

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

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annettua lakia. Lakiin lisättäisiin uusi 2 a luku öljypäästömaksusta. Öljypäästömaksu määrättäisiin hallinnollisena seuraamuksena öljyn tai öljypitoisen seoksen päästökiellon rikkomisesta sisäisillä alueveillä, aluemerellä tai Suomen talousvyöhykkeellä. Päästöistä 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 taulukon mukaan päästön määrän ja aluksen koon perusteella. Maksu voitaisiin jättää määräämättä tai sitä voitaisiin alentaa, jos maksuvelvollinen 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. Jos rajavartiolaitokselle asetettaisiin riittävä rahavakuus mahdollisen maksuvelvollisuuden täyttämiseksi, pysäytysmääräys olisi välittömästi peruutettava. Näissä asioissa haettaisiin muutosta valittamalla Helsingin käräjäoikeudessa toimivaan merioikeuteen. Asian käsittelystä olisi omat erityissäännöksensä ja lisäksi olisi soveltuvin osin voimassa, mitä oikeudenkäynnistä 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.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
SISÄLLYS	2
YLEISPERUSTELUT	4
1. Johdanto.....	4
2. Nykytila.....	4
2.1. Lainsäädäntö	4
2.2. Ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö	5
Ruotsi.....	5
Saksa.....	6
Euroopan unioni	6
2.3. Nykytilan arviointi.....	7
3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	7
3.1. Tavoitteet.....	7
3.2. Keskeiset ehdotukset.....	8
Säätelyn sijoittaminen	8
Öljypäästömaksun suhde rikosoikeudelliseen rangaistukseen.....	8
Lain soveltamisala.....	9
Maksuvelvollinen	10
Maksun määräämisperuste ja päästöjen selvittäminen.....	11
Turvaamistoimi	11
Maksun määrä.....	12
Maksun alentaminen tai maksusta luopuminen kohtuussyistä	13
Päätöksentekijä ja menettely.....	13
Virka-apu ja tiedonsaanti esitutkinta-aineistosta	14
Muutoksenhaku.....	14
Täytäntöönpano ja vanhentuminen	16
4. Esityksen vaikutukset.....	17
4.1. Taloudelliset vaikutukset.....	17
4.2. Ympäristövaikutukset	17
5. Asian valmistelu.....	17
5.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto.....	17
5.2. Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	17
6. Riippuvuus muista esityksistä.....	18
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	20
1. Lakiehdotusten perustelut	20
1.1. Laki aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä.....	20
1.2. Laki sakon täytäntöönpanosta.....	30

2. Voimaantulo	30
3. Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys	30
LAKIEHDOTUKSET.....	33
aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain muuttamisesta.....	33
LIITE	36
ÖLJYPÄÄSTÖMAKSU (€) ALUKSEN BRUTTOVETOISUUDEN PERUSTEELLA .	36
sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta	37
LIITE	38
RINNAKKAISTEKSTIT	38
sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta	38

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Öljykuljetukset ovat kasvaneet Itämerellä ja erityisesti Suomenlahdella tuntuvasti viime vuosina. Suomenlahden öljykuljetusten määrä on kaksinkertaistunut vuosina 1995-2000, ja vuonna 2003 määrä on ollut jo yli kolminkertainen vuoteen 1995 verrattuna. Kuljetettavat määrät ovat nyt noin 110 miljoonaa tonnia vuodessa. Öljykuljetusten lisäksi myös muu meriliikenne on huomattavasti vilkkaampaa kuin aikaisemmin. Liikenteen ja varsinkin öljykuljetusten kasvu on omiaan lisäämään öljyvahinkojen ja -päästöjen uhkaa.

Öljyvuoto voi olla onnettomuustilanteessa tuhansia, jopa kymmeniä tuhansia tonneja öljyä. Tällaiset öljyonnettomuudet ovat olleet Itämerellä tähän saakka hyvin harvinaisia. Tavallisempia ovat sen sijaan aluksista aiheutetut tahalliset pilssi- tai muut öljyä sisältävät päästöt. Yleisimmin öljypäästöstä epäilty on ollut kuivarahtilaiva. Suomalaiset valvontalentokoneet ovat havainneet vuosina 1996-2004 öljypäästöjä vuosittain 36-107 kappaletta. Kaikkia päästöjä ei kuitenkaan havaita, ja koko Itämeren alueella tahallisia öljypäästöjä arvioidaan olevan vuosittain useita tuhansia.

Itämeren suojelun keskeisiä tavoitteita on öljykuljetusten aiheuttamien riskien vähentäminen sekä laittomien, tahallisten öljypäästöjen lopettaminen. Valtioneuvosto teki 26 päivänä huhtikuuta 2002 periaatepäätöksen toimista Itämeren suojelemiseksi (Suomen Itämeren suojeluohjelma). Periaatepäätöksen mukaan hallinnollisten rangaistusten käyttöönottoa valmistellaan tahallisten, laittomien öljypäästöjen vähentämiseksi. Pääministeri Matti Vanhasen hallitusohjelmassa (kohta 10. Ympäristöpolitiikka) on sitouduttu Itämeren suojeluohjelman toteuttamisen jatkamiseen. Hallituksen iltakoulussa 18 päivänä kesäkuuta 2003 on katsottu että tahallisiin öljypäästöihin syyllistyneille aluksille tulisi voida määrätä hallinnollinen seuraamus eli sakko.

Tämän esityksen tavoitteena on osana Itämeren suojeluohjelmaa aikaansaada tehokas ja tuntuva hallinnollinen seuraamusjärjestelmä öljyn päästökiiannon rikkomisesta. Lakiesitys liittyy ulkoasiainministeriössä valmisteltuun hallituksen esitykseen Eduskunnalle laiksi Suomen talousvyöhykkeestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 53/2004 vp). Laki Suomen talousvyöhykkeestä (1058/2004) ja eräät siihen liittyvät lainmuutokset on vahvistettu 26 päivänä marraskuuta 2004, ja talousvyöhykkeen perustamista koskeva lainsäädäntö on tullut voimaan 1 päivänä helmikuuta 2005. Keskinäisten liittymäkohtiensa vuoksi talousvyöhykkeuudistukseen sisältyvä sääntely on otettu tarpeellisilta osin huomioon tähän esitykseen sisältyvissä säännösehdotuksissa. Ympäristönäkökohdista olisi tärkeää, että vastaava maksujärjestelmä otettaisiin käyttöön myös niissä Itämeren alueen maissa, joissa tällaisesta maksusta ei ennestään ole säännöksiä.

2. Nykytila

2.1. Lainsäädäntö

Öljyn päästökiiellosta säädetään aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain (300/1979, jäljempänä *alusjätelaki*) 2 luvussa sekä aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun asetuksen (635/1993, jäljempänä *alusjäteasetus*) 2 luvussa. Alusjätelailla ja -asetuksella on Suomessa pantu täytäntöön alusten aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä vuonna 1973 tehtyyn kansainväliseen yleissopimukseen liittyvä vuoden 1978 pöytäkirja (SopS 51/1983, jäljempänä *Marpol 73/78 -yleissopimus*) ja Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelua koskeva yleissopimus (SopS 2/2000, jäljempänä *Helsingin sopimus*).

Alusjätelain 10 §:ssä on perussäännökset päästökiiellosta, eli pykälä sisältää kiellon päästää aluksesta veteen öljyä tai öljypitoista seosta. Päästökiiello koskee lähtökohtaisesti

Suomen vesialuetta. Talousvyöhykeuudistuksessa kieltö on ulotettu myös Suomen talousvyöhykkeelle.

Alusjätelain 28 §:n 1 momentin mukaan rangaistus vastoin alusjätelakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä tehdystä ympäristön turmelemisesta, jolle siihen ole syyllistytty huolimattomuudesta ulkomaiselta alukselta, säädetään rikoslain 48 luvun 1–4 §:ssä. Edelleen 2 momentista ilmenee, että joka muulla kuin 1 momentissa tarkoitettulla tavalla tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo alusjätelakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä, on tuomittava alusjäterikkomuksesta sakkoon.

Alusjätelain vastainen toiminta on siten rangaistavaa rikoslain ympäristörikoksia koskevan 48 luvun (578/1995) 1–4 §:n mukaisena ympäristön turmelemisena. Seurauksena on sakko tai enintään kaksi vuotta vankeutta taikka törkeästä ympäristön turmelemisesta enintään kuusi vuotta vankeutta. Alusjätelaissa on myös erillinen rikkomussäännös, jonka nojalla voidaan tuomita sakkorangaistukseen. Ympäristörikoksiin sovelletaan oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevia säännöksiä (RL 48:9). Oikeushenkilö voidaan siten tuomita yhteisöakkoon alusjätelain vastaisesta toiminnasta kuten kielletystä öljypäästöstä.

Suomen rikoslakia voidaan soveltaa kaikkiin Suomen alueella kuten aluevesillä tehtyihin rikoksiin (alueperiaate) sekä suomalaiselta alukselta käsin tehtyihin rikoksiin tekopaikasta riippumatta (lippuperiaate). Talousvyöhykeuudistuksessa Suomen aluevesien jatkeeksi on perustettu talousvyöhyke, johon Suomi on ulottanut Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen (SopS 49-50/1996, jäljempänä *YK:n merioikeusyleissopimus*) sallimissa puitteissa lainkäyttövaltansa. Lähtökohtana on, että rikoslakia sovellettaisiin myös sellaisiin alusjätelain vastaisiin tekoihin, jotka on tehty ulkomaiselta alukselta käsin Suomen talousvyöhykkeellä (RL 1:1.2, 1067/2004 ja alusjätelaki 28.3 §, 1064/2004). *YK:n merioikeusyleissopimus* (230 artiklan 1 kappale) ei kuitenkaan mahdollista vankeusrangaistuksen käyttöä tuossa tilanteessa. Ulkomaisen aluksen kysymyksessä ollessa RL 48 luvun 1–4 §:ssä rangaistavaksi säädetystä teosta

voitaisiin siten tuomita vain sakkorangaistukseen. Oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevia säännöksiä sovellettaisiin myös talousvyöhykkeellä.

2.2. Ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

Ruotsi

Ruotsissa rikosoikeudellista rangaistusjärjestelmää täydentää mahdollisuus määrätä öljyn päästökiellon rikkomisesta hallinnollinen maksu, vattenföroreningsavgift, joka sisällytettiin lainsäädäntöön (lag om åtgärder mot förorening från fartyg 1980:424) vuonna 1984 (lainmuutos 1983:463). Öljyn päästökiellon rikkomisen ohella edellytyksenä maksun määräämiselle on, ettei päästö ole vähäinen. Päästön vähäisyyttä koskevassa harkinnassa otetaan huomioon päästön määrä sekä olosuhteet kokonaisuudessaan kuten säätila, tuuli ja paikka, jossa päästö tapahtui. Maksu voidaan määrätä myös silloin, kun onnettomuustapauksessa päästöä ei ole asianmukaisesti (så långt det är möjligt) rajoitettu.

Maksu määrätään aluksen omistajalle tai laivanisännälle, joka voi olla luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö. Jos omistaja osoittaa, että häneltä on puuttunut valta vaikuttaa aluksen käyttöön (saknat inflytande över fartygets drift), hänelle ei voida määrätä maksua. Laivanisäntään rinnastetaan se, jolla laivanisännän sijasta on ratkaiseva vaikutusvalta aluksen käytössä (utövar ett avgörande inflytande över fartygets drift). Huvialusten päästöistä maksua ei määrätä.

Maksun suuruus määräytyy laissa vahvistetun taulukon mukaan päästön määrän ja aluksen bruttovetoisuuden perusteella. Päästön määrän on katsottu kuvastavan ympäristövaikutusten huomioon ottamista, ja aluksen koolla halutaan osoittaa, että maksuvelvollisen taloudellinen kantokyky otetaan huomioon maksun määräämisessä. Maksun määrä on sidottu prisbasbelopp-määreeseen, josta säännellään erikseen (lag om allmän försäkring 1962:381). Vuonna 2004 prisbasbelopp on ollut 39 300 kruunua.

Maksun määrää rannikkovartiosto (kustbevakningen). Maksun määrääminen edellyttää näyttöä siitä, että öljypäästö on peräisin tie-

tystä aluksesta. Jos päästön lähde voidaan osoittaa, aluksen omistajan vastuu on ankaraa. Puhtaassa onnettomuustapauksessa maksua ei kuitenkaan määrätä. Ankaran vastuun vaatimusta tasapainottaa mahdollisuus saada maksusta vapautus tai alennus ilmeisen kohtuuttomuuden vuoksi. Lähtökohtana on, että tätä mahdollisuutta kuitenkin käytettäisiin rajoitetusti. Asian selvittämisen tai maksun suorittamisen varmistamiseksi aluksen kulle voidaan asettaa kieltoja tai määräyksiä, jotka voivat kestää enintään 14 päivää asiaa koskevan päätöksen tiedoksiannosta lukien. Kun tällainen aluksen kulkua rajoittava päätös liittyy maksun suorittamisen varmistamiseen, se on kumottava, jos asiassa asetetaan vakuus tai muutoin ei enää ole perusteita toimenpiteen olemassa ololle. Maksupäätöksestä voidaan valittaa merioikeuteen. Oikeudenkäynti noudattaa rikosprosessin vaatimuksia.

Öljypäästömaksuja määrätään Ruotsissa vuosittain keskimäärin 20. Maksu määrätään periaatteessa myös pienistä alle 50 litran päästöistä. Useat maksut ovat seurausta huolimattomasta laivan polttoaineen tankkauksesta tai pumppauksesta. Yleisimmin maksun määrä on 1–4 maksuperusteyksikköä (prisbasbelopp). Pysäyttämismahdollisuutta käytetään harvoin, mutta muutoin sillä on katsottu olevan tärkeä merkitys järjestelmän toimivuuden kannalta.

Ruotsin korkein oikeus on 11 päivänä toukokuuta 2004 tekemässään päätöksessä katsonut, ettei kansainvälinen oikeus aseta estettä öljypäästömaksun määräämiselle tilanteessa, jossa on kysymys ulkomaiselta alukselta Ruotsin talousvyöhykkeellä tehdystä päästöstä.

Saksa

Saksassa voidaan määrätä hallinnollinen sanktio Marpol 73/78 -yleissopimuksen sekä Helsingin sopimuksen rikkomisesta. Kysymykseen voivat tulla teot, joilla on rikottu Marpol 73/78 -yleissopimuksen päästömääräyksiä, mukaan lukien kielletyt öljypäästöt. Myös laiminlyönnistä aluksen öljy-, lasti- tai jätepäiväkirjojen pitämisessä samoin kuin siitä, että aluksesta on johdettu ulos Marpol 73/78 -yleissopimuksen vastainen putkiyh-

teys, voi seurata hallinnollinen sanktio.

Edellytyksenä hallinnollisen sanktion määräämiselle on, että rikkomus on tehty saksalaiselta alukselta käsin tai ulkomaisen aluksen kysymyksessä ollessa rikkomus on tapahtunut Saksan talousvyöhykkeellä, alumerellä tai niillä sisävesialueilla, joilla Marpol 73/78 -yleissopimusta sovelletaan. Toimivalta sanktion määräämiseen on liittovaltion asianomaisella viranomaisella (Bundesamt für Seeschiffart und Hydrographie). Maksu määrätään yleensä aluksen päällikölle. Maksu voidaan määrätä myös miehistön jäsenelle, joka oli vastuussa päiväkirjojen pitämisestä tai putkien asennuksesta sekä päästörikkomuksissa henkilölle, joka oli tosiasiallisesti tehnyt kielletyn päästön. Aluksen kulle ei yleensä aseteta rajoituksia maksusääntävän turvaamiseksi. Aluksen pidättäminen voidaan yleensä välttää asettamalla vakuus, jonka määrä kattaa rangaistusmaksun sekä prosessista aiheutuneiden kustannusten määrän.

Euroopan unioni

Euroopan yhteisöjen komissio antoi 5.3.2003 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi alusten aiheuttamasta ympäristön pilaantumisesta ja pilaausrikoksista määrättävistä seuraamuksista, myös rikosoikeudellisista seuraamuksista (alusjäterikodirektiivi, KOM(2003) 92 lopullinen). Ehdotuksella on tarkoitus sisällyttää yhteisön lainsäädäntöön alusten aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemiseen liittyvät kansainväliset päästösäännöt (käytännössä Marpol 73/78 -yleissopimukseen sisältyvät päästökiellot) ja antaa yksityiskohtaiset säännökset näiden päästökieltojen täytäntöönpanon valvonnasta.

Kuten edellä tässä esityksessä on todettu, Marpol 73/78 -yleissopimuksen mukaiset päästökiellot ja -rajoitukset on pantu Suomessa täytäntöön alusjätelaila ja -asetuksella. Niiden rikkominen on säädetty rangaistavaksi alusjätelain 28 §:ssä sekä rikoslain 48 luvun 1–4 §:ssä. Mainitut voimassa olevat säännökset kattaisivat direktiivin vaatimukset. Alusjätelain päästökiellot ja -rajoitukset koskevat nykyisin kaikkia Suomen vesialueella ja talousvyöhykkeellä pur-

jehtivia aluksia niiden lipusta riippumatta sekä Suomen lipun alla purjehtivia aluksia myös Suomen aluevesien ja talousvyöhykkeen ulkopuolella. Direktiivi edellyttäisi päästökieltosäännösten ja niiden rikkomisen tutkimista koskevien säännösten soveltamisalan ulottamista myös muiden EU-jäsenmaiden aluevesillä, aluemerellä ja talousvyöhykkeellä sekä aavalla merellä muilta kuin Suomen lipun alla purjehtivilta aluksilta tapahtuneisiin tekoihin.

Komissio on 2 päivänä toukokuuta 2003 tehnyt direktiiviehdotukseen liittyvän ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston puitepäätökseksi alusten aiheuttaman ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevan rikosoikeudellisen kehityksen vahvistamisesta (KOM(2003) 227 lopullinen). Puitepäätösehdotuksen on tarkoitus täydentää mainittua direktiiviehdotusta säätämällä muun ohella luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille määrättävien enimmäisrangaistusten vähimmäistasosta, lainkäyttövallasta, yhteisistä tutkintaryhmistä ja tiedonvaihdosta. Puitepäätösehdotuksen mukaan ainakin oikeushenkilöille voitaisiin tuomita muikin kuin rikosoikeudellinen sakko kuten hallinnollinen sakko (seuraamusmaksu).

Neuvosto ja EU:n parlamentti ovat päässeet yhteisymmärrykseen direktiiviehdotuksesta helmikuussa 2005. Kompromissiratkaisun mukaan rikosoikeudellisista seuraamuksista ei säädetä I pilarin instrumentilla (direktiivi) vaan III pilarin puitepäätöksellä. Näin ollen rikosoikeudellisten seuraamusten osalta direktiivissä vain viitataan puitepäätökseen. Direktiivi ja puitepäätös on tarkoitus hyväksyä yhtä aikaa, ja niiden arvioidaan tulevan voimaan vuonna 2005.

2.3. Nykytilan arviointi

Talousvyöhykkeen perustaminen on laajentanut mahdollisuuksia puuttua ulkomaisista aluksista tapahtuviin päästöihin maantieteellisesti aikaisempaa laajemmalla alueella. Ongelmana on kuitenkin rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän tehottomuus, syytteen nostamiseksi vaadittavan näytön hankkiminen sekä seuraamuksen täytäntöönpano suhteessa kansainvälisen alusliikenteen luonteeseen. Öljyn päästökiellon rikkomisesta on

yleensäkin nostettu syytteitä melko harvoin. Tuomitut sakot eivät käytännössä ole olleet kovinkaan suuria. Rikosoikeudellisella rangaistusjärjestelmällä ei näin ollen ole sellaista ennaltaehkäisevää vaikutusta kuin nykyisissä oloissa olisi suotavaa. Itämeren suojelutarpeet edellyttävät siten uusien oikeudellisten keinojen käyttöönottoa. Samaa todettiin aikoinaan Ruotsissa seuraamusmaksujärjestelmää säädettäessä.

Alusjätelakia tulisi uudistaa siten, että lain 10 §:ssä säädetyn päästökiellon rikkomisesta voitaisiin määrätä hallinnollinen seuraamus, joka olisi rikosoikeudellista rangaistusta taloudellisesti tuntuvampi ja joka määrättäisiin rikosoikeudellista rangaistusta yksinkertaisemmassa ja tehokkaammassa menettelyssä. Uudistustarpeet johtuvat keskeisesti ennaltaehkäisevistä syistä. Sääntelytarpeen kannalta on merkitystä myös sillä, että naapurimaassa Ruotsissa on käytössä samantyyppinen maksujärjestelmä.

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1. Tavoitteet

Lakiesityksen tavoitteena on tehostaa öljyn tai öljypitoisen seoksen päästökiellon noudattamista ja kiellon yleistä vaikuttavuutta. Tämä tapahtuisi säätämällä erityisestä hallinnollisesta maksusta (*öljypäästömaksu*), joka muodostaisi rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen päästökieltoa rikottaessa. Öljypäästömaksun määrääminen olisi tarkoitus tapahtua mahdollisimman yksinkertaisessa ja tehokkaassa menettelyssä, jossa myös oikeusturvaseikat otettaisiin asianmukaisesti huomioon.

Ehdotettu maksujärjestelmä olisi rikosoikeudellista järjestelmää yksinkertaisempi siinä suhteessa, että maksun määrääminen ei edellyttäisi esitutkinnan toimittamista eikä haastamista vastaamaan oikeudenkäyntiin, vaan öljypäästön toteamisen ja näytön hankkimisen jälkeen riittäisi, että maksuvelvolliselle varattaisiin tilaisuus tulla kuuluksi. Maksu määrättäisiin tämän jälkeen kirjallisessa menettelyssä, jossa maksuvelvollisuuden perusteena käytettäisiin rikosoikeudellisesta syyllisyyskäsitteestä poike-

ten objektiivista vastuuta. Objektiivista vastuuta täydennettäisiin kohtuullistamissäännöksellä, jossa näyttövelvollisuus asetettaisiin maksuvelvolliselle. Maksuvelvollisen olisi siten osoitettava perusteet maksun määräämättä jättämiselle tai maksun alentamiselle. Maksu pyrittäisiin myös määrittämään riittävän korkeaksi, jotta se muodostuisi maksuvelvolliselle taloudellisesti tuntuvaksi. Muun muassa ne alukset, jotka aiheuttavat päästöjä Suomen editse kulkiessaan, olisi tarkoitus saattaa maksusääntelyn piiriin. Maksulla olisi ennen muuta ennaltaehkäiseviä, öljykuljetusten riskien ja tahallisten öljypäästöjen vähentämiseen tähtäviä tavoitteita.

3.2. Keskeiset ehdotukset

Sääntelyn sijoittaminen

Öljypäästömaksua koskeva perussääntely, kuten päästökiellosta määrääminen sekä selvitys- ja tutkintakeinojen käyttäminen, sisältyy jo ennestään alusjätelakiin. Näiden liittymäkohtien vuoksi öljypäästömaksusääntely esitetään sijoitettavaksi alusjätelakiin omaksi 2 a luvukseen. Samanlaiseen perusratkaisuun on päädytty myös Ruotsissa.

Öljypäästömaksun suhde rikosoikeudelliseen rangaistukseen

Öljypäästömaksu olisi rangaistusluonteinen hallinnollinen maksu, joka määrättäisiin alusjätelaissa kielletystä toiminnasta. Öljypäästömaksu määrättäisiin rikosoikeudellista rangaistusta nopeammassa ja tehokkaammassa menettelyssä. Maksun olisi myös tarkoitus olla rikosoikeudellista sakkorangaistusta taloudellisesti tuntuvampi. Riittävän suurella maksulla voidaan arvioida saavutettavan tavoiteltavat ennaltaehkäisevät vaikutukset.

Vaikka öljypäästömaksulla pyritään tehokkaan hallinnollisen oikeuskeinoon aikaansaamiseen, sillä ei olisi tarkoitus dekriminolisoida laittomia öljypäästöjä. Dekriminalisointi olisi väärä viesti öljypäästöjen muodossa tehtyjen ympäristörikosten haitallisuudesta ja paheksuttavuudesta, minkä lisäksi dekriminolisointi supistaisi mielivaltaisella tavalla ympäristön turmelemista koske-

van rangaistusäännöksen soveltamisalaa. Öljypäästömaksu sen sijaan täydentäisi rikosoikeudellista järjestelmää. Öljypäästömaksujärjestelmää sovellettaisiin siten rinnakkain rikosoikeudellisen järjestelmän kanssa samalla tavalla kuin esimerkiksi ulkomaalaislaissa (301/2004) säädettyä liikenteenharjoittajan seuraamusmaksua ja rikoslain laittoman maahantulon järjestämistä koskevaa kriminalisointia. Periaatteessa rikosoikeudellinen järjestelmä olisi kuitenkin edelleen ensisijainen suhteessa öljypäästömaksuun. Tästä syystä lakiin ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka mukaan öljypäästömaksua ei voitaisi määrätä sille, joka on jo lainvoimaisesti tuomittu rangaistukseen ympäristön turmelemisesta kyseisestä öljypäästöistä.

Kun valvontaviranomainen havaitsee laitottoman öljypäästön, olisi yleensä käynnistettävä sekä öljypäästömaksun määräämiseen tähtäävä menettely että rikoksen esitutkinta. Yleensä öljypäästömaksu määrättäisiin ennen esitutkinnan loppuun saattamista ja ainakin ennen kuin öljypäästöistä mahdollisesti on nostettu syyte. Tämä johtuu öljypäästömaksun määräämisessä noudatettavien menettelysääntöjen joustavuudesta (esimerkiksi esitutkintaa ei edellytetä) ja siitä, että öljypäästömaksun määrääminen ei - toisin kuin rikosoikeudellinen vastuu - edellytä näyttöä teon tahallisuudesta tai tuottamuksellisuudesta. Kun vielä esitutkintavaiheessa ei voi olla varmuutta siitä, nostetaanko asiassa syyte, ja kun esitutkinnan loppuun saattaminen saattaa kestää kauan, ei olisi tarkoituksenmukaista katsoa, että jo rikoksen esitutkinta estäisi öljypäästömaksun määräämisen. Lisäksi on huomattava, että öljypäästömaksu voidaan määrätä, vaikka kukaan ei ole rikosoikeudellisesti vastuussa öljypäästöistä, ja esitutkinta sen vuoksi ei johda syytteen nostamiseen.

Koska rikosoikeudellinen järjestelmä olisi ensisijainen öljypäästömaksuun nähden, periaatteessa ei olisi estettä sille, että öljypäästöistä rikosoikeudellisesti vastuussa olevaa vastaan nostetaan syyte, vaikka tälle olisi jo määrätty öljypäästömaksu. Tämä on perusteltua varsinkin sen vuoksi, että öljypäästö voi joskus olla niin vakava ympäristörikos, että siitä olisi voitava tuomita vankeusrangaistukseen. Tapausten moninaisuuden vuoksi syyttäjällä pitäisi kuitenkin olla harkinta-

valtaa sen suhteen, jättääkö hän tuolloin nostamatta syytteen ympäristön turmelemisesta.

Jos jo määrättyä öljypäästömaksua voidaan pitää riittävänä seuraamuksena, syytteen nostamista ei voida pitää tarpeellisena. Niinpä jos luonnolliselle henkilölle olisi määrätty riittävän tuntuva öljypäästömaksu, syyttäjä voisi oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 1 luvun 8 §:n 1 kohdan nojalla jättää syytteen nostamatta ja tuomioistuimien jättää tekijän rangaistukseen tuomitsematta rikoslain 6 luvun 12 §:n nojalla. Oikeushenkilö, jolle on määrätty öljypäästömaksu, voitaisiin taas tapauksen mukaan jättää syyttämättä rikoslain 9 luvun 7 §:n nojalla ja rangaistukseen tuomitsematta mainitun luvun 4 §:n nojalla. Jos kuitenkin syyte nostetaan ja luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, jolle on määrätty öljypäästömaksu, tuomitaan myöhemmin rangaistukseen kyseisestä öljypäästöstä, öljypäästömaksu olisi poistettava ja mahdollisesti maksettu öljypäästömaksu olisi palautettava. Öljypäästömaksun poistamisesta ehdotetaan otettavaksi nimenomainen säännös lakiin.

Öljypäästömaksu määrättäisiin aluksen omistajalle tai laivanisännälle, joka useimmissa tapauksissa on oikeushenkilö. Oikeushenkilölle määrätty öljypäästömaksu ei luonnollisesti estä öljypäästöstä rikosoikeudellisesti vastuussa olevan luonnollisen henkilön tuomitsemista rangaistukseen ympäristön turmelemisesta, jos rikosvastuun edellytykset ovat käsillä. Vastaavasti se, että esimerkiksi aluksen kapteeni on öljypäästön perustella tuomittu rangaistukseen ympäristön turmelemisesta, ei estä öljypäästömaksun määräämistä aluksen omistajana tai laivanisäntänä olevalle oikeushenkilölle. Jos öljypäästömaksua ei ole voitu määrätä tai maksupäätös on valituksen johdosta kumottu sen vuoksi, ettei ole voitu näyttää päästön olevan lähtöisin kyseisestä aluksesta, ei syytteen nostaminen tule kysymykseen.

Lain soveltamisala

Öljyn päästökiiellosta säädetään alusjätelain 10 §:ssä. Alusjätelain 11 §:ään sisältyvät kiiellosta sallittavat tärkeimmät poikkeukset. Poikkeussääntely mukaillee Marpol 73/78 -yleissopimusta sekä Helsingin sopimusta.

Päästökiiellosta poikkeamisesta säädetään myös alusjäteasetuksen 3 §:ssä. Öljypäästömaksun oikeudelliset edellytykset sisältyvät siten osin jo voimassa olevaan sääntelyyn.

Suomen talousvyöhykkeellä ulkomaisilta aluksilta tehtyjen kiellettyjen öljypäästöjen seuraamuksia joudutaan kuitenkin rajoittamaan YK:n merioikeusyleissopimuksen 220 artiklassa olevien määräysten vuoksi. Näin on tehty myös talousvyöhykeuudistuksessa (alusjätelain 5a ja 28c §, 1064/2004). Merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaleen mukaan oikeudellisiin toimenpiteisiin ryhtyminen valtion talousvyöhykkeellä tai aluemerellä purjehtivaa ulkomaista alusta kohtaan näet edellyttää, että alukselta talousvyöhykkeellä tapahtuneesta päästöstä aiheutuu huomattavaa vahinkoa tai sen vaaraa rantavaltion rantaviivalle tai siihen liittyville eduille tai sen alumeren tai talousvyöhykkeen luonnonvaroilta. Merioikeusyleissopimuksesta johtuvan rajoitussääntelyn tarve koskee kauttakulussa olevia, ei vapaaehtoisesti satamaan tulleita aluksia (220 artiklan 1 kappale). Aluksen saapumisella vapaaehtoisesti satamaan tarkoitetaan tilanteita, joissa satamavaltion viranomaiset eivät ole pakottaneet alusta kyseisen valtion satamaan. Öljypäästömaksun edellytykseksi asetetaan siis tällaisessa merioikeusyleissopimuksen normaamassa tilanteessa oma ympäristönäkökohtiin perustuva kynnyksensä.

Merioikeusyleissopimuksen 228 artiklan 1 kappaleessa määrätään lippuvaltiolle tietyissä tilanteissa kuuluvasta etuoikeudesta ryhtyä oikeudellisiin toimiin rangaistuksen määräämiseksi muun muassa rantavaltion talousvyöhykkeellä tapahtuneista kielletyistä öljypäästöistä. Sanottu lippuvaltion etuoikeus ei kuitenkaan sovellu kaikkiin tapauksiin. Merioikeusyleissopimuksen 228 artiklan 1 kappaleen mukaan sitä ei sovelleta, jos on kysymys rantavaltiolle aiheutuneesta suuresta vahingosta, tai jos lippuvaltio on toistuvasti laiminlyönyt velvollisuutensa panna alustensa tekemiä rikkomuksia koskevat sovellettavat kansainväliset säännöt ja säännökset e-hokkaasti täytäntöön. Kun öljypäästömaksun määräämisen edellytyksenä talousvyöhykkeellä olisi merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaleen mukaisesti, että tapahtuneesta päästöstä aiheutuu Suomen rantavii-

valle tai siihen liittyville eduille taikka Suomen aluemereren tai talousvyöhykkeen luonnonvaroilta huomattavaa vahinkoa tai sen vaaraa, kysymys olisi sellaisista päästöistä, joihin lippuvalltion etuoikeuden ei olisi tarkoitus soveltua. Merioikeusyleissopimuksen 228 artiklan 1 kappaleen mukaista lippuvalltion etuoikeutta oikeudellisiin toimiin ryhtymisessä ei siis tarvitsisi soveltaa öljypäästömaksua näissä tapauksissa määrättäessä.

Korotettu kynnyks ei kuitenkaan koske tilanteita, joissa asianomainen ulkomainen alus saapuu vapaaehtoisesti suomalaiseen satamaan. Koska öljypäästömaksu voitaisiin tuolloin määrätä myös muusta kuin sellaisesta päästöstä, josta aiheutuu Suomen rantaviivalle tai siihen liittyville eduille taikka Suomen aluemereren tai talousvyöhykkeen luonnonvaroilta huomattavaa vahinkoa tai sen vaaraa, saattaisivat lippuvalltiolle annettavaa etusijaa koskevat sopimusmääräykset joissakin tapauksissa tulla sovellettaviksi. Tällaista tilannetta on kuitenkin pidettävä käytännössä poikkeuksellisena, koska öljypäästömaksujärjestelyn nimenomaisena tarkoituksena on puuttua Suomen rannikkovesillä *kauttakulussa* olevien ulkomaisten alusten päästöihin. Tämän vuoksi merioikeusyleissopimuksen 228 artiklan 1 kappaleesta ei ole pidetty tarpeellisenä ottaa eri mainintaa ehdotettuun sääntelyyn.

Vähäisistä öljypäästöistä ei ole tarkoitus asettaa maksuseuraamusta. Vähäisillä öljypäästöillä tarkoitetaan määrällisesti pieniä ja vaikutuksiltaan vähäisiä päästöjä.

Öljyn päästökielto koskee sekä öljyä että öljypitoista seosta. Kun tässä esityksessä puhutaan öljypäästöstä, sillä tarkoitetaan joko öljyn tai öljypitoisen seoksen päästöä.

Alusjätelaissa tarkoitettu öljyn päästökielto koskee Suomen vesialuetta ja Suomen talousvyöhykettä. Ympäristönäkökohdista katsottuna öljypäästömaksun kohdentamisen intressit ovat kuitenkin selkeimmin sisäisillä aluevesillä, aluemerellä ja Suomen talousvyöhykkeellä tapahtuneissa päästöissä. Sääntelyssä on näin ollen lähdetty siitä, ettei öljypäästömaksu koske sisävesialuetta. Tämä merkitsee poikkeamista alusjätelain soveltamisalasta. Saatujen kokemusten perusteella myöhemmin saattaa kuitenkin tulla harkittavaksi öljypäästömaksujärjestelmän ulottami-

nen sisävesialueelle, ennen muuta Saimaan syväväylälle.

Alusjätelain 10 §:n 2 momentissa on kielletty öljyn tai öljypitoisen seoksen päästäminen veteen suomalaisesta aluksesta myös Suomen aluevesien ja talousvyöhykkeen ulkopuolella. Asiassa tulee näin ollen harkittavaksi se, kuinka laajalla vaikutusalueella öljypäästömaksu koskisi suomalaisia aluksia. Käytännön näkökohdat puoltavat viime kädessä sitä, ettei suomalaisia aluksia eroteta maksun määräämisen suhteen muista aluksista. Tämä merkitsee öljypäästömaksun alueellista rajaamista. Suomalaiset alukset olisivat tämän mukaisesti rikosoikeudellisessa, mutta eivät hallinnollisessa vastuussa Suomen aluevesien ja talousvyöhykkeen ulkopuolella tehdyistä kielletyistä öljypäästöistä. Vertailun vuoksi voidaan viitata Ruotsin vastaavaan järjestelmään, jossa sääntelyn antamasta mahdollisuudesta huolimatta ruotsalaisille aluksille ei ole liiemmin määrätty seuraamusmaksuja toisen valtion talousvyöhykkeellä tai aluevesillä tehdyistä kielletyistä öljypäästöistä.

Öljypäästömaksun kohdentamisessa ei olisi tarkoitus tehdä eroa alusten välillä. Maksusääntelyn ulkopuolelle rajautuminen ei tapahtuisi siten alustyyppin vaan päästön luonteen (määrän ja vaikuttavuuden) perusteella. Poliisin, tullin, puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen aluksia maksusääntelyn ei ole kuitenkaan tarkoitus koskea. Oikeushenkilön rangaistusvastuu ei myöskään koske julkista valtaa käytettäessä tehtyjä rikoksia, ja tällä perusteella myös rajautuu pois mahdollisuus tuomita edellä mainitut viranomaiset yhteisö-sakkoon niiden toiminnassa aiheutetusta ympäristörikoksesta.

Vieraan valtion omistamasta aluksesta ja sota-aluksesta on omat säännöksensä alusjätelain 32 §:ssä. Mainittua säännöstä on sovellettava myös öljypäästömaksuasioissa, joten tarvetta erityissääntelyyn ei ole.

Maksuvelvollinen

Aluksen omistaja tai laivanisäntä vastaisi öljypäästömaksusta. Tarkoituksena on, että maksu voidaan määrätä kummalle tahansa, muttei samasta teosta molemmille. Näin voidaan tehokkaasti varmistaa lainsäädännön ta-

voite sekä kotimaisten että ulkomaisten alusten osalta. Aluksen omistaja voidaan selvittää aluksen lippuvaltion alusrekisteristä. Laivanisäntä on taas yleensä se taho, joka varustaa, miehittää ja käyttää alusta merenkulkuun. Aluksen omistaja voi näin ollen itse toimia laivanisäntänä, kun taas laivanisäntä ei aina ole aluksen omistaja. Koska nykyään on yhä tavallisempaa, että aluksen omistaja ei itse toimi laivanisäntänä, on pidetty perusteltuna ehdottaa, että öljypäästömaksua ei voitaisi määrätä aluksen omistajalle, jos tämä osoittaa laivanisännän, joka on käyttänyt alusta omistajan asemesta. Aluksen omistajan tulee tällöin siis osoittaa se laivanisäntä, johon maksuvelvollisuus voidaan kohdistaa.

Maksun määräämisperuste ja päästöjen selvittäminen

Kun öljyä on päässyt mereen, kysymys on alusjätelain 10 §:ssä tarkoitetusta kielletystä päästöstä. Maksun määrääminen ei edellyttäisi sen selvittämistä, kuka päästön aluksella aiheutti, ja toimiko hän tahallaan tai huolimattomasti. Asiassa olisi kuitenkin oltava objektiivista näyttöä siitä, että päästö on peräisin tietyltä alukselta. Ankaraa vastuuta tasapainotettaisiin sillä, että maksu voitaisiin jättää määräämättä alusjätelain 11 §:n tai alusjäteasetuksen 3 §:n nojalla taikka päästön vähäisyyden vuoksi ja että maksusta olisi 19 d §:n nojalla mahdollisuus saada vapautus tai alennus. Viranomaisen ottaa osaa sen selvittämiseen, onko päästössä mahdollisesti kysymys alusjätelain 11 §:ssä tai alusjäteasetuksen 3 §:ssä säädetystä poikkeustilanteesta. Samoin viranomaisen tehtäviin kuuluu arvioida, onko päästöä pidettävä vähäisenä. Sen sijaan maksuvelvollisen olisi osoitettava maksuvelvollisuudesta vapautumisen tai sen alentamisen peruste, joten näyttövelvollisuus 19 d §:n edellytysten olemassaolosta olisi maksuvelvollisella. Maksuvelvollisen näyttövelvollisuutta voidaan perustella näiden asioiden luonteella. Öljypäästö syntyy lähtökohtaisesti aktiivisen toiminnan tuloksena, joten aluksen omistaja tai laivanisäntä (maksuvelvollinen) pystyy parhaiten osoittamaan kohtuussyyt sille, miksi aluksen perässä olevan öljyvannan vuoksi ei olisi määrättävä seuraamusmaksua.

Maksuvelvollisella ei sen sijaan olisi näyttövelvollisuutta siltä osin kuin kysymys on siitä, onko päästö peräisin asianomaiselta alukselta. Tämän arvioinnissa on keskeinen merkitys viranomaisen asiassa hankkimalla objektiivisella näytöllä. Näytön hankkiminen tapahtuu yleisimmin lentovalvonnan yhteydessä sivukulmatutkaa (SLAR-tutka), IR/UV-skanneria, videokameraa sekä valokuvauslaitetta käyttäen. Näiden sekä koenneen havainnoitsijan näköhavaintojen perusteella voidaan riittävän varmasti osoittaa, että aluksesta on päässyt mereen öljyä tai öljypitoista seosta. Vuonna 2004 on otettu käyttöön myös alusten automaattinen tunnistusjärjestelmä (AIS), joka osaltaan parantaa viranomaisten mahdollisuuksia päästöjen selvittämisessä.

Se, että öljyä näkyy veden pinnalla tai pinnan alla aluksen tai sen peräaallon välittömässä läheisyydessä, lähtökohtaisesti osoittaa päästön öljypitoisuuden ylittävän sallitut 15 ppm ja kysymyksen olevan päästökiiellon rikkomisesta. Maksuvelvollisen tehtävänä onkin osoittaa, että laivan perässä oleva aine on sellaista, jonka mereen päästämistä ei ole kielletty. Tämä voi tapahtua ennen muuta lastitietojen avulla, koska lasteja lukuun ottamatta aluksella ei yleensä ole sellaisia aineita, jotka voivat aiheuttaa öljypäästön kaltaisen vanan (juovan tai läikän) aluksen perässä. Päästettäväksi sallittuja aineita on nykyään muutenkin vähän, ja niistäkin vain pieni osa reagoi öljyn kaltaisella tavalla veteen päästessään.

Todisteiden keräämisessä voidaan soveltuvin osin noudattaa IMO:ssa laadittua yksityiskohtaista luetteloa todisteista (päätoslauselma A.787(19), sisällytetty liitteeksi 3 Helcom-suositukseen 19/16). Asian selvittämisessä voidaan tarvittaessa nojautua alusjätelain 5, 5 a ja 5 b §:n tutkinta- ja selvityskeinoihin, jotka koskevat myös talousvyöhykettä (alusjätelain muutos 1064/2004). Näitä tutkinta- ja selvityskeinoja, joista on oma viittauksensa ehdotetussa 19 g §:ssä, voidaan sinänsä pitää riittävinä öljypäästömaksun määräämisen kannalta.

Turvaamistoimi

Öljypäästömaksusaatavan turvaamistoimien

ta esitetään samantyyppistä sääntelyä kuin Ruotsissa. Aluksen pysäyttämisen perusedellytyksistä säädettäisiin alusjätelain 5 ja 5 a §:ssä. Pysäyttämisen tarkoituksena olisi maksusaatavan turvaaminen maksuvelvolliselta. Jos pysäyttämispäätös tehdään ennen maksupäätöksen tekemistä, sen olisi nojauttava lisäksi perusteltuun syyhyn.

Aluksen matkan jatkamisen ehdoksi voitaisiin määrätä, että aluksen puolesta on asetettava rajavartiolaitokselle riittävä vakuus. Merioikeusyleissopimuksen 226 artikla mahdollistaa sinänsä tällaisen vakuusmenettelyn käyttämisen. Esitetyllä sääntelyllä pyrittäisiin samantyyppiseen menettelyyn kuin talousvyöhykeuudistuksessa (alusjätelain 5 c §, 1064/2004). Vakuuden asettaminen sisältyisi aluksen pysäyttämistä koskevaan päätökseen tai vakuuden asettamisesta voitaisiin päättää erikseen. Vakuutena voitaisiin ottaa vastaan ainoastaan rahasuoritus.

Aluksen pysäyttämisen ja vakuuden asettamisen on nojauttava oikeusturvasyistä hallintopäätökseen. Päätöksestä olisi myös mahdollisuus valittaa siten kuin 19 k §:ssä säädetään. Päätöstä olisi kuitenkin noudatettava muutoksenhausta huolimatta. Vastaavalla tavalla kuin Ruotsissa, päätös aluksen pysäyttämisestä voisi olla voimassa enintään 14 päivää. Määräaika laskettaisiin päätöksen antamisesta lukien. Pysäytysmääräys olisi joka tapauksessa välittömästi peruutettava, jos perusteita aluksen pysäyttämislle esimerkiksi vakuuden asettamisen johdosta ei enää olisi olemassa.

Maksun määrä

Öljypäästömaksu tulisi olla määrättävissä mahdollisimman tehokkaassa, paljolti kaavamaisessa menettelyssä. Erityisen maksutaulukon käyttäminen mahdollistaisi tämän lähtökohdan toteutumisen. Maksutaulukko antaa muutenkin informaatiota maksujärjestelmästä kuten siitä, millaisiin seikkoihin maksun määrääminen nojautuu ja mikä maksun suuruus voi olla. Mainitulla tavalla merkitystä oikeusturvanäkökohtien kannalta. Tässä esityksessä on näin ollen päädytty sille kannalle, että öljypäästömaksu määrätään samalla tavalla kuin Ruotsissa erityistä mak-

sutaulukkoa käyttäen.

Öljypäästömaksun taustalla vaikuttavat keskeisesti ennaltaehkäisevät seikat. Öljyn päästäminen mereen ei saisi olla taloudellisesti kannattavaa. Maksun olisi siten oltava riittävän suuri vaikuttaakseen samalla ennaltaehkäisevästi. Maksun määrän tulisi myös vastata Ruotsin vastaavaa maksua, jotta ennaltaehkäisevät näkökohdat vaikuttaisivat samantasoisesti kummankin maan vesialueilla. Samalla maksun määrässä olisi otettava huomioon suhteellisuusperiaate.

Maksu määräytyisi samalla tavalla kuin Ruotsissa öljypäästön määrän (tilavuuden) ja aluksen koon perusteella. Näitä määreitä käytettäisiin siis maksutaulukon tunnuslukuina. Päästön määrä voitaisiin laskea lentovalvonnan yhteydessä tapahtuneen arvioinnin perusteella erityisen taulukon avulla. Mereen päästetyn öljymäärän arvioinnissa voidaan käyttää myös muita keinoja, jos arviointi ei ole ollut mahdollista lentovalvonnan yhteydessä esimerkiksi sääolosuhteiden vuoksi.

Tarkoitus on, että pienetkin, alle 50 litran öljypäästöt olisivat maksusääntelyn piirissä, joskin näitä päästöjä arvioidaan myös 19 b §:ssä olevan päästön vähäisyyttä koskevan kriteerin nojalla. Mainittujen päästöjen mukanaololla halutaan ennen muuta osoittaa ympäristönsuojelullista tarvetta puuttua tarvittaessa pieniinkin päästöihin, joista ainakin osassa saattaa olla kysymys välinpitämättömyydestä tai huolimattomuudesta säännösten ja määräysten noudattamisessa.

Jotta maksu kohdistuisi erikokoisiin aluksiin samantasoisesti, samasta päästöstä määrättävä seuraamusmaksu kasvaisi aluksen koon suuretessa. Maksu olisi siten tarkoitus suhteuttaa omistajan tai laivanisännän aluksen käytöstä saamaan hyötysuhteeseen. Suuremmalla aluksella voidaan kuljettaa enemmän tavaraa, jolloin hyötysuhde aluksen toiminnasta on parempi, vaikka suuren aluksen polttoaine-, miehitys- ja muut kulut ovatkin suuremmat. Aluksen koolla (bruttovetoisuudella) tarkoitetaan alukselle annetusta mittakirjasta ilmenevää suurinta vetoisuutta sellä tavalla kuin se on määritelty vuoden 1969 kansainvälisen aluksenmittausyleissopimuksen (SopS 31/1982) liitteessä I. Määritelmällä pyritään riittävään informatiivisuuteen myös ulkomaisten alusten kannalta.

Määrältään maksut vastaisivat suoraan Ruotsissa käytössä olevia vastaavia maksuja. Ruotsissa seuraamusmaksun laskennassa käytetään erityistä maksuperusteyksikköä (prisbasbelopp). Vuonna 2004 prisbasbelopp on ollut 39 300 kruunua. Suomessa maksun määrityperusteena käytettäisiin euromääriä. Tässä esityksessä on lähdetty siitä, että euromäärät määritellään laissa, ja kun muutostarvetta ilmenee, sääntelyä muutetaan. Muutostarve voi tulla kysymykseen esimerkiksi silloin, kun maksun ennaltaehkäisevä merkitys alkaa heikentyä ja maksutaulukkoa muutetaan vastaavasta syystä Ruotsissa.

Maksun alentaminen tai maksusta luopuminen kohtuussyistä

Öljypäästömaksun määräämiseen liittyy vastapainona mahdollisuus saada tietyin edellytyksin vapautus tai lievennys maksun suorittamisesta. Näyttövelvollisuus vapautus- tai lievennysperusteiden olemassaolosta on lähtökohtaisesti maksuvelvollisella.

Kaikki öljypäästöt eivät ole sellaisia alusjätelain 10 §:ssä tarkoitettuja kiellettyjä öljypäästöjä, joista voi seurata öljypäästömaksu. Alusjätelain 11 §:n poikkeussäännöksistä ilmenee, että kielletyn öljypäästön käsitteen ulkopuolelle rajataan erilaiset hätä-, meripelaus- tms. tilanteet. Oikeissa rajoissa pysyvä hätävarjelu tai pakkotila muodostaa yleisesti ottaen oikeuttamisperusteen. Tosin tuossakaan tilanteessa tahallinen päästö mereen ei ole perusteltua. Lieventäviä seikkoja saattaa liittyä kuitenkin myös sellaiseen makutilanteeseen, jossa ei muodollisesti ottaen voida soveltaa alusjätelain 11 §:n poikkeussäännöksiä. Tällaisessa tilanteessa saattaa esimerkiksi olla kysymys kohtuullisten toimenpiteiden laiminlyönnistä aluksen vahingoittumisen jälkeen (alusjätelain 11 §:n 1 momentin 2 kohta). Tuolloin voidaan kysyä, olisiko vahingon rajoittaminen objektiivisesti ottaen ollut mahdollista.

Alusjätelain 16 § huomioon ottaen asianmukaisena perusteena ei sen sijaan voida pitää sitä, ettei satamassa olisi järjestetty öljypitoisten jätteiden vastaanottoa. Yleisesti ottaen aluksen päällikön tai laivaväen henkilökohtaisiin olosuhteisiin liittyviä seikkoja ei

tulisi käyttää vapautus- tai alentamisperusteena, kuten ei myöskään laivanisännän taloudellisia olosuhteita.

Päätöksentekijä ja menettely

Öljypäästömaksusta päättäisi rajavartiolaitos, joka toimii keskeisessä valvontaroolissa merialueilla ja jolla on muutenkin näissä asioissa tarvittavaa erityisasiantuntemusta. Maksun määrääminen olisi siten yhden viranomaisen tehtävänä, mikä varmistaa hallintotoiminnan yhdenmukaisuutta (yhdenvertaisuusaspekti). Vaikka rajavartiolaitos osallistuu nimenomaan myös merellisten päästöjen valvontaan yhteistoiminnassa ympäristöviranomaisten kanssa, näytteiden analysoiminen olisi keskeisesti Suomen ympäristökeskuksen ja tarvittaessa keskusrikospoliisin rikoslaboratorion vastuulla.

Oikeus tulla kuulluksi kuuluu perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeisiin. Asiasta säädetään lakitasoisella perussäännöksellä hallintolain (434/2003) 34 §:ssä. Kuulemisessa on kysymys asianomaisen oikeusturvasta, mutta myös merkityksellisestä selvitysketjusta. Velvollisuus kuulla asianosaista on lähtökohtaisesti riippumaton siitä, mikä ratkaisun luonne tai lopputulos on.

Kuulemisvelvollisuudesta poikkeamisesta säädetään hallintolain 34 §:n 2 momentissa yksityiskohtaisesti (viidessä eri kohdassa) lähtien siitä, että poikkeusmahdollisuutta on tulkittava suppeasti. Hallintolain 34 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle.

Öljypäästömaksun määräämisessä voi olla kysymys kiireellisistä asioista. Tämä koskee varsinkin sellaisia tilanteita, joissa ulkomainen alus on syyllistynyt kiellettyyn öljypäästöön Suomen rannikon editse kulkiessaan poikkeamatta suomalaisen satamaan. Maksu tulisi voida määrätä mahdollisimman tehokkaassa menettelyssä ottaen huomioon täytäntönpäätöksen merkittävät kohdat. Kun otetaan huomioon kuulemisperiaatteen keskeinen merkitys en-

nakollisen oikeusturvan toteuttamisessa, näissä asioissa ei kuitenkaan ole perusteita poiketa yleisestä kuulemisvelvoitteesta. Asianosaiselle eli 19 b §:n nojalla määräytyvälle maksuvelvolliselle tulisi näin ollen lähtökohtaisesti varata mahdollisuus tulla kuuluksi ennen maksupäätöksen tekemistä.

Virka-apu ja tiedonsaanti esitutkinta-aineistosta

Viranomaiset kuten poliisi, tulli ja puolustusvoimat olisivat toimialallaan velvollisia virka-avun antamiseen rajavartiolaitokselle. Asiasta esitetään säädettäväksi erikseen. Eriytissäännöstä on pidetty tarpeellisenä öljypäästömaksujärjestelmän toimivuus- ja tehokkuustavoitteen toteutumisen kannalta. Lähtökohtana olisi, että esimerkiksi poliisi antaisi virka-apua öljypäästömaksuasioiden selvitystyössä.

Laitonta öljypäästöä saatetaan selvittää samanaikaisesti sekä öljypäästömaksun määrittämiseen tähtäävässä menettelyssä että rikoksen esitutkinnassa. Esitutkinnan voi suorittaa poliisi tai rajavartiolaitosviranomaisena. Esitutkintaviranomaisille tehty ilmoitukset sekä esitutkintaa varten saadut ja laaditut asiakirjat ovat salassa pidettäviä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 3 kohdan osoittamassa laajuudessa. On siten asianmukaista, että esitutkinnassa esille tulleiden tietojen luovuttamisesta öljypäästömaksun määrittämistä koskevan asian käsittelystä vastavalle rajavartiolaitokselle säädetään erikseen. Tämä koskee myös sellaista tilannetta, jossa rajavartiolaitos itse toimii esitutkintaviranomaisena. Säännösehdotuksen mukaan esitutkintaviranomaisella olisi salassapitosäännösten estämästä oikeus tietojen antamiseen, jos tiedon antamisesta ei aiheutuisi haittaa asian selvittämiseksi. Säännösehdotus ei tosin sanoen loisi rajavartiolaitokselle ehdotonta tiedonsaantioikeutta, vaan tietojen antaminen olisi edellä mainituin edellytyksin esitutkintaviranomaisen harkinnassa. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 11 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja asianosaiseltakin salassa pidettäviä tietoja ei kuitenkaan voitaisi luovuttaa. Tällainen sääntelytapa on katsottu asianmukaisimmak-

si, jotta voidaan samalla turvata rikoksen selvittämiseen liittyvät intressit. Lähtökohtana siten on, että luovutettavat tiedot tulevat öljypäästömaksuasian käsittelyssä asianosaisjulkisuuden piiriin.

Silloin, kun rajavartiolaitos itse suorittaa laittoman öljypäästön esitutkintaa, säännösehdotus mahdollistaisi sen, että rajavartiolaitosviranomaisena voisi esitetyin rajoituksin hyödyntää siinä yhteydessä saamia tietoja hallinnollisen öljypäästömaksuseuraamuksen määrittämisessä. Sääntelyllä mahdollistettaisiin siten tiedonkulku viranomaisten välillä, mutta myös rajavartiolaitoksen sisällä. Taustalla vaikuttavat viranomaistoiminnan avoimuuteen ja maksuvelvollisen oikeusturvaan liittyvät seikat. Säännösehdotuksella pyritään siten osaltaan varmistamaan se, että maksupäätös perustuu ainoastaan sellaiseen selvitykseen, joka on asianosaisen tiedossa.

Muutoksenhaku

Öljypäästömaksu jää luonteeltaan rikosoikeudellisen rangaistuksen ja tavallisen (esimerkiksi velvoittavan) hallintopäätöksen välimaastoon. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että perustuslakivaliokunta on ulkomaalaislaista antamassaan lausunnossa katsonut liikenteenharjoittajan seuraamusmaksun olevan asiallisesti rinnastettavissa rikosoikeudelliseen seuraamukseen (PeVL 4/2004 vp). Seuraamusmaksun omatyypisen luonteen vuoksi tässä esityksessä on lähdetty siitä, että maksupäätöksestä valitettaisiin hallintolainkäyttöiästä poiketen käräjäoikeudessa toimivaan merioikeuteen.

Hallintovalitustiestä poikkeamista voidaan perustella ensinnäkin öljypäästömaksuasioiden luonteella kuten sillä, että öljypäästömaksun määrittämiseen saattaa liittyä sellaisia merioikeudellista erityisasiantuntemusta vaativia kysymyksiä, jotka puoltavat valitusasian käsittelyä näihin asioihin erikoistuneessa tuomioistuimessa. Öljyvahinkoja koskevat oikeusriidat (vahingonkorvausasiat) on jo muutenkin ennestään keskitetty merioikeuteen. Merioikeudessa ratkaistaan muun muassa myös merilaissa rangaistaviksi säädetty rikosasiat. Lisäksi on otettava huomioon, että samasta öljypäästöstä voidaan määrätä sekä hallinnollinen että rikosoikeudellinen

seuraamus. Tuolloin jommassakummassa menettelyssä esille nousseet seikat kuten kysymys näytön riittävydestä saattavat vaikuttaa myös toisessa menettelyssä määrättävän seuraamuksen edellytyksiin. Keskinäinen vuorovaikutus on helpompaa, kun kummankin seuraamuksen tuomioistuinkäsittely tapahtuu saman tuomioistuinlinjan, yleisten tuomioistuinten, piirissä. Öljypäästömaksusta valitetaan myös Ruotsissa merioikeuteen.

Öljypäästömaksun ennaltaehkäisevän merkityksen kannalta on tärkeää, että maksupäätös on myös pantavissa täytäntöön tehokkaasti. EU:n neuvosto on 24 päivänä helmikuuta 2005 tehnyt puitepäätöksen vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta taloudellisiin seuraamuksiin (EYVL N:o L 76, 22.3.2005, s. 16). Puitepäätöksen 1 artiklassa on lähdetty siitä, että muun ohella hallintoviranomaisten lainrikkomusten johdosta määräämien taloudellisten seuraamusten/sanktioiden (financial penalty) täytäntöönpano toisessa jäsenvaltiossa edellyttää mahdollisuutta saattaa asia sellaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi, jolla on toimivalta erityisesti rikosasioissa. Tämän mukaisesti öljypäästömaksun täytäntöönpano EU:n piirissä edellyttäisi kansallisen muutoksenhaun ohjautumista yleiseen tuomioistuimeen.

Asiassa voidaan viitata myös keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä *EU:n oikeusapuyleissopimus*) määräyksiin, jotka ovat lakina voimassa (148/2004) sellaisina kuin Suomi on niihin sitoutunut. Sopimus on tullut Suomen osalta voimaan 25 päivänä toukokuuta 2004. Sopimuksen 3 artiklan 1 kappaleen mukaan keskinäistä oikeusapua annetaan myös silloin, kun kyse on kansallisen lainsäädännön mukaan hallintoviranomaisten toimivaltaan kuuluvista teoista ja jos hallintoviranomaisen asiassa antama päätös voidaan saattaa erityisesti rikosasioissa toimivaltaisen tuomioistuimen tutkittavaksi. EU:n oikeusapuyleissopimuksen on siten tarkoitus koskea keskinäistä oikeusapua hallintoasioissa. Tämäkin tapahtuu ehdolla, että hallintoviranomaisen asiassa antama päätös voidaan saattaa erityisesti rikosasioissa toimivaltaisen tuomioistuimen tutkittavaksi.

Tuomioistuinta koskevalla vaatimuksella on erityistä merkitystä öljypäästömaksuasioissa, koska osa maksupäätöksistä joudutaan väistämättä panemaan täytäntöön muualla kuin Suomessa näiden asioiden kansainväliseen merenkulkuun liittyvän luonteen vuoksi. Tuomioistuinvaatimuksen täyttämistä olisi myös se etu, että maksuvelvollisen kuulemisessa ja maksupäätöksen tiedoksiannossa voitaisiin käyttää EU:n oikeusapuyleissopimusta. Siten myös täytäntöönpanon ja keskinäiseen oikeusapuun liittyvät seikat puoltavat käräjäoikeudessa toimivan merioikeuden valintaa öljypäästömaksuvalitusten oikeuspaikaksi.

Alusjätelain 29 §:ssä on säädetty siitä, missä käräjäoikeudessa mainitussa laissa tarkoitettu lainkäyttöasia ratkaistaan. Merilain (674/1994) 21 luvussa on puolestaan omat säännöksensä toimivaltaisesta merioikeudesta. Tässä esityksessä on päädytty erityissäännökseen toimivaltaisesta merioikeudesta öljypäästömaksuasioissa. Laillinen tuomioistuin olisi Helsingin käräjäoikeudessa toimiva merioikeus. Perusteluna on se, että nämä asiat olisi oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi tarkoituksenmukaista ratkaista samassa oikeuspaikassa. Arvioitujen tapausten vähäisen määrän vuoksi öljypäästömaksuvalituksia ei arvioida tulevan kovinkaan paljon vuotta kohden, mikä sekin puoltaa asioiden samaan merioikeuteen keskittämistä. Myös rajavartiolaitoksen johtoesikuntana toimiva rajavartiolaitoksen esikunta sijaitsee Helsingissä.

Esitykseen sisältyy myös erityissäännöksiä oikeudenkäyntimenettelystä öljypäästömaksuasioissa. Erityissääntelyä on pidetty tarpeellisena paitsi asian luonteen vuoksi, muun ohella myös informatiivisista syistä, koska osa valittajista on ulkomaisia yhtiöitä. Asian käsittelyssä noudatetaan muutoin soveltuvin osin, mitä oikeudenkäynnistä rikosasiassa säädetään. Samalla tavalla kuin Ruotsissa, oikeudenkäynti noudattaisi pääosin siten rikosprosessin vaatimuksia. Valitusasiaa ei merioikeudessa kuitenkaan ajaisi virallinen syyttäjä vaan maksupäätöksen saanut aluksen omistaja tai laivanisäntä. Suomessa syyttäjä ei osallistu asian selvittämiseen (esitutkintaan), joten syyttäjän kytkemisellä tuomioistuinprosessiin ei ole samanlaisia edellytyksiä

kuin Ruotsissa. Muutosta merioikeuden rakkaisuun haettaisiin hovioikeudelta valittamalla. Merioikeuden päätöksestä 19 g §:n 2 momentissa tarkoitettussa asiassa ei kuitenkaan olisi muutoksenhakuoikeutta hovioikeuteen.

Rajavartiolaitos ei ole laivanisännän tai aluksen omistajan muodollinen vastapuoli prosessissa. Asiassa ei ole pidetty perusteltuna esittää, että rajavartiolaitoksella olisi valitusoikeus merioikeuden päätöksestä.

Täytäntöönpano ja vanhentuminen

Öljypäästömaksu määrätään hallintopäätöksellä. Hallintolainkäytössä lähdetään yleisenä pääsääntönä siitä, että valitus estää hallintopäätöksen täytäntöönpanon. Asiasta säädetään hallintolainkäyttölain (586/1996) 31 §:n 1 momentissa. Tästä valituksen lykäävästä vaikutuksesta voidaan poiketa hallintolainkäyttölain 31 §:n 2 momentissa säädettyissä tilanteissa. Mainitussa momentissa muun muassa todetaan, että päätös voidaan panna täytäntöön lainvoimaa vaille olevana, jos laissa tai asetuksessa niin säädetään.

Perustuslakivaliokunta on ulkomaalaislakia koskevassa lausunnossaan (PeVL 4/2004 vp) todennut, että mainittu lakiehdotus voidaan liikenteenharjoittajan seuraamusmaksua koskevalta osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos seuraamusmaksun perimisen edellytykseksi säädetään maksun määräämisen lainvoimaisuus. Valiokunnan mukaan näin luodaan muutoksenhakuteitse riittävät takeet oikeusturvajärjestelyjen asianmukaisuudesta.

EU:n neuvoston tekemässä puitepäätöksessä vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta taloudellisiin seuraamuksiin lähdetään siitä, että taloudellinen seuraamus voidaan periä vasta siinä vaiheessa, kun sitä koskeva päätös on lainvoimainen. EU-maissa asetetusta lainvoimaisuusedellytyksestä seuraa, että maksupäätöksen välitön täytäntöönpano voisi tulla kysymykseen ainoastaan kansallisissa ja EU:n ulkopuolisissa tilanteissa. Tuossakin tilanteessa asettaa rajoituksia YK:n merioikeusyleissopimuksen 227 artiklaan sisältyvä ulkomaisten alusten syrjäntäkielto, jossa lähdetään siitä, että kaikkia ly-

symykseen tulevia ulkomaisia aluksia kohdellaan täytäntöönpanotoimissa yhtäläisesti. Jotta ulkomaiset alukset eivät joutuisi lipun perusteella eri asemaan, esityksessä on päädytty sille kannalle, että öljypäästömaksua koskeva päätös saadaan kaikissa tilanteissa panna täytäntöön vasta lainvoimaisena.

Verojen ja maksujen perimisestä ulosotto-toimin annettua lakia (367/1961, jäljempänä *VerouL*) ei ole pidetty soveltuvana vaihtoehtona öljypäästömaksun perimisessä. *VerouL*:n nojalla peritään ennen muuta sellaisia maksuvelvoitteita, jotka eivät perustu hallintopäätökseen, eikä täytäntöönpanossa edellytetä saamisen määräämisen tai maksuunpanon lainvoimaisuutta. Mainitussa laissa säädetään erityisestä oikeussuojakeinosta, perustevalituksesta. Öljypäästömaksu perustuisi hallintopäätökseen, johon sisältyisi maksua koskevaa oikeusharkintaa, ja päätöksestä valitettaisiin yleisen lainkäytön järjestyksessä. Päätös voitaisiin panna täytäntöön vasta lainvoimaisena. Sakon täytäntöönpanosta annettu laki (672/2002) soveltuisi siten paremmin tällaisen taloudellisen maksuseuraamuksen perintään. Öljypäästömaksu ehdotetaan näin ollen pantavaksi täytäntöön viimeksi mainitun lain mukaisessa järjestyksessä. Sakon täytäntöönpanosta annetun lain soveltamisalaa koskevaan 1 §:ään lisättäisiin tätä koskeva kohta.

Öljypäästömaksu olisi maksettava 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta. Maksettavaksi erääntyneelle öljypäästömaksulle, jota ei ole suoritettu viimeistään eräpäivänä, perittäisiin viivästyskorkoa korkolain (633/1982) 4 §:n 1 momentissa tarkoitettun korkokannan mukaan. Öljypäästömaksua koskevan päätöksen täytäntöönpanosta huolehtisi oikeusrekisterikeskus.

Merioikeusyleissopimuksen 228 artiklan 2 kappaleen mukaan oikeudelliseen menettelyyn rangaistuksen (penalty) määräämiseksi ulkomaiselta alukselta tuomioistuinvaltion aluemerren ulkopuolelta tehdyn rikkomuksen johdosta ei saa ryhtyä, kun rikkomuksesta on kulunut kolme vuotta. Sääntelyn selkeyden vuoksi ehdotetaan, että öljypäästömaksun määräämisen vanhentumisaika olisi kolme vuotta riippumatta aluksen kansallisuudesta ja siitä, onko päästö tapahtunut talousvyöhykkeellä vai Suomen aluemerellä. Öljypääs-

tömaksua ei siten voitaisi määrätä, kun päästöstä on kulunut kolme vuotta. Asiassa noudatettaisiin tältä osin erityissääntelyä. Kun maksupäätös on tehty, asiassa siirryttäisiin noudattamaan velan vanhentumisesta annetun lain (728/2003) yleissäännöksiä. Tuossa laissa säädetään velan vanhentumisen katkaisemisesta ja vanhentumisen muista oikeusvaikutuksista.

4. Esityksen vaikutukset

4.1. Taloudelliset vaikutukset

Esityksen kustannuksia lisäävät vaikutukset jäisivät vähäisiksi. Ruotsin vastaavaan järjestelmään viitaten näitä asioita ei arvioida tulevan kovinkaan paljon vuotta kohden. Henkilöstöllisyyksiä maksuasiat eivät sellaisenaan vaatisi. Välittömiä kustannuksia tulee lähinnä uuden sääntelyn edellyttämästä henkilöstön kouluttamisesta. Rajavartiolaitoksen asianomaisten hallintoyksiköiden olisi koulutettava yhteensä noin viisi henkilöä öljypäästömaksun määrittämistä koskevia tutkintatehtäviä sekä tiedoksianto- ynnä muita tehtäviä varten. Jossakin määrin suppeampaa rajavartiolaitoksen johtamisjärjestelmän läpileikkaavaa kouluttamista olisi annettava myös muulle kyseisten hallintoyksiköiden henkilökunnalle. Lisäksi rajavartiolaitoksen koko lentävälle henkilöstölle joudutaan antamaan uuden rajavartiolaitoksen tehtävän edellyttämä koulutus.

Uuden tehtävän tehokas suorittaminen edellyttäisi jossakin määrin lentokonekaluston päivystysjärjestelyjen laajentamista ainakin avovesikaudella. Koulutuksesta ja tiedottamisesta sekä päivystysjärjestelyistä aiheutuvat kustannukset voidaan kuitenkin hoitaa virastojen normaalien toimintamenojen rajoissa.

Maksujärjestelmän tavoiteltu ennaltaehkäisevä vaikutus voi puolestaan tuntua öljyvahinkoihin liittyvissä puhdistuskustannuksissa.

4.2. Ympäristövaikutukset

Esitetyn sääntelyn tarkoituksena on vähentää kiellettyjä öljypäästöjä ja parantaa Itäme-

ren merellisen ympäristön suojelua. Esityksellä pannaan toimeen Suomen Itämeren suojeluohjelmassa asetettua tavoitetta vähentää laittomia, tahallisia öljypäästöjä ottamalla käyttöön hallinnollinen maksuseuraamus päästön aiheuttajalle.

5. Asian valmistelu

5.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Oikeusministeriö asetti 28 päivänä elokuuta 2003 työryhmän laatimaan ehdotuksen lainsäädännöksi, jonka nojalla aluksista tapahtuvista laittomista öljypäästöistä voitaisiin määrätä hallinnollinen maksuseuraamus. Työryhmässä olivat oikeusministeriön ohella edustettuina ulkoasiainministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, sisäasiainministeriön poliisiosasto, sisäasiainministeriön rajavartiostosasto, ympäristöministeriö, Suomen ympäristökeskus sekä Merenkululaitos. Työryhmä järjesti 26 päivänä maaliskuuta 2004 kuulemistilaisuuden, jossa kuultiin Suomen Varustamoyhdistys ry:n, Ålands Redarförening rf:n, Fraktfartygsföreningen rf:n, Suomen Laivanpäällystöliitto ry:n, Suomen Korppäällystöliitto ry:n, Suomen Merimies-Unioni ry:n, Suomen Laivameklariliitto ry:n sekä Suomen WWF:n edustajia. Kuultavat suhtautuivat myönteisesti ehdotukseen. Työryhmän mietintö valmistui 30 päivänä huhtikuuta 2004 (työryhämietintö 2004:4).

5.2. Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Mietinnöstä pyydettiin lausunnot 27 taholta. Lausunnon antoivat ulkoasiainministeriö, sisäasiainministeriön poliisiosasto ja rajavartiostosasto, liikenne- ja viestintäministeriö, ympäristöministeriö, Helsingin hovioikeus, Helsingin käräjäoikeus, Suomen ympäristökeskus, Merenkululaitos, Suomen Asianajajaliitto, Suomen Lakimiesliitto ry, Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura ry, Suomen luonnonsuojeluliitto ry, Suomen Varustamoyhdistys ry, Ålands Redarförening rf, Fraktfartygsföreningen rf sekä professori Kari Hakapää. Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annettiin asiaa koskeva muistio.

Lausunnonantajat suhtautuvat kauttaaltaan myönteisesti ehdotetun öljypäästömaksujärjestelmän käyttöönottoon. Sisäasiainministeriön rajavartio-osasto on katsonut, että ehdotettu uusi ympäristönsuojeluun liittyvä tehtävä sopii hyvin rajavartiolaitokselle sille jo säädettyjen muiden merellisten tehtävien yhteyteen. Lausunnon mukaan uusi tehtävä on myös linjassa rajavartiolaitoksesta annetun lainsäädännön kokonaisuudistuksen ja siihen liittyvän rajavartiolaitoksen rikostorjuntakäytännön kehittämisen kanssa (hallituksen esitys rajavartiolaitosta ja rajaväyöhykettä koskevan lainsäädännön uudistamiseksi, HE 6/2005 vp). Professori Hakapään mukaan YK:n merioikeusyleissopimuksen aluemerisäännöstä voitaneen puolestaan tulkita niin, että se sallii kaavaillun ulkomaisiin aluksiin puuttumisen öljypäästömaksun perimiseksi. Helsingin hovioikeus on todennut, että öljypäästömaksuasioita tulee olemaan verraten vähän ja että järkevän ja yhtenäisen menettelykäytännön muotoutuminen on siten verraten todennäköistä.

Liikenne- ja viestintäministeriö sekä Hakapää ovat nostaneet esille kysymyksen merioikeusyleissopimuksen 228 artiklan 1 kappaleen eli lippuvaltion etusijan soveltamisesta tilanteesta, jossa ulkomainen alus tulee aluemerien ulkopuolella (esimerkiksi talousvyöhykkeellä) tapahtuneen päästön jälkeen vapaaehtoisesti suomalaisen satamaan. Vaikka tällaista tilannetta on pidetty käytännössä poikkeuksellisenä, merioikeusyleissopimuksen 228 artiklan 1 kappaleen huomioon ottamista ainakin ehdotuksen perusteissa on pidetty perusteltuna. Liikenne- ja viestintäministeriö ja Hakapää ovat edelleen pitäneet merioikeusyleissopimuksen 227 artiklan eli ulkomaisten alusten syrjäntäkiellon kannalta ongelmallisena mahdollisuutta maksupäätöksen välittömään täytäntöönpanoon.

Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura on pitänyt tulkinnanvaraisena sitä, milloin huomattavan vahingon tai sen vaaran kynnys ylittyy, samoin kuin sitä, millaisia oikeusvaikutuksia on useamman pienemmän päästön sarjalla. Sisäasiainministeriön rajavartio-osasto on todennut, että Kaakkois-Suomen rajavartioston toimialueella öljypäästömaksuseuraamisen määrääminen voi tulla kysymykseen vain suppealla Virolahden kun-

taan kuuluvalla merialueella. Merivartioston merellisen erityisasiantuntemuksen ja rajavartiolaitoksen tehtävään koulutettavan henkilöstön koulutuskustannusten säästämiseksi päätöksentekoon osallistuvien rajavartioviranomaisten piiriä esitetään supistettavaksi. Rajavartio-osasto on vielä katsonut, että esitykseen tulisi lisätä muille viranomaisille selkeä velvoite avustaa ja antaa virka-apua rajavartiolaitokselle tälle säädettyäksi ehdotetun uuden tehtävän suorittamiseksi. Helsingin hovioikeus on pitänyt ongelmallisena viranomaisen valitusoikeuden rajaamista esitysluonnoksessa.

Lausuntokierroksen jälkeen esitysluonnosta on korjattu muun ohella sisäasiainministeriön rajavartio-osaston ehdotuksen perusteella kaavamalla päätöksentekoon oikeutettujen piiriä. Rajavartio-osaston ehdotuksesta esitykseen on lisätty säännös viranomaisten velvollisuudesta virka-avun antamiseen rajavartiolaitokselle. Liikenne- ja viestintäministeriön sekä Hakapään huomautuksesta esitysehdoista on korjattu niin, että öljypäästömaksupäätös voitaisiin panna täytäntöön vasta lainvoimaisena.

6. Riippuvuus muista esityksistä

Hallituksen esitys laiksi Suomen talousvyöhykkeestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 53/2004 vp) annettiin 23 päivänä huhtikuuta 2004. Laki Suomen talousvyöhykkeestä (1058/2004) ja eräät siihen liittyvät lainmuutokset ovat tulleet voimaan 1 päivänä helmikuuta 2005. Talousvyöhyke muodostuu Suomen aluevesiin välittömästi liittyvästä merialueesta, jonka ulkorajoista on sovittu asianomaisten valtioiden kanssa, ja se korvaa aikaisemman kalastusvyöhykkeen ja mannerjalustan. Talousvyöhykkeellä Suomi käyttää pääasiassa samoja oikeuksia kuin aikaisemmin kalastusvyöhykkeellä ja mannerjalustalla. Lisäksi Suomella on talousvyöhykkeellä kansainvälisen oikeuden mukainen lainkäyttövalta meriympäristön suojelussa samoin kuin muut rantavaltiolle kansainvälisen oikeuden mukaan kuuluvat oikeudet.

Öljypäästömaksu koskisi lähtökohtaisesti myös talousvyöhykkeellä tehtyjä päästöjä. Vaikka rikosoikeudellisten seuraamusten määräämistä talousvyöhykkeellä tapahtuneis-

ta kielletyistä päästöistä on jossakin määrin rajoitettu (merioikeusyleissopimuksen 230 artiklan 1 kappale), estettä ei sen sijaan olisi hallinnollisen seuraamusmaksun määräämiselle. Merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappale määrittelee ne puitteet, joissa rantavaltio voi käyttää oikeudellista toimivaltaa. Merioikeusyleissopimuksesta siten johdetaan, että öljypäästömaksun määrääminen on jouduttu sitomaan samanlaisiin edellytyksiin kuin talousvyöhykeuudistuksessa on tehty (päästön sitominen talousvyöhykkeellä huomattavan vahingon tai sen vaaran edellytyksiin, alusjätelain 5 a ja 28 c §, 1064/2004).

Talousvyöhykeuudistuksen yhteydessä rajavartiolaitoksen valvonta-alueeseen on laajennettu kuuluvaksi myös talousvyöhyke muuttamalla rajavartiolaitoksesta annetun lain (320/1999) 2 §:ää (1072/2004). Samalla muutettiin myös alusjätelakia, jonka 5 a §:ssä säädetään nyttemmin rajavartioviranomaisen oikeudesta talousvyöhykkeellä vaatia alukselta tietoja sekä tarkastaa ja pysäyttää alusmainitusta laista tarkemmin ilmenevin edellytyksin. Suomen talousvyöhykkeestä annetun lain 19 §:n mukaan rajavartiolaitos valvoo muutenkin talousvyöhykkeen hyödyntämistä sekä tutkimusta ja rakentamista talousvyöhykkeellä. Rajavartiolaitos on meripelastuslain (1145/2001) 3 §:n mukaan johtava meripelastusviranomainen, ja se vastaa meripelastustoimen järjestämisestä. Rajavartiolaitos toimii kaikilla merialueillamme meripelastustoimen tehtävien lisäksi myös sille sää-

dettyjen rajavalvonta- ja rajatarkastustehtävien suorittamiseksi.

Eduskunnan käsiteltäväksi on 11 päivänä helmikuuta 2005 annettu hallituksen esitys rajavartiolaitosta ja rajavyöhykettä koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (HE 6/2005 vp). Esitykseen sisältyy muun ohella lakiehdotukset kalastuslain (286/1982), luonnonsuojelulain (1096/1996) ja muinaismuistolain (295/1963) muuttamisesta. Esitykseen sisältyvillä laeilla rajavartiolaitokselle tulisi entistä laajemmat rikostutkintavelvollisuudet, ja rajavartiolaitoksen tehtävänä olisi myös valvoa entistä laajemmin ympäristönsuojelua koskevien säännösten noudattamista. Mikäli öljypäästömaksusäätely hyväksytään ja vahvistetaan myöhemmin kuin hallituksen esitykseen sisältyvä laki (ehdotus) henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa, asia nousee esille tarve viimeksi mainitun säädöksen 22 §:n 1 momentin 6 kohdan muuttamisesta niin, että siihen lisätään maininta öljypäästömaksusta vastaavalla tavalla kuin liikenteenharjoittajan seuraamusmaksun kohdalla on tehty. Rajavartiolaitoksella tulisi näet olla mahdollisuus saada asianomaisista rekistereistä tietoja öljypäästömaksun määräämistä varten.

Vielä todettakoon, että liikenne- ja viestintäministeriö on 14 päivänä toukokuuta 2004 asettanut toimikunnan valmistelemaan alusjätelain kokonaisuudistusta. Toimikunnan toimikausi päättyy 31 päivänä joulukuuta 2005.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

1.1. Laki aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä

19 b §. Pykälän *1 momentin* mukaan öljypäästömaksu määrättäisiin öljyn tai öljyptoisien seoksen päästökiellon rikkomisesta. Öljyn päästökiellon rikkominen arvioidaan 10 §:n nojalla. Samalla on otettava huomioon 11 §:n säännökset, jotka mahdollistavat päästökiellosta poikkeamisen erikseen säännellyissä tilanteissa. Pykälän mukaan päästökielto ei koske esimerkiksi tilanteita, joissa päästäminen on tarpeen aluksen turvallisuuden varmistamiseksi tai ihmishengen pelastamiseksi taikka joissa öljyn veteen pääseminen aiheutuu aluksen tai sen varusteiden vahingoittumisesta ja kaikkiin kohtuullisiin toimenpiteisiin on ryhdytty vahingoittumisen jälkeen. Lisäksi alusjäteasetuksen 3 §:n mukaan päästökielto ei koske Marpol 73/78 -yleissopimuksen I liitteessä esitetyllä tavalla käsitellyn pilssiveden päästämistä veteen, kun alus on vähintään neljän meripeninkulman etäisyydellä lähimmästä maasta.

Lain 11 §:n 2 momentista ilmenee, ettei öljyn päästökiellosta poikkeaminen kuitenkaan tapauksia, joissa öljypäästön aiheututtua aluksen tai sen varusteiden vahingoittumisesta laivanisäntä tai aluksen päällikkö on joko tahallisesti aiheuttanut vahingon tai toiminut huolimattomasti tietoisena siitä, että öljyvahinko todennäköisesti seuraisi. Tuossa tilanteessa voidaan siten määrätä öljypäästömaksu. Öljyn päästökiellosta poikkeaminen ei tule kysymykseen myöskään silloin, kun öljypäästön aiheututtua aluksen tai sen varusteiden vahingoittumisesta (11 §:n 1 momentin 2 kohta) kaikkiin kohtuullisiin toimenpiteisiin ei ole ryhdytty vahingoittumisen jälkeen. Öljypäästömaksu voi tulla kysymykseen tällaisessakin tilanteessa. Myös Ruotsissa viimeksi mainitun kaltainen tilanne on erikseen säädetty kuuluvaksi seuraamusmaksun (vattenföroreningsavgift) piiriin.

Jos kauttakulussa oleva ulkomainen alus on syyllistynyt kiellettyyn öljypäästöön talousvyöhykkeellä, öljypäästömaksun lisäedellytyksenä on, että päästöstä aiheutuu huomattavaa vahinkoa tai sen vaaraa Suomen ranta- viivalle tai siihen liittyville eduille taikka Suomen aluemerren tai talousvyöhykkeen luonnonvaroille. Asiaa on käsitelty lähemmin edellä yleisperustelujen kohdassa 3.2. Kussakin yksittäistapauksessa olisi voitava todeta, että tapahtuneesta rikkomuksesta on selvää objektiivista näyttöä (merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappale). Tätä on voitua saada lento- tai muun valvonnan taikka alukselta alusjätelain mukaisesti vaadittujen tietojen tai aluksen tarkastuksen yhteydessä (5a ja 5 b §).

Suomen talousvyöhyke on maantieteellisten olosuhteiden vuoksi suhteellisen kapea. Suuri osa havaituista päästöistä sellaisilla Suomen lähialueilla, jotka talousvyöhyke kattaa, onkin tapahtunut aivan aluevesirajan tuntumassa ja siten jopa lähempänä kuin 12 meripeninkulman etäisyydellä rannikon perusviivasta. Epäsuotuisien sääolosuhteiden vallitessa öljyn leviäminen voi olla nopeata. Jos öljypäästö on tapahtunut talousvyöhykkeellä esimerkiksi niin, että öljy merivirtojen tai tuulen suunnan vuoksi uhkaa joutua rantaan, voitaisiin lähteä siitä, että lainkohdassa tarkoitetut huomattavan vahingon tai sen vaaran edellytykset täyttyvät. Maan- ja luonnontieteellisten syiden vuoksi kynnys huomattavan vahingon tai vaaran edellytysten ylitymisessä ei välttämättä ole kovinkaan korkealla. Päästön vaikutukset olisi kuitenkin aina arvioitava tapauskohtaisesti.

Vähäisistä päästöistä ei ole tarkoitus asettaa maksuseuraamusta. Vähäisillä päästöillä tarkoitetaan määrältään pieniä ja vaikutuksiltaan vähäisiä päästöjä. Määrän tarkempi tämentäminen ei ole tässä yhteydessä mahdollista, vaan asia jää viime kädessä käytännön arvioinnin varaan. Maksutaulukon (19 c §) mukaan alle 50 litran päästöstäkin voidaan määrätä öljypäästömaksu. Määrältään vähäisenkin öljypäästö voi olla ympäristövaiku-

tuksiltaan merkittävä, jos päästö sijoittuu luonnonolosuhteiltaan herkälle alueelle kuten sisäsaaristoon taikka luonnonsuojelu- tai lintualueelle. Vuodenajalla on lisäksi merkitystä ympäristönäkökohtia punnittaessa. Päästön vähäisyyttä koskeva kriteeri edellyttää siten myös ympäristövaikutusten arvioimista. Esimerkiksi Ruotsissa on katsottu, että jos päästö on ollut hyvin pieni, ja se on haihtunut nopeasti auringossa sekä se on tapahtunut muualla kuin luonnonolosuhteiltaan kovin herkällä alueella, kysymys saattaa olla vähäiseksi luokiteltavasta päästöstä.

Ajallisessa tai teknisessä yhteydessä olevaa useamman pienemmän päästön sarjaa pidettäisiin yhtenä öljypäästönä.

Samalla tavalla kuin päästökiellon kohdalla, öljypäästömaksun on tarkoitus koskea sekä öljyä että öljypitoista seosta. Alusjätelain 2 a §:n 10 kohdan mukaan laissa tarkoitetaan öljyllä kivennäisöljyä kaikissa muodoissaan, raakaöljy, polttoöljy, öljyliete, öljyjäte ja jalostetut tuotteet mukaan luettuina. Saman säännöksen 11 kohdan mukaan öljypitoisella seoksella tarkoitetaan seosta, joka sisältää öljyä.

Alusjätelain 2 a §:n 7 kohdan mukaan Suomen vesialueella tarkoitetaan sisäisiä aluevesiä, aluemerta ja sisävesialuetta. Alueellisesti öljypäästömaksu rajattaisiin koskemaan Suomen sisäisiä aluevesiä, aluemerta sekä Suomen talousvyöhykettä. Mainittu alueellinen rajaus koskisi myös suomalaisia aluksia. Kysymystä öljypäästömaksujärjestelmän alueellisesta soveltamisalasta on käsitelty yleisperustelujen kohdassa 3.2.

Lain 2 a §:ssä määritellään myös aluksen käsite. Mainitun 2 a §:n 1 kohdan mukaan sanotussa laissa tarkoitetaan aluksella jokaisista vesikulkuneuvoa, mukaan luettuina kantosiipialukset, ilmatyynyalukset, vedenalaiset alukset ja kelluvat alukset sekä kiinteät ja kelluvat alustat. Lainkohdassa määritellään erikseen myös öljysäiliöaluksen, kemikaalisäiliöaluksen, huvialuksen ja kalastusaluksen käsitteet. Öljypäästömaksu voitaisiin määrätä kaiken tyypisille aluksille, kuten huviveneille, rahtialuksille ja öljysäiliöaluksille. Alustyyppillä ei siten ole merkitystä maksun edellytyksiä harkittaessa.

Lain 32 §:n mukaan alusjätelain estämättä on noudatettava, mitä vieraan valtion omis-

taman aluksen tai sota-aluksen oikeudellisesta asemasta on kansainvälisten sopimusten mukaan määrätty. Säännöksellä viitataan muun muassa YK:n merioikeusyleissopimuksen 236 artiklaan, jonka mukaan yleissopimuksen määräyksiä meriympäristön suojelusta ja säilyttämisestä ei sovelleta sotaluksiin, apualuksiin tai muihinkaan valtion omistamiin tai käyttämiin aluksiin tai ilma-aluksiin, joita käytetään kyseisellä hetkellä muihin kuin valtion kaupallisiin tehtäviin. Marpol 73/78 -yleissopimuksen 3 artiklan 3 kappaleeseen sisältyy vastaava määräys täysivaltaisesta koskemattomuudesta. Alusjätelain 32 §:ää on sovellettava myös öljypäästömaksuasioissa.

Maksuvelvollisuuden perusteena käytettäisiin objektiivista vastuuta, joten maksuvelvollisuuden syntyminen ei edellyttäisi sen selvittämistä, toimiko joku aluksella tahallisesti tai tuottamuksellisesti. Maksun määräävän viranomaisen tehtävänä olisi kuitenkin osoittaa, onko päästö peräisin asianomaiselta alukselta. Objektiivisen näytön vaatimusta ja asian selvittämistä on käsitelty lähemmin yleisperustelujen kohdassa 3.2. Kun oikeudelliset edellytykset täyttyvät, viranomaisen tehtävänä olisi maksun määrääminen. Hallinnollista tarkoituksenmukaisuusharkintaa, mikä ilmaistaisiin ”voidaan määrätä” -lausekkeella, ei näihin maksuasioihin ole tarkoitus sisällyttää.

Pykälän 2 momentin mukaan öljypäästömaksu määrättäisiin aluksen omistajalle tai laivanisännälle. Aluksen omistaja on aluksen rekisteröity omistaja tai rekisteröinnin puuttuessa se, joka omistaa aluksen. Suomalaisen aluksen osalta sovelletaan alusrekisterilain (512/1993) säännöksiä siitä, että kauppamerenkulkuun käytettävä alus on merkittävä alusrekisteriin (1 §). Rekisteriin tulee tällöin merkittäväksi muun muassa aluksen tunnistetiedot ja tiedot aluksen omistajasta (9 §). Aluksen omistaja on siten periaatteessa veraten yksinkertaista selvittää alusrekisteristä. Ulkomailta on käytössä samantyyppisiä rekistereitä.

Laivanisännän käsite puolestaan kattaa ne tahot, jotka vastaavat aluksen käytöstä merenkulkuun. Merilain 7 luvun 1 § sisältää yleiset säännökset laivanisännän vastuusta. Laivanisännän käsitettä ei sen sijaan ole

merilaissa määritelty. Oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa on katsottu, että laivanisäntä on se taho, joka varustaa, miehittää ja käyttää alusta merenkulkuun. Laivanisännällä tarkoitetaan siten esimerkiksi aluksen vuokraajaa (leasing, bare-boat -rahtaus). Useamman tahon hoitaessa alukseen liittyviä toimintoja on katsottu, että laivanisäntä olisi se, jolla on aluksen päällikön välityksellä merenkullinen määräysvalta alukseen. Viimeksi mainitun kannan voitaisiin katsoa olevan sovellettavissa myös öljypäästömaksuasioissa, koska öljypäästö liittyy suoraan aluksen merenkulliseen eikä kaupalliseen käyttöön.

Maksuvelvollisen määrittely tapahtuu sen ajankohdan mukaan, kun kielletty öljypäästö tapahtui.

Öljypäästömaksu voidaan määrätä joko aluksen omistajalle tai laivanisännälle. Koska öljypäästö liittyy suoraan aluksen käsittelyyn, olisi kuitenkin tarkoituksenmukaista, että öljypäästömaksu määrättäisiin ensisijaisesti laivanisännälle, joka tosiasiallisesti vaikuttaa aluksen käyttöön. Ulkomaisen aluksen kohdalla laivanisännän selville saaminen saattaa kuitenkin joissakin tilanteissa olla vaikeaa. Tällaisessa tilanteessa maksun määrittäminen aluksen rekisteriin merkitylle tai muulla luotettavalla tavalla ilmenevälle omistajalle tulee ajankohtaiseksi. Koska nykyään on yhä tavallisempaa, että aluksen omistaja ei itse toimi laivanisäntänä, öljypäästömaksua ei voitaisi määrätä aluksen omistajalle siinä tapauksessa, että tämä osoittaa laivanisännän, joka on käyttänyt alusta omistajan asemesta. Aluksen omistajan tulee tällöin siis osoittaa se laivanisäntä, johon maksuvelvollisuus voidaan kohdistaa.

Suomen lipun alla purjehtivien alusten osalta aluksen käytöstä vastaava taho on tavallisesti vaikeuksista selvitettävissä. Ulkomaistenkin alusten osalta selvitystyössä on mahdollista käyttää apuna niitä tunnustietoja, joita aluksista saadaan erilaisten käytössä olevien ilmoittautumisjärjestelmien kautta. Suomenlahden alusliikenne siirtyi 1 päivänä heinäkuuta 2004 pakolliseen ilmoittautumisjärjestelmään (ns. GOFREP ja siihen sisältyvä liikenteen seurantarjestelmä), jonka rajoissa kaikki alukset, joiden bruttovetoisuus on vähintään 300, joutuvat ilmoittamaan muun muassa aluksen nimen sekä radiokut-

sutunnuksen tai IMO -numeron tai MMSI-numeron. Kaikista Suomen satamiin kohdistuvista aluskäynneistä tehdään puolestaan alusilmoitus PortNet-järjestelmään. Ulkomaisten alusten osalta aluksen käytöstä vastaavaa tahoja olisi mahdollista pyrkiä selvittämään myös laivameklareiden kautta.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin vastuunjaosta laivanisännistöyhtiössä. Merilain 5 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan vastuu ja kautuu laivanisännistöyhtiössä pääsääntöisesti kunkin laivanisännän laivaosuuden mukaisessa suhteessa. Öljypäästömaksun maksu- vastuu olisi tästä poiketen yhteisvastuullinen, niin kuin maksuissa ja korvauksissa yleensäkin.

Pykälän 4 momentissa lähdetään siitä, ettei öljypäästömaksu koskisi poliisin, tullin, puolustusvoimien eikä rajavartiolaitoksen aluksia. Sen sijaan rikosoikeuden kannalta valtion viranomaiset ja laitokset eivät ole muista poikkeavassa asemassa, paitsi että rikosoikeudellinen yhteisvastuu ei tule kysymykseen, jos rikos on tehty käytettäessä julkista valtaa.

19 c §. Pykälän 1 momentin mukaan maksu määrättäisiin päästön määrän ja aluksen koon perusteella, ja siinä noudatettaisiin samaa periaatetta kuin Ruotsin lainsäädännössä. Asiaa on käsitelty tarkemmin yleisperustelujen kohdassa 3.2. Maksutaulukon käyttämisellä pyritään kaavamaisuuteen, mikä palvelee osaltaan maksujärjestelmän tehokkuustavoitteita ja ennakoitavuutta.

Päästön määrän arvioinnissa tarvitaan öljyn peittämän alueen laajuus (pinta-ala) ja eri värien prosenttiosuudet koko lautan pinta-alasta. Lentokoneesta tai helikopterista tehtävä lautan värieroihin perustuva tilavuuden arviointi antaa yleensä melko totuudenmukaisen lopputuloksen, sillä eri paksuiset öljykerrokset heijastavat ja taivuttavat valoa eri tavoin. Kerrospaksuuden ja lautan värin välillä on siis olemassa tietty suhde. Veteen joutuneen öljyn määrä voidaan arvioida Oil Appearance Code -taulukon avulla. Taulukon arvot on saatu laboratoriotestien ja öljypäästöjen kontrolloitujen merikokeiden perusteella. Mereen päästetyn öljymäärän arvioinnissa voidaan käyttää myös muita keinoja, jos arviointi ei ole ollut mahdollista lentovalvonan yhteydessä esimerkiksi sääolosuhteiden

vuoksi. Jos määrä ei ole riittävän varmasti todennettavissa, maksu voitaisiin tilanteen mukaan määrätä maksutaulukon alimman päästömäärän perusteella.

Pykälän 2 momentin mukaan aluksen koolla (bruttovetoisuudella) tarkoitettaisiin puolestaan alukselle annetusta mittakirjasta ilmenevää suurinta vetoisuutta, sellaisena kuin se on määritelty vuoden 1969 kansainvälisen aluksenmittausyleissopimuksen (SopS 31/1982) liitteessä I.

Esimerkiksi jos valvontalentokoneen miehistön laskelman perusteella öljylautan tilavuus on 3,74 m³ eli 3 740 litraa, ja alus kuuluu luokkaan 3 001 – 15 000 GT, alukselle päästöstä määrättävän maksun määrä olisi 12 834 euroa lisättynä 3 081 eurolla (3 x 1 027 euroa) eli yhteensä 15 915 euroa.

19 d §. Pykälässä säädettäisiin öljypäästömaksujärjestelmään kuuluvasta mahdollisuudesta saada vapautus tai lievennys maksun suorittamisesta. Tällä tasapainotetaan maksujärjestelmän ankaruutta. Poikkeamisperusteet on haluttu samalla kuitenkin rajata suhteellisen tiukkoihin kriteereihin, jotka ilmentävät maksun ilmeistä kohtuuttomuutta. Näitä kriteereitä on tarkasteltu lähemmin yleisperusteiden kohdassa 3.2. Päätöksenteon tulisi kaiken kaikkiaan perustua tapauskohtaiseen harkintaan lähtien siitä, että maksusta vapauttamiselle tai maksun alentamiselle olisi oltava selkeä kynnys, jotta tätä lainkohtaa ei ryhdyttäisi käyttämään keinona järjestelmän vesitymiseen.

19 e §. Pykälän 1 momentin mukaan öljypäästömaksua ei voitaisi määrätä sille, joka on lainvoimaisesti tuomittu rangaistukseen kyseisestä öljypäästöstä. Samasta päästöstä ei siten voida määrätä samalle taholle (luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle) sekä rikosoikeudellista että hallinnollista seuraamusta. Jotta rikosoikeudellisella rangaistuksella olisi ehdotetut oikeusvaikutukset, sitä koskevan tuomion olisi oltava lainvoimainen. Sen sijaan se, että aluksen päällikkö on tuomittu rikosoikeudelliseen rangaistukseen, ei estä öljypäästömaksun määräämistä samasta päästöstä aluksen omistajana tai laivanisäntänä olevalle oikeushenkilölle. Öljypäästömaksun suhdetta rikosoikeudelliseen rangaistukseen on käsitelty lähemmin yleisperustelujen kohdassa 3.2.

Pykälän 2 momentin mukaan öljypäästömaksun määränneen viranomaisen olisi poistettava maksu, jos se, jolle on määrätty öljypäästömaksu, myöhemmin tuomitaan rangaistukseen samasta öljypäästöstä. Mainittu säännös osoittaa rikosoikeudellisen järjestelmän olevan edelleen ensisijainen öljypäästömaksuun nähden. Edellytyksenä olisi rikosuomion lainvoimaisuus. Poistaminen tapahtuisi hakemuksesta. Intressi hakemuksen tekemiseen olisi lähtökohtaisesti sillä, jolle öljypäästömaksu on määrätty. Kun maksupäätös on poistettu ja siitä on ilmoitettu oikeusrekisterikeskukselle, viimeksi mainittu palauttaa maksun sakon täytöntöönpanosta annetun lain 22 §:n nojalla. Edellytyksenä luonnollisesti on, että maksu on suoritettu tai se on peritty maksuvelvolliselta.

19 f §. Pykälän 1 momentin mukaan öljypäästömaksun määräisi rajavartiolaitos. Rajavartiolaitoksessa maksusta päättäisi merivartioston komentaja, apulaiskomentaja tai meritoimiston päällikkö. Käytännössä öljypäästömaksun määrääminen voisi konkretisoitua Suomenlahden merivartioston tai Länsi-Suomen merivartioston alueella.

Rajavartiolaitoksella olisi hallintolain 31 §:n mukaisesti asian selvittämismaksuvelvollisuus. Rajavartiolaitoksen tulisi siten tarvittaessa kuulla ennen päätöksentekoa Suomen ympäristökeskusta päästön määrästä sekä sen vahingollisuudesta ja ympäristövaikutuksista.

Rajavartiolaitoksen olisi hallintolain 54 §:n mukaan annettava tekemänsä päätös viipymättä tiedoksi asianosaiselle. Päätöksen tiedoksianto on käsitelty tarkemmin 19 l §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa. Päätöksentekoviranomainen voisi tarvittaessa korjata päätöksessä olevan asia- tai kirjoitusvirheen sillä tavalla kuin hallintolain 50–53 §:ssä säädetään.

Pykälän 2 momentin mukaan öljypäästömaksu määrättäisiin maksettavaksi valtiolle.

19 g §. Pykälän 1 momentissa on viitattu siihen, että alusturvallisuuden valvontaviranomaisella sekä rajavartioviranomaisella ja poliisilla on 5 §:n 2 momentin mukaan tapahtuneiden päästöjen selvittämiseksi oikeus suorittaa aluksella muitakin kuin alusturvallisuuden valvonnasta annetun lain (370/1995)

mukaisia tarkastuksia, kuten ottaa näytteitä vedessä havaitun öljyn tai muun vahingollisen aineen alkuperän selvittämiseksi. Suomalaisen aluksen osalta säännöksen soveltamisalaa ei ole rajoitettu alueellisesti, kun taas ulkomaiselta alukselta edellytetään satamassa tai ankkurissa oloa Suomen vesialueella tai purjehtimista Suomen vesialueella. Mainitut viranomaiset voivat 5 §:n 3 momentissa säädetyillä edellytyksillä myös pysäyttää aluksen sen ollessa satamassa tai ankkurissa Suomen vesialueella. Sama koskee suomalaista alusta sen purjehtiessa Suomen vesialueella tai sen ulkopuolella ja ulkomaista alusta sen purjehtiessa Suomen vesialueella.

Lain 5 §:ssä olevia toimenpiteitä ei voida aina kohdistaa ulkomaiseen alukseen silloin, kun alus purjehtii Suomen aluemerellä, koska rantavaltion on tuossa tilanteessa noudatettava merioikeusyleissopimuksen 220 artiklassa asetettuja toimivaltarajoituksia. Lain 5 a §:ssä onkin lähdetty siitä, että 5 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettuihin toimenpiteisiin voidaan ryhtyä ainoastaan silloin, kun on perusteltua syytä epäillä, että aluemerellä purjehtiva ulkomainen alus on siellä ollessaan aiheuttanut päästöjä.

Lain 5 a §:ään on talousvyöhykeuudistuksen yhteydessä lisätty uusi 2–5 momentti. Nämä momentit koskevat yhtäältä ulkomaista alusta, joka purjehtii Suomen aluemerellä tai talousvyöhykkeellä ja jolta epäillään rikotun alusjätelainsäädäntöä Suomen talousvyöhykkeellä, ja toisaalta ulkomaista alusta, joka purjehtii Suomen talousvyöhykkeellä ja jolta epäillään rikotun alusjätelainsäädäntöä Suomen aluemerellä ennen talousvyöhykkeelle saapumista. Kysymykseen voi tulla tietojen vaatiminen alukselta, aluksen tarkastaminen tai aluksen pysäyttäminen. Näille toimenpiteille on asetettu omat säännöksistä ilmevät korotetut edellytyksensä. Talousvyöhykettä koskeva erityissääntely perustuu merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 3, 5 ja 6 kappaleeseen. Lain 5 b §:n uusissa momentteissa säädetään merioikeusyleissopimuksen 226 artiklan mukaisesti ulkomaisen aluksen tutkimisesta.

Pykälän 2 ja 3 momentissa säädettäisiin maksusaatavan turvaamistoimista. Rajavartiolaitos voisi päättää öljypäästömaksua koskevasta aluksen pysäyttämisestä 5 ja 5 a §:n

edellytysten vallitessa. Näiden edellytysten arvioiminen nojautuu tapauskohtaiseen kokonaisharkintaan. Talousvyöhykeuudistukseen liittyen esimerkiksi Suomen aluemerellä tai talousvyöhykkeellä purjehtiva ulkomainen alus voitaisiin pysäyttää Suomen talousvyöhykkeellä tehdyn kielletyn öljypäästön vuoksi ainoastaan silloin, kun tapahtuneesta päästöstä aiheutuu Suomen rantaviivalle tai siihen liittyville eduille taikka aluemerellä tai talousvyöhykkeen luonnonvaroilta huomattavaa vahinkoa tai sen vaaraa.

Lisäedellytyksenä öljypäästömaksuasiassa on, että aluksen pysäyttäminen on perusteltua maksusaatavan turvaamiseksi maksuvelvolliselta. Lainkohdassa ei siten ole pohjimmaltaan kysymys tutkintakeinojen käyttämisestä, vaan seuraamusmaksusaatavan turvaamisesta. Jos pysäyttämispäätös tehdään ennen maksupäätöksen tekemistä, sen on nojauttava lisäksi perusteltuun syyhyn. Asiassa tulisi voida olla riittävän varmasti pääteltävissä, ettei maksu ole kohtuudella saatavissa maksuvelvolliselta.

Vakuuden asettamista on tarkasteltu yleisperustelujen kohdassa 3.2. Vakuus asetettaisiin rajavartiolaitokselle, ja se määrättäisiin sen suuruiseksi kuin öljypäästömaksu arviolta tulisi olemaan. Vakuuden, eli tässä tapauksessa rahasuorituksen, tallettamisesta olisi voimassa, mitä rahan, arvo-osuuksien, arvopaperien tai asiakirjain tallettamisesta velan maksuna tai vapautumiseksi muusta suositusvelvollisuudesta annetussa laissa (281/1931) säädetään. Vakuus olisi palautettava sen asettajalle, kun edellytyksiä sen päättämiseksi ei enää ole. Vakuus siirtyisi maksun täytäntöönpanon yhteydessä oikeusrekisterikeskukselle.

Pysäyttämispäätöstä ja vakuuden asettamispäätöstä olisi noudatettava muutoksenhusta huolimatta. Jos öljypäästömaksun maksamisesta on asetettu vakuus tai jos ei muutoin enää ole perusteita aluksen pysäyttämiseksi, pysäytysmääräys olisi välittömästi peruutettava. Päätös aluksen pysäyttamisestä olisi voimassa enintään 14 päivää päätöksen antamisesta lukien.

Pykälän 4 momentissa oleva ilmoitusvelvollisuus lippuvaltiolle johtuu merioikeusyleissopimuksen 231 artiklan määräyksistä, joiden mukaan ulkomaiseen alukseen kohdis-

tuvista merioikeusyleissopimuksen XII osan 6 osaston mukaisista täytäntöönpanotoimista on viipymättä ilmoitettava aluksen lippuvaltiolle. Käytännössä ilmoitus olisi tehtävä lippuvaltion lähimmälle diplomaattiedustajalle tai konsuliviranomaiselle.

19 h §. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin aluksen omistajan tai laivanisännän kuulemisesta. Kuulemisperiaatteen keskeistä merkitystä hyvän hallinnon takeena on käsitelty yleisperustelujen kohdassa 3.2. Kuulemisen yhteydessä asianosaiselle olisi varattava tilaisuus antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Asianosaiselle on samalla varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta.

Kuulemisen toteuttamiseen liittyy myös määräaika, jonka on ehdotuksen mukaan oltava asian laatuun nähden riittävä. Määräajan pituus riippuu asian luonteesta siten, että monimutkaisessa ja paljon asiakirjoja sisältävässä asiassa määräaika on luonnollisesti pidempi kuin yksinkertaisessa asiassa. Öljypäästömaksua koskevassa sääntelyssä on pyritty mahdollisimman yksinkertaiseen, osin jopa kaavamaiseen menettelyyn. Tapahtuneesta päästöstä hankitaan selvitys (näyttö), ja maksu määrätään laissa säädetyn taulukon mukaan. Asiassa hankittu selvitys ei välttämättä muodostu laajaksi, joskin myös muunlaisia tilanteita on ennakoitavissa. Mikäli kysymys on kuitenkin edellä kuvaillusta perustilanteesta, riittävänä voidaan pitää suhteellisen lyhyttä määräaika selityksen antamiselle. Minimissään määräaika voisi olla 14 päivää.

Kuuleminen tulisi toimittaa suomen tai ruotsin kielellä. Yleisenä kielenä merenkulussa on englanti. Oikeusturvanäkökohdista katsottuna ja hallintolain 26 §:ään viitaten viranomainen voisi tarvittaessa laatia kuulemispyyntönsä ja siihen liittyvät asiakirjat englannin kielellä. Tämä voisi tapahtua laittamalla esimerkiksi tämänkielisiä lomakkeita öljypäästömaksuasioita varten.

Kuulemisen käytännön toimittamisesta kuten kuulemisesta ilmoittamisesta säädetään hallintolain 6 luvussa. Jos kaikkia asiakirjoja ei toimiteta asianosaisen nähtäväksi kuulemisesta ilmoittamisen yhteydessä, asianosaiselle on hallintolain 36 §:n mukaisesti varattava

mahdollisuus tutustua näihin asiakirjoihin asianomaisessa virastossa tai muussa tarkoitukseen sopivassa paikassa. Myös suullinen kuuleminen on mahdollinen, mutta hallintolain 37 §:n mukaan ainoastaan asianosaisen nimenomaisesta tahdonilmaisesta.

Kuulemispyynnön voisi antaa tiedoksi esimerkiksi hallintolain 55 §:ssä mainittuna tavallisena tiedoksiantona. Tällainen tiedoksianto voisi tulla kysymykseen ainakin silloin, kun kuultavan kotipaikka on Suomessa tai ulkomaisella kuultavalla on täällä edustaja. Tuolloin asiakirjat lähetettäisiin kuultavalle postitse kirjeellä. Asiassa voitaisiin käyttää myös sähköistä tiedoksiantomenettelyä, sillä tavalla kuin sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003) säädetään. Mainitun lain 19 §:stä muun ohella ilmenee, että asiakirja voidaan antaa tiedoksi asianomaiselle sähköisenä viestinä hänen ilmoittamallaan tavalla. Tavallisen tiedoksiannon käyttäminen luonnollisesti edellyttäisi, että vastaanottajan postiosoite on viranomaisen tiedossa. Hallintolain 59 §:n 2 momentin mukaan vastaanottajan katsottaisiin saaneen asiasta tiedon seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä, jollei muuta näytetä. Tuosta ajankohdasta alkaisi siten kulua kuulemiselle varattu määräaika. Tarvittaessa voitaisiin turvautua muihin tiedoksiantotapoihin.

Tiedoksiannosta ulkomaille säädetään hallintolain 63 §:ssä. Tältä osin voidaan viitata, mitä 19 l §:n 1 momentin perusteluissa on lausuttu. Asiassa voivat tulla sovellettaviksi EU:n oikeusapuyleissopimuksen määräykset kuten tiedoksiantoa koskeva 5 artikla ja oikeusapupyyntöjen toimittamista koskeva 6 artikla. Ensiksi mainitun artiklan 3 kappaleen mukaan jos on aihetta olettaa, ettei vastaanottaja ymmärrä kieltä, jolla asiakirja on laadittu, asiakirja tai ainakin sen pääkohdat on käännettävä jollekin sen jäsenvaltion kielistä, jonka alueella vastaanottaja on. Jos asiakirjan lähettävä viranomainen tietää, että vastaanottaja ymmärtää vain jotakin muuta kieltä, asiakirja tai ainakin sen pääkohdat on käännettävä kyseiselle kielelle. Aluksen omistajan tai laivanisännän kuuleminen voitaisiin siten suorittaa postitse tai viranomaisteitse mainittujen artiklojen nojalla Postitse tapahtuvassa tiedoksiannossa asiakirjat voitaisiin

lähettää tarvittaessa suoraan kuultavan ilmoittamaan osoitteeseen. Samalla olisi varmistettava, että kuultavalla on riittävän pitkä aika selityksen antamiseen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kuulemisperiaatteesta poikkeamisesta. Säännöksessä on lähdetty siitä, että jos 19 g §:n 2 momentissa mainitun päätöksen tarkoituksen toteutuminen saattaa muuten vaarantua, asian saa ratkaista asianosaista kuulematta. Poikkeaminen voisi siis tulla kysymyksen aluksen pysäyttämisestä ja/tai vakuuden asettamisesta päätettäessä. Pysäyttämässä on kysymys enintään 14 päivää kestävästä turvaamistoi- mesta, joka tulee lopettaa esimerkiksi silloin, kun öljypäästömaksun maksamisesta on as- tettava vakuus. Vakuus puolestaan olisi palau- tettava sen asettajalle heti, kun edellytyk- siä sen pitämiseksi ei enää ole. Kuuleminen saattaisi vaarantaa näiden päätösten tarkoi- tuksen toteutumisen kuten aluksen omistajan tai laivanisännän saamisen tehokkaassa men- netelyssä vastuuseen kielletystä öljypäästös- tä.

Pykälän 3 momentin osalta voidaan viitata merilain 6 luvun säännöksiin, joissa on sää- detty aluksen päällikön tehtävistä. Mainitun 6 luvun 13 §:n 1 momentista ilmenee, että aluksen päällikkö voi tehdä määrättyjä oike- ustoimia laivanisännän puolesta. Päällikkö voi siten edustaa laivanisäntää. Päällikön asemavaltuutuksesta ei sen sijaan ole yleistä kansainvälistä sääntelyä. Esillä olevassa lainkohdassa on lähdetty siitä, että aluksen päällikkö edustaisi tarvittaessa maksuvelvol- lista. Ulkomaisten alusten kohdalla tämä voi- si tulla kysymykseen ainakin aluevesillä. Sääntelyn lähtökohtana olisi järjestelmän tehokkuuden turvaaminen. Aluksen päällikölle voitaisiin toimittaa tiedoksi kuulemisasiakir- jat mutta myös maksupäätös silloin, kun alus esimerkiksi poikkeaa Suomen satamaan. Vertailun vuoksi voidaan viitata alusturvalli- suuden valvonnasta annetun lain (370/1995) 12 §:n 2 momenttiin, jossa ulkomaisten alus- ten kysymyksessä ollessa pidetään asian- omaisen kuulemisena päällikön kuulemistä tarkastuksen yhteydessä.

19 i §. Pykälän mukaan viranomaisen olisi annettava rajavartiolaitokselle öljypäästö- maksua koskevan tehtävän suorittamiseksi sellaista tarpeellista virka-apua, jonka anta-

miseen asianomainen viranomainen on toi- mivaltainen. Esimerkiksi poliisin tulisi tarvit- taessa avustaa rajavartiolaitosta öljypäästö- maksuasoiden selvitystyössä. Silloin, kun poliisin, tullin tai puolustusvoimien alus on lähimpänä laittomasta öljypäästöstä epäiltyä alusta, virka-apua saatetaan tarvita esimer- kiksi myös aluksen pysäyttämiseksi tai va- kuuden saamiseksi.

19 j §. Pykälän mukaan jos tiedon antami- sesta ei aiheutuisi haittaa asian selvittämisel- le, esitutkintaviranomaisella olisi viranomai- ten toiminnan julkisuudesta annetun lain sa- lassapitosäännösten estämättä oikeus luovut- taan rajavartiolaitokselle sellaisia laittoman öljy- päästön esitutkinnassa esille tulleita tietoja, joilla voi olla merkitystä päätettäessä öljy- päästömaksun määrittämisestä samasta öljy- päästöstä. Tietojen antaminen olisi lähtökohtai-aisesti esitutkintaviranomaisen harkinnassa lähtien siitä, ettei sellaista tietoa luovutettaisi, joka kuuluisi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 11 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettuun asianosaiseltakin sa- lassa pidettävään esitutkinta-aineistoon. Säännöksen olisi tarkoitus koskea tietojen luovuttamista myös silloin, kun rajavartiolaitos itse toimii esitutkintaviranomaisena. Ra- javartioviranomainen voisi siten esitetyin rajoituksin hyödyntää esitutkinnan yhteydessä saamia tietoja öljypäästömaksun määrittä- misessä. Asiaa on tarkasteltu lähemmin yleisperustelujen kohdassa 3.2.

19 k §. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin toimivaltaisesta tuomioistuimesta öljypääs- tön maksuasioissa. Maksun määrittämis päätök- sestä sekä 19 g §:n 2 momentissa tarkoitettu- ta aluksen pysäyttämispäätöksestä ja vakuu- den asettamispäätöksestä valitettaisiin Hel- singin käräjäoikeudessa toimivaan merioi- keuteen. Helsingin käräjäoikeuden valintaa näiden asioiden oikeuspaikaksi on perusteltu yleisperustelujen kohdassa 3.2.

Pykälän 2 momentin mukaan merioikeus olisi päätösvaltainen merilain 21 luvun 1 §:n 3 momentissa tarkoitettussa kokoonpanossa. Öljypäästömaksuvalitukset ratkaistaisiin siten lähtökohtaisesti asiantuntijajäsenten läsnä ollessa. Asiantuntijoiden läsnäolo ei kuiten- kaan olisi tarpeellista ainakaan merkityksel- tään vähäisemmissä maksuvalituksissa. Eri- tyiskokoonpanon kysymyksessä ollessa lau-

tamiehet eivät osallistuisi öljypäästömaksuvalitusten käsittelyyn merioikeudessa.

191 §. Pykälän *1 momentissa* säädetään valituksen tekemisestä kuten valitusajasta ja sen laskemisesta. Hallintopäätöksen tiedoksiannosta säädetään hallintolain 9 ja 10 luvussa. Öljypäästömaksupäätöksen ja 19 g §:n 2 momentissa tarkoitetun päätöksen tiedoksianto toimitetaan Suomessa hallintolain 60 §:n nojalla todisteellisena tiedoksiannona. Hallintolain 57 §:n mukaan todisteellinen tiedoksianto yhteisölle toimitetaan henkilölle, jolla on oikeus ottaa vastaan sen puolesta tiedoksiantaja. Todisteellinen tiedoksianto tapahtuu postitse saantitodistusta vastaan (60 § 1 momentti). Todisteellisessa tiedoksiannossa asiakirja voidaan myös luovuttaa kirjallista todistusta vastaan tiedoksiannon vastaanottajalle tai tämän edustajalle (60 § 2 momentti). Jos viranomaisen katsoo siihen olevan aihetta, tiedoksianto voidaan toimittaa haastetiedoksiannona (60 § 3 momentti). Myös asiakirjan luovuttaminen sijastiedoksiannona on laissa tarkoitettu todisteellinen tiedoksiannotapa (61 §).

Tiedoksianto toimitetaan ulkomaille hallintolain tai asianomaisen vieraan valtion lainsäädännön mukaan, jollei Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista ja velvoitteista muuta johdu (63 § 1 momentti). Jos esimerkiksi Suomen hyväksymät kansainväliset sopimukset tietyssä tilanteessa vaativat todisteellisuutta, olisi samaa edellytettävä kysymyksen tulevalta ulkomaiselta menettelytavalta (HE hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta 72/2002 vp s. 118). Sinänsä maksupäätös on annettava myös hallintolain mukaan tiedoksi todisteellisesti. Todisteellista tiedoksiantoa edellytetään samoin EU:n neuvoston puitepäätöksessä vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta taloudellisiin seuraamuksiin (EYVL N:o L 76, 22.3.2005, s. 16). Öljypäästömaksupäätös olisi näin ollen annettava myös ulkomaille tiedoksi todisteellisena tiedoksiannona.

EU:n oikeusapuyleissopimuksen 5 artikla sisältää määräyksiä oikeudenkäyntiasiakirjojen lähettämisestä ja tiedoksiannosta toisen jäsenvaltion alueella oleskeleville henkilöille. Artiklaa on käsitelty tarkemmin hallituksen esityksessä 31/2003 vp s. 20-26. Lähtökohta-

na on, että jäsenvaltio lähettää toisen jäsenvaltion alueella oleskeleville henkilöille heille tarkoitetut asiakirjat suoraan postitse. Keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehdyn yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja yleissopimuksen soveltamisesta annetun lain (148/2004) 2 §:ssä lähdetään siitä, että tiedoksiannossa noudatettaisiin soveltuvin osin oikeudenkäymiskaaren 11 luvun säännöksiä. Koska öljypäästömaksupäätöksen tiedoksiannolta edellytetään todisteellisuutta, maksupäätöksen tiedoksianto voisi siten tapahtua ulkomaille postitse saantitodistusta vastaan tai vastaanottotodistuksen avulla. Saantitodistusta käytettäessä tulee luonnollisesti käyttää kansainvälisissä asioissa käytävissä olevia saantitodistusmenettelyjä. Jos kuitenkin sen henkilön osoitetta, jolle asiakirja on tarkoitettu, ei tunneta tai siitä ei ole varmuutta taikka asiakirjaa ei esimerkiksi ole ollut mahdollista antaa tiedoksi postitse, asiakirjat voidaan 5 artiklan mukaan lähettää pyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten välityksellä.

Suhteissa pohjoismaihin Suomessa on lisäksi voimassa Suomen, Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kesken oikeusavusta tiedoksiannon toimittamisessa ja todistelussa tehty sopimus, joka on saatettu meillä voimaan asetuksella (SopS 26/1975). Tätä täydentää pohjoismaiden keskeisestä oikeusavusta tiedoksiannon toimittamisessa ja todistelussa annettu asetus (470/1975). Sopimuksen mukaan viranomaisen voi näiden maiden välillä lähettää tiedoksiantopyynnön suoraan toisen sopimusmaan asianomaiselle valtion viranomaiselle. Hallituksen esityksen 31/2003 vp perusteluissa on toisaalta lähdetty siitä, että EU:n oikeusapuyleissopimuksen postitiedoksiantaja koskeva pääsääntö tulisi sovellettavaksi myös suhteessa kaikkiin pohjoismaihin. Postitiedoksianto olisi siten ensisijainen menettely myös pohjoismaisessa tiedoksiannossa. Jos postitiedoksianto ei olisi 5 artiklassa tarkoitettu tavoin mahdollinen, voitaisiin pohjoismaista sääntelyä soveltaa rinnakkain yleissopimuksen kanssa.

Tässä kohden voidaan viitata vielä 19 h §:n 3 momenttiin, jonka nojalla tiedoksianto voitaisiin toimittaa tarvittaessa myös ulko-

maisena aluksen päällikölle.

Valitus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Valitusaikaa laskettaessa tiedoksisaantipäivää ei oteta lukuun. Hallintolain 47 §:n mukaan päätöksentekoviranomaisen on liitettävä päätökseen valitusosoitus, jossa on mainittava valitusviranomainen, viranomainen, jolle valituskirjelmä on toimitettava sekä valitusaika ja mistä se lasketaan. Valitusosoituksessa on myös selostettava vaatimukset valituskirjelmän sisällöstä ja liitteistä sekä valituksen perille toimittamisesta. Öljypäästömaksuasiassa valituskirjelmä tulisi toimittaa päätöksentekoviranomaiselle.

Pykälän 2-4 momentissa on erityissäännöksiä oikeudenkäyntimenettelystä öljypäästömaksuasioissa. Päätöksentekoviranomaisen olisi viipymättä toimitettava valituskirjelmä Helsingin käräjäoikeuden kansliaan sekä liitettävä siihen jäljennökset kertyneestä asiakirja-aineistosta ja oma lausumansa. Asiakirjoja käräjäoikeudelle toimitettaessa olisi ilmoitettava, milloin valituskirjelmä on saapunut viranomaiselle. Tuota ajankohtaa käytetään sen laskemisessa, onko valitus tehty säädettyssä määräajassa. Valitus tulee vireille merioikeudessa silloin, kun asiakirjat saapuvat tuomioistuimen kansliaan. Jos valittaja on toimittanut valituskirjelmän määräajassa suoraan toimivaltaiseen tuomioistuimeen, hän ei menetä puhevaltaansa.

19 m §. Pykälän 1 momentissa säädetään, että merioikeuden olisi valituksen ja muun asiassa saadun selvityksen perusteella tutkittava, onko öljypäästömaksun määräämiselle ollut edellytyksiä. Asian käsittelystä olisi soveltuvin osin voimassa, mitä oikeudenkäynnistä rikosasiassa säädetään. Öljypäästömaksuvalitusasiassa ei olisi kysymys rikosasiasta, mutta rikosprosessin periaatteet soveltuisivat siihen paremmin kuin riita-asian oikeudenkäyntiperiaatteet. Valitusasiaa ei merioikeudessa ajaisi virallinen syyttäjä vaan maksupäätöksen saanut aluksen omistaja tai laivanisäntä. Viittauksen nojalla tulisi soveltuvin osin noudatettavaksi lähinnä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 6, 6a ja 11 luvun mukainen käsittelyjärjestys. Viittaus koskisi myös asian valmistelua ja mahdollistaisi asiassa esitettyjen vaatimusten täydentämisen ja muunkin

valmistelun ennen pääkäsittelyä.

Asian selvittämisen kuten näytön hankkimisen osalta tulisivat sovellettaviksi oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 8 §:stä ilmenevät periaatteet. Asiaan osallisten olisi siten lähtökohtaisesti huolehdittava näytön hankkimisesta, koska heillä on periaatteessa parhaat tiedot käytettävissä olevasta selvityksestä. Muutoksenhakutilanteessa rajavartiolaitoksen olisi esimerkiksi kyettävä näyttämään, että päästö on peräisin siltä alukselta, jonka omistajalle tai laivanisännälle maksu on määrätty. Pykälän 2 momentissa painotetaan rajavartiolaitoksen mainittua vastuuta objektiivisen näytön esittämisessä. Valittajan (maksuvelvollisen) tehtävänä taas voisi olla sen osoittaminen, että laivan perässä oleva aine on sellaista, jonka mereen päästäminen ei ole kielletty. Tuomioistuimella olisi oikeusturvavasyistä kuitenkin keskeinen rooli asian selvittämisessä. Siksi pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että merioikeuden olisi huolehdittava siitä, että asia tulee perusteellisesti käsitellyksi. Merioikeuden velvollisuutena olisi siten aktiivisen prosessinjohton keinoin ja tarvittaessa myös omasta aloitteestaan selvittää asiaan liittyvää tosiseikastoa ja hankkia asiaan liittyvää selvitystä. Tuomioistuin olisi muun muassa oikeutettu oma-aloitteisesti hankkimaan näyttöä siinä määrin kuin se katsotaan tarpeelliseksi. Tuomioistuimen aktiivisen roolin olisi kaiken kaikkiaan nojaututtava asian tasapuolisen ja puolueettoman käsittelyn vaatimukseen.

Asia ratkaistaisiin merioikeudessa aina suullisessa ja välittömässä pääkäsittelyssä. Öljypäästömaksuvalitus käsiteltäisiin siten suullisesti tuomioistuimen istunnossa, millä olisi merkitystä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytysten kannalta. Pykälän 3 momentin mukaan päätöksentekijän tai häntä edustavan virkamiehen olisi oltava läsnä merioikeudessa valitusta käsiteltäessä. Valituksen tekijällä olisi myös oikeus olla läsnä pääkäsittelyssä. Tuomioistuimen olisi 19 l §:n 3 momentissa ehdotetulla tavalla ilmoitettava valittajalle ja päätöksen tekijälle öljypäästömaksuvalituksen pääkäsittelystä. Öljypäästömaksuasia tulee toisaalta voida ratkaista siinäkin tilanteessa, jossa valittaja ei saavu asian pääkäsittelyyn. Siksi 3 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta ratkaista asia

valituksen tekijän poissaolosta huolimatta. Tuolloin olisi edellytyksenä, ettei merioikeus pidä valittajan henkilökohtaista kuulemistä tarpeellisenä ja hänet on kutsuttu tällaisella uhalla merioikeuteen. Valittajan olisi siten oltava tietoinen mahdollisuudesta asian ratkaisemiseen hänen poissaolostaan huolimatta. Valittajan poissaolo ei kuitenkaan merkitse, että asia ratkaistaisiin automaattisesti poissaolon perusteella valittajan vahingoksi. Merioikeuden olisi joka tapauksessa tutkittava valitus asiallisesti. Tilanne muistuttaisi rikosasian tutkimista käräjäoikeudessa vastajan poissaolosta huolimatta.

19 n §. Pykälän *1 momentin* mukaan muutosta merioikeuden ratkaisuun haettaisiin valittamalla hovioikeudelta siten kuin oikeudenkäymiskaarissa säädetään. Sääntely vastaa merilain 21 luvun 13 §:ää, jossa säädetään muutoksenhausta merioikeuden muuhun kuin 8 §:ssä tarkoitettuun ratkaisuun. Sen sijaan merioikeuden päätökseen aluksen pysäyttämistä ja vakuuden asettamista koskevassa asiassa ei olisi oikeutta hakea muutosta valittamalla. Kysymys on määrääjän kestävästä turvaamistoimesta, jonka laillisuus voitaisiin joka tapauksessa saattaa yhden muutoksenhakuinstanssin (merioikeuden) ratkaistavaksi.

Pykälän *2 momentin* mukaan asian käsittelystä hovioikeudessa ja muutoksenhausta korkeimpaan oikeuteen olisi soveltuvin osin voimassa, mitä oikeudenkäymiskaaren 26 ja 30 luvussa säädetään. Hovioikeuden olisi valitusasiaa käsiteltäessä varattava rajavartiolaitykselle tilaisuus tulla kuulluksi valituksen johdosta ja tarvittaessa esittää selvitystä.

19 o §. Hyvään hallintoon kuuluu olennaisena osana vaatimus viranomaistoiminnan viivytyksettömyydestä. Vaatimus on kirjattu myös hallintolain 23 §:ään. Lähtökohtana tulisi siten olla, että viranomaisen antaisi maksupäätöksen kohtuullisessa ajassa. Tätä puoltavat jo oikeusturvaseikat. Pykälän mukaan maksupäätös olisi kuitenkin tehtävä viimeistään kolmen vuoden kuluessa päästöstä. Kun maksupäätös on tehty, asiassa siirrytään noudattamaan velan vanhentumisesta annetun lain yleissäännöksiä kuten 13 §:n 2 momentin säännöksiä vanhentumisajasta. Mainitun 13 §:n 2 momentin mukaan vanhentumisaika

on viisi vuotta. Oikeudellisena katkaisutoimena tulee esimerkiksi kysymykseen ulosottoasian vireille paneminen.

19 p §. Pykälän mukaan öljypäästömaksupäätös pantaisiin täytäntöön sen jälkeen, kun se on tullut lainvoimaiseksi. Päätöksen täytäntöönpanolle asetettua lainvoimaisuusedellytystä on käsitelty yleisperustelujen kohdassa 3.2. Oikeusrekisterikeskus vastaisi täytäntöönpanosta sakon täytäntöönpanosta annetun lain nojalla.

19 q §. Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin maksuajasta, joka olisi 30 päivää päätöksen tiedoksi saamisesta tiedoksisaantipäivää lukuun ottamatta. Rajavartiolaitykselle ilmoitettaisiin maksupäätöksen yhteydessä, että maksuvelvollisen tulee maksaa rahamäärä tilisiirtona tai maksuosoituksena oikeusrekisterikeskuksen osoittamalle pankkitilille. Menettelyssä olisi asiallisesti kysymys sakon täytäntöönpanosta annetun lain 5 §:ssä säädetystä maksutilaisuuden varaamisesta maksuvelvolliselle.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin maksun viivästymisen vuoksi perittävästä viivästyskorosta. Viivästyskoron määräytyisi korkolain 4 §:n 1 momentin mukaisesti. Korkolain 4 §:n 1 momentin mukaan velan maksun viivästyessä velallisen on maksettava viivästyneelle määrälle vuotuista viivästyskoron, joka on seitsemän prosenttiyksikköä korkeampi kuin kulloinkin voimassa oleva 12 §:ssä tarkoitettu viitekorko.

19 r §. Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin oikeusrekisterikeskuksen tehtäväksi huolehtia öljypäästömaksun täytäntöönpanosta.

Pykälän *2 momentin* mukaan rajavartiolaityksien olisi ilmoitettava maksupäätöksestä oikeusrekisterikeskukselle. Ilmoittamisvelvollisuus koskisi myös tuomioistuinta. Ilmoitukseen tulisi sisällyttää maininta siitä, onko maksuvelvollinen asettanut 19 g §:ssä tarkoitettua vakuuden. Oikeusrekisterikeskukselle olisi ilmoitettava myös rajavartiolaityksen tai tuomioistuimen päätöksestä, jolla öljypäästömaksua on alennettu tai maksu on poistettu. Oikeusrekisterikeskuksella on sakon täytäntöönpanosta annetun lain 22 §:n nojalla toimivalta perusteettomasti maksetun öljypäästömaksun palauttamiseen. Palauttaminen ei edellytä eri hakemusta.

1.2. Laki sakon täytäntöönpanosta

1 §. Pykälän *1 momenttia* esitetään muutettavaksi niin, että momenttiin lisätään uusi 8 kohta öljypäästömaksusta. Oikeusrekisterikeskus voisi siten nojautua sakon täytäntöönpanosta annetun lain säännöksiin öljypäästömaksun täytäntöönpanossa.

2. Voimaantulo

Lakien täytäntöönpanon kuten tarvittavan ohjeistuksen ja koulutuksen vaatimien toimien vuoksi ehdotetut lait ovat tarkoitettujen tulemaan voimaan aikaisintaan neljän kuukauden kuluttua niiden hyväksymisestä ja vahvistamisesta. Lakeja sovellettaisiin niiden voimaantulon jälkeen tapahtuneisiin öljypäästöihin.

3. Suhde perustuslakiin ja säättämisjärjestys

Aluksen omistajalle tai laivanisännälle määrättäisiin öljypäästömaksu öljyn tai öljypitoisen seoksen päästökiellon rikkomisesta. Ehdotus merkitsisi muodollisesta syyllisyysvaatimuksesta luopumista ja objektiivisen vastuun omaksumista. Objektiivista vastuuta täydennettäisiin kohtuullistamisäännöksellä, jonka mukaan maksuvelvollisen edellytettiin osoittavan maksusta luopumisen tai sen alentamisen perusteet.

Rikossyyte on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä autonominen käsite. Teon rikosluonteisuutta arvioidessaan ihmisoikeustuomioistuin on kiinnittänyt huomiota teon luonnehdintaan kansallisessa oikeudessa, teon luonteeseen sekä seuraamuksen luonteeseen ja ankaruuden asteeseen. Sitä, onko teko luonnehdittu kansallisessa oikeudessa hallinnolliseksi sanktioksi vai rangaistukseksi, ei ole pidetty sopimuksen soveltamisen kannalta ratkaisevana, vaan merkitystä on myös teon laadulla sekä seuraamuksen luonteella ja ankaruudella. Nämä edellytykset ovat lähtökohtaisesti vaihtoehtoisia, jolloin yhdenkin kriteerin täytyminen voi sisällyttää asian rikosasian käsitteen piiriin. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan esimerkiksi verraten ankara hallinnollinen sank-

tio tai veronkorotus on voitu lukea rangaistuksen luonteiseksi seuraamukseksi ja tätä kautta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan soveltamisalaan (esimerkiksi *Stenuit v. Ranska* 27.2.1992, A 232-A ja *Janosevic v. Ruotsi*, 23.7.2002). Esitetyt seikat huomioidaan ottaen tässä esityksessä on lähdetty siitä, että öljypäästömaksu olisi asiallisesti rinnastettavissa rikosoikeudelliseen seuraamukseen.

Ehdotetussa 19 b §:ssä maksuvelvollisuuden perusteena käytettäisiin objektiivista vastuuta ja maksusta vapautuminen rakentuisi keskeisesti maksuvelvollisen näytön varaan. Sikäli kuin öljypäästömaksu on rinnastettavissa rikosoikeudelliseen seuraamukseen, tässä kohden voidaan puhua myös käännettä todistustaakasta. Vastaavaa termiä on käytetty perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 4/2004 vp liikenteenharjoittajan seuraamusmaksun osalta. Objektiivinen vastuu ja siihen liittyvä maksuvelvollisen näyttövelvollisuus (käännetty todistustaakka) saattaa olla jossakin määrin ongelmallinen perustuslain 21 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kappaleen mukaisen syyttömyysolettaman kannalta. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kappaleen mukaan jokaista rikoksesta syytettyä on pidettävä syyttömänä, kunnes hänen syyllisyytensä on laillisesti näytetty toteen.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on lähtenyt oikeuskäytännössään (esimerkiksi *Janosevic v. Ruotsi*, 23.7.2002 ja *Västberga Taxi Aktiebolag ja Vulic v. Ruotsi*, 23.7.2002) kuitenkin siitä, että sopimusvaltioiden on periaatteessa tietyin edellytyksin valta säätää objektiiviseen tosiseikkaan liittyviä rangaistuksia. Tällaiseen vastuuseen tulee kuitenkin liittyä mahdollisuus seuraamuksesta vapautumiseen - puolustautumiseen tietyin subjektiivisin perustein.

Esimerkiksi *Janosevic*-tapauksessa oli kysymys veronkorotuksen määräämisestä verovelvolliselle. Ihmisoikeustuomioistuin kiinnitti mainitussa tapauksessa huomiota siihen, että veronkorotukset määrätään objektiivisin perustein eli edellyttämättä verovelvollisen tahallisuutta tai tuottamusta. Viitaten aikaisempaan käytäntönsä (*Salabiaku-tapaus A 141-A*) ihmisoikeustuomioistuin totesi, että sopimusvaltioiden on periaatteessa tietyin

edellytyksin valta säätää pelkkään tai objektiiviseen tosiseikkaan liittyviä rangaistuksia riippumatta siitä, johtuuko seikka rikollisesta tahallisuudesta tai tuottamuksesta. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan Ruotsin asianomaisten säännösten mukaan tietyissä tapauksissa veronkorotuksia ei kuitenkaan tullut määrätä taikka niistä tuli myöntää vapautus. Veroviranomaisten ja tuomioistuinten tuli tutkia vapautusperusteiden olemassaoloa, vaikka verovelvollinen ei ollut tehnyt siitä vaatimusta. Kun toisaalta tutkimisvelvollisuus syntyi vain asianhaarojen antaessa siihen aiheutta, todistustaakka vapautusperusteiden olemassaolosta oli tosiasiasa verovelvollisella. Näin ollen Ruotsin verojärjestelmässä oli tuolta osin presumtio, joka verovelvollisen täytyi kumota.

Salabiaku-tapaukseen viitaten ihmisoikeustuomioistuin totei, että asettaessaan presumtioita rikosoikeuden alueella sopimusvaltioiden on löydettävä tasapaino asian tärkeyden ja puolustuksen oikeuksien välillä, eli käytettyjen keinojen tulee olla oikeassa suhteessa hyväksyttäviin tavoitteisiinsa. Mitä tuli tuon suhteellisuusperiaatteen noudattamiseen esillä olevassa tapauksessa, ihmisoikeustuomioistuin myönsi, että valittajalle oli asetettu vaikeasti kumottavissa oleva presumtio. Kuitenkin hänellä oli ollut puolustautumiskeinoja. Esittämillään perusteilla ja ottaen erityisesti huomioon se, että veronkorotusta koskevat säännökset antoivat tilaisuuden puolustautua tietyin subjektiivisin perustein ja että tehokas verotusjärjestelmä on valtion taloudellisten etujen kannalta olennaista, ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että Ruotsin lain mukaiset presumtiot veronkorotusten osalta pysyivät kohtuullisten rajojen puitteissa. Ihmisoikeusrikkomusta ei näin ollen ollut tältä osin olemassa.

Vaikka öljypäästömaksu nojautuisi objektiiviseen vastuuseen, samalla on korostettu viranomaisen velvollisuutta riittävän näytön hankkimiseen. Aluksen omistajalla tai laivanisännällä ei siten olisi näyttövelvollisuutta siltä osin kuin kysymys on siitä, onko havaittu öljypäästö peräisin tietyltä alukselta, vaan maksun määräävän viranomaisen tehtävänä olisi tätä koskevan selvityksen hankkiminen. Muutoksenhakutilanteessa rajavartiolaitoksen olisi myös kyettävä näyttämään, että

päästö on peräisin siltä alukselta, jonka omistajalle tai laivanisännälle maksu on määrätty. Vielä voidaan todeta, että öljypäästömaksun määräämisen edellytykset on määritelty muutenkin yksityiskohtaisesti, ja näihin kuuluu myös sen harkitseminen, onko maksu jätettävä määräämättä alusjätelain 11 §:n tai alusjäteasetuksen 3 §:n taikka päästön vähäisyyden perusteella. Maksuvelvollisella on lisäksi käytössään puolustautumiskeinoja, jotka mahdollistavat maksun alentamisen tai siitä luopumisen. Kohtuullistamislausekkeen muotoilussa on muutenkin pyritty informatiivisuuteen. Merkitystä on vielä seuraamusmaksun taustalla olevilla suojeltavilla intresseillä kuten ympäristönäkökohdilla. Näillä perusteilla esityksen voidaan tältä osin katsoa olevan sopusoinnussa perus- ja ihmisoikeusvaatimusten kanssa.

Muutoksenhakutien valintaa on puolestaan tarkasteltu edellä yleisperustelujen kohdassa 3.2. Hallintolainkäytön linjaa puoltaisi se, että näissä asioissa ei ole kysymys yksityisten asianosaisten välisestä riidasta eikä varsinaisesta rikosasiasta vaan hallintopäätöksen muodossa tapahtuvasta viranomaisen tai julkisen vallan käytöstä. Hallintoviranomaisen päätöksestä valitetaan lähtökohtaisesti hallintolainkäyttöteitse, jolloin korkein hallinto-oikeus toimii perustuslain 99 §:n 1 momentin mukaisesti ylimpänä lainkäyttöasteena. Öljypäästömaksuasioissa olisi kuitenkin tarkoitus poiketa tästä yleisestä lähtökohdasta ja ohjata muutoksenhaku Helsingin käräjäoikeudessa toimivaan merioikeuteen. Hallintovalitustiestä poikkeamista on aikaisemmin tässä esityksessä perusteltu muun muassa merioikeudellisen erityisasiantuntemuksen sekä asioiden keskittämisen tarpeella. Koska samasta öljypäästöstä voidaan määrätä sekä hallinnollinen että rikosoikeudellinen seuraamus, järjestelmien keskinäisen vuorovaikutuksen kannalta olisi myös perusteltua, että kummankin seuraamuksen tuomioistuinkäsittely tapahtuisi saman tuomioistuinlinjan, yleisten tuomioistuinten, piirissä.

EU:n neuvoston 24.2.2005 tekemässä päätöksessä vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta taloudellisiin seuraamuksiin (EYVL N:o L 76, 22.3.2005, s. 16) on lähdetty siitä, että hallintoviranomaisten määräämien taloudellisten seuraamus-

ten/sanktioiden täytäntöönpano toisessa jäsenvaltiossa edellyttää mahdollisuutta saattaa asia sellaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi, jolla on toimivalta erityisesti rikosasioissa. Puitepääatöksen mukaan öljypäästömaksun täytäntöönpano EU:n piirissä edellyttäisi siten kansallisen muutoksenhaun ohjautumista yleiseen tuomioistuimeen. Niin kuin edellä yleisperustelujen kohdassa 3.2. on todettu, samanlainen tuomioistuinta koskeva vaatimus asetetaan myös EU:n oikeusapuyleissopimuksessa. Öljypäästömaksuasioiden kansainväliseen merenkulkuun liittyvän luonteen vuoksi olisi tärkeää, että maksuvelvollisen kuuleminen ja maksupääatöksen tiedoksianto voisi tarvittaessa nojautua EU:n oikeusapuyleissopimukseen. Siten myös täytäntöönpanoon ja keskinäiseen oikeusapuun liittyvät seikat puoltavat käräjäoikeudessa toimivan merioikeuden valintaa öljypäästömaksuasioiden oikeuspaikaksi.

Merioikeusprosessi noudattaisi soveltuvin osin rikosprosessin vaatimuksia, joten se täyttäisi sinällään perustuslain 21 §:ssä säädetyt oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset. Merioikeuden pääatöksestä voisi hakea muutosta valittamalla hovioikeuteen ja edelleen korkeimpaan oikeuteen, jos viimeksi mainittu myöntää valitusluvan. Muutoksenhakuasteita olisi siten kaiken kaikkiaan vähintään kaksi.

Vaikka valitustien ohjaaminen hallintoviranomaisen pääatöksestä yleiseen tuomioistuimeen on poikkeuksellista perustuslain 98 ja 99 §:n tuomioistuinlaitoksen perusrakennetta ja tuomioistuinten tehtäviä koskeva sääntely huomioon ottaen, myöskään perustuslakivaliokunta ei ole nähnyt järjestelylle estettä, kunhan sille on ollut esitettävissä asianmukaiset perustelut. Lausunnossaan hallituksen esityksestä laiksi rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta ja

eräksi siihen liittyviksi laeiksi (PeVL 9/2001 vp) perustuslakivaliokunta on pitänyt johdonmukaisena, että muutoksenhaku täytäntöönpanovaiheessa tehtäviin, rangaistuksen piteuteen vaikuttaviin hallintopääatöksiin suunnataan siihen tuomioistuinlinjaan, jossa varsinaiset vankeusrangaistuksetkin määrätään. Lakiehdotukset on siten katsottu voitavan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta on käsitellyt kysymystä muutoksenhakutiestä myös antaessaan lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä sekä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (PeVL 54/2001 vp). Perustuslakivaliokunta on tuossakin tapauksessa katsonut olevan perusteita ohjata säilöäpidon aikaisia oikeuksia koskevat valitukset samalle tuomioistuinlinjalle, jossa käsitellään kysymys säilöön ottamisesta.

Perustuslain 98 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa erikseen määrättyillä toimialoilla käyttävistä erityistuomioistuimista säädetään lailla. Sikäli kuin merioikeus olisi asiallisesti rinnastettavissa erityistuomioistuimiin, muutoksenhakuasioiden ohjaaminen sille tapahtuisi perustuslain mukaan muutenkin tavallisen lain nojalla. Esitetyillä perusteilla ja kun kysymys on viime kädessä vähäisestä poikkeamisesta eri tuomioistuinlinjojen työnjakoon, esityksen on kaiken kaikkiaan katsottu olevan sopusoinnussa perustuslain kanssa.

Ehdotusta valmisteltaessa on edellä mainituilla perusteilla katsottu, että lakiehdotukset voidaan käsitellä perustuslain 72 §:n mukaisessa tavallisessa käsittelyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä 16 päivänä maaliskuuta 1979 annettuun lakiin (300/1979) uusi 2 a luku seuraavasti:

2 a luku

Öljypäästömaksu

19 b §

Tämän lain 2 luvussa tarkoitetun öljyn tai öljypitoisen seoksen päästokiellon rikkomisesta sisäisillä aluevesillä, aluemerellä tai Suomen talousvyöhykkeellä määrätään seuraamusmaksu (*öljypäästömaksu*), jolle päästöä ole pidettävä määrältään ja vaikutuksiltaan vähäisenä. Kauttakulussa olevalta ulkomaiselta alukselta Suomen talousvyöhykkeellä tehdystä päästokiellon rikkomisesta määrätään öljypäästömaksu kuitenkin vain, jos päästöä aiheutuu Suomen rantaviivalle tai siihen liittyville eduille taikka Suomen alumeren tai talousvyöhykkeen luonnonvaroille huomattavaa vahinkoa tai sen vaaraa.

Öljypäästömaksu määrätään luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle, joka rikkomuksen tapahtumahetkellä on aluksen omistaja tai laivanisäntä (*maksuvelvollinen*). Öljypäästömaksua ei voida määrätä aluksen omistajalle, jos tämä osoittaa laivanisännän, joka on käyttänyt alusta omistajan asemesta.

Laivanisännistöyhtiössä laivanisännät vastaavat öljypäästömaksusta yhteisvastuullisesti.

Tämän luvun säännöksiä ei sovelleta poliisiin, tullin, puolustusvoimien eikä rajavartiolaitoksen aluksiin.

19 c §

Öljypäästömaksu määrätään päästön määrän ja aluksen bruttovetoisuuden perusteel-

la lain liitteenä olevan maksutaulukon mukaan.

Aluksen bruttovetoisuudella tarkoitetaan alukselle annetusta mittakirjasta ilmenevää suurinta vetoisuutta, sellaisena kuin se on määritelty vuoden 1969 kansainvälisen aluksenmittausyleissopimuksen (SopS 31/1982) liitteessä I.

19 d §

Öljypäästömaksu voidaan jättää määräämättä tai maksua voidaan alentaa, jos maksuvelvollinen osoittaa, että maksun määrääminen olisi sellaisen hätä tai onnettomuustilanteen, johon ei voida soveltaa 11 §:n poikkeussäännöksiä, taikka muun tähän rinnastettavan syyn vuoksi ilmeisen kohtuutonta.

19 e §

Öljypäästömaksua ei voida määrätä sille, joka on lainvoimaisesti tuomittu rangaistukseen kyseisestä öljypäästöstä.

Öljypäästömaksun määränneen viranomaisen on hakemuksesta poistettava maksu, jos se, jolle on määrätty öljypäästömaksu, myöhemmin tuomitaan rangaistukseen samasta öljypäästöstä.

19 f §

Öljypäästömaksun määrää rajavartiolaitos. Rajavartiolaitoksessa asiasta päättää merivartioston komentaja, apulaiskomentaja tai meritoimiston päällikkö.

Öljypäästömaksu määrätään maksettavaksi valtiolle.

19 g §

Öljypäästömaksun määräämiseksi voidaan ryhtyä sellaisiin asian selvittämiseksi tarpeellisiin toimenpiteisiin kuin 5, 5a ja 5 b §:ssä säädetään.

Rajavartiolaitos voi pysäyttää aluksen 5 ja 5 a §:ssä säädettyillä edellytyksillä myös, jos se on perusteltua maksusaatavan turvaamiseksi. Pysäyttämispäätös voidaan tehdä perustellusta syystä ennen maksupäätöksen tekemistä. Aluksen matkan jatkamisen ehdoksi voidaan määrätä, että rajavartiolaitokselle asetetaan riittävä rahavakuus mahdollisen maksuvelvollisuuden täyttämiseksi. Vakuuden tallettamisesta on voimassa, mitä rahan, arvo-osuuksien, arvopaperien tai asiakirjain tallettamisesta velan maksuna tai vapautumiseksi muusta suoritusvelvollisuudesta annettussa laissa (281/1931) säädetään. Vakuus on palautettava sen asettajalle, kun edellytyksiä sen pitämiseksi ei enää ole.

Pysäyttämispäätöstä ja vakuuden asettamispäätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta. 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.

Ulkomaisen aluksen matkan jatkamiselle asetetuista ehdoista on viipymättä ilmoitettava aluksen lippuvaltiolle.

19 h §

Ennen maksupäätöstä on aluksen omistajalle tai laivanisännälle varattava tilaisuus antaa selityksensä asian laatuun nähden riittävässä määräajassa.

Jos 19 g §:n 2 momentissa mainitun päätöksen tarkoituksen toteutuminen saattaa muuten vaarantua, asian saa ratkaista asianosaista kuulematta.

Aluksen päällikkö edustaa maksuvelvollista öljypäästömaksua koskevissa asioissa.

19 i §

Viranomaisen on annettava rajavartiolaitokselle öljypäästömaksua koskevan tehtävän

suorittamiseksi sellaista tarpeellista virka-apua, jonka antamiseen se on toimivaltainen.

19 j §

Jos tiedon antamisesta ei aiheudu haittaa asian selvittämiseksi, esitutkintaviranomaisella on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) salassapitosäännösten estämättä oikeus luovuttaa rajavartiolaitokselle sellaisia laittoman öljypäästön esitutkinnassa esille tulleita tietoja, joilla voi olla merkitystä päätettäessä öljypäästömaksun määräämisestä samasta öljypäästöstä.

19 k §

Maksuvelvollisella on oikeus hakea muutosta öljypäästömaksua koskevaan päätökseen sekä 19 g §:n 2 momentissa tarkoitettuun päätökseen valittamalla Helsingin kärjäoikeudessa toimivaan merioikeuteen.

Merioikeus on päätösvaltainen merilain (674/1994) 21 luvun 1 §:n 3 momentissa tarkoitettua kokoonpanossa.

19 l §

Valitus on tehtävä kirjallisesti 30 päivän kuluessa siitä, kun päätös valitusosoituksineen on annettu maksuvelvolliselle tiedoksi. Valituskirjelmä toimitetaan rajavartiolaitokselle.

Rajavartiolaitoksen on viipymättä toimitettava valituskirjelmä Helsingin kärjäoikeuden kansliaan sekä liitettävä siihen jäljennökset kertyneestä asiakirja-aineistosta ja oma lausumansa. Asiakirjoja kärjäoikeudelle toimitettaessa on ilmoitettava, milloin valituskirjelmä on saapunut.

Valitus tulee vireille merioikeudessa silloin, kun 2 momentissa tarkoitettut asiakirjat saapuvat tuomioistuimen kansliaan. Tuomioistuimen on viivytyksettä annettava valittajalle ja rajavartiolaitokselle tieto käsittelyn ajasta ja paikasta sekä valittajan poissaolon seurauksista.

Jos valittaja on toimittanut valituskirjelmän määräajassa suoraan toimivaltaiseen tuomioistuimeen, hän ei menetä puhevaltaansa.

19 m §

Merioikeuden on valituksen ja muun asiassa saadun selvityksen perusteella tutkittava, onko öljypäästömaksun määräämiselle ollut edellytyksiä. Asian käsittelystä on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeudenkäynnistä rikosasiassa säädetään.

Asiaa merioikeudessa käsiteltäessä rajavartiolaitoksen tulee näyttää toteen sellaiset tarpeelliset seikat, jotka ovat olleet perusteena öljypäästömaksun määräämiselle. Merioikeuden on huolehdittava siitä, että asia tulee perusteellisesti käsitellyksi.

Päätöksentekijän tai häntä edustavan virkamiehen on oltava läsnä merioikeudessa valitusta käsiteltäessä. Valituksen tekijällä on oikeus olla läsnä merioikeudessa. Asia voidaan tutkia ja ratkaista valituksen tekijän poissaolosta huolimatta, jollei merioikeus pidä hänen henkilökohtaista kuulemistaan tarpeellisena ja jos hänet on sellaisella uhalla kutsuttu merioikeuteen.

19 n §

Muutosta merioikeuden ratkaisuun haetaan hovioikeudelta valittamalla siten kuin oikeudenkäymiskaareissa säädetään. Merioikeuden päätökseen aluksen pysäyttämistä ja vakuuden asettamista koskevassa asiassa ei saa hakea muutosta valittamalla.

Asian käsittelystä hovioikeudessa ja muutoksenhausta korkeimpaan oikeuteen on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeudenkäymiskaaren 26 ja 30 luvussa säädetään. Hovioikeuden on valitusasiaa käsiteltäessä varattava rajavartiolaitokselle tilaisuus tulla kuuluksi valituksen johdosta ja tarvittaessa esittää selvitystä.

19 o §

Öljypäästömaksua ei voida määrätä, kun päästöstä on kulunut kolme vuotta.

19 p §

Maksupäätös pannaan täytäntöön sen jälkeen, kun se on tullut lainvoimaiseksi.

19 q §

Öljypäästömaksu on maksettava 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta.

Maksettavaksi erääntyneelle öljypäästömaksulle, jota ei ole suoritettu viimeistään eräpäivänä, peritään viivästyskorkoa korkolain (633/1982) 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun korkokannan mukaan.

19 r §

Öljypäästömaksua koskevan päätöksen täytäntöönpanosta huolehtii oikeusrekisterikeskus.

Rajavartiolaitoksen ja tuomioistuimen on ilmoitettava päätöksestään oikeusrekisterikeskukselle. Oikeusrekisterikeskukselle on ilmoitettava myös päätöksestä, jolla seuraamusmaksua on alennettu tai maksu on poistettu.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta 20 .

Lakia sovelletaan sen voimaantulon jälkeen tapahtuneisiin öljypäästöihin.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Öljypäästömaksu (€) aluksen bruttovetoisuuden perusteella

Öljypäästö litroissa	Aluksen bruttovetoisuus (GT)			
	<3 001 GT	3 001– 15 000 GT	15 001– 50 000 GT	>50 000 GT
vähemmän kuin 50	4 278 €	6 417 €	8 556 €	10 695 €
50–1 000	8 556 €	12 834 €	17 112 €	21 389 €
1 000	8 556 €	12 834 €	17 112 €	21 389 €
sekä jokaiselta alkavalta 1 000 litralta joka ylittää 1 000 litraa	684 €	1 027 €	1 369 €	1 711 €
26 000	25 667 €	38 501 €	51 335 €	64 168 €
sekä jokaiselta alkavalta 1 000 litralta joka ylittää 26 000 litraa	684 €	1 027 €	1 369 €	2 053 €
101 000	77 002 €	115 503 €	154 004 €	218 172 €
sekä jokaiselta alkavalta 1 000 litralta joka ylittää 101 000 litraa	171 €	257 €	342 €	513 €
>501 000	145 448 €	218 172 €	290 896 €	423 510 €
sekä jokaiselta alkavalta 1 000 litralta joka ylittää 501 000 litraa	86 €	128 €	171 €	257 €

2.

Laki

sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sakon täytäntöönpanosta 9 päivänä elokuuta 2002 annetun lain (672/2002) 1 §:n
 7 kohta ja
lisätään 1 §:ään uusi 8 kohta seuraavasti:

1 §

Lain soveltamisala

8) aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain (300/1979) 19 b §:ssä tarkoitettu öljypäästömaksu.

Tässä laissa säädetyssä järjestyksessä pannaan täytäntöön seuraavat seuraamukset:

7) rikosvahinkolain (935/1973) mukaiseen valtion takautumisoikeuteen perustuva saaminen vahingosta vastuussa olevalta;

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
 kuuta 20 .

Helsingissä 10 päivänä kesäkuuta 2005

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Ministeri *Kari Rajamäki*

2.

Laki**sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sakon täytäntöönpanosta 9 päivänä elokuuta 2002 annetun lain (672/2002) 1 §:n
 7 kohta ja
lisätään 1 §:ään uusi 8 kohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 §

1 §

Lain soveltamisala

Lain soveltamisala

Tässä laissa säädetyssä järjestyksessä
 pannaan täytäntöön seuraavat seuraamukset:

Tässä laissa säädetyssä järjestyksessä
 pannaan täytäntöön seuraavat seuraamukset:

7) rikosvahinkolain (935/1973) mukaiseen
 valtion takautumisoikeuteen perustuva saa-
 minen vahingosta vastuussa olevalta.

7) rikosvahinkolain (935/1973) mukaiseen
 valtion takautumisoikeuteen perustuva saa-
 minen vahingosta vastuussa olevalta;

8) aluksista aiheutuvan ympäristön pi-
 laantumisen ehkäisemisestä annetun lain
 (300/1979) 19 b §:ssä tarkoitettu öljypääs-
 tömaksu.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
 kuuta 20 .