

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 32/2005 vp**

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

Ympäristövaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

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

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Pertti Normia, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Jan Törnqvist ja lainsäädäntöneuvos Leena Halila, oikeusministeriö
- oikeusneuvos Mikko Tulokas, korkein oikeus
- hallintoneuvos Pekka Vihervuori, korkein hallinto-oikeus
- professori Olli Mäenpää
- professori Martin Scheinin
- hallintotieteiden tohtori Jukka Viljanen
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— professori Mikael Hidén.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annettua lakia liittämällä siihen uusi 2 a luku öljypäästömaksusta. Maksu määrätään hallinnollisena seuraamuksena öljyn tai öljyπι-toisen seoksen päästökiellon rikkomisesta sisäisillä aluevesillä, aluemerellä ja Suomen talousvyöhykkeellä. Päästöstä edellytetään olevan objektiivista näyttöä, mutta muuten maksu määrätään tahallisuudesta tai tuottamuksellisuudesta riippumatta. Määrältään ja vaikutuksiltaan vähäisistä päästöistä maksua ei määrätä.

Maksu on tarkoitus määrätä aluksen omistajalle tai laivanisännälle, ja sen suuruus määräytyy taulukon mukaan päästön määrän ja aluksen koon perusteella. Öljypäästömaksua ei kuitenkaan voi määrätä sille, joka on lainvoimaisesti tuomittu rangaistukseen kyseisestä öljypäästöstä. Öljypäästömaksun määrää rajavartiolaitos.

Päästömaksusta voi valittaa Helsingin käräjäoikeudessa toimivaan merioikeuteen. Asian käsittelystä on omat erityissäännöksensä ja lisäksi on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeudenkäynnistä rikosasioissa säädetään. Maksu on tar-

koitus panna täytäntöön sen jälkeen, kun se on tullut lainvoimaiseksi.

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

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

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa pohditaan, onko öljypäästömaksua pidettävä hallinnollisena sanktiona vai rikosoikeudellisena seuraamuksena. Kun maksuvelvollisuus perustuu objektiiviseen vastuuseen ja maksusta vapautuminen maksuvelvollisen näytön varaan, saattaa se olla ongelmallinen perustuslain 21 §:n ja

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kappaleen mukaisen syyttömyysolettaman kannalta. Muutoksenhakutien ohjaamista hallintolainkäyttölinjasta poiketen tuomioistuininlinjalle ensivaiheessa Helsingin käräjäoikeudessa toimivaan merioikeuteen ei pidetä perustuslain 98 §:n kannalta ongelmallisena, jos sille esitetään asianmukaiset perustelut. Koska samasta öljypäästöstä voidaan määrätä sekä hallinnollinen että rikosoikeudellinen seuraamus, on perusteltua, että kummankin seuraamuksen tuomioistuinkäsittely tapahtuu saman tuomioistuininlinjan piirissä. Lakiehdotukset on katsottu voitavan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Lakiesityksen tarkoituksena on tehostaa Itämeren suojelua öljykuljetusten aiheuttamien riskien vähentämiseksi sekä laittomien, tahallisten öljypäästöjen lopettamiseksi. Öljyn ja öljypitoisen seoksen päästökiellon noudattamista ja kiellon yleistä vaikuttavuutta ehdotetaan tehostettavaksi ottamalla käyttöön hallinnollinen öljypäästömaksu, joka on rikosoikeudellista rangaistusta taloudellisesti tuntuvampi seuraamus, mikä määrätään rikosoikeudellista rangaistusta yksinkertaisemmassa ja tehokkaammassa menettelyssä. Se ei edellyttäisi esitutinnan toimittamista eikä asianosaisen haastamista oikeudenkäyntiin.

Nykyisin rikoslain 48 luvun 1—4 §:n mukaisesti rangaistaan syyllisyyden tasosta riippuen eri asteisesta ympäristön turmelemisesta ja ympäristörikkomuksesta sekä alusjätelain 28 §:n mukaisesti kyseisen lain vastaisesta alusjäterikkomuksesta. Rikosoikeudellista rangaistusjärjestelmää pidetään edelleen ensisijaisena keinona torjua öljypäästöt, sillä 19 e §:n perusteella öljypäästömaksua ei voida määrätä sille, joka on lainvoimaisesti tuomittu rangaistukseen samasta öljypäästöstä. Vastaavasti maksun määränneen viranomaisen on poistettava maksu, jos

maksuun velvoitettu myöhemmin tuomitaan rangaistukseen samasta öljypäästöstä. Öljypäästömaksun on katsottava kuitenkin täydentävän rikosoikeudellista järjestelmää tarjoamalla nopean ja tehokkaan puuttumisen laittomiin öljypäästöihin, mikä näin tehostaa Itämeren suojelua. Ruotsissa on käytössä vastaavanlaiset sanktiot. Perustuslakivaliokunnan mielestä lakiehdotus täyttää hyväksyttävän perusteen vaatimukset ja perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaisen julkisen vallan pyrkimyksen turvata jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön.

Öljypäästömaksun perusteet

Öljypäästömaksua ei ole pidettävä rikosoikeudellisena rangaistuksena, vaan se on luonnehdittavissa sanktioluontoiseksi hallinnolliseksi seuraamukseksi. Seuraamusmaksua ei voida pitää perustuslain 81 §:n mukaisena verona tai maksuna. Sen tarkoitus ei ole valtion menojen rahoittaminen eikä se ole korvaus tai vastike julkisen vallan maksuvelvolliselle antamista eduista tai palveluista (esim. PeVL 61/2002 vp, s. 5/II, PeVL 46/2004 vp, s. 3/II—4/I ja PeVL 12/2005 vp, s. 3/I). Koska siihen sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä, on sen perusteista säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin nojalla lailla. Tämä edellyttää, että laissa täsmällisesti ja sel-

keästi määrätään muun muassa maksuvelvollisuudesta ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta. Myös lain täytäntöönpanon perusteista tulee säätää lain tasolla.

Valtiolle maksettavan öljypäästömaksun määrää 1. lakiehdotuksen 19 f §:n nojalla rajavartiolaitos. Lailla voidaan rajavartiolaitokselle perustaa valta määrätä kyseinen hallinnollinen seuraamusmaksu.

Alusjätelain 10 §:n 1 momentin mukaisesta öljypäästökiellon rikkomisesta sisäisillä alueveksillä, aluemerellä ja Suomen talousvyöhykkeellä määrätään öljypäästömaksu, mistä kiellosta on eräitä lievennyksiä lain 11 §:ssä. Maksuvelvollinen määritellään 19 b §:n 2 momentissa, jonka mukaan öljypäästömaksu määrätään luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle, joka rikkomuksen tapahtumahetkellä on aluksen omistaja tai laivanisäntä. Maksun suuruus taas määrätään 19 c §:ssä päästön määrän ja aluksen bruttovetoisuuden perusteella lain liitteenä olevan maksutaulukon mukaan. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntely on asianmukaista ja täyttää lakitasoiselta sääntelyltä vaadittavan täsmällisyyden ja selkeyden vaatimukset.

Sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:ään on 2. lakiehdotuksen mukaan tarkoitus ottaa uusi 8 kohta. Sen mukaan aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain 19 b §:ssä tarkoitettu öljypäästömaksu pannaan täytäntöön tässä laissa säädettyssä tarkoituksessa. Tämäkin sääntely täyttää lakitasoisen sääntelyn edellyttämät täsmällisyyden ja selkeyden vaatimukset.

Selvitysvelvollisuus

Öljypäästömaksun määrääminen edellyttää 1. lakiehdotuksen perustelujen mukaan objektiivista näyttöä siitä, mikä alus kielletyn päästön on aiheuttanut. Sen sijaan näyttöä siitä, kuka aluksella päästön aiheutti tai toimiko hän tahallisesti tai tuottamuksellisesti, ei päästömaksun määräämiseksi edellytetä. Tämä merkitsee luopumista muodollisesta syyllisyysvaatimuksesta, jonka mukaan rikoksesta epäillyn syyllisyys on vahvistettava laillisessa oikeudenkäyntimenette-

lyssä. Ehdotuksessa korostetaan objektiivisen vastuun ottamista, jolla tarkoitetaan, että erityyppisten ulkoisten tapahtumien toteaminen riittää syy-yhteyden osoittamiseen rikosvastuun kannalta.

Ankaraa vastuuta on tarkoitus kohtuullistaa sillä, että maksu voidaan jättää määräämättä alusjätelain 11 §:n tai alusjäteasetuksen 3 §:n nojalla tahi päästön vähäisyyden vuoksi ja että maksusta on mahdollisuus saada 19 d §:n nojalla vapautus tai alennus.

Viranomaisen asiana on arvioida näytön riittävyys päästömaksun määräämiseksi samoin kuin päästön vähäisyys. Maksuvelvollisen taas on osoitettava maksuvelvollisuudesta vapautumisen tai sen alentamisen peruste. Lakiehdotuksen perustelujen mukaan öljypäästömaksu on asiallisesti rinnastettavissa rikosoikeudelliseen seuraamukseen, mikä vuoksi tässä kohden voidaan puhua myös käännetystä todistustaakasta.

Perustuslakivaliokunnan mielestä öljypäästömaksun määrääminen on hallintoasian käsittelyä, johon sovelletaan hallintolakia. Sen 31 §:n 1 momentin mukaan rajavartiolaitoksen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Mikäli selvityksessä käy ilmi, että kielletty päästö on tietystä aluksesta 19 b §:n 1 momentissa mainitulla merialueella, voidaan öljypäästömaksu määrätä. Näin ollen päästömaksua koskeva päätöksenteko ei perustu käännettyyn todistustaakaan, koska hallintolaki asettaa rajavartiolaitokselle ensisijaisen selvitysvastuun ennen maksun määräämistä. Siinä noudatetaan myös syyttömyysolettamaa. Vaikka kyseessä on hallinnollinen seuraamusmaksu, on sen käsittelyssä soveltuvien osin otettava huomioon mahdolliset rinnasteisuudet rikosoikeudelliseen rangaistukseen. Tällöin perustuslain 8 §:n rikosoikeudellinen laillisuusperiaate tulee lähtökohtaisesti sovellettavaksi samoin kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kohdan mukainen syyttömyysolettaman noudattaminen. Lakiehdotukseen ei näin ymmärrettynä sisälly valtiosääntöoikeudellisia ongelmia.

Muutoksenhaku

Lakiehdotuksen 19 k §:n mukaan maksuvelvollisella on oikeus hakea muutosta öljypäästömaksua koskevaan rajavartiolaitoksen päätökseen, aluksen pysäyttämispäätökseen ja vakuuden asettamispäätökseen valittamalla Helsingin käräjäoikeudessa toimivaan merioikeuteen. Hallintovalitustiestä poikkeamista perustellaan mm. tuomioistuimen merioikeudellisella erityisasiantuntemuksella. Koska samasta öljypäästöstä voidaan määrätä sekä rikosoikeudellinen että hallinnollinen seuraamus, pidetään lakiehdotuksessa perusteltuna, että molempien seuraamusten tuomioistuinkäsittely tapahtuu saman tuomioistuintinlinjan piirissä. Muutoksenhaun ohjaamista yleiseen tuomioistuimeen puoltaa lakiehdotuksen perustelujen mukaan lisäksi se, että myös maksuvelvollisen kuulemisessa ja maksupäätöksen tiedoksiannossa voitaisiin käyttää EU:n oikeusapupöytäkirjoja. Kun maksupäätöksistä osa kansainvälisen merenkulun luonteen vuoksi on pantava täytäntöön muualla kuin Suomessa, on perusteltua ohjata täytäntöönpanoon ja keskinäiseen oikeusapuun liittyvät seikat Helsingin käräjäoikeuden yhteydessä toimivaan merioikeuteen.

Muutoksenhakua koskevia säännöksiä on tarkasteltava perustuslain tuomioistuinten ja niiden tehtäviä koskevien 98 ja 99 §:n kannalta sekä oikeusturvaan koskevan perustuslain 21 §:n kannalta. Tuomioistuinten perusjako määritellään perustuslain 3 §:n 3 momentissa, jonka mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuinina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Yleisiä tuomioistuinten ovat perustuslain 98 §:n 1 momentin mukaan korkein oikeus, hovioikeudet ja käräjäoikeudet. Yleisiä hallintotuomioistuinten taas ovat mainitun pykälän 2 momentin mukaan korkein hallinto-oikeus ja alueelliset hallinto-oikeudet. Perustuslain 99 §:n 1 momentin perusteella ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa käyttää korkein oikeus sekä hallintolainkäyttöasioissa korkein hallinto-oikeus.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt muutoksenhakutien ohjaamista hallintoviranomaisen päätöksestä käräjäoikeuteen poikkeuksellisen jär-

jestelynä. Poikkeaminen on ollut mahdollista kuitenkin perustellusta syystä (PeVL 9/2001 vp, s. 2/2, PeVL 12/2001 vp, s. 3/I, PeVL 54/2001 vp, s. 5/II). Äskettäin valiokunta on todennut valituksen hallintoviranomaisen päätöksestä määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu olevan hallintolainkäyttö- eikä riita- tai rikosasia. Ensimmäisissä asioissa valitustie onkin ollut tapana ohjata korkeimpaan hallinto-oikeuteen (PeVL 4/2005 vp, s. 2/II). Tällöin asiaan vaikuttivat merkittävät oikeusturvanäkökohdat, kuten markkinaoikeuden ensi asteessa tekemää päätöstä koskeva valitusoikeuden riippuminen korkeimman oikeuden myöntämästä valitusluvasta ja summaarisen siviiliprosessimenettelyn sopimattomuus silloin, kun muutoksenhaun kohteena oli julkisen vallan käyttöön perustuva päätös hallinnollisen seuraamuksen määräämisestä.

Ehdotettuun sääntelyyn ei liity oikeusturvaongelmia. Asian käsittelyssä on 19 m §:n mukaan soveltuvin osin voimassa, mitä säädetään oikeudenkäynnistä rikosasiassa. Tähän menettelyyn sisältyy lähtökohtaisesti takeet valittajan oikeusturvalle. Valittaja voi lisäksi saada asian käsitellyksi ainakin kahdessa tuomioistuportaassa. Ehdotettua valitustieratkaisua voidaan valiokunnan mielestä perustella merioikeudellisen erityisasiantuntemuksen samoin kuin asioiden keskittämisen kannalta. Myös öljypäästömaksun tehokkaaseen eurooppalaiseen täytäntöönpanoon liittyvät näkökohdat puoltavat valitustien ohjaamista merioikeuteen. Sääntely ei valiokunnan mielestä tässä tapauksessa muodostu ongelmalliseksi perustuslain 21 §:n tai perustuslain 98 ja 99 §:n näkökulmasta.

Maksupäätöstä ei 1. lakiehdotuksen 19 p §:n perusteella saa panna täytäntöön ennen kuin päätös on tullut lainvoimaiseksi. Ehdotus on tältä osin valiokunnan aiemman kannan mukainen (PeVL 4/2004 vp, s. 7/II).

Aluksen pysäyttämispäätöstä ja vakuuden asettamispäätöstä on 1. lakiehdotuksen 19 g §:n 3 momentin perusteella noudatettava muutoksenhausta huolimatta. Päätöksiin liittyvien merkittävien taloudellisten seuraamusten vuoksi ja oikeusturvan kannalta pitää perustuslakivaliokunta asianmukaisena täydentää säännöstä si-

ten, että päätöksiä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomaisen toisin määrää.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 11 päivänä lokakuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Simo Rundgren /kesk
vpj.	Arja Alho /sd	Arto Satonen /kok
jäs.	Hannu Hoskonen /kesk	Seppo Särkiniemi /kesk
	Sinikka Hurskainen /sd	Ilkka Taipale /sd
	Annika Lapintie /vas	Astrid Thors /r
	Reino Ojala /sd	Jan Vapaavuori /kok
	Klaus Pentti /kesk	vjäs. Rosa Meriläinen /vihr
	Markku Rossi /kesk	Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kalevi Laaksonen.