

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 32/2005 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om förhindrande av miljö- förorening från fartyg och 1 § i lagen om verk- ställighet av böter

Till miljöutskottet

INLEDNING

Remiss

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

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Pertti Normia, inrikesministeriet

- lagstiftningsdirektör Jan Törnqvist och lagstiftningsråd Leena Halila, justitieministeriet
- justitieråd Mikko Tulokas, högsta domstolen
- förvaltningsråd Pekka Vihervuori, högsta förvaltningsdomstolen
- professor Olli Mäenpää
- professor Martin Scheinin
- doktor i administrativa vetenskaper Jukka Viljanen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— professor Mikael Hidén.

PROPOSITIONEN

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

Avgiften påförs fartygets ägare eller redare och beloppet bestäms enligt en tabell med hänsyn till utsläppets omfattning och fartygets storlek. Oljeutsläppsavgift kan dock inte påföras den som genom en lagakraftvunnen dom har dömts till straff för oljeutsläppet i fråga. Oljeutsläppsavgiften påförs av gränsbevakningsväsendet.

Beslut i dessa frågor får överklagas hos sju-rättsdomstolen vid Helsingfors tingsrätt genom besvär. Egna specialbestämmelser föreslås om behandlingen av ärenden och dessutom gäller i tillämpliga delar vad som bestäms om rättegång i

brottmål. Beslutet om avgift verkställs när det har vunnit laga kraft.

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

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

I propositionens motiveringar för lagstiftningsordning övervägs om oljeutsläppsavgiften ska ses som en administrativ sanktion eller en straffrättslig påföljd. Då avgiftsskyldigheten grundar sig på objektivet ansvar och befrielse från avgiften till centrala delar bygger på den avgifts-

skyldiges bevisning, kan regleringen visa sig problematisk med hänsyn till 21 § i grundlagen och oskyldighetspresumtionen enligt artikel 6.2 i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna. Att i avvikelse från förvaltningsprocessvägen dirigera besvär till sjörättsdomstolen vid tingsrätten anses inte problematiskt med hänsyn till 98 § i grundlagen om saken vederbörligen kan motiveras. Eftersom samma oljeutsläpp kan leda både till straffrättslig och administrativ påföljd, är det motiverat att domstolsbehandlingen av bägge påföljderna sker över samma domstolslinje. Lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Avsikten med propositionen är att effektivisera skyddet av Östersjön för att reducera risker relaterade till oljetransporter samt för att eliminera olagliga, avsiktliga oljeutsläpp. Man vill effektivisera iakttagandet av förbudet mot utsläpp av olja eller oljehaltig blandning och förbudets allmänna verkningsfullhet genom att ta i bruk en administrativ oljeutsläppsavgift som är ekonomiskt mera kännbar än straffrättsligt straff och som påförs genom ett förfarande som är enklare och effektivare än straffrättslig bestraffning. Det förutsätts inte förundersökning eller instämmande till rättegång.

I dagsläget utdömer man straff enligt 48 kap. 1—4 § i strafflagen för olika slag av miljöförstöring och miljöbrott beroende på graden av skuld och enligt 28 § i fartygsavfallslagen för fartygsavfallsförseelser. Det straffrättsliga straffsystemet förblir det primära sättet att bekämpa oljeutsläpp; enligt 19 e § kan oljeutsläppsavgift inte påföras den som genom en lagakraftvunnen dom har dömts till straff för oljeutsläppet i fråga. Likaledes ska den myndighet som påfört oljeutsläppsavgiften på ansökan undanröja avgiften, om den som har påförts avgiften senare döms till straff för samma oljeutsläpp. Ändå bör oljeut-

släppsavgiften anses komplettera det straffrättsliga straffsystemet som ett snabbt och effektivt sätt att ingripa mot olagliga oljeutsläpp vilket således effektiviserar skyddet av Östersjön. Motsvarande sanktioner tillämpas i Sverige. Grundlagsutskottet anser att lagförslaget är väl motiverat och överensstämmer med 20 § 2 mom. i grundlagen om att det allmänna ska verka för att alla tillförsäkras en sund miljö.

Grunderna för oljeutsläppsavgiften

Oljeutsläppsavgiften ska inte förstås som en straffrättslig bestraffning utan som en administrativ påföljd med karaktär av sanktion. En påföljdsavgift kan inte betraktas som skatt eller avgift enligt 81 § i grundlagen. Den är inte avsedd att finansiera statens utgifter, inte heller utgör den ersättningar eller vederlag för service som tillhandahålls av det allmänna. (t.ex. GrUU 61/2002 rd, s. 5, GrUU 46/2004 rd, s. 3, GrUU 12/2005 rd, s. 3). Eftersom avgiften inbegriper utövande av offentlig makt i betydande utsträckning måste grunderna för den enligt 2 § 3 mom. föreskrivas genom lag. Detta kräver att lagen innehåller klara och specifika bestämmelser om bl.a. betalningsskyldighet och grunderna för avgiftsbeloppet samt om den betalningsskyldiges rättskydd. Också grunderna för lagens verkställighet ska skrivas in i lag.

Enligt 19 f § i lagförslag 1 påförs oljeutsläppsavgiften av gränsbevakningsväsendet. Gränsbevakningsväsendet kan genom lag tilldelas behörighet att påföra den aktuella administrativa påföljdsavgiften.

Oljeutsläppsavgiften påförs för brott mot förbud mot utsläpp enligt 10 § i fartygsavfallslagen i de inre territorialvattnen, territorialhavet eller Finlands ekonomiska zon. I lagens 11 § ingår vissa lindrande omständigheter i fråga om förbudet. Vem som är skyldig att betala fastställs i 19 b § 2 mom.: oljeutsläppsavgiften påförs den fysiska eller juridiska person som vid tidpunkten för överträdelsen är fartygets ägare eller redare. Avgiftsbeloppet bestäms enligt 19 c § utifrån utsläppets omfattning och fartygets brutto-dräktighet enligt den avgiftstabell som utgör bilaga till lagen. Grundlagsutskottet finner att regleringen är adekvat och uppfyller de krav på precision och klarhet som ställs på reglering på lagnivå.

Till 1 § i lagen om verkställighet av böter fogas enligt lagförslag 2 en ny 8 punkt. Enligt den verkställs oljeutsläppsavgift enligt 19 b § i lagen om förhindrande av miljöförorening från fartyg i den ordning som föreskrivs i denna lag. Också denna reglering uppfyller de krav på precision och klarhet som ställs på reglering på lagnivå.

Utredningsskyldighet

För att kunna påföra oljeutsläppsavgiften måste man enligt motiveringarna i lagförslag 1 objektivt kunna påvisa vilket fartyg utsläppet härrör från. Däremot krävs inte bevis för vem som orsakade utsläppet ombord på fartyget, och huruvida han eller hon handlade avsiktligt eller vårdslöst. Därmed avstår man från det formella skuldkravet enligt vilket den brottsmisstänktes skuld ska fastställas genom lagligt rättegångsförfarande. Förslaget poängterar det objektiva ansvaret vilket innebär att det räcker med att man konstaterar att olika yttre händelser har ägt rum för att orsakssambandet med avseende på straffansvar ska vara tillräckligt.

Det strikta ansvaret balanseras av att avgiften inte behöver påföras med stöd av 11 § i fartygsavfallslagen eller 3 § i fartygsavfallsförordning-

en eller för att utsläppet är så ringa och av att det är möjligt att få avgiftseftergift eller avgiftsnedsättning med stöd av 19 d §.

Det åligger myndigheten att bedöma om det finns bevis som ger anledning att påföra avgift liksom också att avgöra om utsläppet är ringa. Den betalningsskyldige ska å sin sida bevisa att det finns grunder för eftergift eller nedsättning. Enligt lagförslagets motiveringar kan oljeutsläppsavgiften i sak jämföras med straffrättslig påföljd vilket också ger anledning att tala om omvänd bevisbörda.

Grundlagsutskottet jämförande av en oljeutsläppsavgift med handläggning av ett förvaltningsärende på vilket man tillämpar förvaltningslagen. Enligt dess 31 § 1 mom. ska gränsbevakningen se till att ett ärende utreds tillräckligt och på behörigt sätt och i detta syfte skaffa den information och den utredning som behövs för att ärendet ska kunna avgöras. Om utredningen visar att ett förbjudet utsläpp kommer från ett visst fartyg inom ett havsområde som nämns i 19 b § 1 mom., kan oljeutsläppsavgift påföras. Beslutet om avgiften baserar sig således inte på omvänd bevisbörda eftersom förvaltningslagen ålägger gränsbevakningsväsendet ett primärt utredningsansvar innan avgiften påförs. Här iakttas också oskyldighetspresumtionen. Trots att det handlar om en administrativ påföljdsavgift måste man vid handläggningen i tillämpliga delar iakttas jämförbarhet med straffrättsligt straff. I så fall tillämpas primärt den straffrättsliga legalitetsprincipen enligt 8 § i grundlagen och oskyldighetspresumtionen enligt artikel 6.2 i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna. Tolkad på så sätt vidlåder lagförslaget inga konstitutionella problem.

Överklagande

Enligt 19 k § i lagförslaget har den avgiftsskyldige rätt att överklaga beslut om oljeutsläppsavgift, beslut om att stoppa fartyg och beslut om ställande av säkerhet genom besvär hos sjörättsdomstolen vid Helsingfors tingsrätt. Undantaget från förvaltningsbesvärsvägen motiveras bl.a. med domstolens sjörättsliga sakkunskap. Efter-

som samma oljeutsläpp kan leda både till straffrättslig och administrativ påföljd, anses det i lagförslaget motiverat att domstolsbehandlingen av bägge påföljderna sker över samma domstolslinje. Att en allmän domstol väljs till forum för besvär över oljeutsläppsavgifter har enligt motiveringarna också den fördelen att EUs konvention om rättslig hjälp kan utnyttjas när den avgiftsskyldige ska höras och avgiftsbeslutet delges. Då en del av avgiftsbesluten på grund av sjöfartens natur måste verkställas utanför Finland är det motiverat att man hänvisar frågor som gäller verkställighet och ömsesidig rättshjälp till sjödomstolen vid Helsingfors tingsrätt.

Bestämmelserna om överprövning bör ses över utifrån grundlagens 98 och 99 § om domstolarna och deras uppgifter samt utifrån grundlagens 21 § om rättsskydd. Domstolarnas grundindelning fastställs i grundlagens 3 § 3 mom. enligt vilket den dömande makten utövas av oberoende domstolar, i högsta instans av högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen. Allmänna domstolar är enligt grundlagens 98 § 1 mom. högsta domstolen, hovrätterna och tingsrätterna. Allmänna förvaltningsdomstolar är enligt 2 mom. i samma paragraf högsta förvaltningsdomstolen och de regionala förvaltningsdomstolarna. Enligt 99 § 1 mom. i grundlagen utövas den högsta domsrätten i tviste- och brottmål av högsta domstolen och i förvaltningsmål av högsta förvaltningsdomstolen.

Grundlagsutskottet har ansett det exceptionellt att styra besvär över en förvaltningsmyndighets beslut till tingsrätten. Ändå har undantag på motiverade grunder accepterats (GrUU 9/2001 rd, s. 2/II, GrUU 12/2001 rd, s. 3/I, GrUU 54/2001 rd, s. 5/II). Nyligen konstaterade utskottet att besvär över en förvaltningsmyndighets beslut att ådöma en administrativ påföljd ska anses vara ett förvaltningsmål och inte ett tviste- eller brottmål. I frågor av den förstnämnda arten har besvär av hävd hänvisats till högsta förvaltningsdomstolen. (GrUU 4/2005 rd, s.

2/II). Då påverkades saken av betydande rättsskyddsaspekter såsom huruvida rätten att överklaga ett beslut av marknadsdomstolen i första instans beror på besvärstillstånd beviljat av högsta domstolen och det olämpliga i att tillämpa summariskt civilprocessförfarande när överprövningen gällde ett beslut om påförande av administrativ påföljd, baserat på offentlig makt.

Den föreslagna regleringen är inte behäftad med rättsskyddsrelaterade problem. Enligt 19 m § gäller angående behandlingen av ärendet i tillämpliga delar vad som bestäms om rättegång i brottmål. Detta förfarande innebär en garanti för överklagarens rättsskydd. Dessutom kan överklagaren få sin sak behandlad i åtminstone två domstolsinstanser. Den besvärsväg som föreslås kan enligt utskottets åsikt motiveras både i termer av koncentrerings och sakkunskaps om sjörätt. Också aspekter relaterade till en effektiv europeisk verkställighet av oljeutsläppsavgiften talar för att besvären styrs till sjödomstolen. Utskottet anser inte att regleringen i detta fall blir problematisk med avseende på 21 § eller 98 och 99 § i grundlagen.

Enligt 19 p § i lagförslag 1 får ett avgiftsbeslut inte verkställas innan det har vunnit laga kraft. Förslaget harmonierar i detta avseende med utskottets tidigare ståndpunkt (GrUU 4/2004 rd, s. 7).

Ett beslut om att stoppa ett fartyg och ett beslut om ställande av säkerhet ska enligt 19 g § 3 mom. iakttas även om det överklagas. På grund av de betydande ekonomiska påföljder som anknyter till besluten och med tanke på rättsskyddet anser utskottet att bestämmelsen bör kompletteras med att besluten ska iakttas om besvärsmyndigheten inte bestämmer annat.

Utlåtande

Grundlagsutskottet meddelar

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 11 oktober 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Hannu Hoskonen /cent
Sinikka Hurskainen /sd
Annika Lapintie /vänst
Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /cent
Markku Rossi /cent

Simo Rundgren /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors /sv
Jan Vapaavuori /saml
ers. Rosa Meriläinen /gröna
Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Kalevi Laaksonen.