

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås 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 territorialvattnen, territorialhavet eller Finlands ekonomiska zon. Det måste finnas objektiva bevis på att ett utsläpp ägt rum, men i övrigt påförs avgiften oberoende av uppsåt eller oaktsamhet. Ingen avgift påförs för små utsläpp och utsläpp med ringa verkningar.

Avgiften påförs fartygets ägare eller redare och beloppet bestäms enligt en tabell med hänsyn till utsläppets omfattning och fartygets storlek. Avgiften behöver inte påföras eller alternativt kan den nedsättas, om den avgiftsskyldige visar att avgiften framstår som uppenbart oskäligen av orsakar som har att göra med en nöd- eller olycksituation eller av därmed jämförbara orsaker. Oljeutsläppsavgift kan inte påföras den som genom en lagkraftvunnen dom har dömts till straff för oljeutsläppet i fråga. Oljeutsläppsavgiften på-

förs av gränsbevakningsväsendet.

Fartyget kan stoppas för högst 14 dagar för att säkra en avgiftsfordran. Om det hos gränsbevakningsväsendet ställs en penningssäkerhet som räcker till för att fullgöra en eventuell avgiftsskyldighet, skall föreläggandet om att stoppa fartyget omedelbart återtas. Beslut i dessa frågor får överklagas hos sjörättsdomstolen 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. Oljeutsläppsavgift kan inte påföras när tre år har gått från utsläppet. Avgiftsbeslutet verkställs efter det att det har vunnit laga kraft. Verkställigheten av beslut om oljeutsläppsavgift sköts av rättsregistercentralen.

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

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

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL.....	2
ALLMÄN MOTIVERING	4
1. Inledning	4
2. Nuläge.....	4
2.1. Lagstiftning	4
2.2. Lagstiftningen i utlandet och i EU	5
Sverige.....	5
Tyskland.....	6
Europeiska unionen	6
2.3. Bedömning av nuläget.....	7
3. Målsättning och de viktigaste förslagen	7
3.1. Målsättning	7
3.2. De viktigaste förslagen	8
Bestämmelsernas placering	8
Förhållandet mellan oljeutsläppsavgiften och straffrättsligt straff.....	8
Lagens tillämpningsområde	9
Avgiftsskyldig	10
Grunden för påförande av avgift och utredning av utsläpp	11
Säkringsåtgärd	11
Avgiftsbelopp.....	12
Avgiftsnedläggning eller avgiftseftergift av billighetskäl.....	13
Beslutsfattare och förfarande.....	13
Handräkning och uppgifter ur förundersökningsmaterial	14
Överklagande	14
Verkställighet och preskription	16
4. Propositionens konsekvenser.....	17
4.1. Ekonomiska konsekvenser	17
4.2. Konsekvenser för miljön.....	17
5. Beredningen av propositionen.....	17
5.1. Beredningsskeden och beredningsmaterial.....	17
5.2. Remissyttranden och hur de har beaktats	17
6. Samband med andra propositioner	18
DETALJMOTIVERING	20
1. Lagförslag	20
1.1. Lag om förhindrande av miljöförorening från fartyg	20
1.2. Lag om verkställighet av böter.....	29

2. Ikraftträdande	29
3. Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	30
LAGFÖRSLAGEN	33
om ändring av lagen om förhindrande av miljöförorening från fartyg.....	33
BILAGA	36
OLJEUTSLÄPPSAVGIFT (€) ENLIGT FARTYGETS BRUTTODRÄKTIGHET	36
om ändring av 1 § i lagen om verkställighet av böter	37
BILAGA	38
PARALLELLTEXTER.....	38
om ändring av 1 § i lagen om verkställighet av böter	38

ALLMÄN MOTIVERING

1. Inledning

Oljetransporterna i Östersjön och i synnerhet Finska viken har ökat kännbart de senaste åren. I Finska viken har oljetransporterna fördubblats under 1995-2000, och 2003 var volymen redan mer än tre gånger så stor som 1995. Numera transporteras ungefär 110 miljoner ton olja per år. Förutom oljetransporterna har också den övriga sjötrafiken blivit betydligt livligare. Den ökande trafiken och i synnerhet oljetransporterna bidrar till att hotet om oljeskador och oljeutsläpp ökar.

I en olyckssituation kan tusentals, t.o.m. tiotusentals ton olja rinna ut i havet. Hittills har sådana oljeolyckor varit mycket sällsynta i Östersjön. Däremot är det vanligare med avsiktliga utsläpp av slagvatten eller andra utsläpp som innehåller olja från fartyg. Vanligtvis har torrlastfartyg misstänkts för oljeutsläppen. Finska spaningsplan har 1996-2004 upptäckt 36-107 oljeutsläpp per år. Alla utsläpp upptäcks ändå inte, och i hela Östersjöområdet uppskattas de avsiktliga oljeutsläppen till flera tusen per år.

Till de centrala målen för skyddet av Östersjön hör att minska de risker som oljetransporterna medför samt att få ett slut på de olagliga, avsiktliga oljeutsläppen. Statsrådet fattade den 26 april 2002 ett principbeslut om åtgärder för att skydda Östersjön (Finlands program för skydd av Östersjön). Enligt principbeslutet undersöks möjligheterna att ta i bruk administrativa bestraffningar i syfte att minska de avsiktliga, olagliga oljeutsläppen. I statsminister Matti Vanhanens regeringsprogram (punkt 10. Miljöpolitik) har man förbundit sig att fortsätta fullföljandet av skyddsprogrammet för Östersjön. I regeringens aftonskola den 18 juni 2003 ansåg man att fartyg som gjort sig skyldiga till avsiktliga oljeutsläpp borde kunna påföras en administrativ påföljd, dvs. böter.

Syftet med denna proposition är att som en del av skyddsprogrammet för Östersjön få till stånd ett effektivt och kännbart administrativt

påföljdssystem för brott mot förbudet mot oljeutsläpp. Propositionen hänför sig till regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om Finlands ekonomiska zon samt vissa lagar som har samband med den (RP 53/2004 rd), som beretts vid utrikesministeriet. Lagen om Finlands ekonomiska zon (1058/2004) och vissa lagändringar som har samband med den stadfästes den 26 november 2004, och lagstiftningen om inrättande av den ekonomiska zonen trädde i kraft den 1 februari 2005. På grund av de inbördes beröringspunkterna har bestämmelser som ingår i reformen gällande den ekonomiska zonen till nödvändiga delar beaktats i de bestämmelser som föreslås i denna proposition.

Från miljösynpunkt vore det viktigt att motsvarande avgiftssystem skulle tas i bruk även i de Östersjöländer som inte har några bestämmelser om en sådan avgift från tidigare.

2. Nuläge

2.1. Lagstiftning

Bestämmelser om förbud mot oljeutsläpp ingår i 2 kap. i lagen om förhindrande av miljöförorening från fartyg (300/1979, nedan *fartygsavfallslagen*) samt i 2 kap. i förordningen om förhindrande av miljöförorening från fartyg (635/1993, nedan *fartygsavfallsförordningen*). Genom fartygsavfallslagen och fartygsavfallsförordningen har i Finland genomförts protokollet av år 1978 till 1973 års internationella konvention till förhindrande av förorening från fartyg (FördrS 51/1983, nedan *Marpol 73/78-konventionen*) och konventionen om skydd av Östersjöområdets marina miljö (FördrS 2/2000, nedan *Helsingforskonventionen*).

I 10 § i fartygsavfallslagen finns grundläggande bestämmelser om förbud mot utsläpp, dvs. paragrafen innehåller ett förbud mot utsläpp i vattnet av olja eller oljehaltig

blandning från fartyg. Utsläppsförbudet gäller i princip finskt vattenområde. I samband med reformen gällande den ekonomiska zonen utsträcktes förbudet till att omfatta även Finlands ekonomiska zon.

Enligt 28 § 1 mom. i fartygsavfallslagen stadgas om straff för miljöförstöring som har skett i strid med fartygsavfallslagen eller med stadganden eller bestämmelser som har utfärdats med stöd av den i 48 kap. 1–4 § i strafflagen, såvida det inte har skett från utländskt fartyg genom oaktsamhet. Av 2 mom. framgår vidare att den som på något annat sätt än vad som avses i 1 mom. uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot fartygsavfallslagen eller mot stadganden eller bestämmelser som har utfärdats med stöd av den skall för fartygsavfallsförseelse dömas till böter.

Verksamhet som strider mot fartygsavfallslagen är alltså straffbar som miljöförstöring enligt 48 kap. (578/1995) 1–4 § i strafflagen. Påföljden är böter eller fängelse i högst två år eller för grov miljöförstöring fängelse i högst sex år. I fartygsavfallslagen finns också en särskild bestämmelse om förseelse, med stöd av vilken bötesstraff kan dömas ut. På miljöbrott tillämpas bestämmelserna om juridiska personers straffansvar (SL 48:9). En juridisk person kan alltså dömas till samfundsbot för verksamhet som strider mot fartygsavfallslagen, t.ex. förbjudna oljeutsläpp.

Den finska strafflagen kan tillämpas på alla brott som begåtts på finskt territorium, t.ex. i territorialvattnen (territorialprincipen), samt på brott som begåtts från finska fartyg oberoende av gärningsorten (flaggprincipen). I samband med reformen gällande den ekonomiska zonen har som förlängning på de finska territorialvattnen inrättats en ekonomisk zon till vilken Finland har utsträckt sin jurisdiktion inom den ram som Förenta nationernas havsrättskonvention (FördrS 49-50/1996, nedan *FN:s havsrättskonvention*) tillåter. Utgångspunkten är att strafflagen skall tillämpas också på sådana gärningar i strid med fartygsavfallslagen som har begåtts från utländska fartyg i Finlands ekonomiska zon (SL 1:1.2, 1067/2004 och fartygsavfallslagen 28.3 §, 1064/2004). FN:s havsrättskonvention (artikel 230 stycke 1) tillåter ändå inte att fängelsestraff används i en sådan situa-

tion. När det är fråga om utländska fartyg kan för en gärning som är straffbar enligt SL 48 kap. 1–4 § sålunda endast bötesstraff dömas ut. Bestämmelserna om juridiska personers straffansvar tillämpas även i den ekonomiska zonen.

2.2. Lagstiftningen i utlandet och i EU

Sverige

I Sverige kompletteras det straffrättsliga straffsystemet av möjligheten att för brott mot förbudet mot oljeutsläpp påföra en administrativ avgift, vattenföroreningsavgift, som togs in i lagstiftningen (lag om åtgärder mot förorening från fartyg 1980:424) 1984 (lagändring 1983:463). Förutom ett brott mot förbudet mot oljeutsläpp förutsätts för att avgiften skall påföras att utsläppet inte är obetydligt. Vid prövningen av om ett utsläpp är obetydligt tas hänsyn till utsläppets omfattning samt förhållandena i sin helhet, t.ex. väder, vind och den plats där utsläppet skedde. Avgiften kan också påföras när utsläpp till följd av en olyckshändelse inte har begränsats så långt det är möjligt.

Avgiften påförs fartygets ägare eller redare, som kan vara en fysisk eller juridisk person. Om ägaren visar att han eller hon har saknat inflytande över fartygets drift får avgift dock inte påföras honom eller henne. Med redare jämställs den som i redarens ställe utövar ett avgörande inflytande över fartygets drift. Avgift påförs inte för utsläpp från fritidsbåtar.

Avgiften bestäms med hänsyn till utsläppets omfattning samt fartygets bruttodräktighet enligt en i lagen fastställd tabell. Utsläppets omfattning anses återspegla beaktandet av miljökonsekvenserna och med fartygets storlek vill man visa att den avgiftsskyldiges ekonomiska bärkraft beaktas när avgiften bestäms. Avgiften är bunden till prisbasbeloppet, som regleras särskilt (lag om allmän försäkring 1962:381). År 2004 var prisbasbeloppet 39 300 kronor.

Avgiften påförs av kustbevakningen. För att avgift skall kunna påföras förutsätts bevis på att oljeutsläppet härrör från ett visst fartyg. Om utsläppskällan kan påvisas bär far-

tygets ägare strikt ansvar. Vid rena olycks- händelser påförs dock ingen avgift. Kravet på strikt ansvar balanseras av möjligheten att efterge eller nedsätta avgiften, om den framstår som uppenbart oskäligen. Utgångspunkten är ändå att denna möjlighet skall användas i begränsad omfattning. För att säkerställa att saken utreds eller avgiften betalas kan förbud eller föreläggande beträffande fartygets resa meddelas för högst 14 dagar efter det att beslutet gavs. När syftet med ett sådant beslut som begränsar fartygets resa är att säkerställa att avgiften betalas, skall det också hävas, om säkerhet ställs eller det inte i övrigt längre finns fog för åtgärden. Avgiftsbeslut kan överklagas hos sjörättsdomstolen. Rättegången följer kraven på straffprocess.

I Sverige påförs varje år i medeltal 20 vattenföreningssavgifter. Avgiften påförs i princip även för små utsläpp på mindre än 50 liter. Avgiften är i de flesta fall en påföljd av vårdslöshet i samband med tankning eller pumpning av bränsle. Avgiftsbeloppet är vanligtvis 1-4 prisbasbelopp. Möjligheten att stoppa fartyg används sällan, men den har ändå ansetts vara viktigt med tanke på systemets funktion.

Sveriges högsta domstol har i ett beslut av den 11 maj 2004 ansett att internationell rätt inte utgör något hinder för att påföra vattenföreningssavgift i en situation där det är fråga om utsläpp från ett utländskt fartyg i Sveriges ekonomiska zon.

Tyskland

I Tyskland kan administrativ sanktion påförs för brott mot Marpol 73/78-konventionen samt Helsingforskonventionen. Det kan vara fråga om gärningar som innebär brott mot utsläppsbestämmelserna i Marpol 73/78-konventionen, inklusive förbjudna oljeutsläpp. Även försummelse med att föra fartygets olje-, last- eller avfallsdagböcker liksom att fartyget har en rörförbindelse som strider mot Marpol 73/78-konventionen kan leda till administrativ sanktion.

Förutsättningen för att administrativ sanktion skall påförs är att förseelsen har begåtts från ett tyskt fartyg eller, när det är fråga om ett utländskt fartyg, att förseelsen har begåtts i Tysklands ekonomiska zon eller territorial-

hav eller på de insjöområden där Marpol 73/78-konventionen tillämpas. Befogenheter att påföra sanktionen har förbundsstatens behöriga myndighet (Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie). I allmänhet påförs fartygets befälhavare avgiften. Avgiften kan också påföras den besättningsman som var ansvarig för dagböckerna eller monteringen av rören samt vid utsläppsförseelser den person som i själva verket hade gjort det förbjudna utsläppet. Fartygets resa begränsas i allmänhet inte för att trygga en avgiftsfordran. I allmänhet kan man undvika att fartyget stoppas genom att ställa en säkerhet som täcker straffavgiften samt kostnaderna för processen.

Europeiska unionen

Europeiska gemenskapernas kommission lade den 5 mars 2003 fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om föreningar orsakade av fartyg och införandet av påföljder, inbegripet brottspåföljder, för föreningssbrott (direktivet om fartygsavfallsbrott KOM(2003) 92 slutlig). Avsikten med förslaget är att införliva de internationella utsläppsbestämmelserna för förhindrande av havens förorening orsakad av fartyg (i praktiken utsläppsförbuderna i Marpol 73/78-konventionen) i gemenskapens lagstiftning och att meddela detaljerade bestämmelser om tillsynen över verkställigheten av dessa utsläppsförbud.

Så som konstateras ovan i denna proposition, har utsläppsförbuderna och utsläpps begränsningarna i Marpol 73/78-konventionen genomförts i Finland genom fartygsavfallslagen och fartygsavfallsförordningen. Brott mot dem är straffbara enligt 28 § i fartygsavfallslagen och 48 kap. 1-4 § i strafflagen. Nämnda gällande bestämmelser täcker direktivets krav. Fartygsavfallslagens utsläpps förbud och utsläpps begränsningar gäller numera alla fartyg som framförs i Finlands vattenområde och ekonomiska zon oberoende av flagg samt fartyg som seglar under finsk flagg även utanför Finlands territorialvatten och ekonomiska zon. Direktivet förutsätter att tillämpningsområdet för bestämmelserna om utsläpps förbud och bestämmelserna om undersökning av brott mot dem utsträcks

även till gärningar som begåtts från även andra fartyg än sådana som seglar under finsk flagg i andra EU-länders territorialvatten, territorialhav och ekonomiska zon samt på det fria havet.

Kommissionen har den 2 maj 2003 i anslutning till direktivförslaget lagt fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets rambeslut om förstärkning av det straffrättsliga regelverket för bestraffning av föroreningar orsakade av fartyg (KOM(2003) 227 slutlig). Avsikten är att förslaget till rambeslut skall komplettera det nämnda direktivförslaget med bestämmelser om bl.a. minimivån för de högsta straffen som påförs fysiska personer och juridiska personer, domsrätt, gemensamma utredningsgrupper och utbyte av uppgifter. Enligt förslaget till rambeslut skall åtminstone juridiska personer kunna dömas till även annat än straffrättsliga bötesstraff, t.ex. administrativa avgifter (påföljdsavgift).

Rådet och EU-parlamentet har nått samförstånd om direktivförslaget i februari 2005. Enligt kompromisslösningen bestäms inte om straffrättsliga påföljder genom instrumentet inom den första pelaren (direktiv) utan genom ett rambeslut inom den tredje pelaren. När det gäller straffrättsliga påföljder hänvisas i direktivet sålunda bara till rambeslutet. Avsikten är att godkänna direktivet och rambeslutet samtidigt, och de beräknas träda i kraft 2005.

2.3. Bedömning av nuläget

Inrättandet av den ekonomiska zonen har utvidgat möjligheterna att ingripa i utsläpp från utländska fartyg på ett större geografiskt område än tidigare. Problem utgörs emellertid av det ineffektiva straffrättsliga påföljdsystemet, svårigheten att skaffa fram de bevis som krävs för att väcka åtal samt verkställandet av påföljden med hänsyn till den internationella fartygstrafikens natur. I allmänhet har det rätt sällan väckts åtal för brott mot förbudet mot oljeutsläpp. De böter som dömts ut har inte varit särskilt stora i praktiken. Det straffrättsliga straffsystemet har sålunda inte den förebyggande verkan som det borde ha i dagens förhållanden. Behoven av att skydda Östersjön förutsätter således att

nya rättsliga medel tas i bruk. Detsamma konstaterades i tiden när systemet med påföljdsavgift infördes i Sverige.

Fartygsavfallslagen borde revideras så att för brott mot utsläppsförbudet i 10 § kan påföras en administrativ påföljd som är ekonomiskt mera kännbar än straffrättsligt straff och som påförs genom ett förfarande som är enklare och effektivare än straffrättslig bestraffning. Orsakerna till reformbehoven är framför allt förebyggande. Med tanke på regleringsbehovet är det också av betydelse att ett liknande avgiftssystem används i vårt grannland Sverige.

3. Målsättning och de viktigaste förslagen

3.1. Målsättning

Syftet med propositionen är att effektivera iakttagandet av förbudet mot utsläpp av olja eller oljehaltig blandning och förbudets allmänna verkningsfullhet. Detta sker genom att det bestäms om en särskild administrativ avgift (*oljeutsläppsavgift*) som utgör en ekonomisk påföljd av straffkaraktär vid brott mot utsläppsförbudet. Avsikten är att oljeutsläppsavgiften skall påföras genom ett förfarande som är så enkelt och effektivt som möjligt och där också rättsskyddssynpunkter beaktas i behörig ordning.

Det föreslagna avgiftssystemet skall vara enklare än det straffrättsliga systemet i det avseendet att det inte skall förutsättas förundersökning eller instämmande till rättegång för att påföra avgiften, utan efter att oljeutsläppet konstaterats och bevis skaffats fram räcker det med att den avgiftsskyldige ges tillfälle att bli hörd. Därefter påförs avgiften genom ett skriftligt förfarande där som grund för avgiftsskyldigheten används objektivt ansvar till skillnad från den straffrättsliga skulduppfattningen. Det objektiva ansvaret kompletteras med en skälighetsbestämmelse, där den avgiftsskyldige åläggs bevisskyldighet. Den avgiftsskyldige skall således påvisa grunder för att efterge eller nedsätta avgiften. Strävan skall också vara att påföra en tillräckligt hög avgift, så den blir ekonomiskt kännbar för den avgiftsskyldige. Avsikten är

att få bl.a. de fartyg som orsakar utsläpp när de passerar Finland att omfattas av avgiftsbestämmelserna. Syftet med avgiften skall framför allt vara förebyggande, dvs. att minska riskerna med oljetransporter och de avsiktliga oljeutsläppen.

3.2. De viktigaste förslagen

Bestämmelsernas placering

Grundläggande bestämmelser om oljeutsläppsavgift, t.ex. förbud mot utsläpp och användning av utrednings- och undersökningsmetoder, finns redan från tidigare i fartygsavfallslagen. På grund av dessa beröringspunkter föreslås det att bestämmelserna om oljeutsläppsavgift placeras som ett särskilt 2 a kap. i fartygsavfallslagen. En liknande lösning har man också stannat för i Sverige.

Förhållandet mellan oljeutsläppsavgiften och straffrättsligt straff

Oljeutsläppsavgiften är en administrativ avgift av straffkaraktär, som påförs för verksamhet som förbjuds i fartygsavfallslagen. Oljeutsläppsavgiften påförs genom ett förfarande som är snabbare och effektivare än straffrättslig bestraffning. Avsikten är också att avgiften ekonomiskt skall vara mera kännbar än ett straffrättsligt bötesstraff. Med en tillräckligt stor avgift kan man tänka att de eftersträvarde förebyggande effekterna uppnås.

Trots att man med oljeutsläppsavgiften eftersträvar ett administrativt rättsligt medel som är effektivt, är avsikten med den ändå inte att avkriminalisera olagliga oljeutsläpp. En avkriminalisering skulle ge fel budskap om hur skadliga och klandervärda miljöbrott som begåtts i form av oljeutsläpp är, och dessutom skulle en avkriminalisering på ett godtyckligt sätt inskränka tillämpningsområdet för straffbestämmelsen om miljöförstöring. Oljeutsläppsavgiften skall i stället komplettera det straffrättsliga systemet. Systemet med oljeutsläppsavgift skall således tillämpas parallellt med det straffrättsliga systemet på samma sätt som t.ex. påföljdsavgiften för

transportörer i utlänningslagen (301/2004) och strafflagens kriminalisering av ordnande av illegal inresa. I princip skall det straffrättsliga systemet ändå fortfarande vara primärt i förhållande till oljeutsläppsavgiften. Av denna orsak föreslås i lagen en bestämmelse enligt vilken oljeutsläppsavgift inte kan påföras den som genom en lagakraftvunnen dom redan har dömts till straff för miljöförstöring för oljeutsläppet i fråga.

När tillsynsmyndigheten upptäcker ett olagligt oljeutsläpp, skall man i allmänhet inleda både förfarande i syfte att påföra oljeutsläppsavgift och förundersökning av brott. I allmänhet påförs oljeutsläppsavgiften innan förundersökningen slutförts och åtminstone innan åtal eventuellt har väckts för oljeutsläppet. Detta beror på att de procedurregler som iakttas när oljeutsläppsavgift påförs är så smidiga (t.ex. förundersökning förutsätts inte) och på att påförandet av oljeutsläppsavgift – till skillnad från straffrättsligt ansvar – inte förutsätter bevis på att gärningen varit uppsåtlig eller skett genom oaktsamhet. Då man ännu i förundersökningsskedet inte kan vara säker på om åtal kommer att väckas och då det kan räcka länge innan förundersökningen slutförts, skulle det inte vara ändamålsenligt att anse att redan förundersökning av brottet hindrar att oljeutsläppsavgift påförs. Dessutom bör man lägga märke till att oljeutsläppsavgift kan påföras trots att ingen är straffrättsligt ansvarig för oljeutsläppet, och förundersökningen av denna orsak inte leder till att åtal väcks.

Eftersom det straffrättsliga systemet är primärt i förhållande till oljeutsläppsavgiften, finns det i princip inget hinder för att åtal väcks mot den som är straffrättsligt ansvarig för oljeutsläppet, trots att denne redan har påförs oljeutsläppsavgift. Detta är motiverat i synnerhet därför att ett oljeutsläpp ibland kan vara ett så allvarligt miljöbrott att fängelsestraff bör kunna dömas ut för det. Eftersom fallen är så mångahanda borde åklagaren ändå ha rätt att pröva om han då skall låta bli att väcka åtal för miljöförstöring.

Om den redan påförda oljeutsläppsavgiften kan betraktas som en tillräcklig påföljd, kan det inte anses nödvändigt att väcka åtal. Sålunda, om en fysisk person har påförts en tillräckligt kännbar oljeutsläppsavgift, får åkla-

garen med stöd av 1 kap. 8 § 1 punkten i lagen om rättegång i brottmål (689/1997) besluta om åtalseftergift och domstolen med stöd av 6 kap. 12 § i strafflagen avstå från att döma ut gärningsmannens straff. Beroende på fallet kan man efterge åtal mot en juridisk person som har påförts oljeutsläppsavgift med stöd av 9 kap. 7 § i strafflagen och avstå från att döma den juridiska personen till straff med stöd av 4 § i nämnda kapitel. Om åtal ändå väcks och en fysisk eller juridisk person som har påförts oljeutsläppsavgift senare döms till straff för oljeutsläppet i fråga, skall oljeutsläppsavgiften undanröjas och en oljeutsläppsavgift som eventuellt betalats skall återbetalas. I lagen föreslås en uttrycklig bestämmelse om undanröjande av oljeutsläppsavgift.

Oljeutsläppsavgiften påförs fartygets ägare eller redare, som i de flesta fallen är en juridisk person. En oljeutsläppsavgift som påförts en juridisk person hindrar naturligtvis inte att den person som är straffrättsligt ansvarig för oljeutsläppet döms till straff för miljöförstöring, om förutsättningar för straffansvar föreligger. På motsvarande sätt hindrar inte det att t.ex. fartygets kapten på grund av oljeutsläppet har dömts till straff för miljöförstöring att oljeutsläppsavgift påförs den juridiska person som är fartygets ägare eller redare. Om någon oljeutsläppsavgift inte har kunnat påföras eller om avgiftsbeslutet till följd av besvär har upphävts därför att det inte har kunnat bevisas att utsläppet härrör från fartyget i fråga, blir det inte heller aktuellt att väcka åtal.

Lagens tillämpningsområde

I 10 § i fartygsavfallslagen bestäms om förbud mot utsläpp av olja. I 11 § i fartygsavfallslagen ingår de viktigaste undantagen från förbudet. Undantagsbestämmelserna följer Marpol 73/78-konventionen samt Helsingforskonventionen. Om undantag från utsläppsförbudet bestäms också i 3 § i fartygsavfallsförordningen. Rättsliga förutsättningar för oljeutsläppsavgiften ingår således delvis redan i den gällande regleringen.

Påföljderna för förbjudna oljeutsläpp från utländska fartyg i Finlands ekonomiska zon måste dock begränsas på grund av bestäm-

melserna i artikel 220 i FN:s havsrättskonvention. Så har man också gjort i samband med reformen som gällde den ekonomiska zonen (5 a och 28 c § i fartygsavfallslagen, 1064/2004). Enligt artikel 220.6 i havsrättskonventionen förutsätter nämligen inledandet av rättsliga förfaranden mot ett utländskt fartyg, som framförs i en kuststats ekonomiska zon eller territorialhav, att man ombord på fartyget i den ekonomiska zonen har gjort sig skyldig till ett utsläpp som medfört omfattande skada eller hot om omfattande skada på kusten eller kuststatens därmed sammanhängande intressen eller på tillgångarna i dess territorialhav eller ekonomiska zon. Behovet av begränsande reglering som beror på havsrättskonventionen gäller fartyg i genomfart, inte fartyg som frivilligt har angjort en hamn (artikel 220.1). Med att fartyget frivilligt har angjort en hamn avses situationer där hamnstatens myndigheter inte har tvingat fartyget att angöra en hamn i staten i fråga. Som förutsättning för oljeutsläppsavgiften uppställs alltså i en dylik situation, som normeras av havsrättskonventionen, en egen tröskel som grundar sig på miljöaspekter.

I artikel 228.1 i havsrättskonventionen bestäms om den företrädesrätt som flaggstaten i vissa situationer har att inleda rättsliga förfaranden som syftar till ådömande av straff bl.a. för förbjuda oljeutsläpp i en kuststats ekonomiska zon. Flaggstatens företrädesrätt är dock inte tillämplig på samtliga fall. Enligt artikel 228.1 i havsrättskonventionen tillämpas den inte om det är fråga om ett fall av större skada för kuststaten, eller om flaggstaten i fråga upprepade gånger underlåtit att beakta sin skyldighet att effektivt efterleva de tillämpliga internationella regler och normer, i vad avser överträdelser, som begåtts av dess fartyg. Då förutsättningen för att oljeutsläppsavgift skall påföras i den ekonomiska zonen i enlighet med artikel 220.6 i havsrättskonventionen är att utsläppet medför omfattande skada eller risk för omfattande skada på den finska kusten eller därmed sammanhängande intressen eller på naturtillgångarna i Finlands territorialhav eller den ekonomiska zon, är det fråga om sådana utsläpp där avsikten inte är tillämpa flaggstatens företrädesrätt. Flaggstatens företrädesrätt enligt artikel 228.1 i havsrättskonventionen

när rättsliga förfaranden inleds behöver alltså inte tillämpas när oljeutsläppsavgiften påförs i dessa fall.

Den högre tröskeln skall dock inte gälla situationer där det utländska fartyget i fråga frivilligt angör en finsk hamn. Eftersom oljeutsläppsavgift då kan påföras även för andra utsläpp än sådana som medför omfattande skada eller risk för omfattande skada på den finska kusten eller därmed sammanhängande intressen eller på naturtillgångarna i Finlands territorialhav eller ekonomiska zon, kan de konventionsbestämmelser som ger flaggstaten företrädesrätt i något fall bli tillämpliga. En sådan situation måste dock i praktiken betraktas som exceptionell, eftersom det uttryckliga syftet med systemet med oljeutsläppsavgift är att ingripa i utsläpp från utländska fartyg *i genomfart* i Finlands kustvatten. Därför har det inte ansetts nödvändigt att inta ett särskilt omnämnande av artikel 228.1 i havsrättskonventionen i de föreslagna bestämmelserna.

Avsikten är inte att påföra avgiftspåföljd för ringa oljeutsläpp. Med ringa oljeutsläpp avses utsläpp av liten kvantitet med ringa verkningar.

Förbudet mot utsläpp av olja gäller både olja och oljehaltig blandning. När det i denna proposition talas om oljeutsläpp, avses därmed utsläpp av antingen olja eller oljehaltig blandning.

Förbudet mot utsläpp av olja i fartygsavfallslagen gäller finskt vattenområde och Finlands ekonomiska zon. Ur miljöaspekt är intresset att påföra någon oljeutsläppsavgift dock klarast i fråga om utsläpp på de inre territorialvattnen, territorialhavet och Finlands ekonomiska zon. I bestämmelserna har man således utgått från att oljeutsläppsavgiften inte gäller insjöområdet. Detta innebär ett undantag från fartygsavfallslagens tillämpningsområde. På grundval av erhållna erfarenheter kan det ändå senare bli aktuellt att överväga att utsträcka systemet med oljeutsläppsavgift till insjöområdet, framför allt till djupfarleden i Saimen.

I 10 § 2 mom. i fartygsavfallslagen förbjuds utsläpp i vattnet av olja eller oljehaltig blandning från finska fartyg även utanför finskt territorialvatten och Finlands ekonomiska zon. Det blir således aktuellt att över-

väga inom ett hur stort influensområde oljeutsläppsavgiften skall gälla finska fartyg. Praktiska synpunkter talar i sista hand för att finska fartyg inte skall särskiljas från andra fartyg när det gäller påförandet av avgiften. Detta innebär att oljeutsläppsavgiften avgränsas geografiskt. Finska fartyg skall i enlighet med detta vara straffrättsligt men inte administrativt ansvariga för förbjudna oljeutsläpp utanför finskt territorialvatten och Finlands ekonomiska zon. För jämförelsen skall kan hänvisas till Sveriges motsvarande system, där svenska fartyg inte, trots att bestämmelserna möjliggör det, i någon större utsträckning har påförts påföljdsavgifter för förbjudna oljeutsläpp i en annan stats ekonomiska zon eller territorialvatten.

Avsikten är inte att göra någon skillnad mellan fartyg när oljeutsläppsavgiften påförs. Att någon ställs utanför avgiftsregleringen sker således inte på grund av fartygstypen utan på grund av utsläppets art (mängden och verkningarna). Avsikten är ändå att avgiftsregleringen inte skall gälla polisens, tullens, försvarsmaktens och gränsbevakningsväsendets fartyg. Juridiska personers straffansvar gäller inte heller brott som begåtts i samband med utövning av offentlig makt och på denna grund utesluts också möjligheten att döma ovan nämnda myndigheter till samfundsbot för miljöbrott som orsakats i deras verksamhet.

I 32 § i fartygsavfallslagen finns egna bestämmelser om främmande staters fartyg och krigsfartyg. Nämnda bestämmelse skall tillämpas även i oljeutsläppsavgiftsärenden, så det finns inget behov av någon särskild reglering.

Avgiftsskyldig

Fartygets ägare eller redare ansvarar för oljeutsläppsavgiften. Avsikten är att avgiften skall kunna påföras vem som helst av dem, men inte bägge för samma gärning. På detta sätt kan man effektivt säkerställa syftet med lagstiftningen i fråga om både inhemska och utländska fartyg. Man kan ta reda på vem som äger fartyget i fartygets flaggstats fartygsregister. Redaren är åter vanligtvis den instans som utrustar och bemannar fartyget och använder det i sjöfart. Fartygets ägare

kan således själv fungera som redare, medan redaren åter inte alltid äger fartyget. Efter som det numera har blivit allt vanligare att fartygets ägare inte själv fungerar som redare, har det ansetts motiverat att föreslå att oljeutsläppsavgiften inte kan påföras fartygets ägare, om denne påvisar att en redare har använt fartyget i ägarens ställe. Fartygets ägare skall då alltså peka ut en redare som kan göras avgiftsskyldig.

Grunden för påförande av avgift och utredning av utsläpp

När olja har kommit ut i havet är det fråga om ett förbjudet utsläpp som avses i 10 § i fartygsavfallslagen. För att avgiften skall påföras förutsätts inte att det utreds vem som orsakade utsläppet ombord på fartyget, och handlade han eller hon avsiktligt eller vårdslöst. Det måste ändå finnas objektiva bevis på att utsläppet härrör från ett visst fartyg. Det strikta ansvaret balanseras av att avgiften inte behöver påföras med stöd av 11 § i fartygsavfallslagen eller 3 § i fartygsavfallsförordningen eller för att utsläppet är så ringa och av att det är möjligt att få avgiftseftergift eller avgiftsnedsättning med stöd av 19 d §. Myndigheten deltar i utredningen av om det vid utsläppet eventuellt är fråga om en undantagssituation enligt 11 § i fartygsavfallslagen eller 3 § i fartygsavfallsförordningen. Likaså hör det till myndighetens uppgifter att bedöma om utsläppet skall betraktas som ringa. Däremot är det den avgiftsskyldig som skall påvisa att en grund för befrielse från avgiftsskyldigheten eller nedsättning av avgiften föreligger, så det är den avgiftsskyldige som är skyldig att bevisa att förutsättningar enligt 19 d § föreligger. Den avgiftsskyldiges bevisskyldighet kan motiveras med dessa frågors karaktär. Ett oljeutsläpp är i princip ett resultat av aktivt handlande, så fartygets ägare eller redare (den avgiftsskyldige) kan bäst visa om det finns billighets-skäl till varför påföljdsavgift inte borde påföras för ett oljeutråk i fartygets kölvatten.

Den avgiftsskyldige skall däremot inte ha någon beviskyldighet till den del det är fråga om huruvida utsläppet härrör från fartyget i fråga. När detta skall bedömas är de objektiva bevis som myndigheten skaffat fram av

central betydelse. Bevis skaffas vanligen fram i samband med flygövervakning med hjälp av sidspanande radar (SLAR-radar), IR/UV-skanner, videokamera samt fotoutrustning. Med stöd av dessa samt en erfaren observatörs visuella observationer kan man tillräckligt säkert påvisa att olja eller oljehaltig blandning har kommit ut i havet från fartyget. År 2004 tog man också i bruk ett automatiskt identifieringssystem för fartyg (AIS), som bidrar till att förbättra myndigheternas möjligheter att reda ut utsläpp.

Det att olja syns på vattenytan eller under ytan i omedelbar närhet av ett fartyg eller dess kölvatten visar i princip att utsläppets oljehalt överstiger tillåtna 15 ppm och det är fråga om ett brott mot utsläppsförbudet. Den avgiftsskyldiges uppgift är att bevisa att ämnet som syns efter fartyget är sådant som det inte är förbjudet att släppa ut i havet. Detta kan framför allt göras med hjälp av uppgifter om lasten, eftersom det med undantag för lasten i allmänhet inte finns några sådana ämnen ombord på ett fartyg som kan orsaka sådana spår (strimma eller fläck) efter fartyget som liknar ett oljeutsläpp. Numera finns det även i övrigt få ämnen som det är tillåtet att släppa ut och också av dem reagerar endast en liten del på samma sätt som olja när de hamnar i vatten.

Vid insamlingen av bevis kan i tillämpliga delar iaktas IMO:s detaljerade lista över bevis (resolution A.787(19), som ingår som bilaga 3 i Helcom-rekommendation 19/16). När saken utreds kan man vid behov stödja sig på undersöknings- och utredningsmetoderna i 5, 5 a och 5 b § i fartygsavfallslagen, som också gäller den ekonomiska zonen (ändring 1064/2004 av fartygsavfallslagen). Dessa undersöknings- och utredningsmetoder, beträffande vilka det finns en egen hänvisning i förslaget till 19 g §, kan i sig betraktas som tillräckliga för att påföra oljeutsläppsavgift.

Säkringsåtgärd

Angående åtgärderna för att säkra en oljeutsläppsavgiftsfordran föreslås liknande reglering som i Sverige. Bestämmelser om de grundläggande förutsättningarna för att stoppa ett fartyg ingår i 5 och 5 a § i fartygsav-

fallslagen. Avsikten med att stoppa ett fartyg är att säkra en avgiftsfordran hos den betalningsskyldige. Om beslutet om att stoppa fartyget fattas före avgiftsbeslutet, skall det dessutom finnas en grundad anledning till beslutet.

Som villkor för att fartyget skall få fortsätta sin färd kan det bestämmas att det skall ställas en tillräcklig säkerhet för fartyget hos gränsbevakningsväsendet. Artikel 226 i havsrättskonventionen möjliggör i sig ett sådant säkerhetsförfarande. Genom de föreslagna bestämmelserna eftersträvas ett liknande förfarande som vid reformen gällande den ekonomiska zonen (5 c § i fartygsavfallslagen, 1064/2004). Ställandet av säkerhet skall ingå i beslutet om att stoppa fartyget eller så kan man besluta särskilt att säkerhet skall ställas. Endast penningprestationer kan tas emot som säkerhet.

Stoppandet av fartyg och ställandet av säkerhet måste av rättsskyddsskäl grunda sig på ett förvaltningsbeslut. Det skall också vara möjligt att överklaga beslutet på det sätt som bestäms i 19 k §. Beslutet skall dock följas även om det överklagas. På samma sätt som i Sverige skall ett beslut om att stoppa ett fartyg kunna gälla högst 14 dagar. Tiden räknas från det att beslutet gavs. Föreläggandet att stoppa fartyget skall i varje fall återtas omedelbart, om det inte längre finns några skäl att hålla kvar fartyget t.ex. därför att säkerhet har ställts.

Avgiftsbelopp

Oljeutsläppsavgift skall kunna påföras genom ett förfarande som är så effektivt som möjligt och till stor del schematiskt. Användningen av en särskild avgiftstabell gör det möjligt att tillämpa denna utgångspunkt. Avgiftstabellen ger även annars information om avgiftssystemet, t.ex. om vilka omständigheter påförandet av avgiften grundar sig på och hur stort avgiftsbeloppet kan vara. Den nämnda omständigheten är av betydelse från rättsskyddssynpunkt. I denna proposition har man sålunda stannat för att oljeutsläppsavgiften bestäms på samma sätt som i Sverige med hjälp av en särskild avgiftstabell.

Bakom oljeutsläppsavgiften ligger framför

allt förebyggande omständigheter. Det får inte vara ekonomiskt lönsamt att släppa ut olja i havet. Avgiften skall således vara tillräckligt stor för att samtidigt ha förebyggande verkan. Avgiftsbeloppet borde också motsvara Sveriges motsvarande avgift för att den förebyggande verkan skall ligga på samma nivå i bägge ländernas vattenområden. Samtidigt skall proportionalitetsprincipen beaktas i avgiftsbeloppet.

Avgiften bestäms på samma sätt som i Sverige på grundval av oljeutsläppets omfattning (volym) och fartygets storlek. Dessa attribut används således som nyckeltal i avgiftstabellen. Den utsläppta mängden kan beräknas med hjälp av en särskild tabell sedan man gjort uppskattningar i samband med flygövervakning. Även andra metoder kan användas för att uppskatta den mängd olja som släppts ut i havet, om det inte har varit möjligt att uppskatta den i samband med flygövervakning t.ex. på grund av väderförhållandena.

Avsikten är att även små oljeutsläpp på mindre än 50 liter skall omfattas av avgiftsregleringen, även om dessa utsläpp bedöms även med stöd av kriteriet gällande ringa utsläpp i 19 b §. Genom att ta med även nämnda utsläpp vill man framför allt visa på att det med tanke på miljöskyddet är nödvändigt att vid behov kunna ingripa i även små utsläpp, där det åtminstone i samband med en del kan vara fråga om likgiltighet eller vårdslöshet med att iakta bestämmelser och föreskrifter.

För att avgiften skall drabba fartyg av olika storlek på samma sätt, ökar påföljdsavgiften för samma utsläpp när fartyget blir större. Avsikten är således att sätta avgiften i relation till den nytta ägaren eller redaren har av fartygsdriften. Med ett större fartyg kan man frakta mera gods, så verkningsgraden hos fartygsdriften är högre, trots att bränsle-, bemannings- och övriga kostnader är större för ett stort fartyg. Med fartygets storlek (brutto-dräktighet) avses fartygets största dräktighet enligt fartygets mätbrev sådan den är fastställd i bilaga I till 1969 års internationella skeppsmättningskonvention (FördrS 31/1982). Genom definitionen eftersträvas tillräcklig informativitet även i fråga om utländska fartyg.

Avgiftsbeloppen motsvarar direkt motsva-

rande avgifter som tillämpas i Sverige. I Sverige används ett särskilt prisbasbelopp när påföljdsavgiften räknas ut. År 2004 var prisbasbeloppet 39 300 kronor. I Finland används eurobelopp som bestämningsgrund för avgiften. Utgångspunkten för denna proposition har varit att eurobeloppen anges i lagen och när det uppstår behov av ändringar ändras bestämmelserna. Ändringsbehov kan komma i fråga t.ex. när avgiftens förebyggande verkan börjar försvagas och avgiftstabellen ändras av motsvarande orsaker i Sverige.

Avgiftsnedläggning eller avgiftseftergift av billighetsskäl

Som motvikt till påförandet av oljeutsläppsavgift finns möjlighet att på vissa villkor få befrielse från eller lindring i fråga om avgiften. Det är i princip den avgiftsskyldige som är skyldig att bevisa att det finns grunder för att efterge eller nedsätta avgiften.

Alla oljeutsläpp är inte sådana i 10 § i fartygsavfallslagen avsedda förbjudna oljeutsläpp som kan föranleda oljeutsläppsavgift. Av undantagsbestämmelsen i 11 § i fartygsavfallslagen framgår att utanför begreppet förbjudet oljeutsläpp ställs olika nöd-, sjöräddnings- o.d. situationer. Nödvärn eller ett nödläge som hålls inom korrekta gränser utgör i allmänhet en grund som berättigar till avgiftseftergift eller avgiftsnedläggning. Inte heller i den situationen är avsiktliga utsläpp i havet ändå motiverade. Förmildrande omständigheter kan emellertid hänföra sig även till en sådan avgiftssituation där undantagsbestämmelserna i 11 § i fartygsavfallslagen inte kan tillämpas rent formellt. I en sådan situation kan det t.ex. vara fråga om försumelse av skäliga åtgärder efter att fartyget skadats (11 § 1 mom. 2 punkten i fartygsavfallslagen). Då kan man fråga om det objektivet sett hade varit möjligt att begränsa skadan.

Med beaktande av 16 § i fartygsavfallslagen kan det däremot inte betraktas som en motiverad grund att mottagning av oljehaltigt avfall inte har ordnats i hamnen. Allmänt taget skall omständigheter som hänför sig till befälhavarens eller besättningens personliga förhållanden inte användas som eftergifts-

ler nedsättningsgrund, liksom inte heller redarens ekonomiska förhållanden.

Beslutsfattare och förfarande

Beslut om oljeutsläppsavgiften fattas av gränsbevakningsväsendet, som innehar en central tillsynsroll på havsområdena och som även annars besitter den sakkunskap som behövs i dessa frågor. Det skall således vara en enda myndighets uppgift att påföra avgiften, vilket garanterar att förvaltningsverksamheten är enhetlig (likställighetsaspekten). Trots att gränsbevakningsväsendet deltar uttryckligen även i tillsynen över marina utsläpp i samarbete med miljömyndigheterna, skall Finlands miljöcentral och vid behov central-kriminalpolisens brottslaboratorium ansvara för analysen av proverna.

Rätten att bli hörd hör enligt 21 § 2 mom. i grundlagen till garantierna för god förvaltning. Om saken bestäms på lagnivå i 34 § i förvaltningslagen (434/2003). Vid hörande är det fråga om partens rättsskydd men också om en viktig utredningsmetod. Skyldigheten att höra en part är i princip oberoende av hur avgörandet eller slutresultatet ser ut.

Om undantag från skyldigheten att höra en part bestäms i detalj i 34 § 2 mom. i förvaltningslagen (i fem olika punkter). Utgångspunkten är att möjligheten till undantag skall tolkas snävt. Enligt 34 § 2 mom. 4 punkten i förvaltningslagen får ett ärende avgöras utan att en part hörs, om hörandet kan äventyra syftet med beslutet eller om det dröjsmål som hörandet medför i behandlingen av ärendet orsakar betydande skada för människors hälsa, den allmänna säkerheten eller miljön.

Då oljeutsläppsavgift påförs kan det vara fråga om brådskande saker. Detta gäller i synnerhet sådana situationer där ett utländskt fartyg har gjort sig skyldigt till ett förbjudet oljeutsläpp när det passerat Finlands kust utan att angöra någon finsk hamn. Avgiften skall kunna påföras genom ett förfarande som är så effektivt som möjligt med beaktande av verkställighetsaspekterna. När man beaktar att principen om hörande är av central betydelse för det preventiva rättsskyddet, finns det ändå ingen grund att avvika från den allmänna skyldigheten att höra en part i dessa ärenden. Parten, dvs. den avgiftsskyld-

dige med stöd av 19 b §, skall således i princip ges tillfälle att bli hörd innan avgiftsbeslutet fattas.

Handräckning och uppgifter ur förundersökningsmaterial

Myndigheter som polisen, tullen och försvarsmakten är inom sina ansvarsområden skyldiga att ge gränsbevakningsväsendet handräckning. Det föreslås en särskild bestämmelse om saken. Det har ansetts nödvändigt med en särskild bestämmelse med tanke på uppnåendet av målen för oljeutsläppsavgiftssystemets funktion och effektivitet. Utgångspunkten är att t.ex. polisen skall ge handräckning vid arbetet med att utreda oljeutsläppsavgiftsärenden.

Det kan hända att ett olagligt oljeutsläpp samtidigt utreds både genom förfarandet som syftar till påförande av oljeutsläppsavgift och vid förundersökning av brott. Förundersökning kan göras av polisen eller gränsbevakningsmyndigheten. Anmälningar till förundersökningsmyndigheten samt handlingar som har mottagits eller uppgjorts för förundersökning är sekretessbelagda i den omfattning som anges i 24 § 1 mom. 3 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999). Det är således motiverat att det bestäms särskilt om utlämnande av uppgifter som kommit fram vid förundersökningen till gränsbevakningsväsendet, som ansvarar för behandlingen av ärenden som gäller påförande av oljeutsläppsavgift. Detta gäller även en situation där gränsbevakningsväsendet självt är förundersökningsmyndighet. Enligt förslaget till bestämmelse har förundersökningsmyndigheten utan hinder av sekretessbestämmelserna rätt att lämna ut uppgifter, om utlämnandet av uppgifter inte skadar utredningen av ärendet. Förslaget till bestämmelse ger med andra ord inte gränsbevakningsväsendet ovillkorlig rätt att få uppgifter, utan utlämnandet av uppgifter skall på ovan nämnda villkor vara beroende av förundersökningsmyndighetens prövning. Uppgifter som avses i 11 § 2 mom. 2 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet och som skall hållas hemliga även för en part skall dock inte kunna utlämnas. Ett sådant regleringssätt har ansetts mest

ändamålsenligt så att man samtidigt kan trygga intressen som hänför sig till utredningen av brott. Utgångspunkten är alltså att de uppgifter som utlämnas börjar omfattas av partsoffentligheten när ett oljeutsläppsärende behandlas.

När gränsbevakningsväsendet självt gör förundersökning av ett olagligt oljeutsläpp möjliggör förslaget till bestämmelse att gränsbevakningsväsendet med angivna inskränkningar kan dra nytta av uppgifter som man fått vid påförandet av den administrativa oljeutsläppsavgiftspåföljden. Regleringen möjliggör således informationsutbyte mellan myndigheterna men också inom gränsbevakningsväsendet. I bakgrunden finns omständigheter som har att göra med öppenheten i myndigheternas verksamhet och den avgiftsskyldiges rättsskydd. Genom förslaget till bestämmelse försöker man se till att ett avgiftsbeslut grundar sig endast på sådana utredningar som parten känner till.

Överklagande

Till sin natur hamnar oljeutsläppsavgiften i gränslandet mellan ett straffrättsligt straff och ett vanligt (t.ex. förpliktande) förvaltningsbeslut. För jämförelsens skull kan konstateras att grundlagsutskottet i sitt utlåtande om utlänningslagen har ansett att påföljdsavgiften för transportörer i sak kan jämföras med straffrättslig påföljd (GrUU 4/2004 rd). På grund av påföljdsavgiftens egenartade natur har utgångspunkten för denna proposition varit att avgiftsbeslut överklagas inte förvaltningsprocessvägen utan hos sjörättsdomstolen vid tingsrätten.

Undantaget från förvaltningsbesvärsvägen kan motiveras för det första med oljeutsläppsavgiftsärendenas natur och med att påförandet av oljeutsläppsavgift kan vara förknippat med sådana frågor som kräver sjörättslig sakkunskap och som talar för att ärendena behandlas i en domstol som är specialiserad på dessa ärenden. Rättstvister som gäller oljeskador (skadeståndsärenden) är även annars sedan tidigare koncentrerade till sjörättsdomstolen. I sjörättsdomstolen avgörs bl.a. även brottsärenden som är straffbara enligt sjölagen. Dessutom måste man beakta att för samma oljeutsläpp kan påföras både admi-

nistrativ och straffrättslig påföljd. Då kan omständigheter som kommit fram vid någotdera förfarandet, t.ex. frågan om bevisningens tillräcklighet, påverka även förutsättningarna för den påföljd som bestäms genom det andra förfarandet. Inbördes växelverkan är lättare när domstolsbehandlingen av bägge påföljderna sker över samma domstolslinje, de allmänna domstolarna. Även i Sverige överklagas vattenföreningensavgiften hos sjörättsdomstolen.

Med tanke på oljeutsläppsavgiftens förebyggande betydelse är det viktigt att avgiftsbeslutet också kan verkställas effektivt. EU:s råd har den 24 februari 2005 fattat ett rambeslut om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på bötesstraff (EUT nr L 76, 22.3.2005, s. 16). Utgångspunkten för artikel 1 i rambeslutet är att verkställigheten i en annan medlemsstat av bl.a. bötesstraff (financial penalty) som administrativa myndigheter utdömer med avseende på lagöverträdelser förutsätter möjlighet att få fallet prövat inför en domstol med särskild behörighet i brottmål. I enlighet med detta förutsätter verkställighet av oljeutsläppsavgiften inom EU att nationellt överklagande styrs till en allmän domstol.

I saken kan också hänvisas till bestämmelserna i konventionen om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål mellan Europeiska unionens medlemsstater (nedan *EU:s konvention om rättslig hjälp*), som gäller som lag (148/2004) sådana Finland har förbundit sig till dem. För Finlands del trädde konventionen i kraft den 25 maj 2004. Enligt artikel 3.1 i konventionen skall ömsesidig rättslig hjälp ges också i förfaranden som inletts av administrativa myndigheter för sådana gärningar som är straffbara enligt den nationella lagstiftningen och då beslutet kan leda till förfaranden inför en domstol som är behörig att handlägga brottmål. Avsikten är således att EU:s konvention om rättslig hjälp skall gälla ömsesidig rättslig hjälp i förvaltningsärenden. Även detta sker på villkor att den administrativa myndighetens beslut i ärendet kan leda till förfaranden inför en domstol som är behörig att handlägga brottmål.

Kravet på domstol är av särskild betydelse i oljeutsläppsavgiftsärenden, eftersom en del

av avgiftsbesluten oundvikligen måste verkställas någon annanstans än i Finland eftersom dessa ärenden hänför sig till internationell sjöfart. Att kravet på domstol uppfylls har också den fördelen att EU:s konvention om rättslig hjälp kan utnyttjas när den avgiftsskyldige skall höras och avgiftsbeslutet delges. Således talar även omständigheter som hänför sig till verkställigheten och ömsesidig rättslig hjälp för att sjörättsdomstolen vid tingsrätten väljs till forum för besvär över oljeutsläppsavgifter.

I 29 § i fartygsavfallslagen bestäms i vilken tingsrätt rättskipningsärenden som avses i nämnda lag skall avgöras. I 21 § i sjölagen (674/1994) finns åter egna bestämmelser om behörig sjörättsdomstol. I denna proposition har man stannat för en specialbestämmelse om behörig sjörättsdomstol i oljeutsläppsavgiftsärenden. Laga domstol skall vara sjörättsdomstolen vid Helsingfors tingsrätt. Motiveringen är att med tanke på rättspraxisens enhetlighet är det ändamålsenligt att dessa ärenden avgörs i samma forum. Eftersom antalet fall antas bli få, uppskattas det inte komma särskilt många besvär över oljeutsläppsavgifter per år, vilket också det talar för att ärendena koncentreras till samma sjörättsdomstol. Också staben för gränsbevakningsväsendet, som fungerar som gränsbevakningsväsendets ledningsstab, är placerad i Helsingfors.

I propositionen ingår också specialbestämmelser om rättegångsförfarandet i oljeutsläppsavgiftsärenden. Förutom på grund av sakens natur har det ansetts nödvändigt med specialreglering bl.a. av informativa orsaker, eftersom en del av de ändringssökande är utländska bolag. Vid behandlingen av ärenden iaktas i övrigt i tillämpliga delar vad som bestäms om rättegång i brottmål. På samma sätt som i Sverige skall rättegången således i huvudsak följa kraven på straffprocess. Det ändå inte allmänna åklagaren som driver ett besvärssärende i sjörättsdomstolen utan fartygets ägare eller redare, som fått avgiftsbeslutet. I Finland deltar inte åklagaren i utredningen av ärendet (förundersökning), så det finns inte samma förutsättningar som i Sverige att koppla åklagaren till domstolsprocessen. Ändring i sjörättsdomstolens avgörande söks hos hovrätten genom besvär. Sjørätts-

domstolens beslut i ett ärende som avses i 19 g § 2 mom. skall dock inte kunna överklagas hos hovrätten.

Gränsbevakningsväsendet är inte redarens eller fartygsägarens formella motpart i processen. Det har inte ansetts motiverat att föreslå att gränsbevakningsväsendet skall ha besvärsmätt i fråga om sjörättsdomstolens beslut.

Verkställighet och preskription

Oljeutsläppsavgift påförs genom ett förvaltningsbeslut. Inom förvaltningsrättskipningen utgår man som allmän huvudregel från att besvär hindrar att ett förvaltningsbeslut verkställs. Bestämmelser om saken finns i 31 § 1 mom. i förvaltningsprocesslagen (586/1996). Avvikelse från besvärens uppskjutande verkan kan göras i situationer som föreskrivs i 31 § 2 mom. i förvaltningsprocesslagen. I nämnda moment konstateras bl.a. att ett beslut kan verkställas innan det har vunnit laga kraft, om så stadgas i lag eller förordning.

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande om utlänningslagen (GrUU 4/2004 rd) konstaterat att nämnda lagförslag kan till den del som gäller transportörens påföljdsavgift behandlas i vanlig lagstiftningsordning, om det som villkor för att ta ut påföljdsavgift föreskrivs att beslut om att påföra avgift har vunnit laga kraft. Enligt utskottet får man på detta sätt genom rättsmedel adekvata garantier för att rättssäkerheten blivit tillbörligen tillgodosedd.

I EU-rådets rambeslut om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på bötesstraff utgår man från att ett bötesstraff kan indrivnas först i det skedet när beslutet om det har vunnit laga kraft. Av villkoret att beslut skall ha vunnit laga kraft i EU-länderna följer att direkt verkställighet av ett avgiftsbeslut kan komma i fråga endast i nationella situationer och situationer utanför EU. Även då uppställer förbudet mot diskriminering av utländska fartyg i artikel 227 i FN:s havsrättskonvention begränsningar, där man utgår från att alla utländska fartyg som kommer i fråga bemöts på samma sätt i samband med verkställighetsåtgärder. För att utländska fartyg inte skall hamna i en annan ställning på

grund av sin flagg, har man i propositionen stannat för att ett beslut om oljeutsläppsavgift i samtliga situationer får verkställas först sedan det vunnit laga kraft.

Lagen om indrivning av skatter och avgifter i utsökningsväg (367/1961, nedan *SkatteUL*) har inte betraktats som ett lämpligt alternativ för indrivning av oljeutsläppsavgift. Med stöd av *SkatteUL* indrivs framför allt sådana betalningsförpliktelser som inte baserar sig på förvaltningsbeslut och vid verkställigheten förutsätts inte att påförandet eller debiteringen av fordran har vunnit laga kraft. I nämnda lag bestäms om ett särskilt rättsmedel, grundbesvär. Oljeutsläppsavgiften grundar sig på ett förvaltningsbeslut som är förenat med rättslig prövning av avgiften, och beslutet överklagas i allmän rättskipningsordning. Beslutet kan verkställas först sedan det vunnit laga kraft. Lagen om verkställighet av böter (672/2002) lämpar sig alltså bättre för indrivningen av en dylik ekonomisk avgiftspåföljd. Sålunda föreslås att oljeutsläppsavgiften skall verkställas i den ordning som föreskrivs i den sistnämnda lagen. En punkt som gäller detta fogas till 1 §, som gäller lagens tillämpningsområde, i lagen om verkställighet av böter.

Oljeutsläppsavgiften skall betalas inom 30 dagar från delfäendet av beslutet. På en oljeutsläppsavgift som har förfallit till betalning och som inte har erlagts senast på förfallodagen uppbärs dröjsmålsränta enligt den räntesats som avses i 4 § 1 mom. i räntelagen (633/1982). Rättsregistercentralen sköter verkställigheten av beslut om oljeutsläppsavgift.

Enligt artikel 228.2 i havsrättskonventionen får straffrättsliga förfaranden (penalty) som rör utländska fartyg utanför domstolsstatens territorialhav inte inledas efter utgången av tre år från den dag då överträdelsen begicks. För att regleringen skall bli klar föreslås att preskriptionstiden för påförande av oljeutsläppsavgift skall vara tre år oberoende av fartygets nationalitet och om utsläppet har skett i den ekonomiska zonen eller i Finlands territorialhav. Oljeutsläppsavgift skall således inte längre kunna påföras när tre år har gått från utsläppet. Till denna del iakttas en specialbestämmelse om saken. När avgiftsbeslutet har getts, övergår man till att iakttas

de allmänna bestämmelserna i lagen om preskription av skulder (728/2003). I den lagen bestäms om avbrytande av preskription och om andra rättsverkningar av preskription.

4. Propositionens konsekvenser

4.1. Ekonomiska konsekvenser

Propositionens kostnadsökande konsekvenser blir små. Med hänvisning till Sveriges motsvarande system antas det inte komma särskilt många dylika ärenden per år. Avgiftsärendena som sådana kräver inga personalökningar. Direkta kostnader uppstår i första hand av den personalutbildning som de nya bestämmelserna förutsätter. Gränsbevakningsväsendets behöriga förvaltningsenheter borde utbilda sammanlagt cirka fem personer för undersökningsuppgifter som gäller påförandet av oljeutsläppsavgift samt informations- m.m. uppgifter. En något snävare utbildning som gäller gränsbevakningsväsendets ledningssystem borde också ges den övriga personalen vid de berörda förvaltningsenheterna. Dessutom måste gränsbevakningsväsendets hela flygande personal ges sådan utbildning som gränsbevakningsväsendets nya uppgift förutsätter.

För att den nya uppgiften skall kunna utföras effektivt förutsätts att flygplansmaterielens jourarrangemang i någon mån utvidgas åtminstone under den tid då det är öppet vatten. Kostnaderna för utbildning och information samt jourarrangemangen kan dock skötas inom ramen för ämbetsverkens normala omkostnader.

Avgiftssystemets eftersträvade förebyggande verkan kan åter märkas i saneringskostnaderna för oljeskador.

4.2. Konsekvenser för miljön

Syftet med den föreslagna regleringen är att minska förbjudna oljeutsläpp och förbättra skyddet av Östersjöns marina miljö. Genom propositionen verkställs målet i Finlands skyddsprogram för Östersjön att minska de olagliga, avsiktliga oljeutsläppen genom att ta i bruk en administrativ avgiftspåföljd för dem som orsakat utsläpp.

5. Beredningen av propositionen

5.1. Beredningskedan och beredningsmaterial

Justitieministeriet tillsatte den 28 augusti 2003 en arbetsgrupp för att utarbeta ett förslag till lagstiftning med stöd av vilken en administrativ avgiftspåföljd skulle kunna påföras för olagliga oljeutsläpp från fartyg. I arbetsgruppen var förutom justitieministeriet även utrikesministeriet, kommunikationsministeriet, inrikesministeriets polisavdelning, inrikesministeriets gränsbevakningsavdelning, miljöministeriet, Finlands miljöcentral samt Sjöfartsverket representerade. Arbetsgruppen ordnade den 26 mars 2004 ett möte där man hörde företrädare för Finlands Rederiförening rf, Ålands Redarförening rf, Fraktfartygsföreningen rf, Finlands Skeppsbefälsförbund rf, Finlands Maskinbefälsförbund rf, Finlands Sjömans-Union rf, Finlands Skeppsmäklareförbund rf samt Finlands WWF. De som hördes förhöll sig positivt till förslaget. Arbetsgruppen blev klar med sitt betänkande den 30 april 2004 (arbetsgruppsbetänkande 2004:4).

5.2. Remissyttrandet och hur de har beaktats

Utlåtande om betänkandet begärdes av 27 instanser. Utlåtande gavs av utrikesministeriet, inrikesministeriets polisavdelning och gränsbevakningsavdelning, kommunikationsministeriet, miljöministeriet, Helsingfors hovrätt, Helsingfors tingsrätt, Finlands miljöcentral, Sjöfartsverket, Finlands Advokatförbund, Finlands Juristförbund rf, Miljörättsliga Sällskapet i Finland rf, Finlands naturskyddsförbund rf, Finlands Rederiförening rf, Ålands Redarförening rf, Fraktfartygsföreningen rf samt professor Kari Hakapää. Högsta förvaltningsdomstolen gav en promemoria om saken.

Remissinstanserna förhåller sig genomgående positivt till att det föreslagna systemet med oljeutsläppsavgift införs. Inrikesministeriets gränsbevakningsavdelning ansåg att den föreslagna nya uppgiften, som hänför sig till miljöskyddet, lämpar sig väl för gränsbevak-

ningsväsendet tillsammans med andra marina uppgifter som redan ålagts för det. Enligt utlåtandet ligger den nya uppgiften också i linje med totalreformen av lagstiftningen om gränsbevakningsväsendet och utvecklandet av gränsbevakningsväsendets brottsbekämpningsförmåga i samband med den (regeringens proposition med förslag till revidering av lagstiftningen om gränsbevakningsväsendet och gränssonen, RP 6/2005 rd). Enligt professor Hakapää torde FN:s havsrättskonventionens bestämmelser om territorialhavet åter kunna tolkas så att de tillåter det planerade ingripandet i utländska fartyg för att bära upp oljeutsläppsavgift. Helsingfors hovrätt konstaterade att oljeutsläppsavgiftsärendena kommer att vara förhållandevis få och att det således är relativt sannolikt att en förnuftig och enhetlig förfarandep Praxis utformas.

Kommunikationsministeriet samt Hakapää har tagit upp frågan om tillämpning av artikel 228.1 i havsrättskonventionen, dvs. flaggstattens företrädesrätt, i en situation där ett utländskt fartyg efter ett utsläpp som ägt rum utanför territorialhavet (t.ex. i den ekonomiska zonen) frivilligt angör en finsk hamn. Trots att en sådan situation i praktiken har betraktats som exceptionell har det åtminstone i motiveringen till förslaget ansetts motiverat att beakta artikel 228.1 i havsrättskonventionen. Kommunikationsministeriet och Hakapää ansåg vidare att möjligheten att omedelbart verkställa avgiftsbeslut är problematisk med tanke på artikel 227 i havsrättskonventionen, dvs. förbudet mot diskriminering av utländska fartyg.

Miljörättsliga Sällskapet i Finland ansåg att det är oklart när tröskeln för betydande skada eller risk för betydande skada överskrids liksom hurudana rättsverkningarna en serie av flera mindre utsläpp har. Inrikesministeriets gränsbevakningsavdelning konstaterade att inom Sydöstra Finlands gränsbevakningssektions verksamhetsområde kan det bli aktuellt att påföra oljeutsläppsavgiftspåföljden endast på ett mindre havsområde som hör till Viro-lahti kommun. För att spara på kostnaderna för sjöbevakningssektionernas marina sakkunskap och utbildningskostnaderna för den personal som skall utbildas för gränsbevakningsväsendets uppgift föreslås att kretsen av gränsbevakningsmyndigheter som deltar i

beslutsfattandet inskränks. Gränsbevakningsavdelningen ansåg vidare att det till propositionen borde fogas en klar förpliktelse för andra myndigheter att bistå och ge gränsbevakningsväsendet handräckning för utförandet av den nya uppgift som föreslås för gränsbevakningsväsendet. Helsingfors hovrätt ansåg det vara problematiskt att myndighetens besvärsmätt begränsats i utkastat till proposition.

Efter remissrundan har utkastat till proposition korrigerats bl.a. på grundval av inrikesministeriets gränsbevakningsavdelnings förslag genom att kretsen av beslutsberättigade har inskränkts. På gränsbevakningsavdelningens förslag har till propositionen fogats en bestämmelse om myndigheternas skyldighet att ge gränsbevakningsväsendet handräckning. Efter kommunikationsministeriets och Hakapääs anmärkning har förslaget till proposition korrigerats så att beslut om oljeutsläppsavgift kan verkställas först sedan de vunnit laga kraft.

6. Samband med andra propositioner

Regeringens proposition med förslag till lag om Finlands ekonomiska zon samt vissa lagar som har samband med den (RP 53/2004 rd) avläts den 23 april 2004. Lagen om Finlands ekonomiska zon (1058/2004) och vissa lagändringar som har samband med den trädde i kraft den 1 februari 2005. Finlands ekonomiska zon omfattar det havsområde som ligger omedelbart utanför Finlands territorialvatten och som avgränsas i enlighet med Finlands överenskommelser med berörda stater, och den ersätter den tidigare fiskezonen och kontinentalsockeln. I den ekonomiska zonen utövar Finland i huvudsak samma rättigheter som i fråga om den tidigare fiskezonen och kontinentalsockeln. Dessutom har Finland i den ekonomiska zonen i enlighet med folkrätten jurisdiktion med avseende på skydd av den marina miljön liksom andra av folkrätten erkända rättigheter för kuststater.

Oljeutsläppsavgiften skall i princip också gälla utsläpp som görs i den ekonomiska zonen. Trots att påförandet av straffrättsliga påföljder för förbjudna utsläpp i den ekonomis-

ka zonen i någon mån är begränsat (artikel 230.1 i havsrättskonventionen), finns det däremot inget hinder för att påföra en administrativ påföljdsavgift. Artikel 220.6 i havsrättskonventionen bestämmer de gränser inom vilka en kuststat kan utöva sina rättsliga befogenheter. Det beror alltså på havsrättskonventionen att man har varit tvungen att binda påförandet av oljeutsläppsavgift till likadana förutsättningar som vid reformen gällande den ekonomiska zonen (ett utsläpp i den ekonomiska zonen binds till villkoren gällande betydande skada eller risk för betydande skada, 5 a och 28 c § i fartygsavfalls-lagen, 1064/2004).

I samband med reformen gällande den ekonomiska zonen utvidgades gränsbevakningsväsendets bevakningsområde till att omfatta även den ekonomiska zonen genom en ändring av 2 § (1072/2004) i lagen om gränsbevakningsväsendet (320/1999). Samtidigt ändrades också fartygsavfalls-lagen, i vars 5 a § det numera bestäms om rätt för gränsbevakningsmyndigheten att i Finlands ekonomiska zon avkräva ett fartyg information samt att inspektera och stoppa ett fartyg på de villkor som närmare framgår av nämnda lag. Enligt 19 § i lagen om Finlands ekonomiska zon övervakar gränsbevakningsväsendet även i övrigt utnyttjandet av den ekonomiska zonen samt forskning och byggande i den ekonomiska zonen. Gränsbevakningsväsendet är enligt 3 § i sjöräddningslagen (1145/2001) ledande sjöräddningsmyndighet och ansvarar för ordnandet av sjöräddningstjänsten. Gränsbevakningsväsendet verkar på alla våra havsområden förutom i sjörädd-

ningsuppgifter även för att utföra de gränsbevaknings- och gränskontrollupp-gifter som ålagts det.

Riksdagen behandlar som bäst regeringens proposition med förslag till revidering av lagstiftningen om gränsbevakningsväsendet och gränszonen (RP 6/2005 rd) som avläts den 11 februari 2005. I propositionen ingår bl.a. lagförslag om ändringar av lagen om fiske (286/1982), naturvårdslagen (1096/1996) och lagen om fornminnen (295/1963). Genom de lagar som ingår i propositionen får gränsbevakningsväsendet mera omfattande skyldigheter att undersöka brott än tidigare, och det blir också gränsbevakningsväsendets uppgift att i större utsträckning än tidigare övervaka att bestämmelserna om miljöskydd iakttas. Om oljeutsläppsavgiftsregleringen godkänns och stadfästs senare än den lag (det lagförslag) som ingår i regeringens proposition och som gäller behandling av personupp-gifter vid gränsbevakningsväsendet, uppstår det behov av att ändra 22 § 1 mom. 6 punkten i sistnämnda författning så att till den fogas ett omnämnande av oljeutsläppsavgift på samma sätt som det har gjorts i fråga om påföljdsavgift för transportör. Gränsbevakningsväsendet bör nämligen ha möjlighet att få uppgifter ur registren i fråga för att kunna påföra oljeutsläppsavgift.

Ytterligare kan konstateras att kommunikationsministeriet den 14 maj 2004 har tillsatt en kommission som skall bereda en totalreform av fartygsavfalls-lagen. Kommissionen har tid till den 31 december 2005.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslag

1.1. Lag om förhindrande av miljöförorening från fartyg

19 b §. Enligt 1 mom. påförs oljeutsläppsavgift för brott mot förbudet mot utsläpp av olja eller oljehaltig blandning. Brott mot förbudet mot oljeutsläpp bedöms med stöd av 10 §. Samtidigt måste man beakta bestämmelserna i 11 §, som möjliggör undantag från utsläppsförbudet i vissa situationer som regleras särskilt. Enligt paragrafen gäller utsläppsförbudet t.ex. inte situationer där utsläppet är av nöden för att trygga fartygets säkerhet eller för att rädda människoliv eller oljeutsläppet förorsakas av skada på fartyget eller dess utrustning och alla skäligen åtgärder vidtagits efter det skadan uppkommit. Enligt 3 § i fartygsavfallsförordningen gäller utsläppsförbudet dessutom inte utsläpp i vattnet av sådant slagvatten som har behandlats på det sätt som anges i bilaga I till Marpol 73/78-konventionen, om fartyget är på minst fyra sjömil avstånd från närmaste land.

Av 11 § 2 mom. i lagen framgår att undantaget från förbudet mot oljeutsläpp på grund av skada på fartyget eller dess utrustning ändå inte gäller fall där det varit redarens eller fartygsbefälhavarens avsikt att förorsaka skada eller denne handlat vårdslöst och medveten om att skada troligtvis skulle följa. I en sådan situation kan således oljeutsläppsavgift påföras. Undantag från förbudet mot oljeutsläpp kommer inte heller i fråga om man när oljeutsläppet har orsakats av skada på fartyget eller dess utrustning (11 § 1 mom. 2 punkten) inte har vidtagit alla skäligen åtgärder efter det skadan uppkommit. Oljeutsläppsavgift kan komma i fråga även i en sådan situation. Även i Sverige är det särskilt bestämt att situationer liknande den sistnämnda omfattas av vattenföroreningsavgiften.

Om ett utländskt fartyg i genomfart har gjort sig skyldigt till ett förbudet oljeutsläpp i den ekonomiska zonen, är ett ytterligare

villkor för att oljeutsläppsavgift skall påföras att utsläppet medför betydande skada eller risk för betydande skada på den finska kusten eller därmed sammanhängande intressen eller på naturtillgångar i Finlands territorialhav eller ekonomiska zon. Saken behandlas närmare i punkt 3.2. i den allmänna motiveringen. I varje enskilt fall skall det kunna konstateras att det föreligger klara objektiva bevis på den begångna överträdelsen (artikel 220.6 i havrättskonventionen). Dessa har kunnat fås i samband med flygövervakning eller annan övervakning eller information som avkrävts fartyget eller inspektion av fartyget i enlighet med fartygsavfallslagen (5 a och 5 b §).

Finlands ekonomiska zon är på grund av de geografiska förhållandena relativt smal. Största delen av de utsläpp som iakttagits på sådana närområden som den ekonomiska zonen omfattar har inträffat alldeles i närheten av territorialvattengränsen och sålunda t.o.m. på mindre än 12 sjömil avstånd från kustens baslinje. När det råder ogynnsamma väderförhållanden kan oljan sprida sig snabbt. Om ett oljeutsläpp har inträffat i den ekonomiska zonen t.ex. så att oljan på grund av havsströmmarnas eller vindens riktning hotar att nå stranden, kan man utgå från att lagrummets villkor gällande betydande skada eller risk för betydande skada uppfylls. Av geografiska och naturvetenskapliga orsaker behöver tröskeln för att villkoren för betydande skada eller risk för betydande skada skall uppfyllas inte nödvändigtvis vara särskilt hög. Konsekvenserna av ett utsläpp måste dock alltid bedömas från fall till fall.

Avsikten är inte att avgiftspåföljd skall påföras för ringa utsläpp. Med ringa utsläpp avses utsläpp av liten kvantitet med ringa verkningar. I detta sammanhang är det inte möjligt att precisera volymen mera exakt, utan saken är i sista hand beroende av praktisk bedömning. Enligt avgiftstabellen (19 c §) kan oljeutsläppsavgift påföras även för utsläpp som är mindre än 50 liter. Även ett oljeutsläpp av ringa omfattning kan ha betydande miljökonsekvenser, om utsläppet in-

träffar i ett med avseende på naturförhållandena känsligt område, t.ex. inre skärgården eller ett naturskydds- eller fågelområde. Dessutom är årstiden av betydelse när man väger miljöaspekterna. Kriteriet gällande ringa utsläpp förutsätter således också bedömning av miljökonsekvenserna. Exempelvis i Sverige har man ansett att om utsläppet har varit mycket litet, och det har avdunstat snabbt i solen och det har inträffat någon annanstans än på ett område som är mycket känsligt med avseende på naturförhållandena, kan det vara fråga om ett utsläpp som skall klassificeras som obetydligt.

En serie av flera mindre utsläpp som tidsmässigt eller tekniskt står i samband med varandra betraktas som ett oljeutsläpp.

På samma sätt som i fråga om utsläppsförbudet är avsikten att oljeutsläppsavgiften skall gälla både olja och oljehaltig blandning. Enligt 2 a § 10 punkten i fartygsavfallslagen avses med olja mineralolja i alla dess former inklusive råolja, brännolja, oljeslam, oljeavfall och raffinerade produkter. Enligt 11 punkten i samma bestämmelse avses med oljehaltig blandning en blandning som innehåller olja.

Enligt 2 a § 7 punkten i fartygsavfallslagen avses med finska vatten de inre territorialvattnen, vattenterritoriet och insjöområdet. Geografiskt avgränsas oljeutsläppsavgiften till att gälla Finlands inre territorialvatten, territorialhav och ekonomiska zon. Nämnda geografiska avgränsning gäller också finska fartyg. Frågan om oljeutsläppsavgiftssystemets geografiska tillämpningsområde behandlas i punkt 3.2 i allmänna motiveringen.

I 2 a § definieras också begreppet fartyg. Enligt 2 a § 1 punkten avses i nämnda lag med fartyg varje sjöburet samfärdsmedel, inklusive bärplansbåtar, luftkuddefarkoster, undervattensbåtar och flytande farkoster samt fasta och flytande plattformar. I lagrummet definieras också särskilt oljetankfartyg, kemikalietankfartyg, fritidsbåtar och fiskefartyg. Oljeutsläppsavgift kan påföras alla typer av fartyg, t.ex. fritidsbåtar, fraktfartyg och oljetankfartyg. Fartygstypen har således ingen betydelse när förutsättningarna för avgiften prövas.

Enligt 32 § i lagen skall utan hinder av fartygsavfallslagen till efterrättelse lända vad i

enlighet med internationella avtal föreskrivits angående främmande stat tillhörigt fartygs eller krigsfartygs rättsliga ställning. Bestämmelsen hänvisar bl.a. till artikel 236 i FN:s havsrättskonvention, enligt vilken bestämmelserna i konventionen beträffande skydd och bevarande av den marina miljön inte är tillämpliga på örlogsfartyg, hjälpfartyg, andra fartyg eller luftfartyg, som ägs eller brukas av en stat och som vid tillfället används endast i statlig icke-kommersiell drift. I artikel 3.3 i Marpol 73/78-konventionen ingår motsvarande bestämmelse om suverän integritet. 32 § i fartygsavfallslagen skall tillämpas även på oljeutsläppsavgiftsärenden.

Som grund för avgiftsskyldigheten används objektivt ansvar, så för att avgiftsskyldighet skall uppstå förutsätts inte att det utreds om någon ombord på fartyget handlat uppsåtligt eller av oaktsamhet. Det är dock den avgiftspåförande myndighetens uppgift att visa att utsläppet härrör från fartyget i fråga. Kravet på objektiva bevis och på att saken utreds behandlas närmare i punkt 3.2. i den allmänna motiveringen. När de rättsliga villkoren uppfylls, är det myndighetens uppgift att påföra avgiften. Avsikten är inte att förena dessa avgiftsärenden med någon administrativ ändamålsenlighetsprövning, som skulle uttryckas med satsen "kan påföras".

Enligt 2 *mom.* påförs oljeutsläppsavgiften fartygets ägare eller redare. Fartygets ägare är fartygets registrerade ägare, eller om registrering saknas, den som äger fartyget. Beträffande finska fartyg tillämpas fartygsregisterlagens (512/1993) bestämmelse om att fartyg som används i handelssjöfart skall införas i fartygsregistret (1 §). I registret skall då antecknas bl.a. uppgifter som identifierar fartyget och uppgifter om fartygets ägare (9 §). Det är således i princip relativt lätt att ta reda på fartygets ägare i fartygsregistret. Liknande register används även utomlands.

Begreppet redare täcker åter de instanser som ansvarar för användningen av fartyget i sjöfart. I 7 kap. 1 § i sjölagen ingår allmänna bestämmelser om redarens ansvar. Begreppet redare är däremot inte definierat i sjölagen. I rättspraxis och rättslitteraturen har det ansetts att redaren är den instans som utrustar och bemannar fartyget och använder det i sjöfart. Med redare avses således t.ex. den som styr

ut fartyget (leasing, bareboatbefraktning). När flera instanser sköter funktioner som hänför sig till fartyget har det ansetts att redaren är den som via fartygsbefälhavaren har bestämmanderätt över fartyget med avseende på sjöfarten. Den sistnämnda ståndpunkten kan anses vara tillämplig även i oljeutsläppsavgiftsärenden, eftersom ett oljeutsläpp hänför sig direkt till fartygets användning i sjöfart och inte till dess användning i kommersiell drift.

Vem som är avgiftsskyldig fastställs enligt den tidpunkt då det förbjudna oljeutsläppet inträffade.

Oljeutsläppsavgiften kan påföras antingen fartygets ägare eller redare. Eftersom ett oljeutsläpp hänför sig direkt till hanteringen av fartyget, vore det ändå ändamålsenligt att oljeutsläppsavgiften i första hand påförs redaren, som är den som i själva verket påverkar fartygets drift. När det gäller utländska fartyg kan det dock i vissa situationer vara svårt att få reda på redaren. I en sådan situation blir det aktuellt att påföra fartygets ägare, som finns antecknad i registret eller framgår på något annat tillförlitligt sätt, avgiften. Eftersom det numera blivit allt vanligare att fartygets ägare inte själv är redare, kan oljeutsläppsavgiften inte påföras fartygets ägare, om denne påvisar att en redare har använt fartyget i ägarens ställe. Fartygets ägare skall då alltså peka ut en redare som kan göras avgiftsskyldig.

När det gäller fartyg som seglar under finsk flagg medför det vanligtvis inga svårigheter att reda ut den instans som ansvarar för fartygets drift. Även är det gäller utländska fartyg är det möjligt att vid utredningsarbetet utnyttja de uppgifter som fås fram om fartyget via de olika rapporteringssystem som används. Fartygstrafiken i Finska viken övergick den 1 juli 2004 till ett obligatoriskt rapporteringssystem (det s.k. GOFREP och det övervakningssystem som ingår i det), inom vars gränser alla fartyg med en bruttodräktighet av minst 300 måste rapportera bl.a. fartygets namn samt anropssignal eller IMO-nummer eller MMSI. Över alla fartygsbesök i finska hamnar görs åter en fartygsanmälan till PortNet-systemet. När det gäller utländska fartyg är det möjligt att försöka reda ut vilken instans som ansvarar för fartygets drift

även via skeppsmäklarna.

I 3 mom. bestäms om ansvarsfördelningen i partrederier. Enligt 5 kap. 1 § 2 mom. i sjölagen fördelas ansvaret i ett partrederi i regel i förhållande till varje redares andel i fartyget. Ansvaret för betalning av oljeutsläppsavgiften skall med avvikelse från detta vara gemensamt, såsom fallet vanligen är i fråga om avgifter och ersättningar.

I 4 mom. utgår man från att polisens, tullens, försvarsmaktens och gränsbevakningsväsendets fartyg inte skall beröras av oljeutsläppsavgiften. Med avseende på straffrätten intar däremot statliga myndigheter och inrättningar inte någon särställning jämfört med andra, utom att straffrättsligt samfundsansvar inte kommer i fråga, om brott har begåtts i samband med utövning av offentlig makt.

19 c §. Enligt 1 mom. bestäms avgiften enligt utsläppets omfattning och fartygets storlek, och därvid tillämpas samma princip som i svensk lagstiftning. Saken behandlas närmare i punkt 3.2. i den allmänna motivering. Genom att använda en avgiftstabell eftersträvas schematism, vilket för sin del betjänar avgiftssystemets effektmål och förutsägbarhet.

För att bedöma utsläppets omfattning behövs omfattningen av det område som täcks av olja (yta) och de olika färgernas procentandelar av hela oljebältets yta. En uppskattning av volymen på grund av färgskillnader i oljebältet som företas från flygplan eller helikopter ger i allmänhet ett ganska sanningsenligt slutresultat, eftersom olika tjocka oljelager reflekterar och bryter ljuset på olika sätt. Det råder alltså ett visst förhållande mellan lagrets tjocklek och oljebältets färg. Den mängd olja som hamnat i vattnet kan uppskattas med hjälp av tabellen Oil Appearance Code. Tabellens värden grundar sig på laborietest och kontrollerade försök med oljeutsläpp till havs. Även andra metoder kan användas för att uppskatta den mängd olja som släppts ut i havet, om det inte har varit möjligt att uppskatta den i samband med flygövervakning t.ex. på grund av väderförhållandena. Om mängden inte kan konstateras tillräckligt säkert, kan avgiften beroende på situationen bestämmas enligt den minst utsläppsmängden i avgiftstabellen.

Enligt 2 mom. avses med fartygets storlek (bruttodräktighet) fartygets största dräktighet enligt mätbrevet sådan den är fastställd i bilaga I till 1969 års internationella skeppsmätningsskonvention (FördrS 31/1982).

Exempelvis om oljebältets volym enligt beräkningar utförda av spaningsplanets besättning är 3,74 m³, dvs. 3 740 liter, och fartyget hör till klassen 3 001 – 15 000 GT, är beloppet av den avgift som skall påföras fartyget för utsläppet 12 834 euro ökat med 3 081 euro (3 x 1 027 euro), dvs. sammanlagt 15 915 euro.

19 d §. I paragrafen bestäms om den möjlighet att få avgiftseftergift eller avgiftsnedsättning som ingår i systemet med oljeutsläppsavgift. På detta sätt blir det stränga avgiftssystemet mera balanserat. Samtidigt har man ändå velat begränsa grunderna för undantag till relativt stränga kriterier för när avgiften är uppenbart oskälig. Dessa kriterier granskas närmare i punkt 3.2. i den allmänna motiveringen. Beslutsfattandet borde på det hela taget basera sig på prövning från fall till fall och utgå från att det skall finnas en klar tröskel för avgiftseftergift eller avgiftsnedsättning, så att detta lagrum inte börjar användas som ett sätt att urvattna systemet.

19 e §. Enligt 1 mom. kan oljeutsläppsavgift inte påföras den som genom en laga-kraftvunnen dom har dömts till straff för oljeutsläppet i fråga. För samma utsläpp kan således samma instans (en fysisk eller juridisk person) inte påföras både straffrättslig och administrativ påföljd. För att det straffrättsliga straffet skall ha de föreslagna rättsverkningarna, måste domen ha vunnit laga kraft. Att fartygets befälhavare har dömts till ett straffrättsligt straff hindrar däremot inte att den juridiska person som är fartygets ägare eller redare påförs oljeutsläppsavgift för samma utsläpp. Förhållandet mellan oljeutsläppsavgiften och straffrättsligt straff behandlas närmare i punkt 3.2. i den allmänna motiveringen.

Enligt 2 mom. skall den myndighet som påfört oljeutsläppsavgiften undanröja den, om den som har påförts oljeutsläppsavgiften senare döms till straff för samma oljeutsläpp. Nämnade bestämmelse visar att det straffrättsliga systemet fortfarande är primärt i förhållande till oljeutsläppsavgiften. Förutsättning-

en är att domen har vunnit laga kraft. Avgiften undanröjs på ansökan. Intresse av att göra ansökan har i princip den som har påförts oljeutsläppsavgiften. När avgiftsbeslutet har undanröjts och detta har meddelats rättsregistercentralen, återbetalar den sistnämnda avgiften med stöd av 22 § i lagen om verkställighet av böter. Villkoret är naturligtvis att avgiften har betalats eller indrivits hos den avgiftsskyldige.

19 f §. Enligt 1 mom. påförs oljeutsläppsavgiften av gränsbevakningsväsendet. Vid gränsbevakningsväsendet fattas beslut om avgiften av kommandören eller biträdande kommandören för sjöbevakningssektionen eller chefen för sjöbyrån. I praktiken kan det konkret bli fråga om att påföra oljeutsläppsavgift inom Finska vikens sjöbevakningssektionen eller Västra Finlands sjöbevakningssektionens område.

Gränsbevakningsväsendet skall i enlighet med 31 § i förvaltningslagen ha skyldighet att utreda ärendet. Gränsbevakningsväsendet skall alltså vid behov innan beslut fattas höra Finlands miljöcentral om utsläppsmängden och hur farligt utsläppet är och dess miljökonsekvenser.

Gränsbevakningsväsendet skall enligt 54 § i förvaltningslagen utan dröjsmål delge en part sitt beslut. Delgivningen av beslut behandlas närmare i den detaljerade motiveringen till 19 l §. Den beslutande myndigheten skall vid behov rätta sak- eller skrivfel i beslutet på det sätt som bestäms i 50–53 § i förvaltningslagen.

Enligt 2 mom. skall oljeutsläppsavgiften betalas till staten.

19 g §. I 1 mom. hänvisas till att tillsynsmyndigheten för fartygssäkerheten samt gränsbevakningsväsendet och polisen i syfte att utreda utsläpp enligt 5 § 2 mom. har rätt att förrätta även andra inspektioner ombord på fartyget än sådana som avses i lagen om tillsyn över fartygssäkerheten (370/1995), t.ex. ta prover för att utreda ursprunget till olja eller något annat skadligt ämne som observerats i vattnet. För finska fartygs del är bestämmelsens tillämpningsområde inte begränsat geografiskt, medan det åter förutsätts att utländska fartyg ligger i hamn eller till ankars på finskt vattenområde eller framförs på finskt vattenområde. Nämnade myndighe-

ter kan på de villkor som föreskrivs i 5 § 3 mom. också stoppa fartyget när det ligger i hamn eller till ankars på finskt vattenområde. Detsamma gäller också finska fartyg som framförs på finskt vattenområde eller utanför detta och utländska fartyg som framförs på finskt vattenområde.

Åtgärderna enligt 5 § kan inte alltid riktas mot utländska fartyg när de framförs på Finlands territorialhav, eftersom kuststaten i den situationen måste iaktta behörighetsbegränsningarna i artikel 220 i havsrättskonventionen. I 5 a § har man också utgått från att de åtgärder som avses i 5 § 2 och 3 mom. kan vidtas endast när det finns grundad anledning att anta att ett utländskt fartyg som framförs på territorialhavet har förorsakat utsläpp i detta.

Till 5 a § har nya 2-5 mom. tillfogats i samband med reformen gällande den ekonomiska zonen. Dessa moment gäller å ena sidan utländska fartyg som framförs på Finlands territorialhav eller i den ekonomiska zonen och som antas ha brutit mot fartygsavfallsagstiftningen i Finlands ekonomiska zon och å andra sidan utländska fartyg som framförs i Finlands ekonomiska zon och som antas ha brutit mot fartygsavfallsagstiftningen på Finlands territorialhav före ankomsten till den ekonomiska zonen. Det kan bli aktuellt att avkräva fartyget information, inspektera fartyget eller stoppa fartyget. För dessa åtgärder har ställts egna skärpta villkor som framgår av bestämmelserna. Specialbestämmelserna om den ekonomiska zonen baserar sig på artikel 220.3, 220.5 och 220.6 i havsrättskonventionen. I de nya momenten i 5 b § bestäms i enlighet med artikel 226 i havsrättskonventionen om inspektion av utländska fartyg.

I 2 och 3 mom. bestäms om åtgärder för att säkra en avgiftsfordran. Gränsbevakningsväsendet kan besluta att ett fartyg skall stoppas i anslutning till oljeutsläppsavgiften när förutsättningar enligt 5 och 5 a § föreligger. Dessa förutsättningar skall bedömas som en helhet i varje enskilt fall. I anslutning till reformen gällande den ekonomiska zonen kan t.ex. ett utländskt fartyg som framförs på Finlands territorialhav eller i den ekonomiska zonen stoppas på grund av ett förbjudet oljeutsläpp i Finlands ekonomiska zon endast när

utsläppet medför omfattande skada eller risk för omfattande skada på den finska kusten eller därmed sammanhängande intressen eller på naturtillgångarna i territorialhavet eller den ekonomiska zonen.

En ytterligare förutsättning när det gäller oljeutsläppsavgiftsären den är att det är motiverat att stoppa fartyget för att säkra avgiftsfordran hos den avgiftsskyldige. I lagrummet är det således i grund och botten inte fråga om att använda undersökningsmetoder utan om att trygga en påföljdsavgiftsfordran. Om beslutet om att stoppa fartyget fattas före avgiftsbeslutet, skall det dessutom finnas en grundad anledning till det. Man skall med tillräcklig säkerhet kunna dra den slutsatsen att avgiften rimligen inte fås av den avgiftsskyldige.

Ställandet av säkerhet granskas i punkt 3.2. i den allmänna motiveringen. Säkerheten ställs hos gränsbevakningsväsendet, och den fastställs till samma storlek som oljeutsläppsavgiften uppskattas uppgå till. Angående deponering av säkerheten, i detta fall en penningprestation, gäller vad som bestäms i lagen om deponering av pengar, värdepapper, värdepapper eller handlingar som betalning eller till befrielse från annan fullgörandeskyldighet (281/1931). Säkerheten skall återställas till den som ställt säkerheten när det inte längre finns skäl att hålla kvar den. I samband med att avgiften verkställs överförs säkerheten till rättsregistercentralen.

Ett beslut om att stoppa ett fartyg och ett beslut om att säkerhet skall ställas skall iaktas även om det överklagats. Om säkerhet har ställts för betalningen av oljeutsläppsavgiften eller om det inte annars längre finns några skäl för att hålla kvar fartyget, skall föreläggandet att stoppa fartyget omedelbart återtas. Ett beslut om att stoppa ett fartyg gäller högst 14 dagar från det att beslutet gavs.

Skyldigheten att underrätta flyggstaten i 4 mom. beror på bestämmelserna i artikel 231 i havsrättskonventionen, enligt vilka fartygets flaggstat omedelbart skall underrättas om verkställighetsåtgärder mot ett utländskt fartyg som vidtagits i enlighet med del XII kapitel 6 i havsrättskonventionen. I praktiken skall anmälan göras till flaggstatens närmaste diplomatiska eller konsulära representanter.

19 h §. I 1 mom. bestäms om hörande av fartygets ägare eller redare. Den centrala betydelse som principen om hörande har för att garantera god förvaltning behandlas i punkt 3.2 i den allmänna motiveringen. I samband med hörandet skall en part ges tillfälle att avge sin förklaring med anledning av sådana yrkanden och utredningar som kan inverka på hur ärendet kommer att avgöras. Parten skall samtidigt ges tillfälle att framföra sin åsikt om ärendet.

Till hörandet hänför sig också en frist som enligt förslaget skall vara tillräcklig med hänsyn till ärendets art. Fristens längd är beroende av ärendets art så att i komplicerade ärenden med mycket dokument är fristen naturligtvis längre än i enkla ärenden. I bestämmelserna om oljeutsläppsavgift har man eftersträvat ett förfarande som är så enkelt som möjligt, delvis t.o.m. schematiskt. När ett utsläpp har inträffat skaffas utredning (bevis) fram och avgiften påförs enligt tabellen i lagen. Den utredning som skaffas fram behöver inte nödvändigtvis bli omfattande, även om man också kan tänka sig andra slags situationer. Om det emellertid är fråga om en ovan beskriven grundsituation, kan en relativt kort frist för avgivande av förklaring anses tillräcklig. Som kortast kan fristen vara 14 dagar.

Hörandet skall ske på finska eller svenska. Engelska är det språk som allmänt används inom sjöfarten. Ur rättsskyddsaspekt och med hänvisning till 26 § i förvaltningslagen kan myndigheten vid behov upprätta begäran om hörande och handlingarna i anslutning till den på engelska. Detta kan ske genom att t.ex. blanketter för oljeutsläppsärenden utarbetas på detta språk.

Om det praktiska hörandet, t.ex. meddelande om hörande, bestäms i 6 kap. i förvaltningslagen. Om alla handlingar inte tillställs en part i samband med meddelandet, skall parten i enlighet med 36 § i förvaltningslagen ges tillfälle att ta del av dessa handlingar i ämbetsverket i fråga eller på något annat lämpligt ställe. Även muntligt hörande är möjligt, men enligt 37 § i förvaltningslagen endast efter partens uttryckliga viljeyttring.

Begäran om hörande kan delges t.ex. som vanlig delgivning enligt 55 § i förvaltningslagen. Sådan delgivning kan komma i fråga

åtminstone när den som skall höras har hemort i Finland eller en utlänning som skall höras har en företrädare här. Då sänds handlingarna per post som brev till den som skall höras. Man kan också använda elektronisk delgivning, på det sätt som bestäms i lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet (13/2003). Av 19 § i nämnda lag framgår bl.a. att en handling får delges den som saken gäller i form av elektroniskt meddelande på det sätt som personen i fråga uppgett. Vanlig delgivning förutsätter naturligtvis att myndigheten känner till mottagarens postadress. Enligt 59 § 2 mom. i förvaltningslagen anses mottagaren ha fått del av ärendet den sjunde dagen efter det att brevet avsändes, om inte något annat visas. Den frist som reserverats för hörande börjar alltså löpa från och med den tidpunkten. Vid behov kan man använda sig av andra delgivningssätt.

I 63 § i förvaltningslagen bestäms om delgivning till utlandet. Till denna del kan det hänvisas till vad som sägs i motiveringen till 19 l § 1 mom. Också bestämmelserna i EU:s konvention om rättslig hjälp kan bli tillämpliga, t.ex. artikel 5 och delgivning och artikel 6 om översändande av framställningar om rättslig hjälp. I artikel 5.3 sägs att när det finns anledning att anta att adressaten inte förstår det språk som handlingen är avfattad på, skall handlingen, eller åtminstone de viktigaste delarna av den, översättas till språket (något av språken) i den medlemsstat på vars territorium adressaten vistas. Om den myndighet som har utfärdat rättegångshandlingen känner till att adressaten endast förstår ett annat språk, skall handlingen, eller åtminstone de viktigaste delarna av den, översättas till detta andra språk. Fartygets ägare eller redare kan således höras per post eller myndighetsvägen med stöd av nämnda artiklar. Vid delgivning per post kan handlingarna vid behov sändas direkt till den adress som den som skall höras har uppgett. Samtidigt bör man säkerställa att den som skall höras har tillräckligt med tid på sig att avge förklaring.

I 2 mom. bestäms om undantag från principen om hörande. I bestämmelsen har man utgått från att om syftet med ett beslut enligt 19 g § 2 mom. annars kan äventyras, får saken avgöras utan att den berörda parten hörs.

Undantag kan alltså komma i fråga när man beslutar att fartyget skall stoppas och/eller att säkerhet skall ställas. Vid stoppande är det fråga om en säkringsåtgärd som pågår högt 14 dagar, och som skall avslutas t.ex. när säkerhet har ställts för betalning av oljeutsläppsavgiften. Säkerheten skall återställas till den som ställt säkerheten genast när det inte längre finns några förutsättningar för att hålla kvar den. Hörande kunde äventyra syftet med dessa beslut, t.ex. att på ett effektivt sätt ställa fartygets ägare eller redare till svars för ett förbjudet oljeutsläpp.

Beträffande 3 mom. kan det hänvisas till bestämmelserna i 6 kap. i sjölagen, där det bestäms om fartygsbefälhavarens uppgifter. Av 6 kap. 13 § 1 mom. framgår att fartygets befälhavare kan företa vissa rättshandlingar på redarens vägnar. Befälhavaren kan således företräda redaren. Däremot finns det inga allmänna internationella regler om befälhavarens ställningsfullmakt. I föreliggande lagrum är utgångspunkten att fartygets befälhavare vid behov företräder den avgiftsskyldige. För utländska fartygs del kunde detta komma i fråga åtminstone på territorialvatten. Utgångspunkten för regleringen är att trygga ett effektivt system. Fartygets befälhavare kan delges handlingarna som gäller hörandet men också avgiftsbeslutet när fartyget t.ex. angör en finsk hamn. För jämförelsens skull kan det hänvisas till 12 § 2 mom. i lagen om tillsyn över fartygssäkerheten (370/1995), där hörande av befälhavaren i samband med inspektionen anses som hörande av vederbörande när det är fråga om utländska fartyg.

19 i §. Enligt paragrafen skall en myndighet ge gränsbevakningsväsendet sådan handräckning som behövs för utförandet av en uppgift som gäller oljeutsläppsavgift och som myndigheten är behörig att ge. Exempelvis polisen skall vid behov bistå gränsbevakningsväsendet i arbetet med att utreda oljeutsläppsavgiftsärenden. När polisens, tullens eller försvarsmaktens fartyg befinner sig närmast ett fartyg som misstänks för ett olagligt oljeutsläpp, kan handräckning också behövas t.ex. för att stoppa fartyget eller för att få säkerhet.

19 j §. I paragrafen sägs att om utlämnandet av uppgifter inte skadar utredningen av

ärendet, har förundersökningsmyndigheten utan hinder av sekretessbestämmelserna i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet rätt att till gränsbevakningsväsendet lämna ut sådana uppgifter som kommit fram i samband med förundersökningen av ett olagligt oljeutsläpp som kan vara av betydelse för ett beslut om påförande av oljeutsläppsavgift för samma oljeutsläpp. Huruvida uppgifter lämnas ut skall i princip vara beroende av förundersökningsmyndighetens prövning, och utgångspunkten är att sådana uppgifter inte lämnas ut som hör till förundersökningsmaterial som skall hemlighållas även för en part och som avses i 11 § 2 mom. 2 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Avsikten är att bestämmelsen skall gälla utlämnandet av uppgifter även när gränsbevakningsväsendet självt är förundersökningsmyndighet. Gränsbevakningsmyndigheten kan således med angivna begränsningar utnyttja uppgifter som man erhållit i samband med förundersökningen när oljeutsläppsavgift påförs. Saken granskas närmare i punkt 3.2 i den allmänna motiveringen.

19 k §. I 1 mom. bestäms om behörig domstol i oljeutsläppsavgiftsärenden. Beslut om påförande av avgift samt beslut om att stoppa ett fartyg och beslut om att säkerhet skall ställas enligt 19 g § 2 mom. överklagas hos sjörättsdomstolen vid Helsingfors tingsrätt. Valet av Helsingfors tingsrätt som forum för dessa ärenden motiveras i punkt 3.2. i den allmänna motiveringen.

Enligt 2 mom. är sjörättsdomstolen beslutför i den sammansättning som avses i 21 kap. 1 § i sjölagen. Oljeutsläppsavgiftsbesvär avgörs således i princip i närvaro av sakkunnigledamöter. Sakkunnigas närvaro skall dock inte vara nödvändig åtminstone vid avgiftsbesvär av ringa betydelse. När det är fråga om en specialsammansättning deltar nämndemännen inte i behandlingen av oljeutsläppsavgiftsbesvär i sjörättsdomstolen.

19 l §. I 1 mom. bestäms om hur besvär anföras, t.ex. besvärstiden och hur den räknas. Om delgivning av förvaltningsbeslut bestäms i 9 och 10 kap. i förvaltningslagen. Delgivning av beslut om oljeutsläppsavgift och beslut som avses i 19 g § 2 mom. sker i Finland med stöd av 60 § i förvaltningslagen som be-

vislig delgivning. Enligt 57 § i förvaltningslagen skall bevislig delgivning med en sammanlutning riktas till en person som har rätt att ta emot delgivning på dess vägnar. Bevislig delgivning verkställs per post mot mottagningsbevis (60 § 1 mom.). Vid bevislig delgivning kan en handling också överlämnas till delgivningens mottagare eller dennes företrädare mot ett skriftligt bevis (60 § 2 mom.). Om en myndighet anser att det finns skäl till det, kan delgivning verkställas som stämmingsdelgivning (60 § 3 mom.). Även överlämnande av en handling i form av mellanhandsdelgivning är ett bevisligt delgivningssätt enligt lagen (61 §).

Delgivning till utlandet verkställs enligt förvaltningslagen eller enligt lagstiftningen i den främmande staten, om inte något annat följer av internationella avtal och förpliktelser som är bindande för Finland (63 § 1 mom.). Om t.ex. internationella avtal som Finland har ratificerat i vissa situationer kräver bevislighet, skall detta förutsättas angående det utländska förfarande som kommer i fråga (RP med förslag till förvaltningslag och till lag om ändring av förvaltningsprocesslagen 72/2002 rd s. 118). I sig skall ett avgiftsbeslut delges bevisligen även enligt förvaltningslagen. Bevislig delgivning förutsätts likaså i EU:s rads rambeslut om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på bötesstraff (EUT nr L 76, 22.3.2005, s.16). Beslut om oljeutsläppsavgift skall således även utomlands delges genom bevislig delgivning.

Artikel 5 i EU:s konvention om rättslig hjälp innehåller bestämmelser om översändande och delgivning av rättegångshandlingar till personer som vistas på en annan medlemsstats territorium. Artikeln har behandlats närmare i regeringens proposition 31/2003 rd s. 20-26. Utgångspunkten är att varje medlemsstat skall översända handlingar som rör personer som vistas på en annan medlemsstats territorium direkt till dessa personer med post. I 2 § i lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i konventionen om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål mellan Europeiska unionens medlemsstater och tillämpning av konventionen (148/2004) utgår man från att vid delgivning iakttas i tillämpliga delar 11 kap. i rättegångsbalken. Eftersom det förut-

sätts att delgivningen av beslut om oljeutsläppsavgift skall vara bevislig, kan delgivning till utlandet av avgiftsbeslut verkställas per post mot mottagningsbevis eller med hjälp av delgivningsintyg. När mottagningsbevis används skall man naturligtvis använda sig av de förfaranden som används för internationella ärenden. Om adressen till den person för vilken handlingarna är avsedda är okänd eller osäker eller om det t.ex. inte har varit möjligt att delge handlingen med post, kan handlingarna enligt artikel 5 översändas genom den anmodade medlemsstatens behöriga myndigheter.

Med avseende på de nordiska länderna gäller i Finland dessutom överenskommelsen mellan Finland, Danmark, Island, Norge och Sverige om inbördes rättshjälp genom delgivning och bevisupptagning, som hos oss har satts i kraft genom förordning (FördrS 26/1975). Denna kompletteras av förordningen om inbördes rättshjälp mellan de nordiska länderna genom delgivning och bevisupptagning (470/1975). Enligt överenskommelsen kan en myndighet göra framställning om rättshjälp mellan dessa länder direkt hos berörda statliga myndigheter i de fördragsslutande staterna. I motiveringen till regeringens proposition 31/2003 har man å andra sidan utgått från att huvudregeln om delgivning per post i EU:s konvention om rättslig hjälp skall tillämpas även i förhållandet mellan Finland och de övriga nordiska länderna. Förfarandet med delgivning per post skall således tillämpas i första hand också inom Norden. I ett sådant fall när delgivningen inte kan verkställas per post så som avses i artikel 5 kan den nordiska regleringen tillämpas jämsides med konventionen.

Här kan ytterligare hänvisas till 19 h § 3 mom., med stöd av vilket delgivning vid behov också kan verkställas med ett utländskt fartygs befälhavare.

Besvär skall anföras inom 30 dagar från delfäendet av beslutet. När besvärstiden räknas beaktas inte dagen för delfäendet. Enligt 47 § i förvaltningslagen skall den beslutande myndigheten foga besväransvisning till ett beslut, där man skall nämna besvärsmyndigheten, den myndighet som skall tillställas besvärsskriften samt besvärstiden och från vilken tidpunkt den räknas. I besväransvisning-

en skall det redogöras för de krav som ställs på innehållet i och bilagorna till besvärsskriften samt på frambefordrandet av besvären. I oljeutsläppsavgiftsärenden skall besvärsskriften tillställas den beslutande myndigheten.

I 2-4 mom. finns specialbestämmelser om rättegångsförfarandet i oljeutsläppsavgiftsärenden. Den beslutande myndigheten skall utan dröjsmål ge in besvärsskriften till Helsingfors tingsrätts kansli samt bifoga kopior av handlingsmaterialet och sitt eget utlåtande. När handlingarna ges in till tingsrätten skall det meddelas när besvärsskriften har anlänt till myndigheten. Den tidpunkten används för att räkna ut om besvären har anförts inom utsatt tid. Besvären blir anhängiga vid sjörättsdomstolen när handlingarna anländer till domstolens kansli. En ändringssökande som inom utsatt tid har gett in besvärsskriften direkt till den behöriga domstolen förlorar inte sin talan.

19 m §. I 1 mom. föreskrivs att sjörättsdomstolen på grund av besvären och annan utredning i ärendet skall undersöka om det har förelegat förutsättningar för att påföra oljeutsläppsavgiften. Angående behandlingen av ärendet gäller i tillämpliga delar vad som bestäms om rättegång i brottmål. I ett besvärssökande som gäller oljeutsläppsavgift är det inte fråga om ett brottmål, men straffprocessprinciperna lämpar sig bättre för det än rättegångsprinciperna för tvistemål. Det är inte den allmänna åklagaren som driver ett besvärssökande i sjörättsdomstolen utan fartygets ägare eller redare, som fått avgiftsbeslutet. Med stöd av hänvisningen skall i tillämpliga delar iaktas i första hand behandlingsordningen enligt kap. 6, 6 a och 11 kap. i lagen om rättegång i brottmål (689/1997). Hänvisningen gäller också beredningen av ärendet och gör det möjligt att komplettera yrkandena och även annan beredning före huvudförhandlingen.

I fråga om utredningen av ärendet, t.ex. framskaffande av bevis, skall principerna i 17 kap. 8 § i rättegångsbalken tillämpas. De som är delaktiga i ärendet skall således i princip se till att bevis skaffas fram, eftersom de i princip har de bästa kunskaperna om den utredning som står att få. I en besvärssituation skall gränsbevakningsväsendet t.ex. kunna visa att utsläppet härrör från det fartyg

vars ägare eller redare har påförts avgiften. I 2 mom. betonas gränsbevakningsväsendets nämnda ansvar för att objektiva bevis företes. Den ändringssökandes (avgiftsskyldiges) uppgift kan åter vara att visa att ämnet i fartygets kölvatten är sådant som det inte är förbjudet att släppa ut i havet. Av rättsskyddsskäl spelar domstolen ändå en central roll för utredandet av ärendet. Därför föreskrivs i 2 mom. att sjörättsdomstolen skall se till att ärendet blir grundligt behandlat. Det skall alltså vara sjörättsdomstolens skyldighet att genom aktiv processledning och vid behov också på eget initiativ utreda de fakta som hänför sig till ärendet och skaffa fram utredning i anslutning till ärendet. Domstolen har bl.a. rätt att på eget initiativ skaffa fram bevis i den mån den anser det vara nödvändigt. Domstolens aktiva roll skall på det hela taget stödja sig på kravet på objektiv och opartisk behandling av ärenden.

Ärenden avgörs alltid i sjörättsdomstolen vid muntlig och direkt huvudförhandling. Oljeutsläppsavgiftsbesvär skall således behandlas muntligt vid domstolens sammanträde, vilket är av betydelse med tanke på förutsättningarna för en rättvis rättegång. Enligt 3 mom. skall beslutsfattaren eller en tjänsteman som företräder denne närvara i sjörättsdomstolen när besvären behandlas. Den som söker ändring har också rätt att närvara vid huvudförhandlingen. Domstolen skall på det sätt som föreslås i 19 1 § 3 mom. underrätta den ändringssökande och den som fattat beslutet om huvudförhandling som gäller oljeutsläppsavgiftsbesvär. Ett oljeutsläppsavgiftsärende skall å andra sidan kunna avgöras även i en situation där den ändringssökande inte infinner sig till huvudförhandlingen. Därför föreskrivs i 3 mom. om möjlighet att avgöra ärendet trots den ändringssökandes utevaro. Då skall förutsättningen vara att sjörättsdomstolen inte anser det nödvändigt att höra den ändringssökande personligen och att han eller hon har kallats till sjörättsdomstolen vid äventyr av sådan påföljd. Den ändringssökande skall således vara medveten om möjligheten att ärendet avgörs trots hans eller hennes utevaro. Att den ändringssökande är frånvarande betyder ändå inte att ärendet automatiskt avgörs till den ändringssökandes nackdel på grund av utevaron. Sjørättsdom-

stolen skall i samtliga fall pröva besvären sakligt. Situationen påminner om prövningen av brottmål i tingsrätten trots svarandens utelämnande.

19 n §. Enligt 1 mom. söks ändring i sjörättsdomstolens avgörande hos hovrätten genom besvär i enlighet med rättegångsbalken. Regleringen motsvarar 21 kap. 13 § i sjölagen, där det bestäms om sökande av ändring i sjörättsdomstolens andra avgöranden än sådana som avses i 8 §. I sjörättsdomstolens beslut som gäller stoppande av fartyget och ställande av säkerhet skall man däremot inte ha rätt att söka ändring genom besvär. Det är fråga om en säkringsåtgärd som pågår en viss tid och vars laglighet i vart fall kan hänskjutas till en besvärinstans (sjörättsdomstolen).

Enligt 2 mom. gäller angående behandlingen av besvärshandlingen i hovrätten och sökande av ändring hos högsta domstolen i tillämpliga delar 26 och 30 kap. i rättegångsbalken. När hovrätten behandlar ett besvärshandling skall gränsbevakningsväsendet ges tillfälle att bli hört med anledning av besvären och vid behov lägga fram en utredning.

19 o §. Ett väsentligt inslag i god förvaltning är kravet på att det inte skall förekomma dröjsmål i myndigheternas verksamhet. Kravet är också inskrivet i 23 § i förvaltningslagen. Utgångspunkten bör således vara att myndigheten ger ett avgiftsbeslut inom rimlig tid. Redan rättsskyddsaspekter talar för detta. Enligt paragrafen skall dock avgiftsbeslutet fattas senast inom tre år efter utsläppet. När avgiftsbeslutet är fattat övergår man till att iaktta de allmänna bestämmelserna i lagen om preskription av skulder, t.ex. 13 § 2 mom. om preskriptionstid. Enligt nämnda 13 § 2 mom. är preskriptionstiden fem år. Rättslig åtgärd för att avbryta preskriptionen som kan komma i fråga är t.ex. anhängiggörande av ett utsökningsärende.

19 p §. Enligt paragrafen verkställs ett beslut om oljeutsläppsavgift efter det att det har vunnit laga kraft. Villkoret att beslutet skall ha vunnit laga kraft innan det kan verkställas behandlas i punkt 3.2. i den allmänna motiveringen. Rättsregistercentralen ansvarar för verkställigheten med stöd av lagen om verkställighet av böter.

19 q §. I 1 mom. föreskrivs om betalningstiden, som är 30 dagar från delfäendet av be-

slutet med undantag av dagen för delfäendet. Gränsbevakningsväsendet meddelar i samband med avgiftsbeslutet att den betalningsskyldige skall betala penningbeloppet som girering eller betalningsanvisning till det bankkonto som rättsregistercentralen uppger. Vid förfarandet är det i sak fråga om att ge den betalningsskyldige möjlighet att erlägga betalning enligt 5 § i lagen om verkställighet av böter.

I 2 mom. bestäms om dröjsmålsränta som uppbärs på grund av att betalningen försenats. Dröjsmålsräntan bestäms i enlighet med 4 § 1 mom. i räntelagen. Enligt 4 § 1 mom. i räntelagen skall gäldenären vid dröjsmål med betalning av gäld på det försenade beloppet betala en årlig dröjsmålsränta som är sju procentenheter högre än den i 12 § avsedda referensränta som gäller vid tidpunkten i fråga.

19 r §. I 1 mom. föreskrivs att det är rättsregistercentralens uppgift att sköta verkställigheten av oljeutsläppsavgiften.

Enligt 2 mom. skall gränsbevakningsväsendet underrätta rättsregistercentralen om avgiftsbeslut. Anmälningsskyldigheten gäller också domstolen. I anmälan skall nämnas om den avgiftsskyldige har ställt säkerhet enligt 19 g §. Rättsregistercentralen skall också underrättas om beslut av gränsbevakningsväsendet eller domstolen, genom vilka oljeutsläppsavgiften har nedsatts eller undanröjts. Rättsregistercentralen har med stöd av 22 § i lagen om verkställighet av böter befogenheter att återbetala en oljeutsläppsavgift som betalats utan grund. För återbetalning förutsätts inte särskild ansökan.

1.2. Lag om verkställighet av böter

1 §. Det föreslås att 1 mom. ändras så att till momentet fogas en ny 8 punkt om oljeutsläppsavgift. Rättsregistercentralen kan alltså stödja sig på bestämmelserna i lagen om verkställighet av böter vid verkställigheten av oljeutsläppsavgift.

2. Ikraftträdande

På grund av de åtgärder som verkställigheten av lagarna kräver, t.ex. nödvändiga anvisningar och nödvändig utbildning, avses de föreslagna lagarna träda i kraft tidigast fyra

månader efter det att de har antagits och blivit stadfästa. Lagarna tillämpas på oljeutsläpp som inträffar efter ikraftträdandet.

3. Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Fartygets ägare eller redare påförs oljeutsläppsavgift för brott mot förbudet mot utsläpp av olja eller oljehaltig blandning. Förslaget innebär att man avstår från det formella skuldkravet och går in för objektivet ansvar. Det objektiva ansvaret kompletteras av en skälighetsbestämmelse, enligt vilken det förutsätts att den avgiftsskyldige påvisar grunder för att efterge eller nedsätta avgiften.

Brottsåtal är ett autonomt begrepp i den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheternas rättspraxis. Vid bedömningen av en gärnings brottsliga karaktär har människorättsdomstolen fäst uppmärksamhet vid hur gärningen karakteriseras i den nationella rätten, gärningens art samt påföljdens art och stränghetsgrad. Huruvida gärningen i den nationella rätten har förenats med en administrativ sanktion eller ett straff har inte ansett som avgörande med tanke på tillämpningen av konventionen, utan även gärningens art samt påföljdens art och stränghet har betydelse. Dessa förutsättningar är i princip alternativa, så det räcker med att ett kriterium uppfylls för att ärendet skall kunna omfattas av begreppet brottmål. Enligt den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheternas rättspraxis har t.ex. en relativt sträng administrativ sanktion eller skattehöjning kunnat räknas som en straffliknande påföljd och därigenom höra till tillämpningsområdet för artikel 6 i den europeiska människorättskonventionen (t.ex. Stenuit mot Frankrike 27.2.1992, A 232-A och Janosevic mot Sverige 23.7.2002). Med beaktande av de anförda omständigheterna har man i denna proposition utgått från att oljeutsläppsavgiften i sak kan jämföras med en straffrättslig påföljd.

I förslaget till 19 b § används som grund för avgiftsskyldigheten objektivet ansvar, och befrielse från avgiften bygger till centrala delar på den avgiftsskyldiges bevisning. I den mån oljeutsläppsavgiften kan jämföras med en straffrättslig påföljd, kan man på denna punkt också tala om omvänd bevisbörda.

Motsvarande term har använts i grundlagsutskottets utlåtande GrUU 4/2004 rd i fråga om påföljdsavgift för transportörer. Objektivet ansvar och den avgiftsskyldiges bevisskyldighet i anslutning därtill (omvänd bevisbörda) kan i någon mån vara problematisk med tanke på oskyldighetspresumtionen i 21 § i grundlagen och artikel 6.2 i den europeiska människorättskonventionen. Enligt artikel 6.2 i den europeiska människorättskonventionen skall envar som blivit anklagad för brottslig gärning betraktas som oskyldig intill dess hans eller hennes skuld lagligen fastställts.

Den europeiska människorättsdomstolen har ändå i sin rättspraxis (t.ex. Janosevic mot Sverige, 23.7.2002 och Västberga Taxi Aktieföretag och Vulic mot Sverige, 23.7.2002) utgått från att de fördragsslutande staterna i princip under vissa förutsättningar har rätt att föreskriva om straff i anslutning till objektiva fakta. Sådant ansvar skall dock vara förenat med möjlighet till befrielse från påföljden – försvar på vissa subjektiva grunder.

Exempelvis i fallet Janosevic var det fråga om att påföra en skattskyldig skattechöjning. I nämnda fall fäste människorättsdomstolen uppmärksamhet vid att skattechöjningar påförs på objektiva grunder, dvs. utan att uppsåt eller oaktsamhet förutsätts från den skattskyldiges sida. Med hänvisning till sin tidigare praxis (fallet Salabiaku A 141-A) konstaterade människorättsdomstolen att de fördragsslutande staterna i princip under vissa förutsättningar har rätt att föreskriva om straff som hänförs till enbart eller objektiva fakta oberoende av om omständigheterna beror på brottsligt uppsåt eller oaktsamhet. Enligt människorättsdomstolen skulle skattechöjningar emellertid enligt de svenska bestämmelserna i fråga i vissa fall inte påföras eller så skulle det beviljas befrielse från dem. Skattemyndigheterna och domstolarna skulle undersöka förekomsten av befrielsegrunder, trots att den skattskyldige inte yrkat det. Då åter undersökningsskyldighet uppstår bara när omständigheterna ger anledning till det, låg bevisbördan för att grunder för befrielse existerade i själva verket på den skattskyldige. Sålunda fanns i det svenska skattesystemet till denna del en presumtion, som den skattskyldige måste omkullkasta.

Med hänvisning till fallet Salabiaku konstaterade människorättsdomstolen att när de fördragsslutande staterna ställer presumtioner på straffrättens område måste de hitta en balans mellan sakens betydelse och försvarers rättigheter, dvs. de använda metoderna skall stå i rätt proportion till de godtagbara målen. När det gällde iakttagandet av proportionalitetsprincipen i nämnda fall medgav människorättsdomstolen att den ändringssökande hade förelagts en presumtion som var svår att omkullkasta. Han hade ändå haft möjlighet att försvara sig. På anförda grunder och särskilt med beaktande av att bestämmelserna om skatteförhöjning gav den skattskyldighet möjlighet att försvara sig på vissa subjektiva grunder och att ett effektivt skattesystem är väsentligt med tanke på statens ekonomiska intressen, ansåg människorättsdomstolen att presumtionerna gällande skatteförhöjningar enligt svensk lag höll sig inom rimliga gränser. Sålunda förelåg inget brott mot de mänskliga rättigheterna till denna del.

Även om oljeutsläppsavgiften baserar sig på objektiva ansvar, har man samtidigt betonat myndighetens skyldighet att skaffa fram tillräckliga bevis. Fartygets ägare eller redare är således inte bevisskyldig till den del det är fråga om huruvida ett iakttaget oljeutsläpp härrör från ett visst fartyg, utan det är den myndighet som påför avgiften som skall skaffa fram utredning om detta. Vid ändringssökande skall gränsbevakningsväsendet också kunna bevisa att utsläppet härrör från det fartyg vars ägare eller redare har påförts avgiften. Man kan ytterligare konstatera att förutsättningarna för att påföra oljeutsläppsavgift även annars har fastställts i detalj och till dem hör också att pröva om avgiften skall efterges med stöd av 11 § i fartygsavfallslagen eller 3 § i fartygsavfallsförordningen eller därför att utsläppet är ringa. Den avgiftsskyldige har dessutom möjligheter att försvara sig, som gör det möjligt att nedsätta eller efterge avgiften. I formuleringen av skälighetsklausulen har man även annars eftersträvat informativitet. Av betydelse är ytterligare de intressen som finns i bakgrunden till påföljdsavgiften och som skall skyddas. På dessa grunder kan det anses att propositionen till denna del är i harmoni med kraven på de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Valet av besvärsväg granskas åter ovan i punkt 3.2. i den allmänna motiveringen. Motiveringen för förvaltningsprocessvägen är att det i dessa ärenden inte är fråga om en tvist mellan privata parter eller ett egentligt brottmål utan om en myndighets utövning av offentlig makt i form av ett förvaltningsbeslut. Administrativa myndigheters beslut överklagas i princip förvaltningsprocessvägen, varvid högsta förvaltningsdomstolen i enlighet med 99 § 1 mom. i grundlagen är högsta rättsskipningsorgan. I oljeutsläppsavgiftsärenden är avsikten ändå att avvika från denna allmänna utgångspunkt och styrande ändringssökande till sjörättsdomstolen vid Helsingfors tingsrätt. Undantaget från förvaltningsbesvärsvägen har tidigare i denna proposition motiverats bl.a. med behovet av sjörättslig sakkunskap samt av att koncentrera ärendena. Eftersom både administrativ och straffrättslig påföljd kan påföras för samma oljeutsläpp, vore det med tanke på systemens inbördes växelverkan också motiverat att domstolsbehandlingen av vardera påföljden skulle ske över samma domstolslinje, de allmänna domstolarna.

I EU:s råds rambeslut av den 24 februari 2005 om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på bötesstraff (EUT nr L 76, 22.3.2005, s. 16) har man utgått från att verkställigheten av bötesstraff/ekonomiska sanktioner som administrativa myndigheter fattat beslut om i en annan medlemsstat förutsätter möjlighet att få fallet prövat inför en domstol med särskild behörighet i brottmål. Enligt rambeslutet förutsätter alltså verkställighet av oljeutsläppsavgiften inom EU att nationellt överklagande styrs till en allmän domstol. Så som konstateras ovan i punkt 3.2. i den allmänna motiveringen, ställs ett liknande krav på domstol även i EU:s konvention om rättslig hjälp. På grund av oljeutsläppsavgiftsärendena anknytning till internationell sjöfart vore det viktigt att man vid behov kan stödja sig på EU:s konvention om rättslig hjälp när den avgiftsskyldige skall höras och ett avgiftsbeslut delges. Sålunda talar också omständigheter som har att göra med verkställighet och ömsesidig rättslig hjälp för att sjörättsdomstolen vid tingsrätten väljs till forum för oljeutsläppsavgiftsärenden.

Sjörättsprocessen följer i tillämpliga delar kraven på straffprocess, så den uppfyller i sig kraven på rättvis rättegång i 21 § i grundlagen. Ändring i sjörättsdomstolens beslut kan sökas hos hovrätten genom besvär och vidare hos högsta domstolen, om den sistnämnda beviljar besvärstillstånd. Det skulle således finnas allt som allt minst två besvärinstanser.

Trots att det är exceptionellt med hänsyn till bestämmelserna om domstolsväsendets grundstruktur och domstolarnas uppgifter i 98 och 99 § i grundlagen att besvär över en förvaltningsmyndighets beslut styrs till en allmän domstol, har inte heller grundlagsutskottet sett något hinder för arrangemanget, när behörig motiveringar har kunnat anföras för det. I sitt utlåtande om regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om verkställighet av straff och till lagar som har samband med den (GrUU 9/2001 rd) har grundlagsutskottet betraktat det som en logisk konsekvens att besvär över administrativa beslut som fattas i verkställighetsskedet och som påverkar straffets längd skall gå över den domstolslinje där de egentliga fängelsestraffen döms ut. Man har sålunda ansett att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Grundlagsutskot-

tet har också behandlat frågan om besvärsväg i sitt utlåtande om regeringens proposition med förslag till lagar om behandling av förvarstagna utlänningar och om förvarsenheter samt om ändring av utlänningslagen (GrUU 54/2001 rd). Grundlagsutskottet har även i det fallet ansett det vara motiverat att besvär som gäller rättigheter under förvarstiden går över samma domstolslinje där också frågan om tagande i förvar behandlas.

Enligt 98 § 3 mom. i grundlagen bestäms angående specialdomstolar som utövar domsrätt på särskilt angivna områden genom lag. I den mån sjörättsdomstolen i sak kan jämföras med specialdomstolarna, styrs besvär ärenden till den i enlighet med grundlagen även annars med stöd av vanlig lag. På angivna grunder och då det i sista hand är fråga om ett ringa undantag från arbetsfördelningen mellan de olika domstolslinjerna, har propositionen på det hela taget ansetts vara i harmoni med grundlagen.

Vid beredningen av propositionen har på ovan anförda grunder ansetts att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning enligt 72 § i grundlagen.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

1.

Lag**om ändring av lagen om förhindrande av miljöförorening från fartyg**

I enlighet med riksdagens beslut fogas till lagen av den 16 mars 1979 om förhindrande av miljöförorening från fartyg (300/1979) ett nytt 2 a kap. som följer:

2 a kap.

Oljeutsläppsavgift

19 b §

För brott mot förbudet i 2 kap. mot utsläpp av olja eller oljehaltig blandning i de inre territorialvattnen, territorialhavet eller i Finlands ekonomiska zon påförs en påföljdsavgift (*oljeutsläppsavgift*), om inte omfattningen och verkningarna av utsläppet skall betraktas som ringa. För brott mot utsläppsförbudet som begås av utländska fartyg i genomfart i Finlands ekonomiska zon påförs dock oljeutsläppsavgift endast om utsläppet medför omfattande skada eller risk för omfattande skada på den finska kusten eller därmed sammanhängande intressen eller på naturtillgångar i territorialhavet eller den ekonomiska zonen.

Oljeutsläppsavgiften påförs den fysiska eller juridiska person som vid tidpunkten för överträdelsen är fartygets ägare eller redare (*avgiftsskyldig*). Oljeutsläppsavgiften kan inte påföras fartygets ägare, om denne påvisar att en redare har använt fartyget i ägarens ställe.

I ett partrederi ansvarar redarna solidariskt för oljeutsläppsavgiften.

Bestämmelserna i detta kapitel tillämpas inte på polisens, tullens, försvarsmaktens eller gränsbevakningsväsendets fartyg.

19 c §

Oljeutsläppsavgiften bestäms utifrån utsläppets omfattning och fartygets bruttodräk-

tighet enligt den avgiftstabell som utgör bilaga till lagen.

Med fartygets bruttodräktighet avses fartygets största dräktighet enligt mätbrevet sådan den är fastställd i bilaga I till 1969 års internationella skeppsmätningkonvention (FördrS 31/1982).

19 d §

Oljeutsläppsavgift behöver inte påföras eller avgiften kan nedsättas, om den avgiftsskyldige visar att det skulle vara uppenbart oskäligt att påföra avgiften med hänvisning till en sådan nöd- eller olycksituation där undantagsbestämmelserna i 11 § inte är tillämpliga, eller någon annan orsak som kan jämföras med en sådan.

19 e §

Oljeutsläppsavgift kan inte påföras den som genom en lagakraftvunnen dom har dömts till straff för oljeutsläppet i fråga.

Den myndighet som påfört oljeutsläppsavgiften skall på ansökan undanröja avgiften, om den som har påförts avgiften senare döms till straff för samma oljeutsläpp.

19 f §

Oljeutsläppsavgiften påförs av gränsbevakningsväsendet. Vid gränsbevakningsväsendet fattas beslut om saken av kommandören eller biträdande kommandören för sjöbevakningssektionen eller av chefen för sjöbyrån.

Oljeutsläppsavgiften skall betalas till staten.

19 g §

För påförande av oljeutsläppsavgift kan nödvändiga åtgärder enligt 5, 5 a och 5 b § vidtas för att utreda saken.

Gränsbevakningsväsendet får stoppa ett fartyg på de villkor som anges i 5 och 5 a § också om detta är motiverat för att säkra en avgiftsfordran. Beslutet om att stoppa fartyget får av grundad anledning fattas före avgiftsbeslutet. Som villkor för att fartyget skall få fortsätta sin färd kan uppställas att det hos gränsbevakningsväsendet ställs en tillräcklig penningssäkerhet för fullgörandet av en eventuell avgiftsskyldighet. I fråga om deponeringen av säkerheten gäller lagen om deponering av pengar, värdeandelar, värdepapper eller handlingar som betalning eller till befrielse från annan fullgöringsskyldighet (281/1931). Säkerheten skall återställas till den som ställt säkerheten när det inte längre finns skäl att hålla kvar den.

Ett beslut om att stoppa ett fartyg och ett beslut om ställande av säkerhet skall iakttas även om det överklagas. Om säkerhet har ställts för betalning av oljeutsläppsavgiften eller om det inte annars längre finns några skäl att hålla kvar fartyget, skall föreläggandet att stoppa fartyget omedelbart återtas. Ett beslut om att stoppa ett fartyg gäller i högst 14 dagar från det att beslutet gavs.

Ett utländskt fartygs flaggstat skall utan dröjsmål underrättas om villkor som ställts för att fartyget skall få fortsätta sin färd.

19 h §

Fartygets ägare eller redare skall ges tillfälle att avge sin förklaring inom en med hänsyn till ärendets art tillräckligt god tid före avgiftsbeslutet.

Om det annars finns risk för att syftet med ett beslut enligt 19 g § 2 mom. äventyras, får ärendet avgöras utan att den berörda parten hörs.

Fartygets befälhavare företräder den avgiftsskyldige i ärenden som gäller oljeutsläppsavgiften.

19 i §

En myndighet skall ge gränsbevakningsväsendet sådan handräckning som behövs för

utförandet av en uppgift som gäller oljeutsläppsavgift och som myndigheten är behörig att ge.

19 j §

Om utlämnandet av uppgifter inte skadar utredningen av ärendet, har förundersökningsmyndigheten utan hinder av sekretessbestämmelserna i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) rätt att till gränsbevakningsväsendet lämna ut sådana uppgifter som kommit fram i samband med förundersökningen av ett olagligt oljeutsläpp vilka kan vara av betydelse för ett beslut om att påföra oljeutsläppsavgift för samma oljeutsläpp.

19 k §

Den avgiftsskyldige har rätt att överklaga beslut om oljeutsläppsavgift samt beslut enligt 19 g § 2 mom. genom besvär hos sjörättsdomstolen vid Helsingfors tingsrätt.

Sjörättsdomstolen är beslutför i den sammansättning som avses i 21 kap. 1 § 3 mom. i sjölagen (674/1994).

19 l §

Besvär skall anföras skriftligen inom 30 dagar efter det att beslutet med besväransvisning har delgetts den avgiftsskyldige. Besvärsskriften tillställs gränsbevakningsväsendet.

Gränsbevakningsväsendet skall utan dröjsmål ge in besvärsskriften till Helsingfors tingsrätts kansli och bifoga kopior av handlingarna i ärendet och sitt eget utlåtande. När handlingarna ges in till tingsrätten skall det uppges när besvärsskriften har anlänt.

Besvären blir anhängiga vid sjörättsdomstolen när de handlingar som avses i 2 mom. anländer till domstolens kansli. Domstolen skall utan dröjsmål informera den ändringsökande och gränsbevakningsväsendet om tid och plats för behandlingen samt om följderna av den ändringssökandes utevaro.

En ändringssökande som inom utsatt tid har gett in besvärsskriften direkt till den behöriga domstolen förlorar inte sin talan.

19 m §

Sjörättsdomstolen skall på grundval av besvären och annan utredning i ärendet pröva om det har funnits förutsättningar för att påföra oljeutsläppsavgiften. Angående behandlingen av ärendet gäller i tillämpliga delar vad som bestäms om rättegång i brottmål.

När ärendet behandlas i sjörättsdomstolen skall gränsbevakningsväsendet bevisa de nödvändiga omständigheter som har legat till grund för påförandet av oljeutsläppsavgiften. Sjörättsdomstolen skall se till att ärendet blir grundligt behandlat.

Den som har fattat beslutet eller en tjänsteman som företräder denne skall närvara i sjörättsdomstolen när besvären behandlas. Den som söker ändring har rätt att närvara i sjörättsdomstolen. Ärendet kan prövas och avgöras trots den ändringssökandes utevaro, om inte sjörättsdomstolen anser det nödvändigt att höra den ändringssökande personligen och han eller hon har kallats till domstolen vid äventyr av sådan påföljd.

19 n §

Ändring i sjörättsdomstolens beslut får sökas hos hovrätten genom besvär i enlighet med rättegångsbalken. I sådana beslut av sjörättsdomstolen som gäller stoppande av fartyg och ställande av säkerhet får ändring inte sökas genom besvär.

Angående behandlingen av besvärärendet i hovrätten och sökande av ändring hos högsta domstolen gäller i tillämpliga delar 26 och 30 kap. rättegångsbalken. När hovrätten behandlar ett besvärärende skall gränsbevakningsväsendet ges tillfälle att bli hört med

anledning av besvären och vid behov lägga fram en utredning.

19 o §

Oljeutsläppsavgift kan inte längre påföras när tre år har gått från utsläppet.

19 p §

Ett avgiftsbeslut verkställs efter det att det har vunnit laga kraft.

19 q §

Oljeutsläppsavgiften skall betalas inom 30 dagar från delfåendet av beslutet.

På en oljeutsläppsavgift som har förfallit till betalning och som inte har betalats senast på förfallodagen uppbärs dröjsmålsränta enligt den räntesats som avses i 4 § 1 mom. i räntelagen (633/1982).

19 r §

Rättsregistercentralen sköter verkställigheten av beslut om oljeutsläppsavgift.

Gränsbevakningsväsendet och domstolen skall underrätta rättsregistercentralen om sina beslut. Rättsregistercentralen skall också underrättas om ett beslut genom vilket en påföljdsavgift har nedsatts eller undanröjts.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Lagen tillämpas på oljeutsläpp som inträffar efter ikraftträdandet.

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

*Bilaga***Oljeutsläppsavgift (€) enligt fartygets bruttodräktighet**

Oljeutsläpp i liter	Fartygets bruttodräktighet (GT)			
	<3 001 GT	3 001– 15 000 GT	15 001– 50 000 GT	>50 000 GT
mindre än 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 €
samt för varje påbörjad 1 000 liter som överstiger 1 000 liter	684 €	1 027 €	1 369 €	1 711 €
26 000	25 667 €	38 501 €	51 335 €	64 168 €
samt för varje påbörjad 1 000 liter som överstiger 26 000 liter	684 €	1 027 €	1 369 €	2 053 €
101 000	77 002 €	115 503 €	154 004 €	218 172 €
samt för varje påbörjad 1 000 liter som överstiger 101 000 liter	171 €	257 €	342 €	513 €
>501 000	145 448 €	218 172 €	290 896 €	423 510 €
samt för varje påbörjad 1 000 liter som överstiger 501 000 liter	86 €	128 €	171 €	257 €

2.

Lag**om ändring av 1 § i lagen om verkställighet av böter**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen av den 9 augusti 2002 om verkställighet av böter (672/2002) 1 § 7 punkten
och
fogas till 1 § en ny 8 punkt som följer:

1 §

*Lagens tillämpningsområde*8) oljeutsläppsavgift enligt 19 b § i lagen
om förhindrande av miljöförorening från far-
tyg (300/1979).

I den ordning som föreskrivs i denna lag
verkställs följande påföljder:

7) en på statens regressrätt enligt brotts-
skadelagen (935/1973) grundad fordran på
den som ansvarar för en skada;

Denna lag träder i kraft den _____ 20 .

Helsingfors den 10 juni 2005

Republikens President**TARJA HALONEN**Minister *Kari Rajamäki*

2.**Lag****om ändring av 1 § i lagen om verkställighet av böter**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen av den 9 augusti 2002 om verkställighet av böter (672/2002) 1 § 7 punkten
och
fogas till 1 § en ny 8 punkt som följer:

Gällande lydelse

1 §

Lagens tillämpningsområde

I den ordning som föreskrivs i denna lag
verkställs följande påföljder:

7) en på statens regressrätt enligt brotts-
skadelagen (935/1973) grundad fordran på
den som ansvarar för en skada.

Föreslagen lydelse

1 §

Lagens tillämpningsområde

I den ordning som föreskrivs i denna lag
verkställs följande påföljder:

7) en på statens regressrätt enligt brotts-
skadelagen (935/1973) grundad fordran på
den som ansvarar för en skada;
8) oljeutsläppsavgift enligt 19 b § i lagen
om förhindrande av miljöförorening från
fartyg (300/1979).

Denna lag träder i kraft den _____ 20 .