

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yksityisistä yleisistä satamista annetun lain sekä kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista annetun lain kumoamisesta

ESITYKSEN PÄÄSIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan kumottaviksi yksityisistä yleisistä satamista annettu laki sekä kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista annettu laki.

Kumpaankin lakiin sisältyy säännöksiä, joiden voidaan katsoa olevan ristiriidassa perustuslain kanssa. Erilliselle satamalainsäädännölle ei nykytilanteessa ole tarvetta. Jat-

kossa satamatoimintojen sääntely on tarkoituksenmukaisinta järjestää kutakin erityisyksymystä koskevana asiakohtaisena sääntelynä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

PERUSTELUT

1 Nykytila

Suomessa toimii nykyisin 49 satamaa, joissa käsitellään ulkomaanliikenteen tavaraa tai otetaan ja jätetään ulkomaanliikenteen matkustajia. Maassamme toimivat satamat voidaan toiminnan järjestämismuodon ja avoimuuden perusteella ryhmitellä kolmeen luokkaan: yleisiin kunnallisiin satamiin, yleisiin yksityisiin satamiin ja yksityisiin satamiin. Yksityiset satamat ovat käytännössä pääasiassa teollisuusyritysten omien kuljetusten hoitamiseen tarkoitettuja teollisuussatamia. Suomen satamista 30 kuuluu Suomen Satamaliittoon, joka on yleisten kunnallisten ja yksityisten satamien toimialaliitto.

Kunnallisiin yleisiin satamiin sovelletaan lakia kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista (955/1976) ja yksityisiin yleisiin satamiin lakia yksityisistä yleisistä satamista (1156/1994). Laki kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista sisältää nykyisellään voimaantulosäännöksen lisäksi vain kaksi pykälää. Lain 1 §:n mukaan kunnallista satamaa varten on kunnanvaltuus-

ton hyväksyttävä satamajärjestys, jossa on tarpeelliset määräykset sataman käyttämisestä ja satama-alueella noudatettavasta järjestyksestä. Lain 1 §:n 2 momentin mukaan satamajärjestyksessä voidaan sen rikkomisesta määrätä sakko, jonka tuomitsee yleinen alioikeus. Lisäksi lain 2 §:ssä on mahdollistettu yleisestä liikenteestä kunnalle suoritettavien maksujen periminen ilman tuomiota tai päätöstä siinä järjestyksessä kuin verojen ja maksujen perimisestä ulosottoin säädetään.

Vuoden 1994 loppuun asti Suomessa oli voimassa niin sanottujen vanhojen kaupunkien erioikeus satamanpitoon. Tämän kumoamisen yhteydessä säädettiin laki yksityisistä yleisistä satamista. Lain 1 §:ssä kunnalliset satamat on suljettu pois soveltamisalasta ja 2 § sisältää yksityisen yleisen sataman määritelmän. Kuten kunnallista satamaa varten, tulee myös yksityisellä yleisellä satamalla lain 4 §:n mukaan olla kunnanvaltuuston hyväksymä satamajärjestys, jossa on tarpeelliset määräykset sataman käyttämisestä ja satama-alueella noudatettavasta järjestyksestä. Sa-

moin yleistä yksityistä satamaa koskevassa satamajärjestyksessä voidaan lain 5 §:n mukaan sen rikkomisesta määrätä sakko, jonka tuomitsee yleinen alioikeus.

Yksityisistä yleisistä satamista annetun lain 3 §:ssä säädetään, että sataman perustamiseen ja olennaiseen laajentamiseen on saatava valtioneuvoston yleisistunnon lupa, joka voidaan 2 momentin mukaan myöntää, mikäli siihen on perusteltua aihetta. Pykälän 3 momentin mukaan luvassa voidaan asettaa sataman perustamiselle tarpeellisia ehtoja. Lain 6 §:ssä on lisäksi säännös, jonka mukaan sataman pitäjällä on oikeus periä sataman käyttämisestä maksua. Luvan myöntämisen kriteereistä tai ehtojen laadusta ei ole tarkempia säädöksiä.

Erityislait eivät koske yksityisiä teollisuus-satamia, joten ne perivät maksuja ja valvovat alueellaan omistajan oikeudella. Satamia koskevaa lainsäädäntöämme on tulkittu siten, ettei se aseta estettä käsitellä toisen tavaraa tai aluksia korvausta vastaan myös yksityisessä satamassa. Yleisiä satamia koskevan erityislainsäädäntömme mukaan yleisten satamien tulisi olla avoimia kaikille. Käytännössä avoimuus ei kuitenkaan ole mahdollista, sillä kaikkea liikennettä ei yleisissäkään satamissa voida ottaa vastaan.

2 Ehdotetut muutokset

Esityksessä ehdotetaan, että kumotaan yksityisistä yleisistä satamista annettu laki ja kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista annettu laki.

Kumpaankin voimassa olevaan Suomen satamia koskevaan erityislakiin sisältyy säännöksiä, joiden voidaan katsoa olevan ristiriidassa perustuslain kanssa. Lakiin kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista sisältyy satamajärjestyksen rikkomista koskeva rangaistussäännös, jonka perustuslainvastaisuuteen myös eduskunnan oikeusasiamies on kiinnittänyt huomiota. Kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista annetun lain 1 §:ssä on säädetty mahdollisuus määrätä satamajärjestyksessä sen rikkomisesta sakko. Vastaava säännös on myös yksityisistä yleisistä satamista annetun lain 5 §:ssä. Säännöksiä voidaan pitää ongelmallisina pe-

rustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta.

Satamia koskeville erityislaeille ei ole Suomessa enää tarvetta. Merkittävä osa Suomen satamista on perinteisesti ollut kuntien omistamia ja ylläpitämiä. Kilpailuneutraaliteetin vaatimuksien takia kunnalliset satamat muuttavat toimintamuotonsa yhtiöiksi. Kilpailuneutraaliteetin vaatimusten lisäksi on otettava huomioon EU:n valtiontukisääntelyn vaatimukset. Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa on useita artikloita, joilla pyritään varmistamaan tasavertaiset kilpailuedellytykset kaikille. Selkeimmin tämä ilmenee sopimuksen 106 artiklasta, jonka mukaan jäsenvaltiot eivät saa toteuttaa tai pitää voimassa mitään toimenpidettä, joka koskee julkisia yrityksiä tai erityisoikeuden tai yksinoikeuden jäsenvaltiolta saaneita yrityksiä, ja joka on ristiriidassa sopimuksen, etenkin sen kilpailumääräysten kanssa. Euroopan unionin komissio on 11. päivänä joulukuuta 2007 tehnyt Suomelle osoitetun osittain kielteisen päätöksen Valtion tuki N:o C 7/2006, jonka kielteinen osa koskee Tieliikelaitoksen (Destia Oy:n) saamaa valtiontukea. Komissio pitää kiellettyinä valtiontukena liikelaitoksen konkurssisuoja ja poikkeavaa verokohtelua. Komissio katsoi päätöksessään, että kyse oli kielletystä valtiontuesta, koska konkurssilainsäädäntöä ei sovelleta liikelaitokseen ja koska vapautus yhteisöverosta muodostaa kilpailua vääristävän valtiontuen, jota ei voida perustella verojärjestelmän luonteella ja rakenteella.

Euroopan unionin komission päätöksen vuoksi myös kunnallisia liikelaitoksia oli tarkoitus muuttaa osakeyhtiöiksi, mukaan lukien kunnalliset satamat. Tämän pohjalta kuntalakiin (365/1995) tehtiin merkittävä muutos, joka kohdistui satamatoimintoihin. Lain muutoksen seurauksena kunnat joutuvat yhtiöittämään satamia. Uuden 2 a pykälän (626/2013) mukaan kunnan hoitaessa 2 §:ssä tarkoitettua tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (yhtiöittämisvelvollisuus). Satamatoiminta merialueilla on kannattavaa eikä yhtiöittäminen vaaranna satamapalveluja.

Nykyisen satamalainsäädäntömme keskeisin sisältö voidaan tiivistää kahteen seikkaan:

1. satamilta edellytettävään satamajärjestykseen ja 2. valtuutukseen periä satamissa maksuja sataman käyttämisestä.

Yleisillä satamilla tulee olla kunnanvaltuuston hyväksymä satamajärjestys, jossa on oltava tarpeelliset määräykset sataman käyttämisestä ja satama-alueella noudatettavasta järjestyksestä. Tämä osa on tarpeeton tai moninkertaista sääntelyä, koska satamat ovat muun muassa turvatoimivaatimuksiensa takia rajattuja alueita, joille pääsyä on valvottava, ja joilla noudatettavasta järjestyksestä aluetta hallitsevan satamanpitäjän on vastattava. Satamanpitäjä toimii alueella isännänoikeudella. Satamanpitäjällä itsellään on intressi määrätä satama-alueella noudatettavasta järjestyksestä ja laivan saapuessa satamaan noudattaa laivayhtiö edustajineen satamanpitäjän antamia ohjeita ja määräyksiä suoraan sopimuksen nojalla. Erillinen satamajärjestystä koskeva lainsäädäntö on näin ollen tarpeeton.

Satamanpitäjän oikeus periä satamassa maksuja sataman käyttämisestä on nykyisin perustettu yleisiä satamia koskevaan erityislainsäädäntöön. Yksityisistä yleisistä satamista annetun lain 6 §:ssä on tästä nimenomainen säännös. Kunnallisissa satamayhtiöissä perittäviin maksuihin puolestaan on sovellettu kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista annetun lain 2 §:ää, jossa on samalla mahdollistettu myös maksujen periminen ilman erillistä tuomiota. Kunnallisissa satamissa perittävät maksut on tulkittu julkisoikeudellisiksi maksuiksi, vaikka käytännössä maksujen periminen ei ole tapahtunut kaikilta osin julkisoikeudellisia maksuja koskevien vaatimusten mukaisesti. Maksujen julkisoikeudellisesta luonteesta ja yhteisöoikeuden vaatimuksista on seurannut samalla maksujen hinnoitteluperusteiden joustamattomuuteen liittyviä ongelmia. Jatkossa satamissa perittävät maksut olisivatkin yksityisoikeudellisia ja kaupallisia palvelumaksuja, jotka määräytyvät vapaasti kilpailluilla markkinoilla vallitsevien yleisten periaatteiden mukaisesti. Erillistä lainsäädäntöä satamassa perittävien maksujen osalta ei näin olisi enää tarpeen säilyttää. Samalla poistettaisiin myös perustuslain kannalta ongelmallinen mahdollisuus maksujen perimiseen ilman tuomiota tai päätöstä.

Lakiin kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista sisältyy 2 §:n säännös, jonka mukaan yleisestä liikenteestä kunnalle suoritettavat maksut saadaan periä ilman tuomiota tai päätöstä siinä järjestyksessä kuin verojen ja maksujen perimisestä ulosottooiminnassa säädetään. Kyseinen säännös on ongelmallinen perustuslain 21 §:n oikeusturvasäädöksen valossa. Lainkohdan mukaan, jokaisella tulee olla oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiinsa koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsitteilyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon taakeet ovat lailla turvatut. Satamalainsäädännön kumoamisen myötä satamissa perittäisiin vain yksityisoikeudellisia palvelumaksuja, joiden periminen tapahtuisi normaalien maksujen perintää ja ulosottoa koskevien sääntöjen ja periaatteiden mukaisesti.

Tarkempi satamatoimintoja koskeva sääntely Suomen lainsäädännössä on hajallaan eri laeissa ja asetuksissa. Satamatoimintaan vaikuttavaa sääntelyä on muun muassa ympäristöön, turvallisuuteen, vaarallisten aineiden käsittelyyn ja kuljetuksiin sekä terrorismin torjuntaan ja turvatoimiin liittyen. Satamia koskevat määritelmät ovat vaihdelleet säädöksestä riippuen, eikä satamista ole enää tarpeen säätää omissa erityislaeissaan, vaan jatkossa satamatoimintojen sääntely on tarkoituksenmukaisinta järjestää kutakin erityiskysymystä koskevan alakohtaisen sääntelyn kautta. Suomen satamalainsäädännön ajantasaistamiseksi riittää, että kumotaan laki yksityisistä yleisistä satamista sekä laki kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista.

3 Esityksen vaikutukset

Lakien kumoamisella ei ole välittömiä taloudellisia vaikutuksia eikä vaikutuksia valtion talousarvioon.

Lakien kumoaminen vapauttaa satamat toimimaan joustavammin markkinoiden eh-

doilla. Lakien kumoaminen voi hieman vähentää satamiin kohdistuvaa hallinnollista työtä. Varsinaiseen satamatoimintaan ja meri- tai sisävesikuljetuksiin lakien kumoamisella ei ole vaikutusta.

4 Asian valmistelu

Liikenne- ja viestintäministeriö on aiemmin asettanut ajalle 1.5.2008–31.3.2009 työryhmän selvittämään satamalainsäädännön uudistamista. Erityiskysymyksiä, joiden sääntelytarvetta tuolloin arvioitiin, olivat yksityisten yleisten satamien luvanvaraisuus, rangaistussäännökset, viranomaistoimintojen erottaminen, julkisoikeudellisten maksujen periminen osakeyhtiömuotoisten satamien toimesta, satamien liikelaitos-muoto, satamien ulkomainen omistus ja huoltovarmuus, tarve säännellä julkisoikeudellisten maksujen määräytymisen perusteista hinnoitteluperiaatteista ja maksujen alentamisperiaatteista, satamanpitäjän toimivalta sekä eri määritelmien tarpeellisuus. Työryhmä ei antanut loppuraporttia, vaan asia jäi odottamaan liikelaitosten yhtiöittämistä koskevaa valtiovarainministeriön esitystä. Valmistelua kuitenkin jatkettiin. Hallituksen esitys on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä.

Esitysluonnoksesta on pyydetty lausunnot: sisäasiainministeriö, valtiovarainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, ympäristöministeriö, Liikenteen turvallisuusvirasto, Liikennevirasto, Tullihallitus, Kuntaliitto, Huolintaliikkeiden Liitto, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL, Satamatyönjohtajat, Elinkeinoelämän keskusliitto, Suomen Matkustajalaivayhdistys ry, Suomen Yrittäjät ry, Satamaoperaattorit ry, Auto- ja Kuljetusalan

Työntekijäliitto AKT ry, Ahvenanmaan maakunnan hallitus ja Suomen satamaliitto. Lausunnot saapuivat seuraavilta tahoilta: työ- ja elinkeinoministeriö, sisäasiainministeriö, valtiovarainministeriö, Liikenteen turvallisuusvirasto, Liikennevirasto, Auto- ja kuljetusalan työntekijäliitto AKT, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry, Kuntaliitto, Satamaoperaattorit ry, Suomen huolintaliikkeiden liitto ry, Suomen Satamaliitto, Ahvenanmaan maakunnan hallitus, Haminan kaupunki, Kotkan kaupunki, Suomen Yrittäjät ry ja HaminaKotka Satama Oy.

Lausuntojen antajat jakaantuivat tasaisesti esityksen kannattajiin, esityksen vastustajiin ja niihin, jotka eivät lausuneet asiasta. Esityksen vastustajat pitivät tärkeänä, että on satamajärjestys, satamia koskeva erityislainsäädäntö ja laajempi vaikutusten arviointi satamalakien kumoamisen seurauksista. Kummottavilla laeilla ei käytännössä ole vaikutusta sataman pitoon. Sataman voi perustaa tai lopettaa nykyisten lakien sitä estämättä. Lisäksi, kuntalain muutosten seurauksena kunnat joutuvat yhtiöittämään satamia, ja satamat toimivat yhtiöittämisen jälkeen liiketoiminnallisina perustein.

5 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

yksityisistä yleisistä satamista annetun lain sekä kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista annetun lain kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §	2 §
Tällä lailla kumotaan yksityisistä yleisistä satamista annettu laki (1156/1994) ja kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista annettu laki (955/1976).	Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 13 päivänä marraskuuta 2014

Pääministeri

ALEXANDER STUBB

Liikenne- ja kuntaministeri *Paula Risikko*