

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi merilain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi merilakia siten, että valtuutusta asetuksella säättää aluksen rakenteesta, varusteista, miehityksestä ja katsastuksesta sekä muusta sen merikelpoisuuden valvonnasta laajennettaisiin kattamaan myös aluksen turvallinen käyttö ja siihen liittyvät, aluksella toteutettavat johtamisjärjestelyt. Asetuksella voitaisiin esityksen mukaan säättää myös matkustajien luettelomisesta ja helikopteritoiminnasta aluksilla. Samalla lakiin

ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka nojalla liikenneministeriö ja merenkulkuhallitus voitaisiin asetuksella valtuuttaa antamaan tarkempia määräyksiä edellä mainituista asioista.

Lisäksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi yleinen rangaistussäännös.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

YLEISPERUSTELUT

1. Nykytila

1.1. Lainsäädäntö

Merenkulkua koskevat keskeiset säännökset ovat merilaissa (167/39). Turvallisuus- sekä toimivaltakysymyksistä säädetään erityisesti sen 8 §:ssä.

Lain 8 §:n 1 momentti sääntelee yleisesti sen, minkälainen merenkulkuun käytettävän aluksen on oltava. Säännöksen mukaan aluksen tulee olla siten rakennettu, varustettu, miehitetty, lastattu tai olla sellaisessa painolastissa ja vaadittavin tarvikkein varustettu, että ihmishenki ja omaisuus voidaan katsoa turvatuksi, kun otetaan huomioon sekä kulkuveden laatu että liikenne, johon alusta käytetään.

Lain 8 §:n 2 momenttiin on otettu 1 momenttia täydentämään valtuutussäännös, jonka mukaan aluksen rakenteesta, varusteista, miehityksestä ja katsastuksesta sekä muusta sen merikelpoisuuden valvonnasta säädetään asetuksella. Käytännössä näistä seikoista on annettu runsaasti asetuksia. Kyseisiin asetuksiin sisältyy jatkovaltuutuksia, joilla säädösvaltaa

on edelleen annettu kauppa- ja teollisuusministeriölle, nykyisin liikenneministeriö, ja erityisesti merenkulkuhallitukselle.

Lisäksi on edelleen voimassa kaksi keskeistä kauppa-aluksia ja kauppa-alusten merikelpoisuuden valvontaa koskevaa asetusta, jotka on annettu ennen merilain voimaantuloa. Nämä ovat kauppa-alusten merikelpoisuuden silmäläpidosta annettu asetusta (263/20) ja kauppa-aluksista annettu asetusta (103/24). Samoin on vielä voimassa muun muassa aluksen merikelpoisuuden valvontaa käsittelevä merenkulkuhallinnosta annetun asetuksen (299/25) 24 §.

Lain 8 §:n nojalla tai hallitusmuodon 28 §:n mukaisen tasavallan presidentin yleisen asetuksenantovaltuuden nojalla on annettu ainakin seuraavat merenkulun turvallisuutta tai alusten merikelpoisuuden valvontaa koskevat asetukset, joiden valtuutus- ja rangaistussäännökset myös ilmenevät seuraavasta:

Asetus kauppa-alusten merikelpoisuuden silmäläpidosta

Hallitusmuodon 28 §:n nojalla on annettu

asetus kauppa-alusten merikelpoisuuden silmäläpidosta. Asetus ei sisällä valtuutus- eikä rangaistussäännöstä.

Asetus kauppa-aluksista

Hallitusmuodon 28 §:n nojalla on annettu asetus kauppa-aluksista. Asetuksen 80 §:n mukaan kauppa- ja teollisuusministeriön, nykyisin liikenneministeriö, on tarvittaessa annettava tarkempia määräyksiä asetuksen toimeenpanosta ja soveltamisesta niissä tapauksissa, jolloin se ei ole merenkulkuhallituksen asiaana. Asetus sisältää useita säännöksiä, joiden nojalla merenkulkuhallitus on valtuutettu antamaan tarkempia määräyksiä muun muassa aluksen rakenteesta (9 §:n 2 momentti), koneistosta (16 §:n 4 momentti), varustuksesta (17 §:n 10 momentti ja 42 §) sekä käyttämisestä (55 §).

Asetus eräiden tavarain ja elävien eläinten kuljetuksesta aluksessa

Lain 8 §:n nojalla on annettu asetus eräiden tavarain ja elävien eläinten kuljetuksesta aluksessa (455/58). Asetuksen 18 §:n mukaan merenkulkuhallitus antaa tarvittaessa tarkempia määräyksiä asetuksen soveltamisesta.

Asetuksen 20 §:ssä on rangaistussäännös, jonka mukaan asetuksen säännöksiä tai sen nojalla annettuja määräyksiä rikkoneelle voidaan määrätä sakkorangaistus.

Asetus kalastusaluksista

Lain 8 §:n 2 momentin ja 41 §:n nojalla on annettu asetus kalastusaluksista (531/61). Asetuksen 12 §:n mukaan merenkulkuhallitus antaa tarkemmat määräykset asetuksen soveltamisesta.

Asetuksen 14 § sisältää rangaistussäännöksen, jonka mukaan asetuksen säännösten tai sen nojalla annettujen määräysten rikkomisesta voidaan tuomita sakkoa.

Asetus alusten paloturvallisuudesta

Lain 8 §:n nojalla on annettu asetus alusten paloturvallisuudesta (152/72). Asetuksen 11 §:n mukaan merenkulkuhallitus antaa paloturvalli-

suutta koskevat ohjeet ja tarkemmat määräykset.

Asetuksen 13 § sisältää sakkorangaistuspykälän.

Asetus viljan kuljetuksesta aluksessa

Lain 8 §:n nojalla on annettu asetus viljan kuljetuksesta aluksessa (301/88). Asetuksen 4 §:n mukaan merenkulkuhallitus antaa tarkemmat määräykset asetuksen soveltamisesta.

Asetuksen 6 §:ssä on rangaistussäännös, jonka nojalla voidaan tuomita sakkoa.

Asetus alusten vakavuudesta

Lain 8 §:n nojalla on annettu asetus alusten vakavuudesta (588/72). Asetuksen 4 §:n 2 momentin mukaan merenkulkuhallitus antaa tarkemmat määräykset niistä perusteista, joiden mukaan alusten vakavuus on arvioitava.

Asetuksen 12 §:n mukaan merenkulkuhallitus antaa tarkemmat määräykset vakavuuden vähimmäisvaatimuksista, vakavuuslaskujen perusolettamuksista, jäänmuodostuksen ja vapaiden nestepintojen vaikutuksen huomioon ottamisesta vakavuuslaskuissa, lastitilanteista, joille vakavuuslaskut on suoritettava, merenkulkuhallitukselle toimitettavista vakavuustiedoista, aluksen päällikölle annettavista vakavuustiedoista, taulukoista ja käyrästä, asetuksen soveltamisesta muilta osin sekä ohjeet kallistuskokeen suorittamisesta ja keinutuskokeen suorittamisesta.

Asetuksen 13 § sisältää rangaistussäännöksen, jonka nojalla voidaan tuomita sakkoa asetusta tai sen nojalla annettuja määräyksiä rikkoneelle.

Asetus alusten hengenpelastuslaitteista

Lain 8 §:n nojalla on annettu asetus alusten hengenpelastuslaitteista (29/73). Asetuksen 3 §:n mukaan merenkulkuhallitukselle on annettu valtuutus antaa tarkemmat määräykset alusten hengenpelastuslaitteista.

Asetuksen 5 § sisältää rangaistussäännöksen, jonka perusteella voidaan tuomita sakkoa.

Asetus alusten lastimerkistä

Lain 8 §:n 2 momentin nojalla on annettu

asetus alusten lastimerkistä (288/73). Asetuksella taustalla on kansainvälinen lastiviivayleissopimus, 1966 (SopS 52/68).

Asetuksen 16 §:n mukaan tarkemmat määräykset asetuksen soveltamisesta antaa merenkulkuhallitus.

Asetuksen ja sen nojalla annettujen määräysten rikkomisesta rangaistaan asetuksen 17 §:n mukaan sakolla.

Asetus eräiden alusten paloturvallisuudesta

Lain 8 §:n nojalla on annettu asetus eräiden alusten paloturvallisuudesta (289/73). Asetuksen 5 §:ssä merenkulkuhallitukselle on annettu valtuutus antaa tarkemmat määräykset asetuksen soveltamisesta. Merenkulkuhallitus voi myös antaa täydentäviä määräyksiä, jotta Kansainvälisen merenkulkujärjestön (IMO) kolmannessa ylimääräisessä yleiskokouksessa 30 päivänä marraskuuta 1966 hyväksytyyn päätöslauselman A 108 (ES. III) sisältö tulee toteutetuksi.

Asetus ei sisällä rangaistussäännöstä.

Asetus laivaväen asuintiloista aluksella

Lain 8 §:n nojalla on annettu asetus laivaväen asuintiloista aluksella (518/76). Asetuksella on kansainvälinen tausta vuonna 1946 solmitussa yleissopimuksessa, joka koskee laivaväen asuntoja aluksessa (SopS 48/49).

Tarkempia määräyksiä asetuksen täytäntöönpanosta antaa 37 §:n mukaan merenkulkuhallitus

Asetus ei sisällä rangaistussäännöstä.

Asetus vaarallisten aineiden kuljettamisesta aluksessa

Hallitusmuodon 28 §:n nojalla on annettu asetus vaarallisten aineiden kuljettamisesta aluksessa (357/80). Kuljettaessa vaarallisia aineita aluksessa niissä on oltava merenkulkuhallituksen antamien määräysten mukainen merkintä, josta on selvittävä aineen vaarallisuusluokka. Asetuksen 11 §:n mukaan merenkulkuhallitus voi määrätä, että sen erikseen määräämien pakattuina ja kuljetussäiliöissä kuljetettavien vaarallisten aineiden purkamisesta ja lastaamisesta on aluksen päällikön, omis-

tajan tai laivavaajan taikka heidän asiamiehensä ilmoitettava asianomaiselle satamaviranomaiselle vähintään 24 tuntia ennen purkamisen tai lastaamisen aloittamista.

Tarkemmat määräykset ja ohjeet vaarallisen aineen pakkaamisesta, merkitsemisestä ja käsittelystä ja alukseen sijoittamisesta sekä asetuksen muusta soveltamisesta antaa asetuksen 12 §:n mukaan merenkulkuhallitus. Merenkulkuhallituksen antamien määräysten tulee noudattaa IMO:n vaarallisten aineiden kuljetussäännöksiä, jollei ole erityistä syytä poiketa niistä.

Asetuksen 15 § sisältää rangaistussäännöksen, jonka nojalla voidaan tuomita vaarallisten aineiden kuljetuksesta aluksessa annettujen säännösten ja määräysten rikkomisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Parhailtaan on valmisteilla vesikuljetusten kappaletavarakuljetuksia ja muiden kuljetusmuotojen kaikkia kuljetuksia koskeva vaarallisten aineiden kuljetuslaki, jonka nojalla annettaisiin kuljetusmuotokohtaiset asetukset ja muut määräykset.

Asetus vahdinpidosta aluksella

Lain 8 §:n nojalla on annettu asetus vahdinpidosta aluksella (666/81). Asetus pohjautuu kansainväliseen merenkulkijoiden koulutusta, pätevyyskirjoja ja vahdinpitoa koskevaan vuoden 1978 yleissopimukseen (SopS 22/84).

Merenkulkuhallituksella on asetuksen 29 §:n mukaan tarvittaessa oikeus antaa tarkempia määräyksiä asetuksen soveltamisesta.

Asetuksen 31 §:ssä on rangaistussäännös, jonka mukaan asetusta tai sen nojalla annettuja määräyksiä rikkonut voidaan tuomita sakkoon.

Asetus kemikaali- ja kaasusäiliöaluksista

Lain 8 §:n sekä aluksista aiheutuvan vesien pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain (300/79) nojalla on annettu asetus kemikaali- ja kaasusäiliöaluksista (244/82).

Tarkemmat määräykset ja ohjeet asetuksen soveltamisesta antaa asetuksen 15 §:n nojalla merenkulkuhallitus. Merenkulkuhallituksen antamien määräysten tulee noudattaa IMO:n vaarallisten nestemäisten kemikaalien ja nes-

teytettyjen kaasujen kuljettamista irtolastina koskevia säännöstöjä, jollei ole erityistä syytä poiketa niistä.

Asetus ei sisällä rangaistussäännöstä.

Asetus aluksenmittauksesta ja asetus aluksenmittauksesta vuoden 1969 kansainvälisen aluksenmittausyleissopimuksen mukaan

Hallitusmuodon 28 §:n nojalla on annettu asetus aluksenmittauksesta (306/55) sekä asetus aluksenmittauksesta vuoden 1969 kansainvälisen aluksenmittausyleissopimuksen mukaan (522/82). Pelkästään viimeksi mainittua asetusta sovelletaan heinäkuun 18 päivän 1994 jälkeen.

Maa on jaettu aluksenmittauspiireihin, joiden rajat ja aluksenmittaajien asemapaikat merenkulkuhallitus määrää.

Merenkulkuhallitus antaa tarvittaessa tarkempia määräyksiä asetusten soveltamisesta.

Asetusten säännösten tai niiden nojalla annettujen määräysten rikkomisesta on säädetty sakkorangaistus.

Yleisen asetuksenantovaltuuden nojalla on annettu asetus Suezin kanavan mittakirjasta (316/55) sekä asetus Panaman kanavan mittakirjasta (317/55). Merenkulkuhallitus antaa tarvittaessa tarkempia määräyksiä niiden soveltamisesta.

Asetus alusten katsastuksista

Lain 8 §:n ja aluksista aiheutuvan vesien pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain 2, 3 ja 34 §:n nojalla on annettu asetus alusten katsastuksista (748/83). Asetuksen 37 §:n mukaan tarkemmat määräykset asetuksen täytäntöönpanosta ja soveltamisesta antaa tarvittaessa merenkulkuhallitus.

Asetuksen 34 §:n mukaan sille, joka rikkoo asetuksen säännöksiä tai sen nojalla annettuja määräyksiä on tuomittava sakkoa tai enintään kuusi kuukautta vankeutta.

Asetus aluksen miehityksestä ja laivahenkilökunnan pätevyyydestä

Lain 8 ja 41 §:n nojalla on annettu asetus aluksen miehityksestä ja laivahenkilökunnan pätevyyydestä (250/84). Asetuksen taustalla on

kansainvälinen merenkulkijoiden koulutusta, pätevyyskirjoja ja vahdinpitoa aluksella koskeva vuoden 1978 yleissopimus.

Asetuksen 83 §:n mukaan kauppa- ja teollisuusministeriö, nykyisin liikenneministeriö, voi antaa tarvittaessa tarkempia määräyksiä ja ohjeita asetuksen soveltamisesta.

Asetuksen 84 §:ssä viitataan rangaistusseuraamusten osalta merilakiin.

Asetus alusten varalaidasta kotimaan liikenteessä

Lain 8 §:n nojalla on annettu asetus alusten varalaidasta kotimaan liikenteessä (855/88). Asetuksen 28 §:n mukaan merenkulkuhallitus antaa tarvittaessa tarkemmat määräykset asetuksen täytäntöönpanosta.

Asetuksen 25 §:ssä on rangaistussäännös, jonka mukaan varalaitarikkomuksesta voidaan tuomita sakkoa.

Asetus alusten radiolaitteista

Lain 8 §:n 2 momentin nojalla on annettu asetus alusten radiolaitteista (31/92).

Merenkulkuhallitus antaa asetuksen 5 §:n mukaan tarkempia määräyksiä asetuksen soveltamisesta.

Asetus ei sisällä rangaistussäännöstä.

1.2. Nykytilan arviointi

Valtioneuvosto on 22 päivänä syyskuuta 1988 tehnyt päätöksen normien ja norminannon valtuuttavien säännösten valmisteluohjeista (J 628/01/88) tehostaakseen valtion hallintoviranomaisten norminannon uudistamista ja vähentämistä. Päätöksen mukaan kansanvaltaisuusperiaatteen ja oikeusturvan vuoksi valtionhallinnon ulkopuolisia sitovat normit on annettava riittävän korkealla sääntelytasolla ja sääntelytasoja on oltava mahdollisimman vähän.

Jos lainsäädäntövaltaa delegoidaan, on erityisesti valtionhallinnon ulkopuolelle kohdistuvien määräysten ja aineellista merkitystä omaavien ohjeiden pääsääntöisesti perustuttava mahdollisimman täsmälliseen laissa annettuun valtuutukseen. Delegoitua lainsäädäntövaltaa ei tule siirtää edelleen, paitsi jos laissa on nimenomaisesti valtuutettu jatkodelegointiin.

Valtioneuvostoa alemmille hallintoviranomaisille voidaan antaa sitovaa norminantovaltaa vain erityisen painavista syistä. Valtuutussäännösten on oltava täsmällisiä ja selkeitä.

Viranomaisten määräyksiä ja ohjeita koskevista toimenpiteistä annetun lain (573/89) 4 §:n mukaan määräyksistä tulee käydä ilmi säännökset, joihin viranomaisen toimivalta perustuu. Kyseisen pykälän perusteluissa (HE 7/1989 vp) on toistettu samoja näkökohtia kuin edellä mainitussa valtioneuvoston päätöksessä.

Valtioneuvosto on lisäksi 3 joulukuuta 1992 tehnyt periaatepäätöksen teknillisen tarkastustoiminnan kehittämisestä ja 17 päivänä kesäkuuta 1993 periaatepäätöksen toimenpiteistä keskushallinnon ja aluehallinnon uudistamiseksi. Ensiksi mainitun päätöksen mukaan ministeriötä alemmilta viranomaisilta poistetaan pääsääntöisesti oikeus antaa velvoittavia normeja yksityiskohtaisia teknisiä normeja lukuun ottamatta. Toimenpiteistä keskushallinnon ja aluehallinnon uudistamiseksi tehdyn periaatepäätöksen mukaan sitova norminanto kootaan alemmilta viranomaisilta ministeriöihin.

Merilain 8 §:n valtuutussäännös, jonka mukaan asetuksella voidaan säätää tietyistä, lainkohdassa erikseen luetelluista asioista, ei ole kaikilta osin tarpeeksi täsmällinen. Pykälä ei myöskään sisällä valtuutusta asetuksella tapahtuvaan jatkodegointiin. Siten 8 §:ää olisi täsmennettävä, jotta se täyttäisi norminannolle nykyisin asetetut vaatimukset.

Lisäksi merenkulkualalle on ilmaantunut uusia sääntelytarpeita. Meripelastustilanteita varten on 7 päivänä huhtikuuta 1990 tapahtuneen Scandinavian Star -onnettomuuden seurauksena yhteispohjoismaisesti todettu matkustajaluetteloiden tarpeellisuus matkustajaluuksilla. Tanskassa matkustajaluetteloiden pitäminen tuli pakolliseksi 1 päivänä kesäkuuta 1990. Norjassa asiaa koskevat määräykset tulivat voimaan 1 päivänä kesäkuuta 1991. Ruotsi on suosittanut matkustajien luettelointin aloittamista 1 päivästä syyskuuta 1991. Samoin Suomen merenkulkuhallitus on antanut suosituksen, että matkustajien luettelointia ryhdyttäisiin suorittamaan 1 päivästä syyskuuta 1991. Edelleen helikopteritoiminnan aluksille ja aluksilta lisääntyessä on käynyt ilmeiseksi tarve antaa erillinen asetus helikopteritoiminnasta aluksilla. Myös näiden uudistusten toteuttaminen Suomen lainsäädännössä vaatii 8 §:n muuttamista.

Hallitusmuodon 6 §:n mukaan jokainen Suo-

men kansalainen on lain mukaan turvattu hengen, kunnian, henkilökohtaisen vapauden ja omaisuuden puolesta. Perusoikeuksien piiriin kuuluvia oikeuksia voidaan vallitsevan tulkinnan mukaan rajoittaa vain laintasoisella normilla. Toisin sanoen rangaistavan käyttäytymisen seuraamuksista on säädettävä laissa. Periaate ei estä antamasta käyttäytymisohjeita alemmanasteisissa säädöksissä, mutta varsinaisen kriminalisointi on oltava laissa.

Edellä mainitusta periaatteesta on yksi merkittävä poikkeus, joka on niin sanotut alkupe- räiset asetukset. Hallitusmuodon 28 §:n mukainen yleinen asetuksenantovaltuus antaa tasavallan presidentille lainsäädäntövaltaa niissä asioissa, joista oli säännelty jo ennen Suomen itsenäistymistä. Kyseisellä hallitusmuodon kohdalla ei haluttu luoda tasavallan presidentille uutta lainsäädäntövaltaa, vaan pysyttää tsaarinaikainen tilanne ennallaan. Vallitsevan tulkinnan mukaan hallitusmuodon 28 §:n nojalla annetuissa asetuksissa voi olla rangaistussäännöksiä. Rangaistus saa kuitenkin olla enintään sakkoa tai kuusi kuukautta vankeutta (poli- tiarikkomus). Merilainsäädännössä on vielä joitain alkuperäisiä asetuksia, joissa on rangaistussäännös.

Merilain nykyisen 8 §:n 2 momentin sisältämän valtuutussäännöksen nojalla on kuitenkin annettu asetuksia, joissa myös on rangaistussäännös. Mainitunlaista sääntelyä ei voida pitää nykyisten perusoikeus- ja säädösvalmisteluoppien valossa hyväksyttävänä, minkä vuoksi kyseisenlaisesta sääntelystä on pyrittävä eroon.

2. Ehdotetut muutokset

Esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi ja laajennettavaksi lain 8 §:ssä olevaa valtuutusta asetuksella säätää eräistä aluksen merikelpoisuutta sekä katsastusta ja muuta sen merikelpoisuuden valvontaa koskevista asioista.

Pääasiallisesti säännökset aluksen merikelpoisuuden valvonnasta sisältyvät nykyisin kauppa-alusten merikelpoisuuden silmälläpidosta annettuun asetukseen vuodelta 1920 ja siis ennen merilain voimaantuloa. Lisäksi edelleen voimassa oleva, merenkulkuhallinnosta 26 päivänä lokakuuta 1925 annetun asetuksen 24 § sääntelee aluksen merikelpoisuuden valvontaa kuten merenkuluntarkastajan tehtäviä ja oike-

uksia. Katsastuksista säädetään alusten katsastuksista annetulla asetuksella.

Merenkukuhallituksen piirissä on alettu valmistella ehdotusta erilliseksi meriturvallisuuden valvontaa koskevaksi laiksi. Tässä vaiheessa ehdotetaan kuitenkin, että valtuutus antaa asetuksella säännöksiä merikelpoisuuden valvonnasta sisällyttäisiin vielä lain 8 §:ään.

Lakiin ehdotetaan otettavaksi myös valtuutussäännös, jonka nojalla asetuksella voitaisiin säätää matkustajien luetteloinnista ja helikopteritoiminnasta aluksella.

Lisäksi ehdotetaan lain 8 §:n 3 momentiksi otettavaksi säännös, jonka nojalla delegoitua lainsäädäntövaltaa siirrettäisiin asetuksella edelleen liikenneministeriölle ja merenkukuhallitukselle. Tämä poikkeaa osin valtioneuvoston tekemästä periaatepäätöksestä toimenpiteistä keskushallinnon ja aluehallinnon uudistamiseksi. Mainitun päätöksen mukaan norminanto siirrettäisiin alemmilta viranomaisilta ministeriöihin.

Esityksessä on lähdetty siitä, että liikenneministeriö valtuutetaan antamaan tarkempia määräyksiä, kun on kysymys yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittävistä merenkukuelinkeinoja sääntelevistä asioista.

Merenkukuhallitukselle jäisi kuitenkin edelleen aluksen merikelpoisuuteen liittyvien teknisten yksityiskohtien sääntelyvalta. Lisäksi merenkukuhallitus voitaisiin asetuksella valtuuttaa myöntämään yksittäistapauksessa poikkeuksia merilain nojalla annettujen säännösten ja määräysten vaatimuksista. Merenkulun turvallisuussäännökset perustuvat pääasiassa kansainvälisiin sopimuksiin. Ne sisältävät erittäin runsaasti yksityiskohtaisia teknisiä määräyksiä, joiden antaminen soveltuu paremmin merenkukuhallituksen toimivaltaan kuin ministeriölle.

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi myös uusi, yleinen rangaistussäännös, jota sovellettaisiin niissä tapauksissa, joihin lain nykyiset rangaistussäännökset eivät ole sovellettavissa.

3. Esityksen vaikutukset

3.1. Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei ole valtion- tai kunnantaloudellisia vaikutuksia. Muutettavaksi ehdotetun lain 8 §:n nojalla annettavaksi tarkoitettu asetus matkustaja-alusten matkustajaluetteloista

aiheuttaa varustamoille lisäkustannuksia. Kustannukset ovat kuitenkin suhteellisen vähäiset, koska matkustajien luettelointi tehtäen pääosin atk-laitteilla, jotka ovat jo nyt käytössä. Kysymykseen voisivat tulla myös esimerkiksi manuaaliset luettelot.

3.2. Organisatoriset ja henkilöstövaikutukset

Esityksellä ei ole välittömiä vaikutuksia valtionhallinnon organisaatioon. Vaikka liikenneministeriön määräyksenantovaltuuksia ehdotetaan laajennettaviksi nykyisestään, voi ministeriö määräysten käytännön valmistelussa käyttää merenkukuhallituksen asiantuntemusta apunaan. Myös merenkukuhallitukselle jäisi edelleen runsaasti norminantovaltaa teknisissä kysymyksissä.

4. Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu merenkukuhallituksessa ja liikenneministeriössä virkatyönä. Ehdotuksesta on pyydetty lausunnot oikeusministeriöltä, työministeriöltä, Teollisuuden Keskusliitolta sekä merenkukualan työnantaja- ja työntekijäjärjestöiltä. Sen jälkeen ehdotusta on edelleen valmisteltu saatujen lausuntojen pohjalta merenkulun neuvottelukunnan työvaliokunnassa. Asiassa on oltu yhteydessä myös tietosuoja-valtuutetun toimistoon. Lisäksi merilain muutosehdotuksesta ja luonnoksesta asetukseksi matkustajien luetteloinnista aluksella on pyydetty Ahvenanmaan maakuntahallituksen lausunto.

Ålands Redarförening vastustaa matkustajien luettelointia koskevan säännöksen ottamista lakiin. Yhdistys katsoo, että asia tulisi jatkosakin hoitaa vapaaehtoisesti merenkukuhallituksen suosituksen pohjalta kuten Ruotsissa on tehty.

Myös Ahvenanmaan maakuntahallitus on esittänyt eräitä huomautuksia suunnitellusta matkustajien luetteloinnin järjestämisestä. Maakuntahallitus toteaa lisäksi lausunnossaan, että vaikkakin oikeus säätää matkustajien luetteloinnista ehdotetulla tavalla todennäköisesti kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan, ei uusi itsehallintolaki ole täysin selvä ja yksiselitteinen tässä kohden. Sen vuoksi maakuntahallitus katsoo, että asiasta tulisi pyytää Ahvenanmaan valtuuskunnan lausunto.

Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n mukaan

valtakunnalla on lainsäädäntövalta muun muassa asioissa, jotka koskevat kauppamerenkulkua ja kauppamerenkulun väyliä. Matkustajaluetteloiden pitäminen suunnitellulla tavalla on

katsottu selkeästi olevan kauppamerenkulkua koskeva asia, joka kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

8 §. Nykyisen lain 8 §:n 2 momentin mukaan asetuksella voidaan säätää aluksen rakenteesta, varusteista, miehityksestä ja katsastuksesta sekä muusta sen merikelpoisuuden valvonnasta.

Pykälän sanamuotoa ehdotetaan laajennettavaksi kattavamaksi. Näin ollen myös aluksen turvallisesta käytöstä ja turvalliseen käyttöön liittyvistä johtamisjärjestelyistä säädettäisiin asetuksella.

Käytännössä aluksen turvallista käyttöä kuten esimerkiksi lastausta koskevia määräyksiä on nykyisin jo muun muassa kemikaali- ja kaasusäiliöaluksista annetussa asetuksessa, alusten vakavuudesta annetussa asetuksessa, vahdinpidosta aluksella annetussa asetuksessa, eräiden tavarain ja elävien eläinten kuljetuksesta annetussa asetuksessa sekä viljan kuljetuksesta aluksessa annetussa asetuksessa.

Aluksen turvalliseen käyttöön kuuluvat lisäksi muun muassa erilaiset palo-, pelastus- ynnä muut harjoitukset, joita pidetään aluksella.

Myös aluksen turvalliseen käyttöön liittyvistä, aluksella toteutettavista johtamisjärjestelyistä säädettäisiin lain 8 §:n 2 momentin nojalla annettavalla asetuksella. Tarkoituksena on, että aluksen päällikön tehtäväksi säädettäisiin huolehtia siitä, että aluksella on toimiva turvallisuusjärjestelmä. Turvallisuusjärjestelmällä varmistettaisiin muun muassa, että aluksella on kirjallisesti määriteltynä menettelytavat, jotka koskevat aluksen turvallista käyttöä ja ympäristön suojelua. Aluksen turvallisuusjärjestelmässä määriteltäisiin muun muassa vastuuhenkilöt turvallisuuteen liittyvien tehtävien suorittamisessa. Se käsittäisi myös järjestelmän onnettomuuksien, turvallisuuteen vaikuttavien puutteiden ja läheltä-piti tilanteiden raportointiseksi ja analysoimiseksi sekä havaittujen epäkohtien poistamiseksi. Aluksella tulisi myös olla toimintasuunnitelma hätätilanteita varten.

Lisäksi tulisi olla turvallisuuteen liittyvien laitteiden ja järjestelmien huoltosuunnitelma. Turvallisuusjärjestelmää tulisi tarkastella säännöllisin välein ja korjata tarpeen vaatiessa.

IMO:ssa on vireillä myös laivanisännän meriturvallisuusorganisaatiota koskevien määräysten valmistelu, joka perustuu IMO:n suositukseen 680(17). Kyseessä on aluksen turvalliseen käyttöön ja ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseen tähtäävät toimet varustamon johtamismenetelmissä. Näin mahdollisesti syntyvät kansainväliset määräykset on suunniteltu sisällytettäväksi valmisteltavana olevaan aluksen meriturvallisuuden valvontaa koskevaan lakiin.

Uudet norminvalmisteluohjeet edellyttävät, että valtion ulkopuolelle kohdistuvat normit perustuvat useimmiten mahdollisen täsmälliseen ja selkeään laissa annettuun valtuutukseen. Tämän vuoksi ehdotetaan lain 8 §:n 2 momentissa nimenomaisesti mainittavaksi, että matkustajien luetteloinnista ja helikopteritoiminnasta aluksella säädetään asetuksella. Näistä asioista on tarkoitus antaa asetukset heti tämän lain voimaantulon jälkeen.

Ehdotuksen 8 §:n 3 momentin mukaan määräystenantovaltaa voitaisiin asetuksella jatko-delegoida 8 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa. Jatko-delegointi tapahtuisi kuitenkin nykyistä käytäntöä useammissa tapauksissa liikenneministeriölle.

Lain nykyisen 8 §:n nojalla on annettu asetuksia, joissa on lainsäädäntövaltaa jatko-delegoitu asetuksessa olevan valtuutuksen nojalla. Laista on kuitenkin puuttunut valtuutus jatko-delegointiin.

Tähän saakka jatko-delegoinnit ovat tapahtuneet valtaosin merenkulkuhallitukselle. Liikenneministeriö on antanut ainoastaan aluksen miehityksestä ja laivahenkilökunnan pätevyydestä annetun asetuksen 83 §:n nojalla päätöksen sen soveltamisesta (1265/90). Ehdotuksen mukaan liikenneministeriö olisi tulevaisuudessa

pääasiallinen määräystenantaja yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkityksellisissä asioissa.

Ministeriön kapasiteetti ei riitä hyvin pitkälle menevien teknisten määräysten antamiseen. Tämän vuoksi 8 §:n 3 momentissa säädettäisiin edelleen, että merenkulkuhallituksella olisi oikeus asetuksessa olevan nimenomaisen valtuutuksen nojalla antaa tarkempia määräyksiä aluksen merikelpoisuuteen liittyvistä teknisistä yksityiskohdista.

Lisäksi merenkulkuhallitukselle voitaisiin asetuksella antaa oikeus myöntää yksittäistapauksessa poikkeuksia lain nojalla annettujen säännösten ja määräysten vaatimuksista. Näitä valtuutuksia on nykyisin esimerkiksi alusten paloturvallisuudesta annetun asetuksen 12 §:ssä, vahdinpidosta aluksella annetun asetuksen 30 §:ssä sekä alusten radiolaitteista annetun asetuksen 2 §:n 2 momentissa.

238 a §. Laissa ei nykyisin ole yleistä rangaistussäännöstä, joka kriminalisoi merilain ja sen nojalla annettujen säännösten rikkomisen. Laki sisältää ainoastaan erityisiä rangaistussäännöksiä tietyistä rikoksista. Tämä on johtanut siihen, että joko hallitusmuodon 28 §:n mukaisen yleisen asetuksenantovaltuuden tai merilain 8 §:n nojalla annettuihin asetuksiin on otettu rangaistussäännöksiä.

Merilain 8 §:n nojalla annettuihin asetuksiin sisällytetyt rangaistussäännökset ovat ristiriidassa vallitsevan perusoikeustulkinnan kanssa ja kyseisiä asetuskohtia ei saisi soveltaa hallitusmuodon 92 §:n 2 momentin mukaan.

Tilanteen korjaamiseksi ehdotetaan lakiin lisättäväksi rangaistussäännös, jonka mukaan olisi mahdollista rangaista lain 8 §:n nojalla

annettujen säännösten tai määräysten rikkojaa. Uuden 238 a §:n perusteella voitaisiin tuomita merilakirikkomuksesta sakkoon. Jos säännöksiä tai määräyksiä rikottaisiin tahallaan tai piittaamattomuudesta siten, että teko on omiaan vaarantamaan merenkulun turvallisuutta, olisi rangaistus tästä meriturvallisuusrikkomuksesta sakkoa tai vankeutta enintään kuusi kuukautta. Jos teko on olosuhteisiin nähden vähäinen, voidaan ehdotuksen mukaan jättää ilmoitus tekemättä, syyte ajamatta tai rangaistus tuomitsematta.

2. Tarkemmat säännökset ja määräykset

Ehdotettujen 8 §:n 2 ja 3 momentin perusteella annettavat tarkemmat säännökset ja määräykset ovat valtaosin jo olemassa. Muutos palvelisi ensi sijassa tilanteen muuttamista vastaamaan nykyisiä alemmanasteiselle norminannolle asetettuja vaatimuksia.

Luonnokset asetukseksi matkustaja-alusten matkustajaluetteloista ja asetukseksi helikopteritoiminnasta aluksilla tullaan toimittamaan eduskunnan käytettäväksi asian valmistelussa.

3. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki merilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 9 päivänä kesäkuuta 1939 annetun merilain (167/39) 8 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on 26 päivänä toukokuuta 1967 annetussa laissa (237/67), sekä
lisätään 8 §:ään, sellaisena kuin se on osittain muutettuna mainitulla 26 päivänä toukokuuta 1967 annetulla lailla, uusi 3 momentti, jolloin nykyinen 3 momentti siirtyy 4 momentiksi, sekä lakiin uusi 238 a §, seuraavasti:

8 §

Aluksen rakenteesta, varusteista, miehityksestä, turvallisesta käytöstä ja turvalliseen käyttöön liittyvistä johtamisjärjestelyistä sekä aluksen katsastuksesta ja muusta sen merikelpoisuuden valvonnasta säädetään asetuksella. Asetuksella voidaan säätää myös matkustajien luettelomisesta ja helikopteritoiminnasta aluksella.

Asetuksella voidaan liikenneministeriö valtuuttaa antamaan tarkempia määräyksiä 2 momentissa mainituista asioista. Lisäksi asetuksella voidaan merenkulkuhallitus valtuuttaa antamaan tarkempia määräyksiä aluksen merikelpoisuuteen liittyvistä teknisistä yksityiskohdista sekä myöntämään yksittäistapauksessa poikkeuksia tämän lain nojalla annettujen säännösten ja määräysten vaatimuksista.

238 a §

Joka rikkoo tämän lain 8 §:n nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä, on tuomittava, jollei teosta ole muualla laissa säädetty ankarampaa rangaistusta, *merilakirikkomuksesta* sakkoon.

Joka tahallaan tai piittaamattomuudesta rikkoo tämän lain 8 §:n nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä siten, että teko on omiaan vaarantamaan merenkulun turvallisuutta, on tuomittava *meriturvallisuusrikkomuksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Merilaki- ja meriturvallisuusrikkomuksesta voidaan jättää ilmoitus tekemättä, syyte ajamatta tai rangaistus tuomitsematta, jos teko on olosuhteisiin nähden vähäinen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 199 .

Helsingissä 4 päivänä helmikuuta 1994

Tasavallan Presidentti
MAUNO KOIVISTO

Liikenneministeri *Ole Norrback*

Laki

merilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 9 päivänä kesäkuuta 1939 annetun merilain 167/39) 8 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on 26 päivänä toukokuuta 1967 annetussa laissa (237/67), sekä

lisätään 8 §:ään, sellaisena kuin se on osittain muutettuna mainitulla 26 päivänä toukokuuta 1967 annetulla lailla, uusi 3 momentti, jolloin nykyinen 3 momentti siirtyy 4 momentiksi, sekä lakiin uusi 238 a §, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

8 §

Aluksen rakenteesta, varusteista, miehityksestä ja katsastuksesta sekä muusta sen merikelpoisuuden valvonnasta säädetään asetuksella.

Ehdotus

8 §

Aluksen rakenteesta, varusteista, miehityksestä, *turvallisesta käytöstä ja turvalliseen käyttöön liittyvistä johtamisjärjestelyistä sekä aluksen katsastuksesta ja muusta sen merikelpoisuuden valvonnasta säädetään asetuksella. Asetuksella voidaan säätää myös matkustajien lueteloimisesta ja helikopteritoiminnasta aluksella.*

Asetuksella voidaan liikenneministeriö valtuuttaa antamaan tarkempia määräyksiä 2 momentissa mainituista asioista. Lisäksi asetuksella voidaan merenkulkuhallitus valtuuttaa antamaan tarkempia määräyksiä aluksen merikelpoisuuteen liittyvistä teknisistä yksityiskohdista sekä myöntämään yksittäistapauksessa poikkeuksia tämän lain nojalla annettujen säännösten ja määräysten vaatimuksista.

238 a §

*Joka rikkoo tämän lain 8 §:n nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä, on tuomittava, jollei teosta ole muualla laissa säädetty ankarampaa rangaistusta, **merilakirikkomuksesta** sakkoon.*

*Joka tahallaan tai piittaamattomuudesta rikkoo tämän lain 8 §:n nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä siten, että teko on omiaan vaarantamaan merenkulun turvallisuutta, on tuomittava **meriturvallisuusrikkomuksesta** sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.*

Merilaki- ja meriturvallisuusrikkomuksesta voidaan jättää ilmoitus tekemättä, syyte ajamatta tai rangaistus tuomitsematta, jos teko on olosuhteisiin nähden vähäinen.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 199 .*