

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 18/2002 vp**

**Hallituksen esitys Pohjois-Atlantin jäävartion taloudellisesta tuesta tehdyn sopimuksen voimassaolon lakkauttamisen hyväksymisestä, ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen liitteen muutosten hyväksymisestä ja sopimusmuutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamista koskevaksi laiksi sekä laiksi merilain 6 luvun muuttamisesta**

*Liikennevaliokunnalle*

**JOHDANTO**

*Vireilletulo*

Eduskunta on 19 päivänä maaliskuuta 2002 lähettäessään hallituksen esityksen Pohjois-Atlantin jäävartion taloudellisesta tuesta tehdyn sopimuksen voimassaolon lakkauttamisen hyväksymisestä, ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen liitteen muutosten hyväksymisestä ja sopimusmuutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamista koskevaksi laiksi sekä laiksi merilain 6 luvun muuttamisesta (HE 22/2002 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi liikennevaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto liikennevaliokunnalle.

*Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- merenkulkuneuvos Raimo Kurki ja hallitusneuvos Jaana Heikkinen, liikenne- ja viestintäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Ronald Wrede, ulkoasiainministeriö
- professori Kari Hakapää
- professori Mikael Hidén
- oikeustieteen tohtori Ora Meres-Wuori
- professori Tuomas Ojanen
- professori Ilkka Saraviita
- professori Martin Scheinin
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut  
— lainsäädäntöneuvos Risto Eerola, oikeusministeriö.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Pohjois-Atlantin jäävartion taloudellisesta

tuesta vuonna 1956 tehdyn sopimuksen voimassaolon lakkauttamisen sekä ihmishengen turval-

lisuudesta merellä vuonna 1974 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen V lukuun 5 päivänä joulukuuta 2000 tehdyt muutokset. Esitys sisältää ehdotukset laiksi mainitun sopimusliitteen muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja laiksi merilain 6 luvun muuttamisesta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan tasavallan presidentin asetuksella säädettävänä ajankohtana samaan aikaan kuin ihmishengen turvallisuudesta merellä tehdyn yleissopimuksen muutokset tulevat kansainvälisesti voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2002.

Esityksen käsittelyjärjestysperusteluissa tehdään selkoa syistä, joiden takia eduskunnan hyväksymistä on pyydetty jäävartiosopimuksen voimassaolon lakkauttamiselle ja miksi eduskunnan suostumusta on pyydetty vain yleissopimuksen liitteen V lukuun tehtyihin muutoksiin. Esityksessä katsotaan, että eduskunta voi hyväksyä liitteen V luvun muutokset äänten enemmistöllä ja lakiehdotukset tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Perustuslain 94 §:n 1 momentin tulkintaan liittyvien kysymysten johdosta hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että esityksestä hankitaan sen eduskuntakäsittelyn aikana perustuslakivaliokunnan lausunto.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Eduskunnan suostumus*

*Jäävartiosopimuksen voimassaolon lakkauttaminen.* Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Pohjois-Atlantin jäävartion taloudellisesta tuesta vuonna 1956 tehdyn sopimuksen voimassaolon lakkauttamisen.

Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Eduskunnan hyväksyminen vaaditaan myös tällaisen velvoitteen irtisanomiseen. Perustuslakivaliokunta on perustuslakiuudistuksen yhteydessä katsonut, että eduskunnan hyväksyminen vaaditaan myös sellaisen kansainvälisen velvoitteen irtisanomiseen, jonka eduskunta on hyväksynyt ennen uuden perustuslain voimaantuloa. Hyväksymisvaatimus ulottuu lisäksi irtisanomistapauksiin, joissa velvoitetta ei ole alunperin hyväksytty eduskunnassa, mutta joissa velvoite uuden perustuslain sisällön perusteella arvioituna olisi tullut saattaa hyväksyttäväksi eduskunnassa (PeVM 10/1998 vp, s. 27/II). Valiokunta on kat-

sonut vaatimuksen irtisanomisen hyväksymisestä koskevan myös sellaisen varauman tai vastaavan peruuttamista, jonka eduskunta on hyväksynyt tai jonka hyväksymisestä eduskunnan olisi tullut päättää (ks. PeVL 4/2001 vp, s. 2).

Jäävartiosopimuksen voimassaolon lakkauttamisessa ei ole muodollisesti kysymys sopimuksen irtisanomisesta, mutta vaikutuksiltaan sopimuksen kansainvälisoikeudellisen voimassaolon lakkauttaminen rinnastuu velvoitteen irtisanomiseen. Koska eduskunta on vuonna 1971 hyväksynyt jäävartiosopimuksen eräät määräykset, on eduskunnan hyväksyminen tarpeen sopimuksen voimassaolon lakkauttamiseen.

*SOLAS-sopimuksen liite.* Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen liitteen V lukuun 5 päivänä joulukuuta 2000 tehdyt muutokset.

Liitteen V luku sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, kuten esityksen perusteluista ilmenee. Luvun säännöt 4 (merenkulkuun liittyvät varoitukset), 5 (sääpalvelu ja säävaroitukset) ja 9 (merenmittauspalvelut) sisältävät kuitenkin niin yleisluonteisia sopimusvaltion kohdistuvia velvoitteita, ettei niiden määräyksiä ole luettava lainsäädännön alaan kuuluviksi. Luvun 2 sääntö (määritelmät) sen sijaan kuuluu

lainsäädännön alaan, koska sen määräykset vaikuttavat välillisesti liitteen muiden lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten sisältöön ja soveltamiseen (ks. PeVL 6/2001 vp, s. 2/II).

Sopimusvaltio maksaa jäävartion palvelujen käytön perusteella laskettavan suhteellisen osuutensa jäävartion hallinnoinnin ja toiminnan kustannuksista liitteen V luvun 5 säännössä mainitun liitteen mukaisesti. Velvoite kuuluu valiokunnan mielestä eduskunnan hyväksyttäviin myös sen budjettivaltaa sitovien vaikutusten vuoksi, vaikka tällaiset vaikutukset ovatkin välillisiä.

#### *Hyväksymispäätöksen ala*

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi SOLAS-sopimuksen osalta poikkeuksellisesti vain sen liitteen V lukuun tehdyt muutokset. Liitteen lukujen II-1, II-2, IX ja X muutokset koskevat alusten rakennetta sekä aluksen turvalliseen käyttöön liittyviä johtamisjärjestelyjä, joista merilain 1 luvun 8 §:n nojalla säädetään asetuksella. Nämä muutokset eivät esityksen perustelujen mukaan kuulu lainsäädännön alaan eivätkä muutoinkaan sisällä eduskunnan hyväksymistä vaativia määräyksiä. Muihin kuin V lukuun tehtyjen muutosten määräykset ovat luonteeltaan teknisiä ja ne koskevat vain rajoitettua kohderyhmää, minkä lisäksi muutokset ovat melko laajoja. Näistä syistä muihin kuin V lukuun tehtyihin muutoksiin ei ole pyydetty eduskunnan hyväksymistä.

Perustuslakiuudistuksen voimaantulon jälkeen on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön pohjalta vakiintunut tavaksi, että eduskunta hyväksyy sen suostumusta vaativat valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet kokonaisuudessaan (ks. esim. PeVL 24/2001 vp, s. 2/II ja HE 1/1998 vp, s. 150/I). Tämä vastaa myös perustuslain 94 §:n 1 momentin sanamuotoa.

Ehdotonta estettä valiokunnan mielestä ei kuitenkaan ole sille, että eduskunnan hyväksyminen rajataan joissakin tilanteissa koskemaan vain eduskunnan hyväksymistä vaativia velvoitteiden määräyksiä. Tällaisesta poikkeuksellisesta tilanteesta voi toisaalta olla kysymys ainoas-

taan, jos eduskunnan hyväksymistä vaativa velvoitteen osa muodostaa sen muista osista selvästi erillisen ja niistä yhtä hyvin teknisesti kuin asiallisesti riippumattoman, itsenäisen kokonaisuuden.<sup>1</sup> Selvää on, että eduskunnan hyväksymisen ulkopuolelle teknisesti rajattavissa oleviin velvoitteiden osiin ei tällöin voi sisältyä lainsäädännön alaan kuuluvia — eikä niihin vaikuttavia — tai muutoin eduskunnan hyväksymistä vaativia määräyksiä. Valiokunta korostaa, että eduskunnan hyväksymistä vaativia määräyksiä sisältävän velvoitteen jakaminen eduskunnan hyväksymisen kannalta erilaisiin osiin voi tulla kysymykseen vain hyvin poikkeuksellisesti. Pääsääntönä on, että eduskunta hyväksyy valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet kokonaisuudessaan. Valiokunta tähdentää lisäksi, että on viime kädessä eduskunnan tehtävä arvioida sitä, miltä osin velvoite tai sen määräykset ovat sellaisia kuin perustuslain 94 §:n 1 momentissa tarkoitetaan.

Vaikka SOLAS-sopimuksen liitteen muihin lukuihin tehdyt muutokset muodostavat teknisesti V luvusta erotettavissa olevan osan, ei valiokunta ole sen käytettävissä olevien tietojen perusteella voinut vakuuttua siitä, että esityksessä eduskunnan hyväksymispyynnön ulkopuolelle rajatut muutokset eivät sisällä lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Esimerkiksi esityksen perusteluissa mainittu merilain 1 luvun 8 §:n asetuksenantovaltuus ei ole asian arvioinnin kannalta merkityksellinen, koska valtuus on ajalta ennen uutta perustuslakia, joka on merkittävästi muuttanut käsityksiä lailla säänneltävistä asioista (perustuslain 80 §:n 1 mom.) ja sopimusmääräysten kuulumisesta lainsäädännön alaan (ks. erit. PeVL 11/2000 vp, s. 2 ja PeVL 12/2000 vp, s. 2/I). Näin ollen SOLAS-sopimuksen liitteen V luvun lisäksi myös mui-

<sup>1</sup> Perustuslakivaliokunta on ennen perustuslakiuudistusta pitänyt ETA-sopimuksen hyväksymisen ja voimaansaattamisen yhteydessä mahdollisena sellaista poikkeuksellista menettelyä, että eduskunnalle annettavan hallituksen esityksen liitteiksi otetaan pelkästään ne EY-säädökset, jotka hallituksen käsityksen mukaan kuuluvat lainsäädännön alaan (ks. PeVL 10.10.1991 — lausunto ministeriölle).

hin liitteen lukuihin saattaa sisältyä lainsäädännön alaan kuuluvia ja siten eduskunnan hyväksymistä vaativia määräyksiä.

Esityksen jatkokäsittelyssä on eduskunnan hyväksymispäätöksen alaa koskevan ratkaisun tekemiseksi välttämätöntä hankkia selvitys näistä seikoista. Tämä on syytä toteuttaa antamalla asiasta täydentävä hallituksen esitys, jonka tulee sisältää selvitys käsiteltävänä olevasta esityksestä pois jätetyistä sopimusmuutoksista samoin kuin kyseisten määräysten mahdollisesta kuulumisesta lainsäädännön alaan. Täydentävän esityksen tulee tarvittaessa sisältää uusi ehdotus eduskunnan hyväksymispäätökseksi.

#### *Sopimusmääräysten suhde perustuslakiin*

Perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan kansainvälisen veloitteen tai sen irtisanomisen hyväksymisestä päätetään äänen enemmistöllä. Jos ehdotus veloitteen hyväksymisestä koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista, se on kuitenkin hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Jäävartiosopimuksen voimassaolon lakkauttaminen rinnastuu sopimuksen irtisanomiseen, minkä vuoksi asiasta päätetään äänen enemmistöllä (ks. PeVM 10/1998 vp, s. 27—28).

Määräykset SOLAS-sopimuksen liitteen V lukuun tehdyistä muutoksista eivät koske perustuslakia sen 94 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla. Muutosten hyväksymisestä voidaan näiltä osin päättää äänen enemmistöllä.

#### *Lakiehdotukset*

1. lakiehdotuksen 1 § koskee vain SOLAS-sopimuksen liitteen V lukuun tehtyjen muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamista. Pykälää on tarkistettava, jos siihen on aihetta täydentävän esityksen perusteella.

Lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentti sisältää säännöksen Merenkululaitoksen toimivallasta päättää SOLAS-sopimuksen eräiden määräysten soveltamisesta yksinomaan Suomessa suojaisilla rannikkovesillä tai sisävesiliikenteessä taikka kotimaan liikenteessä liikennöiviin, sään-

nöksessä mainitun kokoluokan aluksiin. Saman pykälän 3 momentin mukaan Merenkululaitos voi antaa sopimusmääräyksen mukaisen yleisen poikkeuksen navigointilaitteistoja koskevista vaatimuksista aluksille, joilla ei ole mekaanista kuljetuskalustoa. Säännösehdoituksissa on kysymys yleisten oikeussääntöjen antamisvallasta. Valtuudet koskevat vähäisiä ja teknisiä seikkoja eikä niistä ole perustuslain 80 §:n 2 momentin kannalta huomautettavaa. Säännösten sanamuotoa on kuitenkin asianmukaista tarkistaa niin, että säännökset tarkoittavat viranomaisen määräystenantovaltaa.

Lakiehdotuksen 2 §:n 3 momentin toisessa ja kolmannessa virkkeessä on kysymys yksittäisten hallintopäätösten tekemisestä. Momentin nämä osat on sääntelyn selkeyden vuoksi asianmukaista erottaa määräystenantovaltaa koskevasta säännöksestä erilliseksi momentiksi tai omaksi pykäläkseen.

Valiokunta pitää tärkeänä, että 1. lakiehdotuksen 3 §:n valtuussäännös tarkistetaan valtioneuvoston asetusta tarkoittavaksi (ks. PeVL 4/2002 vp, s. 3/I, PeVL 7/2002 vp, s. 4/I, LaVM 6/2002 vp, s. 3/II ja UaVM 16/2002 vp, s. 7/II). — 1. lakiehdotuksen 4 §:stä ja 2. lakiehdotuksen voimaantulosäännöksestä valiokunnalla ei ole huomauttamista.

#### *Lausunto*

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

*että eduskunnan suostumus on tarpeen jäävartiosopimuksen voimassaolon lakkauttamiseen ja SOLAS-sopimuksen liitteen V lukuun tehtyihin muutoksiin,*

*että jäävartiosopimuksen voimassaolon lakkauttamisesta ja SOLAS-sopimuksen liitteen V lukuun tehtyjen muutosten hyväksymisestä päätetään äänen enemmistöllä,*

*että hallituksen on tarpeen antaa uusi täydentävä esitys sen arvioimiseksi, onko SOLAS-sopimuksen liitteen muisakin kuin V lukuun tehdyissä muutok-*

*sissa eduskunnan hyväksymistä vaativia määräyksiä,*

*että eduskunnan suostumus voi rajoittua SOLAS-sopimuksen liitteen V lukuun, jollei valiokunnan tarkoittamasta täydentävästä hallituksen esityksestä muuta johdu ja*

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jollei valiokunnan tarkoittamasta täydentävästä hallituksen esityksestä muuta johdu.*

Helsingissä 8 päivänä toukokuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Paula Kokkonen /kok	Johannes Leppänen /kesk
jäs.	Tuija Brax /vihr	Pekka Nousiainen /kesk
	Esko Helle /vas	Heli Paasio /sd
	Gunnar Jansson /r	Osmo Puhakka /kesk
	Jouko Jääskeläinen /kd	Pekka Ravi /kok
	Saara Karhu /sd	Markku Rossi /kesk
	Jouni Lehtimäki /kok	Ilkka Taipale /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.