

LIIKENNEVALIOKUNNAN MIETINTÖ 20/2002 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

Hallituksen esitys Pohjois-Atlantin jäävartion taloudellisesta tuesta tehdyn sopimuksen voimassaolon lakkauttamisen hyväksymistä, ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen liitteen muutosten hyväksymistä ja sopimusmuutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamista koskevaa lakia sekä merilain 6 luvun muuttamista koskevaa lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 22/2002 vp) täydentämisestä

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 19 päivänä maaliskuuta 2002 lähettänyt liikennevaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi 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 koske-

vaksi laiksi sekä laiksi merilain 6 luvun muuttamisesta (HE 22/2002 vp) sekä 24 päivänä loka-kuuta 2002 hallituksen esityksen Pohjois-Atlantin jäävartion taloudellisesta tuesta tehdyn sopimuksen voimassaolon lakkauttamisen hyväksymistä, ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen liitteen muutosten hyväksymistä ja sopimusmuutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamista koskevaa lakia sekä merilain 6 luvun muuttamista koskevaa la-

kia koskevan hallituksen esityksen (HE 22/2002 vp) täydentämisestä (HE 213/2002 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut hallituksen esityksestä HE 22/2002 vp lausunnon (PeVL 18/2002 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- merenkulkuneuvos Raimo Kurki ja hallitus-sihtööri Jaana Heikkinen, liikenne- ja viestintäministeriö.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- puolustusministeriö
- Ilmatieteen laitos
- Suomen Purjehtijaliitto
- Ahvenanmaan varustamoyhdistys - Ålands Redarförening
- Rahtialusyhdistys.

HALLITUKSEN ESITYS

Hallitus antoi maaliskuussa 2002 eduskunnalle esityksen Pohjois-Atlantin jäävartion taloudellisesta tuesta tehdyn sopimuksen voimassaolon lakkauttamisen hyväksymisestä, ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen liitteen V luvun muutosten hyväksymisestä ja sopimusmuutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamista koskevaksi laiksi sekä merilain 6 luvun muuttamista koskevaksi laiksi. Esityksen käsittelyn yhteydessä on kuitenkin ilmennyt tarvetta eräiden sen kohtien täydentämiseen. Esityksestä pois jätetyistä ihmishengen turvallisuudesta merellä tehdyn sopimuksen liitteen muutoksista samoin kuin niiden mahdollisesta lainsäädännön alaan kuulumisesta on tarpeen esittää selvitystä. Esitys sisältää uuden eh-

dotuksen eduskunnan hyväksymispäätöksen alaksi. Eduskunnan suostumusta pyydetään sopimusmuutoksille kokonaisuudessaan sekä sopimuksen liitteen X luvussa tarkoitetun suurnopeusaluksia koskevan vuoden 2000 kansainvälisen turvallisuussäännösten luvuille 1 ja 18. Lisäksi ehdotetaan alusten paloturvallisuusjärjestelmiä koskevan vaihtoehtoisen toteutustavan hyväksymisen mahdollistavaa säännöstä ja suurnopeusaluksen liikennöintiluvan myöntämistä koskevaa säännöstä. Hallitus täydentää esitystään näiltä osin.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun ne on hyväksytty ja vahvistettu sekä samanaikaisesti kuin yleissopimuksen muutokset tulevat Suomen osalta voimaan.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa hallituksen esityksen hyväksymistä muuttamattomana seuraavien huomautuksin.

Lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset

Valiokunta toteaa, että esityksessä "eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus" -jakson alussa on tehty asianmukaisesti selkoa perustuslain valtiotopimusten hyväksymistä koskevista säännöksistä sekä niistä perustuslakivaliokunnan käytännössään kehittämistä kriteereistä, joiden valossa nykyisin arvioidaan sopimusmääräysten kuulumista lainsäädännön alaan. Myös sopi-

muksen liitteen V luvun määräysten lainsäädännön alaan kuulumista koskeviin arvioihin valiokunta voi yhtyä seuraavin täsmennyksin.

Sopimuksen liitteen V luvun säännössä 3 annetaan sopimusvaltiolle mahdollisuus myöntää vapautuksia tietyistä SOLAS-yleissopimuksen liitteen V luvun säännöistä niillä edellytyksillä, jotka säännössä tarkemmin määritellään. Säännössä 3 määritellään tarkoin myös ne säännöt, joita poikkeus voisi koskea. Näistä säännöt 27 ja 28 sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Nämä poikkeukset lukuun sisältyvistä määräyksistä voivat olla joko yleisiä tai sitten osittaisia taikka ehdollisia vapautuksia. Esitykseen sisältyvästä voimaansaattamislakiehdotuksesta ilmenee, että näiden määräysten tarkoittama toimivalta järjestetään Suomessa lailla, kuten asianmukaista onkin. Sopimuksen liitteen V luvun sääntö 3 kuuluu näin ollen lainsäädännön alaan.

Liitteen V luvun säännössä 12 on määräykset alusliikennepalveluista. Perusteluista ilmenee, että Merenkululaitoksessa valmistellaan parhaillaan ehdotusta lakiesitykseksi tässä asiassa. Säännön on näin katsottava edellyttävän lainsäädäntötoimenpiteitä ja kuuluvan lainsäädännön alaan.

Liitteen V luvun säännön 27 mukaan merikarttojen ja merenkulkualan julkaisujen tulee olla asianmukaisia ja päivitettyjä. Kuten esityksen perusteluissa todetaan, tämä sääntö liittyy sääntöön 34. Nämä määräykset on tarkoitus saattaa voimaan merilain 6 lukuun lisättävällä 3 a §:llä. Tämän vuoksi myös säännön 27 on katsottava kuuluvan lainsäädännön alaan.

Esityksessä katsotaan, että vaihtoehtoisten suunnitelmien ja järjestelmien hyväksymistä koskeva SOLAS-yleissopimuksen liitteen uuden II—2 luvun sääntö 17 kuuluu lainsäädännön alaan. Perusteena tälle esitetään, että poikkeuksen myöntämistä koskeva toimivalta säädettäisiin voimaansaattamislaisissa kuulumaan Merenkululaitokselle. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kyseisen II luvun sisällön perusteella on kuitenkin selvää, ettei poikkeamistoimivalta koske lainsäädännön alaan kuuluvia asioita, vaan kyse on ainoastaan hyvin teknisistä sei-

koista. Valiokunta toteaaakin saamansa selvityksen perusteella, että koska sopimusmääräys ei itsessään sisällä lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai muutoin koske niitä, ei määräys kuulu lainsäädännön alaan pelkästään sen seikan vuoksi, että siinä tarkoitettu toimivalta kansallisesti järjestetään voimaansaattamislaitilla. Koska liitteen II—2 lukuun ei näin ollen sisälly lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, ei myöskään II—2 luvun määritelmät sisältävä sääntö 3 kuulu lainsäädännön alaan.

Hyväksymispäätöksen ala

Esityksessä eduskunnan hyväksymistä pyydetään nyt kaikille SOLAS-yleissopimukseen tehdyille muutoksille, mitä valiokunnan saaman selvityksen mukaan on pidettävä asianmukaisena menettelynä. Kuten esityksen perusteluista käy ilmi, kansainvälisen merenkulkujärjestö IMO:n meriturvallisuuskomitea hyväksyi joulukuussa 2000 yhtä aikaa SOLAS-yleissopimuksen liitteen muutosten kanssa myös yleissopimuksen liitteen uudessa II—2 luvussa vaadittujen paloturvallisuusjärjestelmien tarkemmat tekniset vaatimukset sisältävän paloturvallisuusjärjestelmäsäännösten. Säännöstö tulee voimaan yhtä aikaa uudistetun II—2 luvun kanssa. Ottaen huomioon SOLAS-yleissopimuksen liitteen II—2 luvun hyvin teknisen sisällön, voidaan pitää ilmeisenä, ettei tätä tarkentava säännöstö sisällä lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Tähän viittaa myös säännöstöä koskeva selostus esityksen perusteluissa.

Perusteluista käy niin ikään ilmi, että joulukuussa 2000 hyväksyttiin IMO:n meriturvallisuuskomitean päätöslauselmalla myös uusi suurnopeusalussäännöstö, joka tulee voimaan yhtä aikaisesti SOLAS-yleissopimuksen X luvun muutosten kanssa. Tämän säännösten osalta ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi sen 1 ja 18 luvut. Perusteluina tälle esitetään, että säännösten 18 luku koskee suurnopeusaluksen liikennöintiluvan myöntämistä, josta ehdotetaan säädettäväksi merilain 1 luvussa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tällaiset määräykset kuuluvatkin epäilyksettä lainsäädännön alaan.

Valiokunnan huomiota on kiinnitetty siihen, että koska säännösten 1 luku sisältää muun muassa säännösten soveltamisalan määrittämisen ja säännösten määritelmät, se vaikuttaa välillisesti säännösten edellä mainittujen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten tulkintaan ja soveltamiseen (PeVL 6/2001 vp ja PeVL 18/2002 vp). Näin ollen näiden määräysten katsominen lainsäädännön alaan kuuluviksi on perusteltua.

Esityksen mukaan eduskunnan hyväksymisen ei koskisi lainkaan paloturvallisuusjärjestelmäsäännöstä ja suurnopeusalussäännöstenkin osalta hyväksyminen rajoittuisi vain sen 1 ja 18 lukuun. Menettely olisi siis näiltä osin samalla tavoin poikkeuksellinen kuin SOLAS-yleissopimuksen liitteen osalta alkuperäisen hallituksen esityksen mukaan. Perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan PeVL 18/2002 vp tällaista menettelyä sinänsä mahdollisena. Perustuslakivaliokunnan mukaan tällainen menettely voi kuitenkin tulla kyseeseen vain, jos eduskunnan hyväksymistä vaativa velvoitteen osa muodostaa sen muista osista selvästi erillisen ja niistä sekä teknisesti että asiallisesti riippumattoman itsenäisen kokonaisuuden. Hyväksymisen ulkopuolelle jääviin osiin ei myöskään saa sisältyä lainsäädännön alaan kuuluvia eikä niihin vaikuttavia tai muutoin eduskunnan hyväksymistä vaativia määräyksiä.

Nyt kyseessä olevien säännösten osalta voidaan esityksen perustelujen nojalla todeta, että ne muodostavat SOLAS-yleissopimuksen liitetä tarkentavat kokonaisuudet, jotka ovat itse liitteestä selvästi erillisiä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan edellä todetuin tavoin voidaan esityksen perustelujen valossa pitää myös ilmeisenä, ettei paloturvallisuusjärjestelmäsäännöstö sisällä lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Sen sijaan suurnopeusalussäännöstö sisältää juuri mainitun liikennöintilupaa koskevan sääntelyn. Esitys sisältää suurnopeussäännösten sisällysluettelon, minkä lisäksi perusteluissa tehdään yleisellä tasolla selkoa säännösten sisällöstä. Valiokunta katsoo, että näiden kuvausten perusteella on ilmeistä, että säännösten muut luvut sisältävät hyvin teknisluonteisia seikkoja. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan säännösten

18 lukuun sisältyvien, aluksen toimintaa koskevien vaatimusten voidaan katsoa luonteeltaan poikkeavan säännösten muista määräyksistä. Tätä käsitystä vahvistaa myös perustelujen maininta, jonka mukaan aluksen käytön valvontaa koskevia kohtia ei ole SOLAS-yleissopimuksessa.

Edellä esitetyn perusteella valiokunta katsoo, että 18 luvun sekä sen tulkintaan ja soveltamiseen vaikuttavan 1 luvun voidaan esityksen perustelujen valossa katsoa muodostavan säännösten sisällä sellaisen itsenäisen kokonaisuuden, että niiden hyväksyminen erillään muusta velvoitteesta on mahdollista.

Lakiehdotukset

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 18/2002 vp — HE 22/2002 vp) olleet huomautukset on täydentävän hallituksen esityksen lakiteksteissä otettu huomioon. Ensimmäisen lakiehdotuksen 1 §:ää on tarkistettu siten kuin siihen on ollut aihetta täydentävän esityksen perusteella ja 2 §:n sanamuotoa on tarkistettu sekä 3 momentti on erotettu eri momenteiksi siten, että yleisestä määräyksenantovallasta ja yksittäisistä hallintopäätöksistä säädetään eri momenteissa. Lakiehdotuksen 3 §:n asetuksenantovaltuus on tarkistettu valtioneuvoston asetusta tarkoittavaksi.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella liikennevaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy Pohjois-Atlantin jäävartion taloudellisesta tuesta 4 päivänä tammikuuta 1956 tehdyn sopimuksen (SopS 12/1972) voimassaolon lakkauttamisen,

että eduskunta hyväksyy ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 11/1981) liitteeseen 5 päivänä joulukuuta 2000 tehty muutokset sekä suurnopeusaluksia koskevan vuoden

2000 kansainvälisen turvallisuussääntö-
nöston luvut 1 ja 18 ja

että lakiehdotukset hyväksytään muut-
tamattomina.

Helsingissä 26 päivänä marraskuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Erkki Pulliainen /vihr	Eero Lämsä /kesk
vpj.	Annika Lapintie /vas	Raimo Mähönen /sd
jäs.	Klaus Bremer /r	Tero Mölsä /kesk
	Jyri Häkämies /kok	Markku Rossi /kesk
	Erkki Kanerva /sd	Ismo Seivästö /kd
	Saara Karhu /sd	Harry Wallin /sd
	Marjukka Karttunen /kok	Lasse Virén /kok
	Risto Kuisma /sd	Raimo Vistbacka /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mika Boedeker.

LiVM 20/2002 vp — HE 22/2002 vp, HE 213/2002 vp