

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi merenkulkijoiden vähimmäiskoulutuksesta annetun direktiivin 2008/106/EY muuttamisesta ja direktiivin 2005/45/EY kumoamisesta (merenkulkijoiden vähimmäiskoulutusdirektiivin muuttaminen)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 24 päivänä toukokuuta 2018 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi merenkulkijoiden vähimmäiskoulutuksesta annetun direktiivin 2008/106/EY muuttamisesta ja direktiivin 2005/45/EY kumoamisesta, COM (2018) 315 final, ja ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 27 päivänä kesäkuuta 2018

Liikenne- ja viestintäministeri Anne Berner

Viestintäneuvos Kreetta Simola

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ

MUISTIO
15.6.2018
EU/2018/1094

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI MERENKULKIJOIDEN VÄHIMMÄISKOULUTUKSESTA ANNETUN DIREKTIIVIN 2008/106/EY MUUTTAMISESTA JA DIREKTIIVIN 2005/45/EY KUMOAMISESTA (MERENKULKIJOIDEN VÄHIMMÄISKOULUTUSDIREKTIIVIN MUUTTAMINEN)

1 Ehdotuksen tausta

Merenkulkijoiden koulutuksesta, pätevyyksistä ja muista edellytyksistä määrätään kansainvälisessä merenkulkijoiden koulutusta, pätevyyskirjoja ja vahdinpitoa koskevassa yleissopimuksessa (SopS 22/1984, jäljempänä STCW-yleissopimus) ja siihen liittyvässä merenkulkijoiden koulutusta, pätevyyskirjoja ja vahdinpitoa koskevassa säännöstössä (SopS 23/1999, jäljempänä STCW-säännöstö). STCW-yleissopimus ja STCW-säännöstö on sisällytetty osaksi unionin lainsäädäntöä merenkulkijoiden vähimmäiskoulutuksesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2008/106/EY (jäljempänä vähimmäiskoulutusdirektiivi). Jäsenvaltioiden myöntämien merenkulkijoiden pätevyyskirjojen keskinäisestä tunnustamisesta säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2005/45/EY. EU:n säännösten päätavoite on edistää merenkulkijoiden koulutusta ja sitä kautta vähentää merionnettomuuksien riskiä ja parantaa yleistä turvallisuutta ja suojella merialueita. Molempien edellä mainittujen direktiivien osalta sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta koskevan ohjelman (REFIT) arvioinnissa päädyttiin siihen, että molempien direktiivien sääntelyä voitaisiin parantaa.

2 Ehdotuksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö

Esityksessä muutettaisiin vähimmäiskoulutusdirektiiviä ja siihen sulautettaisiin direktiivi 2005/45/EY. Esityksen tavoitteena on yksinkertaistaa ja yhdenmukaistaa voimassa olevaa EU:n sääntelyä, joka koskee merenkulkijoiden koulutusta sekä pätevyyskirjojen myöntämistä ja keskinäistä tunnustamista.

Esityksen tavoitteena on myös mukauttaa direktiivin säännökset IMO:ssa hyväksyttyihin STCW-yleissopimuksen ja STCW-säännöstön muutoksiin. Esityksessä otetaan huomioon STCW-yleissopimuksen viimeisimmät muutokset, jotka koskevat merenkulkijoiden vähimmäiskoulutusvaatimuksia ja pätevyysvaatimuksia IGF-aluksilla ja matkustaja-aluksilla sekä merenkulkijoiden koulutusvaatimuksia polaarialueella liikkuvilla aluksilla.

Ehdotuksessa komissiolle annettua toimivaltaa antaa delegoituja säännöksiä laajennettaisiin nykyisestä säädösvallan siirrosta, joka käsittää vain direktiivin liitteen V. Ehdotuksen mukaan komissiolla olisi toimivaltaa antaa delegoituja säädöksiä myös direktiivin liitteen I ja mahdollisten muiden tarvittavien säännösten muuttamiseksi, jotta direktiivi voidaan yhdenmukaistaa STCW-yleissopimuksen ja -säännöstön uusien muutosten kanssa (ehdotuksen 27 artikla). Ehdotettu delegointi näyttää merkitsevän sitä, että komissio voisi tulevaisuudessa muuttaa kaikkia direktiivin säännöksiä, kunhan syynä on direktiivin yhdenmukaistaminen STCW-yleissopimuksen ja -säännöstön uusien muutosten kanssa. Taustalla on se, että kaikki jäsenvaltiot ovat allekirjoittaneet STCW-yleissopimuksen. Komission esityksestä ei käy yksiselitteisesti ilmi, mitä muita direktiivin säännöksiä voitaisiin muuttaa komission delegoiduilla säädöksillä. Ehdotuksessa komission toimivaltaa antaa delegoituja säännöksiä laajennettaisiin myös ajallisesti niin, että valtuutus on voimassa toistaiseksi, kun taas voimassa olevassa direk-

tiivissä valtuutus on määräaikainen. Kuten voimassa olevassakin direktiivissä, Euroopan parlamentti tai neuvosto voi milloin tahansa peruuttaa päätöksellään säädös-vallan siirron.

Tavoitteena on myös uudistaa EU:n keskitettyä järjestelmää, jolla tunnustetaan kolmansien maiden merenkulkijoiden pätevyystodistuksia. Sinänsä keskitetty mekanismi on tuonut kustannussäästöjä jäsenvaltioissa. Vähimmäiskoulutusdirektiivissä on luotu EU:hun keskitetty järjestelmä, jossa EU:n tasolla tunnustetaan kolmansien maiden myöntämät merenkulkijoiden pätevyyskirjat. Se, että kolmansien maiden myöntämät pätevyystodistukset noudattavat STCW-yleissopimusta, arvioidaan keskitetysti säännöllisin väliajoin. Ehdotuksella pyritään siihen, että kolmansien maiden tunnustamismenettelyn olisi perustuttava analyysiin EU:n laajuisen tunnustamisen tarpeesta. Kun otetaan huomioon kolmansien maiden tunnustamismenettelyn soveltamisesta saatu kokemus, komissio ehdottaa, että nykyistä 18 kuukauden määräaikaa menettelyn läpiviemiselle pidennetään 24 kuukauteen ja tietyissä tapauksissa tarvittaessa 36 kuukauteen.

Vähimmäiskoulutusdirektiiviin otettaisiin uusi 5 a artikla, jossa säänneltäisiin jäsenvaltioiden myöntämien pätevyyskirjojen keskinäistä tunnustamista ja direktiivi 2005/45/EY voitaisiin näin ollen kumota. Ehdotuksen tarkoituksena on selventää EU:n jäsenvaltioiden keskinäistä pätevyystodistusten tunnustamismenettelyä ja laajentaa sitä toisissa jäsenvaltioissa myönnettyihin asiakirjatodisteisiin (esimerkiksi kurssitodistuksiin) sekä toisen jäsenvaltion valvonnassa myönnettyihin lääkärintodistuksiin.

3 Ehdotuksen vaikutukset

3.1 Vaikutukset lainsäädäntöön

Merenkulkijoiden pätevyysistä säädetään liikenteen palveluista annetussa laissa (320/2017) sekä aluksen miehityksestä ja laivaväen pätevydestä annetussa valtioneuvoston asetuksessa (166/2013). Jälkimmäinen on tarkoitettu korvata uudella asetuksella niin, että uusi asetus tulee voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2018.

Tässä vaiheessa vaikuttaa siltä, että direktiivi ei aiheuttaisi suuria muutoksia liikenteen palveluista annettuun lakiin ja valtioneuvoston asetuksella annettaviin säännöksiin. Suomen lainsäädäntöä on jo suurelta osin mukautettu viimeisimpiin STCW-yleissopimuksen ja –säännösten muutoksiin. Liikenteen palveluista annetun lain II osan 10 luvun 15 §:n nojalla Liikenteen turvallisuusviraston on tunnustettava Euroopan talousalueen valtion toimivaltaisen viranomaisen antama STCW-yleissopimuksen mukainen pätevyyskirja ja lisäpätevyystodistus. Direktiiviehdotus ja STCW yleissopimus edellyttäisivät, että Liikenteen turvallisuusvirasto hyväksyisi myös muissa jäsenvaltioissa myönnettyjä asiakirjatodisteita ja lääkärintodistuksia. Tämä edellyttäisi muutosta liikenteen palveluista annettuun lakiin sekä laivaväen lääkärintarkastuksista annettuun lakiin (1171/2010, 9 a §).

Ehdotuksessa komissiolle annettua toimivaltuutta antaa delegoituja säännöksiä laajennettaisiin nykyisestä säädösvaltaan siirrosta. Komissiolle siirrettäisiin toimivalta antaa delegoituja säännöksiä vähimmäiskoulutusdirektiivin liitteen I ja mahdollisten muiden tarvittavien säännösten muuttamiseksi, jotta direktiivi voidaan yhdenmukaistaa STCW-yleissopimuksen ja –säännösten uusien muutosten kanssa. Delegointi näyttää siis koskevan kaikkia direktiivin säännöksiä, kun ne liittyvät STCW-yleissopimukseen tai -säännösten. Direktiivin liitteessä I säännellään STCW-yleissopimuksen koulutusvaatimuksia. Suomen olisi jatkossa saatettava komission antamat delegoidut säädökset voimaan kansallisesti. Suurin osa liitteen I vaatimuksista on saatettu Suomessa voimaan valtioneuvoston asetuksella.

3.2 Muut vaikutukset

Komission ehdotus ei aiheuta valtiontaloudellisia vaikutuksia tai taloudellisia vaikutuksia yrityksille eikä merkittäviä vaikutuksia Liikenteen turvallisuusviraston työhön.

4 Oikeusperusta

Muutosehdotuksen oikeusperustana on voimassa olevaa direktiiviä 2008/106/EY vastaavasti Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 100 artiklan 2 kohta, jossa määrätään meriliikennettä koskevista toimenpiteistä.

5 Toissijaisuus suhteellisuusperiaate

Meriliikenne on luonteeltaan kansainvälistä ja siksi on vältettävä ristiriidan syntymistä jäsenvaltioiden kansainvälisellä tasolla ja unionin tasolla tekemien sitoumusten välillä. On tärkeää, että STCW-yleissopimus pannaan täytäntöön EU:ssa yhdenmukaisella tavalla, jotta voidaan säilyttää tasapuoliset toimintaedellytykset EU:ssa.

EU:n keskitetty kolmansien maiden pätevyyskirjojen tunnustamisjärjestelmää koskeva arviointi on osoittanut, että mekanismi on auttanut tasapuolistamaan toimintaedellytyksiä EU:n ja kolmansien maiden välillä ja on johtanut huomattaviin kustannussäästöihin verrattuna tilanteeseen, jossa kukin jäsenvaltio suorittaisi tarkastuksia kolmansissa maissa erikseen. Komissio on ehdottamilla toimenpiteillä varmistetaan, että jäsenvaltiot soveltavat STCW-säännöstöä yhdenmukaisella tavalla. Direktiiviä on pidettävä sopivimpana sääntelymuotona asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Valtioneuvosto pitää ehdotusta toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen mukaisena.

6 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Komissio antoi ehdotuksen merenkulkijoiden vähimmäiskoulutuksesta annetun direktiivin 2008/106/EY muuttamisesta ja direktiivin 2005/45/EY kumoamisesta 24.5.2018 COM(2018) 315.

Ehdotus on esitelty neuvoston merenkulku-työryhmässä 30 päivänä toukokuuta 2018 ja sen käsittely on aloitettu 14 päivänä kesäkuuta 2018.

Luonnos U-kirjelmäksi on käsitelty kirjallisessa menettelyssä EU-asioiden komitean alaisessa liikennejaostossa (EU 22).

7 Ahvenanmaan asema

Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 13 kohdan mukaan kauppamerenkulku kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Siten myös laivaväen pätevyudet kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

8 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti ehdotukseen ja sen tavoitteisiin sekä tukee ehdotuksen tavoitetta unionin lainsäädännön yhdenmukaistamiseksi kansainvälisten sääntöjen kanssa. Valtioneuvosto tukee tavoitetta uudistaa EU:n keskitettyä järjestelmää, jolla tunnustetaan kolmansien maiden merenkulkijoiden pätevyystodistuksia.

Ehdotukseen sisältyy uusi säännös, jossa esitetään, että komissiolle annettaisiin toimivalta antaa delegoituja säädöksiä direktiivin mukauttamiseksi tulevien STCW-yleissopimuksen muutosten kanssa. Säännöksen tarkemmassa muotoilussa tulee kuitenkin varmistaa, että toimivalan siirtoa koskeva säännös on selkeä ja komissiolle siirrettävä toimivalta on asianmukaisesti rajattu.