

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av 6 kap. 1 § i sjölagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I propositionen föreslås att sjölagen ändras så att befälhavaren på ett finskt handelsfartyg kan vara medborgare i en medlemsstat inom Europeiska unionen eller i en stat som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. I dagens läge får endast finska medborgare vara befälhavare på finska handelsfartyg.

Syftet med proposition är att till denna del få den finska lagstiftningen samstämmig med

Europeiska gemenskapens lagstiftning. Europeiska gemenskapernas kommission har i juli 2005 inlett ett överträdelseförfarande mot Finland. I mars 2007 sände kommissionen ett motiverat yttrande i ärendet till Finland.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

MOTIVERING

1 Nuläge

1.1 Lagstiftning och praxis

Sjölagen och definitionerna på handelsfartyg och handelssjöfart

Enligt 6 kap. 1 § 1 mom. i sjölagen (674/1994) får såsom befälhavare på finskt handelsfartyg anställas endast finsk medborgare. Enligt 2 mom. utfärdas genom förord-

ning bestämmelser om behörighet i övrigt att föra befäl eller anställas som annat befäl.

Enligt 2 § i förordningen angående handelsfartyg (103/1924) är handelsfartyg antingen lastfartyg eller passagerarfartyg. Med lastfartyg avses fartyg som vid handelssjöfart används för varutransport, bogsering, isbrytning, bärgning eller fångst. Med passagerarfartyg avses fartyg som mot ersättning eller annars används för transport av resenärer.

Handelssjöfart definieras t.ex. i lagen om farledsavgift (1122/2005). Enligt lagen om

farledsavgift avses med handelssjöfart med fartyg bedriven verksamhet i förtjänstsyfte, såsom transport av last och passagerare, bogsering, isbrytning, fångst samt räddningsverksamhet och assistans.

Förordningen om fartygsbemanning, besättningens behörighet och vakthållning

I Finland har bestämmelser om befälhavares behörighet utfärdats genom förordningen om fartygsbemanning, besättningens behörighet och vakthållning (1256/1997), nedan behörighets- och bemanningsförordningen. Förordningen har utfärdats med stöd av 1 kap. 8 § 2 mom. och 6 kap. 1 § 2 mom. i sjölagen. Bestämmelserna i förordningen baserar sig på Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/25/EG om minimikrav på utbildning för sjöfolk, nedan direktivet om minimikrav på utbildning, och på 1978 års internationella konvention angående normer för sjöfolks utbildning, certifiering och vakthållning (FördrS 22/1984), nedan STCW-konventionen, samt på koden för sjöfolks utbildning, certifiering och vakthållning (FördrS 23/1999), nedan STCW-koden.

Den som arbetar på ett finskt fartyg ska ha den behörighet som anges i behörighets- och bemanningsförordningen och i STCW-konventionen och STCW-koden som satts i kraft i Finland. Behörighet påvisas genom utbildning och arbetserfarenhet. Sjöfartsverket utfärdar behörighetsbrev över ådagalagd behörighet.

Enligt 14 § 1 mom. i behörighets- och bemanningsförordningen ska ett behörighetsbrev som överensstämmer med STCW-konventionen och som en behörig myndighet i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-stat) utfärdat till en medborgare i en EES-stat erkännas. Sjöfartsverket utfärdar på skriftlig ansökan ett kompetensbevis som bekräftelse på att det erkänner behörighetsbrevet. I kompetensbeviset antecknas vilka slags uppgifter innehavaren av behörighetsbrevet kan utföra på fartyget.

Enligt 14 § 2 mom. i behörighets- och bemanningsförordningen kan Sjöfartsverket på skriftlig ansökan bevilja den som innehar ett behörighetsbrev som överensstämmer med STCW-konventionen, och som utfärdats av

en behörig myndighet i en annan stat än en EES-stat, tillstånd att inneha en viss befattning ombord på ett finskt fartyg enligt vad som därom bestäms i nämnda konvention, detta med iakttagande av det förfarande som avses i artikel 1.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/103/EG om ändring av direktiv 2001/25/EG om minimikrav på utbildning för sjöfolk.

I regel 1/10 i bilagan till STCW-konventionen anges att förvaltningen vid erkännande av certifikat som avser funktioner på ledningsnivå ska säkerställa att sjöfararen behärskar den nationella sjöfartslagstiftning som är relevant för de uppgifter som ska skötas på fartyget. Därför ska sökanden vid ansökan om behörighet som förste maskinmästare, maskinchef och överstyrman kunna visa att han eller hon känner till finsk sjöfartslagstiftning på det sätt som är nödvändigt med tanke på de uppgifter sökanden utför på fartyget. Detta bevisas i praktiken med ett intyg från en finländsk läroanstalt som ordnar sjöfartsutbildning. Utfärdandet av intyg förutsätter i allmänhet ett förhör med läroanstaltens lärare i juridik. Förhöret sker och intyget utfärdas på finska eller svenska. I dagens läge kan utlänningar inte få behörighet för befälhavaruppgifter på grund av bestämmelsen i 6 kap. 1 § i sjölagen.

Ändringarna av STCW-konventionen samt STCW-koden har i Finland satts i kraft genom förordningen om ikraftträdande av ändringarna av bilagan till 1978 års internationella konvention angående normer för sjöfolks utbildning, certifiering och vakthållning och koden för sjöfolks utbildning, certifiering och vakthållning (347/1999).

Den 21 mars 2006 tillsatte kommunikationsministeriet en arbetsgrupp med uppgift att bereda en revidering av lagstiftningen om fartygssäkerheten. Revidering av lagstiftningen om fartygsbemanning och behörigheter ingår i arbetsgruppens uppdrag. Arbetsgruppen har i uppgift att lägga fram ett förslag till revidering av lagstiftningen så att den uppfyller kraven i grundlagen och blir lagtekniskt korrekt. Arbetsgruppen ska slutföra sitt uppdrag senast den 31 december 2007. Uppdraget kommer sannolikt att förlängas.

Förordningen om säkerheten på vissa fiskefartyg

Förordningen om säkerheten på vissa fiskefartyg (65/2000) har utfärdats med stöd av 1 kap. 8 § och 6 kap. 1 § i sjölagen. De personer som bemanningscertifikatet förutsätter och som arbetar på sådana finska fiskefartyg som hör till förordningens tillämpningsområde ska ha sådan behörighet som fastställs i förordningen. I förordningens 44 § föreskrivs om fiskefartygsbefälhavarens behörighet. Till den ovan nämnda arbetsgruppens uppgifter hör också att revidera lagstiftningen om fiskefartyg.

1.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i EU och i utlandet

Artikel 39 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen

Europeiska gemenskapernas kommission anser att Finland genom att tillåta att endast finska medborgare kan vara befälhavare på handelsfartyg till denna del har brutit mot Europeiska gemenskapens rättsakter beträffande fri rörlighet för arbetstagare.

I Europeiska gemenskapens lagstiftning omfattas den fria rörligheten för arbetstagare av den fria rörligheten för personer, vilken tryggas i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, nedan EG-fördraget. Enligt artikel 39 i EG-fördraget ska fri rörlighet för arbetstagare säkerställas inom gemenskapen, vilket innebär att all diskriminering av arbetstagare från medlemsstaterna på grund av nationalitet ska avskaffas vad gäller anställning, lön och övriga arbets- och anställningsvillkor.

Den fria rörligheten för arbetstagare ska, med förbehåll för de begränsningar som grundas på hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa, innefatta rätt att a) anta faktiska erbjudanden om anställning, b) förflytta sig fritt inom medlemsstaternas territorium för detta ändamål, c) uppehålla sig i en medlemsstat i syfte att inneha anställning där i överenskommelse med de lagar och andra författningar som gäller för anställning av medborgare i den staten och d) stanna kvar

inom en medlemsstats territorium efter att ha varit anställd där, på villkor som ska fastställas av kommissionen i tillämpningsföreskrifter. Bestämmelserna i artikeln ska inte tillämpas på anställning i offentlig tjänst.

Medborgarskapskravet för befälhavare på fartyg har ofta motiverats med att uppgifter innefattande myndighetsutövning är förenade med befälhavarnas befattning. Enligt Europeiska gemenskapernas domstols rättspraxis (C-405/01, Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española mot Administración del Estado och C-47/02, Albert Anker, Klaas Ras och Albertus Snoek mot Förbundsrepubliken Tyskland) är kravet i fråga om nationalitet dock berättigat endast om befälhavarnas (kapten) och överstyrmännens (förste styrman) uppgifter innefattande myndighetsutövning faktiskt utnyttjas och inte bara utgör en liten del av deras arbetsuppgifter.

STCW-konventionen och direktivet om minimikrav på utbildning

STCW-konventionen och STCW-koden innehåller internationella bestämmelser om utbildningen och behörighetskraven för befälhavare. Bestämmelserna i STCW-konventionen och STCW-koden jämte ändringar har satts i kraft i Finland.

I STCW-konventionen och STCW-koden finns bestämmelser bl.a. om minimikraven beträffande befälhavares behörighet och utbildning, om certifiering och erkännande av certifikat samt om vakthållning. Såsom det konstateras i avsnitt 1.1 ska förvaltningen enligt det som anges i regel I/10 i bilagan till STCW-konventionen vid erkännande av certifikat som avser funktioner på ledningsnivå säkerställa att sjöfararen behärskar den nationella sjöfartslagstiftning som är relevant för de uppgifter som ska skötas på fartyget.

Europeiska gemenskapen har med direktivet om minimikrav på utbildning och ändringarna av det slagit fast minimikrav avseende utbildning och certifiering av sjöfolk. Bestämmelser om ömsesidigt erkännande av certifikat finns i Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/45/EG om ömsesidigt erkännande av certifikat för sjöfolk utfärdade av medlemsstaterna och om ändring av direktiv 2001/25/EG. Genom direktivet om mini-

mikrav på utbildning inkluderas de internationella bestämmelserna i STCW-konventionen och STCW-koden i Europeiska gemenskapens lagstiftning.

Enligt direktiv 2005/45/EG ska varje medlemsstat erkänna alla certifikat och andra behörighetsbevis som utfärdats av en annan medlemsstat i enlighet med direktivet om minimikrav på utbildning. Erkännandet ska begränsas till utövandet av de befattningar, funktioner och kompetensnivåer som fastställs i certifikatet. Det ska utfärdas ett intyg över erkännandet. Enligt artikel 3.5 i direktiv 2005/45/EG ska värdmedlemsstaten dessutom se till att sjöfolk som lämnar in certifikat för erkännande, vilka avser funktioner på ledningsnivå, har tillräcklig kunskap om de avsnitt av medlemsstatens sjörättsliga lagstiftning som berör de funktioner som de tillåts att utöva.

Lagstiftningen i andra länder

Sverige ändrade sin lagstiftning år 2006 så att en befälhavare på ett svenskt handelsfartyg eller fiskefartyg från och med ingången av januari 2007 ska vara medborgare i ett land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, om inte Sjöfartsverket medger annat. Befälhavaren ska känna till den svenska sjöfartslagstiftningen.

Danmark ändrade sin lagstiftning år 2006 så att de bestämmelser som anger att befälhavaren på ett danskt handelsfartyg eller fiskefartyg ska ha danskt medborgarskap inte gäller personer som omfattas av Europeiska gemenskapens bestämmelser om fri rörlighet. Andra än danska medborgare behöver ett behörighetsbevis beviljat av de danska myndigheterna. Om det påvisas att ett passagerarfartyg eller ett fartyg som transporterar trupper, försvarsmateriel eller kärnavfall regelbundet utövar offentlig makt som inte utgör endast en begränsad del av befälhavarens uppgifter, kan det danska sjöfartsverket efter att ha hört rederier och sjöfartsorganisationer ställa krav på att befälhavaren på fartyget i fråga ska vara dansk medborgare.

Befälhavaren på ett tyskt fartyg ska vara medborgare i en medlemsstat inom Europeiska unionen. Befälhavaren ska ha ett tyskt eller ett med erkännande försett utländskt be-

hörighetsbrev. En befälhavare som inte har fått sin utbildning i Tyskland ska bevisa att han eller hon har tillräcklig kännedom om den tyska sjöfartslagstiftningen och det tyska språket. Det ordnas behövliga kurser om tysk sjöfartslagstiftning på tyska, vilket innebär att den som godkänts i kursen visar såväl kännedom om lagstiftningen som tillräckliga språkkunskaper.

2 Bedömning av nuläget och föreslagna ändringar

I Finland utövar fartygs befälhavare offentlig makt bl.a. enligt följande: i sjömanslagen (423/1978) föreskrivs om upprätthållande av ordning (74 §) och om förvaring av den som misstänks för brott (75 §). Enligt 74 § 1 mom. i sjömanslagen har befälhavaren rätt att i syfte att upprätthålla ordningen använda sådana maktmedel som kan anses försvarliga med beaktande av hur farligt motståndet är samt situationen också i övrigt.

Enligt 9 § 1 mom. 4 punkten i vallagen (714/1998) är finska fartyg som befinner sig utomlands när förhandsröstning verkställs förhandsröstningsställen. Enligt 46 § 2 mom. i vallagen får en röstberättigad som tillhör personalen ombord på ett finskt fartyg förhandsrösta ombord på fartyget om det befinner sig utomlands. Enligt 53 § 3 mom. ska befälhavaren på ett fartyg hos utrikesministeriet eller hos en finsk beskickning rekvidrera förhandsröstningshandlingar och blanketter för de förteckningar som ska föras över de röstande och en valstämpel. Enligt 62 § 2 mom. i vallagen ska valförrättaren på ett finskt fartyg utan dröjsmål sända ytterkuverten till utrikesministeriet eller en finsk beskickning i det land där fartyget ligger i hamn eller dit det först anländer.

Det har i ljuset av Europeiska gemenskapernas domstols rättspraxis och kommissionens uttalanden framgått att de ovan nämnda uppgifter som inbegriper utövning av offentlig makt inte räcker som motivering till att befälhavaren på ett fartyg ska vara finsk medborgare.

För att den finska lagstiftningen när det gäller befälhavares medborgarskap ska motsvara EG-lagstiftningen föreslås att 6 kap. 1 § 1 mom. i sjölagen ändras så att en befäl-

havare på ett finskt handelsfartyg antingen ska vara medborgare i en medlemsstat inom Europeiska unionen eller medborgare i en stat som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Förslaget gäller fortfarande endast handelsfartyg, till vilka också räknas fiskefartyg som bedriver fångst i för tjänstsyfte.

3 Propositionens konsekvenser

Eftersom en befälhavare på ett finskt handelsfartyg ska känna till den finska sjöfartslagstiftningen, vilket i praktiken också innebär att befälhavaren ska kunna tämligen bra finska eller svenska, antas antalet utländska befälhavare på finska handelsfartyg inte öka särdeles mycket.

4 Beredningen av propositionen

Europeiska gemenskapernas kommission har inlett ett överträdelseförfarande mot Finland, eftersom det i den finska lagstiftningen finns ett krav på att befälhavare på fartyg som seglar under finsk flagg ska ha finskt medborgarskap. Kommissionen anser med hänvisning till praxisen vid Europeiska gemenskapernas domstol att Finland har underlåtit att fullfölja de skyldigheter som landet ålagts enligt artikel 39 i EG-fördraget som gäller fri rörlighet för arbetstagare.

Europeiska gemenskapernas kommission sände den 13 juli 2005 en formell underrättelse i ärendet till Finlands regering. Finlands regering meddelade att den kommer att stryka medborgarskapskravet i 6 kap. 1 § i sjölagen. Den 14 juni 2006 förhörde sig kommissionen om vilka åtgärder Finland har vidtagit i frågan och meddelade att om inga uppgifter meddelats inom fyra veckor efter att brevet mottagits kan Europeiska gemenskapernas kommission vid behov avge ett motiverat yttrande enligt artikel 226 i EG-fördraget och där fastställa att lagstiftningen i Finland står i strid med gemenskapsrätten. Om inga åtgärder vidtas hänskjuter Europeiska gemenskapernas kommission slutligen ärendet till Europeiska gemenskapernas domstol. Kommissionen sände ett motiverat yttrande till Finland den 23 mars 2007.

Kommunikationsministeriet ordnade i september 2005 ett diskussionsmöte kring slopandet av det medborgarskapskrav som ställs på befälhavare på fartyg som seglar under finsk flagg. Propositionen har efter detta beretts vid kommunikationsministeriet. Utlåtanden om utkastet till proposition har begärts av justitieministeriet, undervisningsministeriet, försvarsministeriet, arbetsministeriet, utrikesministeriet, Ålands landskapsregering, Sjöfartsverket, gränsbevakningsväsendet, Utbildningsstyrelsen, Finlands näringsliv rf, Försörjningsberedskapscentralen, Lotsverket, Finlands Rederiförening rf, Ålands Redarförening rf, Fraktfartygsföreningen rf, Suomen Laivanpäälystöliitto – Finlands Skeppsbefälsförbund ry, Suomen Konepäälystöliitto – Finlands Maskinbefälsförbund ry, Finlands Sjömans-Union rf, Hamnoperatörerna rf, Suomen Matkustajalaivayhdistys – Passagerarfartygsföreningen i Finland ry, Finlands Hamnförbund, Rederiverket och Suomen Ammattikalastajaliitto SAKL – Finlands Yrkesfiskarförbund FYFF ry.

Utlåtanden har lämnats in av justitieministeriet, arbetsministeriet, försvarsministeriet, inrikesministeriet, undervisningsministeriet, Sjöfartsverket, Utbildningsstyrelsen, Försörjningsberedskapscentralen, Finlands Rederiförening rf, Ålands Redarförening rf, Fraktfartygsföreningen rf, Suomen Laivanpäälystöliitto – Finlands Skeppsbefälsförbund ry, Suomen Konepäälystöliitto – Finlands Maskinbefälsförbund ry, Hamnoperatörerna rf, Suomen Matkustajalaivayhdistys – Passagerarfartygsföreningen i Finland ry, Finlands Hamnförbund och Suomen Ammattikalastajaliitto SAKL – Finlands Yrkesfiskarförbund FYFF ry.

Försvarsministeriet, arbetsministeriet, Sjöfartsverket, Suomen Laivanpäälystöliitto – Finlands Skeppsbefälsförbund ry och Ålands Redarförening rf har föreslagit vissa preciseringar. Motiveringen i propositionen har i den mån det varit möjligt beretts med beaktande av det som påpekats i utlåtandena.

5 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt.

6 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Den föreslagna bestämmelsen är av betydelse med tanke på jämlikhetsregleringen i 6 § 2 mom. i grundlagen. Enligt bestämmelsen kan inga andra än medborgare i medlemsstater inom Europeiska unionen eller medborgare i stater inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet verka som befälha-

vare på finska handelsfartyg. Förslaget motsvarar trots allt regleringen i de europeiska konkurrentländerna och kan därför anses bygga på ömsesidighet (GrUU 22/2004 rd och GrUU 14/2003 rd). Därför kan den föreslagna ändringen av sjölagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

*Lagförslag***Lag****om ändring av 6 kap. 1 § i sjölagen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i sjölagen av den 15 juli 1994 (674/1994) 6 kap. 1 § 1 mom. som följer:

6 kap.

Fartygs befälhavare

1 §

*Befälhavarens nationalitet och befälets behö-
righetsvillkor*

En befälhavare på ett finskt handelsfartyg
ska vara medborgare antingen i en medlems-

stat inom Europeiska unionen eller i en stat
inom Europeiska ekonomiska samarbetsom-
rådet.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 28 december 2007

Republikens President**TARJA HALONEN***Minister Sirkka-Liisa Anttila*

*Bilaga
Parallelltext*

Lag

om ändring av 6 kap. 1 § i sjölagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i sjölagen av den 15 juli 1994 (674/1994) 6 kap. 1 § 1 mom. som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

6 kap.

Fartygs befälhavare

Fartygs befälhavare

1 §

1 §

*Befälhavarens nationalitet och befälets behö-
righetsvillkor*

*Befälhavarens nationalitet och befälets behö-
righetsvillkor*

Såsom befälhavare på finskt handelsfartyg
får anställas endast finsk medborgare.

En befälhavare på ett finskt handelsfartyg
ska vara medborgare antingen i en medlems-
stat inom *Europeiska unionen* eller i en stat
inom *Europeiska ekonomiska samarbetsom-
rådet*.

Denna lag träder i kraft den 20 .
