

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kaupunkien satamanpitoon liittyvien erioikeuksien kumoamisesta, laiksi yksityisistä yleisistä satamista ja laiksi kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Nykyinen yleisten satamien perustamista koskeva lainsäädäntö koskee vain kunnallisten satamien toimintaa. Yleisen sataman pito-oikeuden ja satamatoiminnan harjoittamisoikeuden ei voida enää katsoa kuuluvan sillä tavoin pelkästään kunnille, etteikö myös muiden satamanpitäjien olisi mahdollista harjoittaa samalaista toimintaa. Satamanpitäjän ei tarvitse olla julkisoikeudellinen oikeushenkilö. Lainsäädännön selkeyttämistarvetta yleisen satamatoiminnan harjoittamisedellytysten osalta on erityisesti siltä osin kuin kysymys on niin sanottujen vanhojen kaupunkien satamanpitoerioikeuksien merkityksestä ja vaikutuksesta. Myös liikennemaksujärjestelmää on aihetta tarkistaa erin osin.

Niin sanottujen vanhojen kaupunkien satamanpitoon liittyvien erioikeuksien sisältönä voidaan edelleen pitää oikeutta yleisen sataman pitämiseen ja oikeutta yleisestä liikenteestä perittävien julkisoikeudellisten maksujen perimiseen. Erioikeuksiinsa vedoten tällaisella kaupungilla on mahdollisuus estää alueelleen yleisen sataman perustaminen. Tällaisten erioikeuk-

sien ylläpitämiseen ei enää ole tarvetta. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki, jolla niin sanottujen vanhojen kaupunkien satamanpitoon liittyvät erioikeudet kumotaan.

Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi laki yksityisistä yleisistä satamista. Lailla selkeytetään yleisen sataman pitämisoikeutta ja yleisen satamatoiminnan harjoittamisoikeutta siten, että siinä säädetään yksityiselle yleiselle satamalle hyväksyttävästä satamajärjestyksestä ja satamassa perittävistä maksuista.

Myös kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että satamajärjestyksen hyväksymistä ja sen muuttamista koskevan päätöksen alistamisvelvollisuus lääninhallitukselle poistetaan. Viimeksi mainittuun lakiin ehdotetaan myös eräitä teknisiä muutoksia.

Ehdotettu laki kaupunkien satamanpitoon liittyvien erioikeuksien kumoamisesta tulisi säätää perustuslain säätämisjärjestyksessä.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun eduskunta on ne hyväksynyt.

SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu		Sivu
ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1	3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset ...	12
YLEISPERUSTELUT	3	3.1. Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi	12
1. Johdanto	3	3.1.1. Satamajärjestelmän kehittämistarpeet	12
2. Nykytila	4	3.1.2. Yleisen sataman perustaminen ja yleisen satamatoiminnan harjoittaminen	13
2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö	4	3.1.3. Kaupunkien satamanpitoon liittyvien erioikeuksien merkitys	14
2.1.1. Kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista annetut säädökset	4	3.2. Keskeiset ehdotukset	15
2.1.2. Vesilainsäädäntö	5	4. Esityksen vaikutukset	15
2.1.3. Yleisen ja yksityisen sataman määrittelystä väylänpidon vastuukysymyksenä	5	4.1. Taloudelliset vaikutukset	15
2.1.4. Yleinen ja yksityinen satama tullilainsäädännössä	6	4.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset ..	15
2.1.5. Satamat ympäristön suunnittelua koskevassa lainsäädännössä	6	5. Asian valmistelu	15
2.1.6. Satamatoiminta kilpailu- ja elinkeinolainsäädännössä	7	5.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto	15
2.1.7. Satamia koskevat säännökset muussa lainsäädännössä	7	5.2. Lausunnot	16
2.2. Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö	7	6. Riippuvuus muista esityksistä	16
2.2.1. Euroopan yhteisöjen satamapolitiikka	7	YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	16
2.2.2. Satamalainsäädäntö Ruotsissa, Tanskassa, Norjassa ja Isossa-Britanniassa	8	1. Lakiehdotusten perustelut	16
2.3. Nykytilan arviointi	9	1.1. Laki kaupunkien satamanpitoon liittyvien erioikeuksien kumoamisesta	16
2.3.1. Lainsäädännölliset eroavuudet kunnallisen ja yksityisen satamatoiminnan harjoittamisessa	9	1.2. Laki yksityisistä yleisistä satamista	17
2.3.2. Lainsäädännön kehittämistarpeista valtion näkökulmasta	10	1.3. Laki kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista annetun lain muuttamisesta	20
2.3.3. Lainsäädännön kehittämistarpeista kunnallisen satamatoiminnan yhtiöittämisen kannalta	10	2. Voimaantulo	20
2.3.4. Lainsäädännön kehittämistarpeista kilpailulainsäädännön näkökulmasta	11	3. Säättämisjärjestys	21
2.3.5. Kaupunkien satamanpitoon liittyvät erioikeudet	11	LAKIEHDOTUKSET	22
		1. Laki kaupunkien satamanpitoon liittyvien erioikeuksien kumoamisesta	22
		2. Laki yksityisistä yleisistä satamista	22
		3. Laki kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista annetun lain muuttamisesta	23
		LIITE.....	24
		Rinnakkaistekstit	24
		3. Laki kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista annetun lain muuttamisesta ..	24

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Suomessa toimii tällä hetkellä sekä kunnallisia että yksityisiä satamia. Kaikki 31 yleistä satamaa ovat kunnallisia. Nämä satamat toimivat myös tullilaissa (573/78) mainittuina yleisinä liikennepaikkoina. Kunnalliset satamat toimivat yleensä kunnallisina liikelaitoksina, joten niiden toiminta on sidoksissa kunnan budjettitalouteen. Suomeen ei toistaiseksi ole perustettu kunnallisia satamayhtiöitä. Pienemmät kunnalliset satamat voivat toimia kiinteämmässä yhteydessä muuhun kunnallishallintoon, esimerkiksi osana kunnan teknistä virastoa. Kunnat eivät yleensä harjoita ahtaus- tai huolintatoimintaa eivätkä ne ole mukana tällaista toimintaa harjoittavissa yhtiöissäkään.

Myös valtio on aiemmin harjoittanut satamatoimintaa. Hangon valtionsatama oli sotien jälkeen Suomen ainoa valtion omistama yleinen satama, joka oli aikoinaan perustettu lähinnä talviliikennettä varten. Vuonna 1973 säädetyllä lailla (23/74) valtion omistama satama-alue luovutettiin Hangon kaupungille.

Kunnallisten satamien ohella Suomessa toimii 13 merkittävää yksityistä teollisuussatamaa. Teollisuussatamien kautta kulkee pääasiassa vain asianomaisen teollisuuslaitoksen omaa liikennettä. Teollisuussatamista osa toimii osakeyhtiömuotoisina. Teollisuussatamien lisäksi maassamme toimii pienehköjä yksityisiä lastauspaikkoja (noin 30–40 kappaletta).

Ulkomaanliikennettä palvelee noin 60 satamaa. Ulkomaanliikenteen osalta toiminta on keskittynyt siten, että 10 suurinta ulkomaanliikenteen satamaa välittää lähes 80 prosenttia liikenteestä. Mikäli tarkasteluun otetaan mukaan 20 suurinta ulkomaanliikenteen satamaa, nämä huolehtivat liikenteestä noin 95-prosenttisesti.

Viime vuosina eräät yksityiset teollisuussatamat ovat avanneet laiturinsa myös yleiselle liikenteelle (Joutsenon Hakolahti ja Enso-Gutzeit Oy:n Vuoksen satama).

Satama-asiat siirrettiin vuonna 1983 kauppa- ja teollisuusministeriöstä liikenneministeriölle. Tuossa vaiheessa satama-asioista jäivät vielä sisäasiainministeriölle satamajärjestys- ja satamamaksuasiat. Sisäasiainministeriön hallinnonalalta satamajärjestysten vahvistamista kos-

kevat asiat poistettiin vuonna 1985. Tämän jälkeen satamajärjestysten vahvistaminen on kuulunut lääninhallituksen toimivaltaan. Julkisoikeudellisten liikennemaksujen alistamisvelvollisuus poistettiin kokonaisuudessaan vuoden 1987 alusta lukien.

Valtioneuvosto asetti vuonna 1985 liikenneministeriön alaisuuteen satama-asiain neuvottelukunnan (SANKA), jolle annettiin tehtäväksi muun ohella laatia satamien kehittämisohjelma. Neuvottelukunta sai valmiiksi vuoden 1988 lopussa ensimmäisen valtakunnallisen satamien kehittämissuunnitelman, Satamien kehittämisohjelman (komiteanmietintö 1988:47).

Kehittämisohjelman mukaan valtion satamapolitiikan toimintaperiaatteena on antaa markkinavoimien vaikuttaa vapaasti siten, että keskitettyä ohjausta käytetään vain välttämättömässä määrin ja silloinkin lähinnä infrarakenteen kehittämiseksi.

Satama-asiain neuvottelukunnan mielestä Suomessa ei sinänsä ole tarvetta rakentaa uusia satamia, koska nykyiset ja tekeillä olevat satamat turvaavat valtakunnalliset tarpeet. Sen sijaan neuvottelukunta on kehittämisohjelmassaan suosittanut yksityisten satamien ja satamayhtiöiden toimintaa ja vastuuseen liittyvien toiminnallisten ja lainsäädännöllisten ongelmien selvittämistä verrattuna erityisesti kunnallisiin satamiin. Lisäksi kehittämisohjelmassa on huomautettu, että Euroopan yhdentymiskehitys edellyttää Suomenkin satamatoiminnan kehityksen seuranta- ja vaikutusten analysointia.

Liikenneministeriössä on katsottu tärkeäksi yleisen satamatoiminnan lainsäädännöllisen pohjan järjestäminen siten, että myös yksityinen yhtiö tai muu yksityinen taho kunnan ohella voisi toimia sataman pitäjänä. Tällöin on jouduttu myös kiinnittämään huomiota siihen, miten niin sanottujen vanhojen kaupunkien erioikeus sataman pitämiseen vaikuttaa yksityisen tahon oikeuteen sataman pitämiseen. Nämä erioikeudet ovat olleet vaikuttamassa myös eräissä tapauksissa satamien perimien maksujen oikeellisuutta harkittaessa.

Jäljempänä esitettyjen eräiden lainsäädännöllisten epäselvyyksien ja tulkinnanvaraisuuksien poistamiseksi on tarpeen ryhtyä tässä esityksessä ehdotettuihin lainsäädäntötoimiin.

2. Nykytila

2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

2.1.1. Kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista annetut säädökset

Yleinen satama voidaan määritellä sellaiseksi satamaksi, joka välittää kaikkea sataman olosuhteisiin soveltuvaa liikennettä rajoittamatta sataman käyttöä tai satamapalveluiden tarjontaa muutoin kuin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kannalta välttämättömistä syistä.

Yleistä satamatoimintaa voisivat siten periaatteessa harjoittaa kunta, kunnallinen satamayhtiö sekä muu satamanpitäjä (yksityinen). Yleistä satamatoimintaa voisi harjoittaa myös valtio, mutta tätä vaihtoehtoa ei ole tässä esityksessä tarkemmin käsitelty.

Määritelmän mukainen yleinen satamatoiminta ei edellytä, että satama tarjoaisi sekä matkustaja- että tavaraliikenteen palveluja. Ratkaisevampi kriteeri onkin, että yleisen satamatoiminnan harjoittaja ei etukäteen rajoita millään tavoin satamapalvelujen tarjontaa, elleivät rajoitukset sitten johdu sataman olosuhteista tai turvallisuustekijöistä.

Yleisen sataman määritelmää ei sisälly voimassa olevaan kunnallislakiin (953/76). Kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista annettu laki tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 1977 samanaikaisesti uuden kunnallislain kanssa. Kun satamajärjestyksistä säädettiin näin erillisellä lailla, kunnallislain 10 §:n soveltamisalaa rajoitettiin aikaisemmin voimassa olleeseen vuoden 1948 kunnallislakiin (642/48) verrattuna siten, että uuden kunnallislain 10 §:n mukaan kunnanvaltuuston oikeus hyväksyä yleisiä järjestyssääntöjä rajoittuu vain yleisen järjestyksen ja turvallisuuden edistämiseen.

Vuoden 1948 kunnallislain 12 §:n mukaan kunnanvaltuusto saattoi hyväksyä kunnallissääntöjä siveellisyyden, raittiuden, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden, terveydenhoidon ja

satamaolojen edistämiseksi kunnassa sekä näiden sääntöjen rikkomisesta sopivia uhkasakkoja. Satamaoloja koskeva kunnallissääntö oli alistettava sisäasiainministeriön vahvistettavaksi.

Vuoden 1948 kunnallislain perusteella satamaoloja koskevien kunnallissääntöjen vahvistaminen oli mahdollista vain niihin kuntiin, joissa oli yleisiä satamia. Kunnan harjoittaman satamatoiminnan katsottiin kuuluvan lain 4 §:ssä määriteltyyn kunnan yleiseen toimialaan. Satamanpitoa ja satamatoiminnan harjoittamista pidettiin siis kunnan yhteisenä talous-, järjestyks- tai muuna asiana.

Oikeuskirjallisuudessa satamatoimintana harjoitetun liiketoiminnan kuulumista kunnan yleiseen toimialaan perusteltiin erityisesti sillä, että kysymys oli teknisen infrastruktuurin ylläpitotehtävästä. Toisaalta yleiseen toimialaan kuulumisen edellytyksenä pidettiin sitä, että satamatoiminnan ja muun tämänkaltaisen toiminnan — esimerkiksi lentokenttätöiminnan — päätarkoituksena ei ollut voiton tavoittelu, vaan kunnan jäsenten yhteisten tarpeiden tyydyttäminen.

Vuoden 1948 kunnallislaki oli ensimmäinen sekä maalaiskuntia että kaupunkia koskenut kunnallislaki. Itsenäistymisen jälkeisenä kautena olivat voimassa vuoden 1917 kunnallislait erikseen maalaiskuntia ja erikseen kaupunkia varten. Kaupunkien kunnallislain 41 §:ssä säädettiin siitä järjestyksestä, jolla kaupunkiin voitiin vahvistaa taksoja julkisten maksujen, muun ohella liikennemaksujen ja satamamaksujen, perimiseksi. Säännöksen mukaan kaupunginvaltuuston päätösvaltaan kuului tehdä ehdotuksia uusista tai lisätyistä maksuista yleisestä liikenteestä, niinkuin tie-, silta-, satamaja lauttarahoista ynnä muista sellaisista. Valtuuston päätös oli alistettava valtioneuvoston tutkittavaksi ja vahvistettavaksi.

Tätä säännöstä tulkittiin 1900-luvun alkupuolen oikeuskirjallisuudessa siten, että kaupungeilla oli erioikeus sataman pitämiseen ja ettei satamaa voitu julkisoikeudellisessa mielessä perustaa maalaiskuntaan. Sen sijaan satama katsottiin voitavan perustaa myös taajaväkiseen yhdyskuntaan ja kauppalan, sillä 15 päivänä kesäkuuta 1898 annetun taajaväkisten maalaisyhdyskuntain järjestämistä eräissä tapauksissa koskevan asetuksen 2 §:n mukaan taajaväkiseen yhdyskuntaan voitiin valtioneuvoston (senaatin talousosaston) päätöksellä vahvistaa erityisiä ohjeita muun ohella satama-

oloja varten eli satamajärjestys. Mikäli maalaiskuntaan perustettiin satama, tällaisen sataman katsottiin jäävän kokonaan yksityisoikeudellisten säännösten varaan.

Kysymys satamamaksujen ja satamajärjestysten oikeusperusteesta kunnallislainsäädännössä kietoutui oikeuskirjallisuudessa yhteen sen kysymyksen kanssa, oliko vuoden 1919 hallitusmuodossa turvattujen niin sanottujen vanhojen kaupunkien erioikeuksien sisältönä pidettävä oikeutta yleisen sataman ylläpitoon. Kysymys erioikeuksien tarkasta merkityksestä ja sisällöstä jäi kuitenkin vähemmälle huomiolle, kun kunnallislainsäädännön muutoksin yleisen satamatoiminnan harjoittamisen katsottiin sinällään kuuluvan kaikille kunnille.

Vuoden 1948 kunnallislakiin säännös satamamaksujen vahvistamisesta otettiin samansisältöisenä kuin se oli ollut vuoden 1917 kaupunkien kunnallislaisissa. Myöhemmässä oikeuskirjallisuudessa ja lainvalmisteluaineistossa, esimerkiksi Kuuskosken kunnallislainsäädännön kommentaariteoksissa ja vuonna 1967 julkaistussa Satama- ja liikennemaksukomitean mietinnössä (komiteanmietintö 1967: A5), vuoden 1917 kaupunkien kunnallislain 41 §:ää ja vuoden 1948 kunnallislain 107 §:ää on tulkittu rajoitetummin toteamalla, että säännösten sisältönä ei ollut satamamaksujen oikeusperusteen vaan käsittelyjärjestyksen vahvistaminen.

Vuoden 1948 kunnallislaisissa 107 §:ää muutettiin vasta vuonna 1958 koskemaan kunta- muodosta riippumatta kunnanvaltuuston päätöstä satamamaksuista. Lainmuutoksen hallituksen esityksen perustelut (HE 166/1957 vp.) kuvaavat hyvin, että satamamaksujen oikeusperusteeksi katsottiin tuolloin vuoden 1919 hallitusmuodossa turvattujen niin sanottujen vanhojen kaupunkien erioikeuksien sijasta kunnallislainsäädännön suomat mahdollisuudet harjoittaa satamatoimintaa kunnan yleiseen toimialaan kuuluvana. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan maalaiskunnille tuli antaa oikeus satamamaksujen ja liikennemaksujen kantamiseen, sillä "... näistä syistä kunnallislain suomia oikeuksia satama- ja liikennemaksujen kantamiseen olisi laajennettava myös maalaiskuntia koskeviksi".

7 §:ssä erotellaan käsitteellisesti kulkuväylään liittyvä yleinen lastaus- tai ankkuroimispaikka sekä yleinen satama ja kulkuväylään liittyvä yksityinen lastaus- tai ankkuroimispaikka ja yksityinen satama.

Vesilaissa käytetään yksityisen ja yleisen sataman tai lastaus- ja ankkuroimispaikan käsitteitä osana yleisempää vesirakentamista koskevaa lupajärjestelmää. Lupajärjestelmän soveltamisen kannalta on keskeistä sen selvittäminen, millaisia ympäristövaikutuksia aiotulla rakennushankkeella on ja vaatiiko hankkeen toteuttaminen yleisen edun vuoksi puuttumista muiden suojattuihin yksityisiin etuihin. Nämä lähtökohdat huomioon ottaen voidaan todeta, että vesilain mukaisen yleisen sataman määrittelyn ei tarvitse vastata yleisen sataman toiminnallista määritelmää mahdollisessa uudessa yleistä satamatoimintaa koskevassa laissa.

2.1.3. Yleisen ja yksityisen sataman määrittelystä väylänpidon vastuukysymyksenä

Vesilain 4 luvun 5 §:n mukaan valtio tai muu yleisen kulkuväylän kuntoonpanija saa sovituaan asiasta alueen omistajan kanssa pysyvästi asettaa vesistöön tai sen rannalle merenkulun turvalaitteita, kuten viittoja, merkkejä ja loistoja, sekä poistaa turvalaitteiden näkymistä haittaavia esteitä. Mikäli asiasta ei ole sovittu, valtion tai muun yleisen kulkuväylän kuntoonpanijan on haettava vesioikeudelta lupaa turvalaitteen asettamiseen. Luvan myöntämiseen sovelletaan eräin poikkeuksin vesistöön rakentamista koskevia säännöksiä.

Vesilain 4 luvun 3 §:n momentin mukaan turvallisuuslaitteiden rakentamisesta yleiseen paikallisväylään on vesilain säännösten lisäksi voimassa, mitä merenkulun turvallisuuslaitteista on erikseen säädetty. Turvalaitteista on säädetty tarkemmin vesikulkuväylien merkitsemisestä annetussa asetuksessa (846/79).

Mainitun asetuksen mukaan merenkulkuhallitus huolehtii valtion puolesta julkisten kulkuväylien vesiliikenteelle tarpeellisista turvalaitteista, jollei erikseen ole toisin säädetty.

Väylien kunnossapidon ja turvallisuudesta huolehtimisen osalta vastuuraja valtion ja satamanpitäjän osalta määräytyy yleensä sen mukaan, miten satamajärjestyksessä on määriteltä sataman vesialueen raja. Satamajärjestysten mukaan satama-alueeseen kuuluvan maan alueen rajat määrätään puolestaan valtuuston

2.1.2. Vesilainsäädäntö

Vesilain (264/61) 4 luvussa säädetään kulkuväylistä ja muista vesiliikennealueista. Luvun

päätöksellä. Satamajärjestyksen mukaisella satama-alueella valtio ei vastaa väylän kunnossapidosta eikä turvalaitteista, joten satamanpitäjän tulee satama-alueella rakentaa ja hoitaa myös satama-alueen merenkulun turvalaitteet.

Merenkulkuhallitus on edellyttänyt, että satama-alueeseen tulee sisällyttää vähintään kaikki sataman laiturit suojarakenteineen sekä alusten kääntö- ja odotuspaikat. Mikäli satamalla ei ole hallinnollista rajaa (satamajärjestystä) tai satama-alue on vahvistettu liian suppeaksi, kustannusrajaksi valtion ja sataman välillä sovitaan vastaavien periaatteiden mukaan valtion väylän raja.

Yksityisten satamien osalta vastuu- ja kunnossapitokysymykset määritellään sopimusteitse. Yksityisen sataman sijainnista riippuen yksityisen satamanpitäjän sopimuskumppaneina voivat olla joko kunta tai valtio tai mahdollisesti molemmat.

Väylänpidon vastuukysymysten ratkaiseminen ei edellytä muutoksia edellä käsiteltyihin säännöksiin, vaikka yksityisiä satamia vastaisuudessa käytettäisiinkin yleiseen liikenteeseen.

2.1.4. Yleinen ja yksityinen satama tullilainsäädännössä

Tullilain 3 §:n mukaan ulkomaanliikenne on sallittu vain tulliteitä pitkin *yleisten liikennepaikkojen* kautta. Lain mukaan tulliteistä ja yleisistä liikennepaikoista säädetään tarkemmin asetuksella. Lisäksi lain 3 §:n 2 momentin mukaan piiritullikamari voi erityisistä syistä ja asettamillaan ehdoilla määrätä, että ulkomaanliikenne voi tapahtua muualtakin kuin mitä 1 momentissa on säädetty.

Tulliasetuksen (574/78) 1 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan tulliteitä ovat merellä viralliset ulkomaanliikenteelle tarkoitetut kulkuväylät *yleisiin satamiin*. Saman säännöksen mukaan tullihallitus julkaisee muun ohella merenkulkuhallitusta kuultuaan yksityiskohtaisen luettelon ulkomaanliikenteelle tarkoitetuista kulkuväylistä merellä.

Tulliasetuksen 3 §:n mukaan liikennepaikka on yleinen, jos se on tarkoitettu yleiseen käyttöön, sen kautta tapahtuva liikenne on jatkuvaa sekä jos liikenteen määrä edellyttää liikennepaikalle tullihallintoa varten pysyvästi henkilökuntaa. Tullihallitus julkaisee yleisistä liikennepaikoista yksityiskohtaisen luettelon.

Kunnalliset satamat ovat yleensä myös yleisiä liikennepaikkoja.

Mikäli piiritullikamari hyväksyy ulkomaanliikennettä tapahtuvan muuhun kuin tulliasetuksen 3 §:n 1 momentissa mainittuun yleiseen liikennepaikkaan, piiritullikamarin on sisällytettävä lupapäätöksensä ehdoksi tarpeelliset määräykset tullivalvonnasta ja tulliselvityksestä. Käytännössä piiritullikamari on myöntänyt tulliasetuksen 3 §:ssä tarkoitettuja lupia muun ohella niissä tapauksissa, joissa raaka-aineita tuodaan suoraan teollisuuslaitoksen omaan satamaan.

Yleisessä liikennepaikassa ei peritä tullaustoimenpiteistä erillistä maksua. Sen sijaan luvanvaraisesti toimivissa yksityisissä satamissa peritään tullauksesta korvausta valtion maksu-
rustelain (150/92) mukaisesti.

Tullilainsäädäntöön ei ole tarpeen lisätä yksityisen sataman määritelmää. Mikäli määritelmää pidetään tarpeellisena, tällainen lainsäädäntötoimi on parhaiten toteutettavissa harkittaessa muutoin tullilainsäädännön uudistamista. Yleisen satamaliikenteen laajempi harjoittaminen ei edellytä tässä vaiheessa tullilainsäädäntöön muitakaan muutoksia.

2.1.5. Satamat ympäristön suunnittelua koskevassa lainsäädännössä

Satama-alueet voidaan ottaa aluevarauksina huomioon rakennuslain (370/58) mukaisissa kaavoissa ja satama-alueen rakenteet saattavat olla rakennuslain mukaisesti luvanvaraisia hankkeita joko rakennuslupaa tai toimenpidelupaa vaativina.

Rakennuslain mukaisessa kaavajärjestelmässä satama-alueilla on merkitystä lähinnä seutukaavojen, yleiskaavojen sekä asema- ja rakennuskaavojen osalta. Yksityiskohtaisista kaavamuodoista rantakaavalla ei voida yleensä järjestää muita kuin yksityisluontoisia, suppeahkoja satama-alueita esimerkiksi huvi- tai pienveneitä varten.

Yleisen ja yksityisen sataman erottelulla on merkitystä rakennuslain järjestelmässä lähinnä siinä suhteessa, voidaanko satamavarausten toteuttamiseen käyttää lunastusta, tarkemmin sanottuna voidaanko yleiseen satamatoimintaan osoitettu aluevaraus toteuttaa lunastuksella myös silloin, kun toiminnanharjoittaja on luonteeltaan yksityinen oikeushenkilö. Yksityisen yleisen sataman pitäjän osalta voidaan

kuitenkin satamavaruksen toteuttamiseksi käyttää viime kädessä erikseen myönnettävää lunastuslupaa, sillä lunastuslainsäädännön mukaan lunastusoikeus voidaan myöntää myös muulle kuin julkisyhteisölle yleisen tarkoituksen toteuttamiseksi.

2.1.6. Satamatoiminta kilpailu- ja elinkeinolainsäädännössä

Kilpailunrajoituksista annetun lain (480/92) säännöksiä elinkeinonharjoittajasta voidaan soveltaa myös kuntaan yleisen sataman ylläpitäjänä. Jos kunnalla on ainoa kunnan alueella toimiva satama, kuntaan voidaan soveltaa lain 3 §:n 2 momentin säännöstä määräävästä markkina-asetmasta sekä säännöksiä niistä seuraamuksista, joita määräävän markkina-asetman väärinkäytöstä voi seurata. Tässä suhteessa voidaan viitata Korkeimman hallinto-oikeuden 30 päivänä elokuuta 1993 antamaan päätökseen, joka koskee Helsingin kaupungin satamalaitoksen perimien matkustajamaksujen korottamista vuoden 1993 alusta lukien.

Elinkeinoon harjoittamisen oikeudesta annettu laki, jäljempänä elinkeinolaki, rakentuu elinkeinovapauden periaatteelle.

Useat erilaiset syyt — esimerkiksi turvallisuusnäkökohdat, yleisen järjestyksen säilyttäminen ja tietyillä aloilla ilmenneet epäkohdat — ovat vaikuttaneet siihen, että elinkeinovapauden periaatetta ei ole voitu toteuttaa täydellisenä. Lain 3 §:ssä mainitaan joukko niin sanottuja ohjesääntöisiä elinkeinoja, joiden harjoittamisesta on säädetty erikseen lailla tai asetuksella.

Suurin osa 3 §:ssä mainituista ohjesääntöisistä elinkeinoista on luvanvaraisia elinkeinoja. Luvanvaraisen elinkeinon harjoittamiseen on saatava asianomaisen viranomaisen erikseen myöntämä lupa. Toimilupien myöntäminen perustuu yleensä viranomaisen yksittäistapauksittain suorittamaan oikeusharkintaan. Jos toimiluvan myöntämisen yhteydessä viranomaisen tulee ottaa huomioon, onko luvan myöntäminen tarpeellista tai tarkoituksenmukaista yleisen edun kannalta, elinkeinolaki toimii tosiasiassa vapaata kilpailutilannetta rajoittavasti.

Satamatoiminnan harjoittamista ei ole otettu mukaan ohjesääntöisten elinkeinojen luetteloon, joten elinkeinolaki ei tässä suhteessa merkitse alalle pääsyn rajoitusta. Satamassa suoritettaviin toimintoihin elinkeinolailla on

sikäli vaikutusta, että eräät lain 3 §:ssä mainitut ohjesääntöiset elinkeinot koskevat eräiden aineiden varastointia.

2.1.7. Satamia koskevat säännökset muussa lainsäädännössä

Satama mainitaan yli 150 säännöksessä. Näissä säännöksissä ei missään ole määritelty, mitä satamalla tarkoitetaan.

Säännösten soveltamisen kannalta ei yleensä ole merkitystä sillä, onko kysymyksessä yleinen vai yksityinen satama. Satamatoimintojen luonne vaatiikin omistajan oikeusasemasta tai sataman hallintomuodosta riippumatonta samanlaista sääntelyä.

Satamatoimintaa koskevat säännökset voivat olla sellaisia, ettei tiettyä lakia tai muuta säädöstä sovelleta kyseiseen toimintaan. Eräät säännökset saattavat toisaalta asettaa erityisvaatimuksia satamassa työskentelevien, siellä liikkuvien tai satamassa harjoitettavan toiminnan turvallisuuden takaamiseksi, kuten vaarallisten aineiden varastointia, lastausta ja muuta käsittelyä koskevat säännökset.

2.2. Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö

2.2.1. Euroopan yhteisöjen satamapolitiikka

Euroopan talousalueeseen (ETA) kuuluvien maiden merkitys Suomen ulkomaankaupassa on keskeinen. Satamatoimintojen harmonisoinnin osalta Euroopan yhteisöissä (EY) ei toistaiseksi ole edetty juuri laisinkaan. Satamapolitiittien asioiden valmistelemiseksi komissio perusti vuonna 1972 satamatyöryhmän (Port Working Group), jonka jäseninä ovat yhteisömaiden suurten satamien edustajat. Port Working Group on laatinut satamien tilanteesta laajan selvityksen. Ensimmäinen raportti julkistettiin vuonna 1977 sekä uudistettu ja laajennettu raportti marraskuussa 1986.

Satamatyöryhmän selvityksen tavoitteena on ollut määritellä satamatoimintoihin liittyvää terminologiaa sekä kuvata jäsenmaiden satamien senhetkisiä organisatorisia rakenteita, satamatoimintojen vastuunjakoa julkisten ja yksityisten toimielinten välillä, satamien operatiivista toimintaa, satamien rahoitusta ja taksoitusta sekä satamatilastointia. Raportissa on

varsin perusteellisesti käsitelty edellä mainittuja seikkoja, mutta raportti ei sisällä satamapolitiisia kannanottoja eikä toimenpide-ehdotuksia.

EY:ssä on aloitettu yleiseurooppalaisten liikenneverkostojen (Trans-European Networks) suunnittelu jokaiselle liikennemuodolle. Tähän työhön liittyen myös yhteisen eurooppalaisen satamapolitiikan tarve kasvaa. Lisäksi on huomattava, että Suomen ja Euroopan Unionin jäsenyysneuvotteluissa on sovittu Suomen liittymissopimuksen loppuasiakirjaan sisällytettävästä yhteisestä julistuksesta, jossa todetaan meriyhteyksien tärkeys Suomelle maantieteellisestä asemastamme johtuen sekä se, että niitä on hankala turvata ilmasto-olosuhteista johtuen. Näin ollen meriyhteyksien ylläpito ja kehittäminen Unionin kanssa otetaan huomioon Unionin aloitteissa, kuten yleiseurooppalaisten verkostojen kehittämisessä Pohjois-Euroopassa.

2.2.2. Satamalainsäädäntö Ruotsissa, Tanskassa, Norjassa ja Isossa-Britanniassa

Ruotsi

Ruotsissa on voimassa laki yleisten kulkuväylien ja satamien perustamisesta, laajentamisesta ja lakkauttamisesta (1983:293). Lain mukaan yleinen satama voidaan perustaa ja sitä laajentaa, jos yleisellä satamalla on olennaista merkitystä yleisen liikenteen harjoittamiselle ja liikenneverkostolle.

Kunnat omistavat Ruotsin satamista noin 90 prosenttia. Tämän lisäksi yksityisillä teollisuuslaitoksilla on omia satamia. Tukholmassa ja Malmössä satamatoimintaa harjoittaa kunnan ja osakeyhtiön muodostama sekayhtiö. Satamatoiminta on järjestetty osakeyhtiöksi muun ohella Göteborgissa, Wallhamnissa, Lindköpingissä, Helsingborgissa, Oskarshamnissa, Oxelösundissa ja Köpingissä.

Satamanpitäjä vastaa satama-alueella laiturit, varasto- ja väyläinvestoinneista. Valtio vastaa puolestaan meriväylistä satama-alueen ulkopuolelle ja satamaan tulevista kuljetusteistä joko yksin tai yhdessä kunnan kanssa.

Satamamaksuista päättäminen kuuluu kunnalle, kuitenkin kustannusvastaavuusperiaatteen rajoittamana.

Tanska

Tanskassa on tullut voimaan laki liikennesa-

tamista vuoden 1991 alussa. Lain perustelujen mukaan lain säätämällä on haluttu edistää kilpailua luopumalla keskitetysti määrätyistä alus- ja tavaramaksuista sekä valtion suorittamasta investointien valvonnasta. Liikennesataman perustaminen vaatii liikenneministerin luvan. Lupamenettely korvaa sataman laajentamista ja sataman rakentamista koskevan vesioikeudellisen lupamenettelyn. Muiden kuin liikennesatamien perustamiseen tarvitaan vesioikeudellinen lupa.

Tanskan satamat ovat pääosin kunnallisia yrityksiä. Yksityissatamat ovat yleensä yhden yrityksen omistamia ja palvelevat tämän yrityksen tarpeita. Myös valtio voi harjoittaa satamatoimintaa. Tanskassa on aikaisemmin pidetty kilpailun rajoittamiseksi tarpeellisenä vahvistaa satamille yhtenäiset taksat. Yhtenäisestä taksajärjestelmästä on luovuttu uuden liikennesatamalain myötä.

Tanskan satamien tavaraliikenteestä 65 prosenttia tapahtuu julkisesti valvottujen satamien kautta ja 35 prosenttia yksityisten satamien kautta. Yksityisten satamien toiminta Tanskassa vastaa pitkälti suomalaisten yksityissatamien toimintaa.

Norja

Norjassa satamatoiminta on kehittynyt valtion harjoittamasta satamatoiminnasta toiminnaksi, jossa pääpaino on kunnallisilla satamilta. Satamat ovat nykyisin pääosin kuntien omistuksessa. Kunnalliset satamat, joita on kaikkiaan 59, ovat avoinna kaikelle liikenteelle. Pienempiä kunnallisia satamia tai lastauspaikkoja käytetään tavaraliikennekuljetuksiin. Kunnat voivat lisäksi omistaa pienvenesatamia ja laitureita valtion rakentamissa kalastussatamissa.

Kunnat omistavat laiturit, varastot ja muun infrastruktuurin, jota vuokrataan sataman käyttäjille. Kunnallinen satamahallinto omistaa myös satamanosturit. Huolitsijat omistavat yleensä muun tarvittavan tavarankäsittelylaitteiston.

Norjassa on voimassa satama- ja väylälaki vuodelta 1984, jonka mukaan valtion päätösvaltaa satamien osalta käyttää Kystverket -niminen virasto paikallisine toimielimineen. Kystverket hyväksyy sellaiset kunnalliset satamaa koskevat määräykset, joiden rikkominen on säädetty rangaistavaksi. Turvattaessa oi-

keutta vapaaseen kulkuun tarvitaan myös viranomaisen hyväksymistä. Kunnan satamahalinnon pääpiirteet on säädetty tässä laissa. Kunnan hallinto päättää satamamaksuista, joita voidaan käyttää ainoastaan sataman toiminnan ylläpitoon ja edistämiseen, minkä lisäksi valtion keskushallinto voi erikseen määrätä satamamaksujen käyttöä tarkoituksesta.

Iso-Britannia

Brittein saarilla on kaikkiaan yli 300 satamaa. Taloudellisesti merkittäviä satamia on noin 100. Satamia on periaatteessa kolmenlaisia: yksityisiä, puolijulkisia "trusti-satamia" (trust ports) ja kunnallisia satamia. Ulkomaan liikenteestä kulkee yksityisten satamien kautta noin 55 %, trustisatamien kautta noin 35 % ja kunnallisten satamien kautta noin 10 %.

Pääosa yksityisistä satamista on aikaisemmin ollut valtion omistamia. Satamat muuttuivat yksityisiksi 1980-luvulla yhtiöittämisen kautta. Näiden satamien lisäksi maassa on muutamia alunperinkin yksityisessä omistuksessa olleita satamia, joista merkittävin on Felixstowen satama. Yksityiset satamat ovat lähinnä irtotavarasatamia.

Suurin valtion aiemmin omistama satamaryhmä on vuonna 1981 yhtiötetty Associated British Ports. Näillä satamilla on yhteinen holding-yhtiö, joka hoitaa satamayhtiöiden puolesta eräitä näille kuuluvia tehtäviä. Valtio omisti aiemmin myös Sealink Harbours Ltd-nimisen yhtiön omistamat kolme satamaa.

Kaikkien edellä mainittujen satamien yksityistämisestä annettiin lait vuosina 1983–84. Yksityistäminen tapahtui käytännössä 1985–86. Associated British Ports-ryhmään kuuluvat satamat säilyttivät konsernin luonteensa myös yksityistämisen yhteydessä.

Valtio omistaa edelleen neljä pienehköä Englannin kanaalin rannalla sijaitsevaa BWB:n (British Waterways Board) alaisuuteen kuuluvaa satamaa. Näitä ei ole yhtiötetty eikä yksityistetty.

Yksityisten yleisten satamien ohella Isossa-Britanniassa on joukko teollisuussatamia, jotka on perustettu asianomaisen teollisuuslaitoksen omaa liikennettä varten.

Isossa-Britanniassa ei ole satamatoimintaa kokonaisuudessaan koskevaa lainsäädäntöä. Joissakin laeissa on satamatoimintaa koskevia yksittäisiä säännöksiä. Satamia koskevat sään-

nökset sisältyvät pääosin kutakin satamaa tai satamaryhmää koskevaan lakiin tai paikallisiin säädöksiin. Nämä lait ja paikalliset säännökset ovat sisällöltään jossain määrin samansuuntaisia.

Yksityiset yleiset satamat on perustettu antamalla kussakin tapauksessa asianomaista satamaa koskeva laki. Tietävästi viimeisin tällainen on annettu vuonna 1971, jolloin perustettiin Merseyn satama. Lakiin on yleensä sisällytetty paitsi oikeutus yleisen sataman perustamiseen myös säännöksiä satamanpitoon liittyvistä velvoitteista sekä oikeuksista.

Uusien yksityisten yleisten satamien perustaminen on Isossa-Britanniassa käytännössä erittäin vaikeaa. Yksityisen yleisen sataman perustamista koskevan lain aikaansaamista pidetään mahdollisena vain aivan poikkeustapauksissa. Jos yksityinen satama sijaitsee muun sataman satama-alueella, edellyttää sataman perustaminen myös paikallishallinnon lupaa.

2.3. Nykytilan arviointi

2.3.1. Lainsäädännölliset eroavuudet kunnallisen ja yksityisen satamatoiminnan harjoittamisessa

Kunnallisen satamatoiminnan harjoittaminen ja yksityisen satamatoiminnan harjoittaminen eivät voimassa olevan lainsäädännön mukaan ole keskenään täysin samanarvoisia vaihtoehtoja. Yksityiseen satamaan ei voida vahvistaa kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista annetussa laissa (955/76) tarkoitettua satamajärjestyä eikä yksityisessä satamassa voida periä julkisoikeudellisia liikennemaksuja. Kunnallisessa yleisessä satamassa peritään julkisoikeudellisten maksujen lisäksi yksityisoikeudellisia maksuja.

Lainsäädännöllisten erojen käytännön merkitys ei kuitenkaan ole suuri satamatoimintaa koskevan muun lainsäädännön alan laajentumisen ja monipuolistumisen. Kunnallisten satamien satamajärjestyksissä on yleensä määritelty, miten aluksista annettavat ilmoitukset vastaanotetaan, miten alukset sijoitetaan satamaan ja miten alusten purkaus, laastus ja tavaroiden varastointi satama-alueella suoritetaan. Kunnallisiin satamajärjestyksiin sisältyy myös määräyksiä sataman ja sen ympäristön suojelemisesta. Yksityisiin satamiin on vastaavasti hyväksytty omia säännöstöjä toiminnan yksityis-

kohtaisesta järjestämisestä. Yksityisessä satamassa harjoitetun toiminnan luonteesta johtuen yksityisen sataman satamajärjestyksen määräykset voivat olla hyvinkin yksityiskohtaisia, esimerkiksi öljysatamien määräykset.

Lainsäädännössä yksityiset satamat ovat eräin vähäisin poikkeuksin rinnastettavissa kunnallisiin satamiin. Yhdenmukaisuus ulottuu myös satamien perustamiseen ja rakentamiseen, sillä vesilain lupajärjestelmä ja rakennuslain maankäyttölinen suunnittelujärjestelmä ovat sovellettavissa niin yksityisiin kuin kunnallisiin satamiin. Kun ainoastaan kunnallisia satamia on tähän asti pidetty yleisinä satamina, rakennuslainsäädännön mukainen satama-alueiden lunastusmahdollisuus on ollut sovellettavissa vain kunnallisten satamien perustamisessa. Jos yleistä satamatoimintaa harjoittaa yksityinen satamayhtiö, sataman perustaminen — ja samalla laajentaminen — edellyttää lähtökohtaisesti erillistä lunastuslupaa.

2.3.2. Lainsäädännön kehittämistarpeista valtion näkökulmasta

Kehitys muissa pohjoismaissa osoittaa yleisesti, että valtion kunnallisen satamatoiminnan harjoittamiseen kohdistuvaa valvontaa on vähennetty. Valvontavaltaa on vähennetty erityisesti satamissa perittävien maksujen sekä satamatoiminnan investointien osalta. Sen sijaan sama vertailu osoittaa, että yleiseen liikenteeseen käytettävien satamien perustamisen osalta valtion valvonta on säilytetty. Valvontavallan säilyttämiseksi yleisten satamien perustamisesta säädetään joko vesilainsäädännössä kuten Ruotsissa ja Norjassa tai erityisessä satamalaisissa kuten Tanskassa.

Valtion valvontavallan näkökulmasta kysymys satamien toiminnasta liittyy yleisempiin kysymyksiin, kuten Suomen kauppapoliittisen aseman ja kilpailukyvyyn turvaamiseen, tasapainoisen aluepolitiikan harjoittamiseen sekä tarvittavan kuljetuksellisen infrastruktuurin kehittämiseen ja ylläpitämiseen.

Edellä mainitussa satamien kehittämisohjelmassa, joka on laadittu ottamalla huomioon ensisijaisesti kuljetustaloudelliset näkökohdat, on katsottu muun ohella, että Suomessa on satamakapasiteettia tarpeeksi valmiina tai saatavissa nykyisiin satamiin. Kehittämisohjelman mukaan nykyiset ja tekeillä olevat satamat

turvaavat valtakunnalliset tarpeet myös mahdollisessa kriisitilanteessa.

Toisen parlamentaarisen liikennekomitean mietinnössä Liikenne 2000 (komiteamietintö 1991:3) on katsottu, että Suomen satamaverkkoa tulee edelleen kehittää ottaen huomioon liikenteelliset tarpeet ja valtakunnallinen ja alueellinen kysyntä. Komitean mukaan satamatoiminnan harjoittamiseen liittyvää lainsäädäntöä kehitettäessä tulee satamien toimintaedellytykset sekä toimintaan liittyvät vastuut määrittä siten, ettei omistus pohjaltaan ja toimintatavoiltaan erilaisia satamia aseteta toisistaan poikkeavaan asemaan.

2.3.3. Lainsäädännön kehittämistarpeista kunnallisen satamatoiminnan yhtiöittämisen kannalta

Pyrkimys tulosohjauksen lisäämiseen vaikuttaa voimakkaasti myös kunnallishallinnossa. Kunnallishallinnon kehittämistarpeita ovat myös vaatimukset päätösvalan delegoimisesta sekä kiristyneen taloudellisen tilanteen asettamat vaatimukset. Kunnallishallinnossa nämä kehitystekijät voivat johtaa kunnan yleisen toimialansa puitteissa harjoittaman toiminnan yhtiöittämiseen.

Kunnallista satamayhtiötä voidaan tarkastella, mikäli satamayhtiön juridinen muoto on osakeyhtiö tai muu yksityisoikeudellinen yhtiömuoto, samojen periaatteiden mukaisesti kuin muitakin yhtiöitettyjä satamayhtiöitä. Sillä seikalla, omistaako kunta osakeyhtiön osakekannasta enemmistön vai ei, ei ole merkitystä yhtiömuotoon sovellettavan lain osalta. Sen sijaan kunnan mahdollisella enemmistöomistuosuudella on merkitystä käytettäessä osakeyhtiössä päätösvaltaa. Paitsi enemmistöosakkuudella myös vähemmistöosakkuudella on merkitystä osakeyhtiön asioista päätettäessä: jos kunta omistaa vähintään 10 prosenttia osakekannasta, se voi käyttää osakeyhtiölaissa (734/78) vähemmistöosakkeenomistajien suojaksi säädettyjä mahdollisuuksia.

Kunnallinen satamatoiminta, joka kuuluu kunnan yleisen toimialansa puitteissa harjoittamaan toimintaa, voidaan yhtiöittää kunnallislain 5 §:n estämättä. Saman säännöksen estämättä kunta voi siirtää satamatoimintansa myös kokonaan yksityisen satamanpitäjän harjoittamaksi. Kunnallislain 5 §:n mukaiset edellytykset eivät kuitenkaan riitä ratkaisemaan

yhtiöittämisen kaikkia edellytyksiä ja vaikutuksia. Yhtiöittäminen voi muuttaa kunnallisen sataman maksujärjestelmää, ja tältä osin tarkastelussa tulee ottaa huomioon vanhojen kaupunkien erioikeuksien lisäksi liikennemaksujen julkisoikeudellinen luonne sekä se seikka, että liikennemaksuista säädetään laissa.

Vaikka kunta yhtiöittää harjoittamansa satamatoiminnan, yhtiöittäminen ei täydellisesti katkaise kunnan vaikutusmahdollisuuksia yhtiön toimintaan. Kunta voi edelleen toimialansa puitteissa tukea yhtiön toimintaa esimerkiksi osallistumalla yhtiön osakepääomakorotukseen tai takaamalla yhtiön lainoja.

Satamatoiminnan harjoittamista voidaan nykytilanteessa pitää liiketoimintana myös kunnallisissa satamissa.

Yksityisenkin satamatoiminnan harjoittaminen voi koitua välillisesti sataman sijaintikunnan hyväksi sataman ja satamaan liittyvän muun toiminnan työllisyyttä ja yleensä elinkeinorakennetta edistävän vaikutuksen vuoksi. Yleisen satamatoiminnan harjoittamista ei myöskään voida tarkastella vastikkeettomana palvelutoimintana, jonka harjoittamisen tulisi olla järjestetty yksinomaan viranomaisvastuiseksi.

Satamankäyttäjän näkökulmasta ei yleensä ole ratkaisevaa, harjoitetaanko yleistä satamatoimintaa yksityisessä satamassa vai kunnan tai kunnallisen satamayhtiön satamassa. Ratkaisevampaa sataman käyttäjän kannalta on, miten satamien sijainti vastaa käyttäjän kuljetustarpeita ja millainen sataman palvelukyky ja kustannustaso on.

2.3.4. Lainsäädännön kehittämistarpeista kilpailulainsäädännön näkökulmasta

Satamien lainsäädännöllisen aseman yhdenmukaistamiseksi voidaan esittää myös kilpailulainsäädännöllisiä ja elinkeinolainsäädännöllisiä näkökohtia. Euroopan taloudellisen yhtenymiskehityksen myötä kilpailulainsäädäntö Euroopan eri maissa yhdenmukaistuu ja asettaa entistä suurempia vaatimuksia vapaan kilpailun turvaamiselle sekä kaupan esteiden poistamiselle.

Suomen kilpailuoikeudelliset säännökset perustuvat pääsääntöisesti väärinkäyttöperiaatteelle. EY:n kilpailulainsäädäntö puolestaan perustuu Rooman sopimuksen mukaisesti kieltoperiaatteelle. Kieltoperiaatteen mukaisesti

ovat kiellettyjä sopimukset ja toimenpiteet, jotka saattavat vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja joiden tarkoituksena tai seurauksena on kilpailun estäminen. Kieltoperiaatteen mukaisesti kiellettyinä pidetään myös määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä. Käytännössä ero Suomen ja EY-maiden kilpailulainsäädännön välillä on kuitenkin pieni, sillä kieltoperiaate ei ole ehdoton, vaan kilpailurajoituksista voidaan myöntää poikkeuksia. Poikkeuksia ei voida myöntää määräävän markkina-aseman väärinkäytön osalta.

Kilpailun rajoituksista annetussa laissa kielletään myös horisontaaliset kilpailunrajoitukset, joilla tarkoitetaan samalla tuotanto- tai jakeluportaalla toimivien elinkeinonharjoittajien tekemiä sopimuksia, päätöksiä tai niihin rinnastettavaa menettelyä kilpailukeinojen käytön rajoittamiseksi.

Yleisen satamatoiminnan mahdollistaminen muissakin kuin kunnallisissa satamissa on edellä mainittu huomioon ottaen sopusoinnussa Suomen kilpailulainsäädännön kehityksen kanssa. Yleistä satamatoimintaa koskeva lainsäädäntö ei saa muodostua terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun esteeksi eri satamien välillä. Lainsäädännön tulee ainoastaan luoda yleispuitteet satamanpidolle toiminnan taloudellisesti tarkoituksenmukaisen järjestämisen jäädessä satamanpitäjän vastuulle. Myös satamien sisällä kilpailuolosuhteiden tulee olla toimivia.

2.3.5. Kaupunkien satamanpitoon liittyvät erioikeudet

Hallitusmuodossa ei ole nimenomaisesti vahvistettu säätyjen vanhoja erioikeuksia, mutta niitä ei ole myöskään kumottu. Näin ollen 23 päivänä helmikuuta 1789 annetulla kuninkaallisen majesteetin valtakunnan porvaristolle ja kaupungeille yleisesti julistamalla armollisella vakuutuksella on perustuslain voima.

Vakuutuksen mukaan valtakunnan porvaristolle ja kaupungeille luvattiin yleisesti, että "heillä olevat, varhaisempina ja myöhempiä aikoina saadut erioikeudet, vapaudet ja oikeudet, jotka perustuvat kuninkaallisiin päätöksiin, lahjoituksiin, lahjakirjoihin tai muihin yhtäläisessä eli laillisessa voimassa oleviin kirjoituksiin ja säännöksiin, heille semmoisina kuin ne vanhuudesta ovat olleet tahi nyt ovat, loukkaamatta ja järkähtämättä nyt ja iän-

ikuisina aikoina säilytetään ja varjellaan, eikä heille . . . myllynsä, sahainsa tai muiden laitostensa, eikä heidän kauppansa ja merenkulkunsa, elinkeinoinsa ja liikenteensä suhteen vähintäkään estettä tahi haittaa saa tehdä”.

Kun valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n 3 momentissa tarkoitettujen perustuslain turvaa nauttivien säätyjen erioikeuksien on tulkittu tarkoittavan myös kaupungeille niiden perustamiskirjoissa ja myöhemmissä privilegeikirjoissa tai päätöksissä myönnettyjä erioikeuksia, niin sanottujen vanhojen kaupunkien satamanpitoon liittyvät erioikeudet voidaan poistaa vain valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisessa järjestyksessä eli perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädettävällä lailla.

Vanhoina kaupunkina pidetään ennen vuotta 1959 perustettuja kaupunkeja. Viimeinen vanha kaupunki on vuonna 1905 perustettu Lahti. Kaikkiaan näitä vanhoja kaupunkeja on 35 eli Helsinki, Tampere, Turku, Oulu, Lahti, Pori, Kuopio, Jyväskylä, Kotka, Vaasa, Lappeenranta, Joensuu, Hämeenlinna, Kajaani, Kokkola, Mikkeli, Rauma, Savonlinna, Kemi, Iisalmi, Tornio, Pietarsaari, Porvoo, Raahen, Heinola, Uusikaupunki, Hanko, Tammisaari, Hamina, Naantali, Maarianhamina, Kristiinankaupunki, Uusikaarlepyy, Kaskinen ja Loviisa.

Oikeusministeriön kannanoton mukaan yhdenkin satamaprivilegion olemassaolo vaatii, että yleisesti satamanpitoa sääntelevä laki tulisi säätää perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Satamakerioikeuksien vuoksi perustuslainsäätämisyjärjestystä jouduttaisiin käyttämään myös siinä tapauksessa, että kaupunkien nykyiseen oikeuteen kantaa julkisoikeudellisia liikennemaksuja puututtaisiin. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan kunnilla ei sen sijaan ole mitään yleistä erioikeutta satamanpitoon.

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1. Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi

3.1.1. Satamajärjestelmän kehittämistarpeet

Satamaverkkomme ja satamien palvelukyvyyn tulee olla sellainen, että liikenteelliset tarpeet sekä valtakunnallinen ja alueellinen kysyntä tulevat tyydytetyiksi. Palvelujen tulee myös kustannuksiltaan olla kohtuulliset. Näihin tavoitteisiin liittyen valtiovalan tulisi pyrkiä hu-

lehtimaan siitä, että omistuspohjaltaan ja toimintatavoiltaan erilaisia satamia ei aseteta toisistaan poikkeavaan asemaan kehitettäessä satamatoiminnan harjoittamiseen liittyvää lainsäädäntöä. Näiden tavoitteiden osalta voidaan yhtyä toisen parlamentaarisen liikennekomitean mietinnössä esitettyyn.

Satama-asiaain neuvottelukunnan vuonna 1988 valmistuneessa Satamien kehittämisohjelmassa on todettu, että valtion satamapolitiikan toimintaperiaatteena on, että markkinavoimien annetaan vaikuttaa vapaasti. Keskitettyä ohjausta käytetään kehittämisohjelman mukaan vain välttämättömässä määrin ja keskitetty ohjaus kohdistuu lähinnä infrarakenteen kehittämiseen.

Valtion satamapolitiikan toimintaperiaatteen satamien kehittämiseksi tulisi perustua tähän kehittämisohjelmassa esitettyyn kannanottoon. Satamatoimintaa koskevan lainsäädännön tulee turvata kilpailulainsäädännön tavoitteiden mukaisesti taloudellisesti tervettä ja toimivaa kilpailua eri satamien välillä riippumatta satamien omistuspohjasta tai organisaatiosta. Kilpailunäkökohtien merkitystä korostaa lisäksi se, että satamatoiminta kohdistuu etupäässä muiden kuin kuntalaisten palvelemiseen.

Kilpailunäkökohdilla on merkitystä myös harkittaessa kunnallisen satamatoiminnan yhtiöittämistä. Satamatoiminnan yhtiöittäminen merkitsee satamatoiminnan järjestämisen eriytymistä kunnallislain mukaisesta kunnallishallinnosta ja kunnallistaloudesta. Molemmat tekijät vaikuttavat kilpailua edistävästi. Satamatoimintaa yhtiötettäessä päätöksentekojärjestelmä on järjestettävissä liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti, mikä merkitsee erityisesti päätöksenteon nopeutumista. Satamatoiminnan yhtiöittäminen kunnallisissa satamissa saattaa parantaa yhteistyötä eri satamien kesken. Kunnallisen satamatoiminnan yhtiöittäminen merkitsee lisäksi, että tällaisen sataman verotuskohtelu rinnastuu muiden yksityisten satamien verotuskohteluun.

Vaikka kilpailunäkökohdilla on ratkaisevaa merkitystä, ne eivät kuitenkaan puolla sellaista lainsäädäntöratkaisua, jossa omistuksellisesti ja organisatorisesti erilaisten satamien satamatoiminnan harjoittamisen muodosta säädettäisiin mahdollisimman yksityiskohtaisesti. Satamatoiminnan liiketaloudellisesti tarkoituksenmukaisen järjestämisen tulee jäädä satamanpitäjän harkittavaksi riippumatta siitä, onko satamanpitäjä kunta, kunnallinen satamayhtiö vai yk-

sityinen satamanpitäjä. Kunnallisen satamatoiminnan yhtiöittämisen järjestäminen on tarkoituksenmukaista jättää nykyisten yhtiöoikeudellisten säännösten varaan. Yhtiöittämiskysymyksen kunnallisoikeudellinen ratkaisu jää puolestaan kunnallislainsäädännön varaan.

Euroopan taloudellinen yhdentymiskehitys asettaa uusia vaatimuksia EY:n ulkopuolella olevien maiden lainsäädännölle. EY:n piirissä keskeisesti kehittynyt oikeudellisen säätelyn alue on kilpailuoikeus.

Euroopan taloudellisesta yhdentymiskehityksestä aiheutuvat lainsäädännölliset vaatimukset Suomen satamalainsäädännön kehittämiseksi tulevatkin tällä hetkellä esille lähinnä vain kilpailulainsäädännön huomioon ottamisena, sillä EY:n piirissä ei vielä ole syntynyt yhdenmukaista satamalainsäädäntöä. Kilpailun tehostamista on korostettu muun ohella EY:n jäsenmaan Tanskan vuoden 1991 alussa voimaan tulleessa liikennesatamalaissa.

3.1.2. Yleisen sataman perustaminen ja yleisen satamatoiminnan harjoittaminen

Voimassa olevan lainsäädännön muutos- ja selkeyttämistarpeet kohdistuvat erityisesti yleisten satamien perustamisedellytyksiin. Sen sijaan suoritettu selvitystyö osoittaa, että itse satamatoiminnan harjoittamista koskevaa lainsäädäntöä ei ole välttämättömästi muututtava, vaikka nykyisten yleisten satamien, jotka ovat kunnallisia satamia, ohella yleisinä satamina toimisivat myös yksityiset satamat sekä yhtiötetyt kunnalliset satamat. Satamatoiminnan harjoittamista koskeva lainsäädäntö on sovellettavissa eri tavoin järjestettyihin satamiin. Satamatoiminnan harjoittamisedellytyksiä tarkasteltaessa yleisinä satamina voidaan pitää satamia, jotka välittävät sataman olosuhteisiin soveltuvaa liikennettä rajoittamatta sataman käyttöä muutoin kuin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kannalta välttämättömistä syistä.

Nykyinen lainsäädäntö koskee vain kunnallisten satamien toimintaa. Kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista annetun lain perusteella yksityisiin satamiin ei voida vahvistaa satamajärjestystä eikä yksityisessä satamassa voida myöskään kerätä yleisestä liikenteestä mainitussa laissa tarkoitettuja julkisoikeudellisia liikennemaksuja.

Yksityisen yleisen sataman pito ei vaadi

Suomen elinkeinolainsäädännön mukaan toimilupaa, joskin satama-alueella saatetaan harjoittaa sellaisia toimintoja, jotka edellyttävät esimerkiksi yleisen turvallisuuden vuoksi erilaisia lupia. Satamien rakentamisedellytykset ratkaistaan puolestaan vesi- ja rakennuslainsäädännön mukaisesti.

Yleisen sataman pito-oikeus ja yleisen satamatoiminnan harjoittamisoikeus kuuluvat kuntien yleiseen toimialaan. Vanhojen kaupunkien osalta on lisäksi voimassa, mitä niiden perustamiskirjoissa on satamien osalta määrätty. Kuntien oikeudesta liikennemaksujen kantamiseen ja velvollisuudesta satamajärjestyksen hyväksymiseen kunnallisessa satamassa on säädetty kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista annetussa laissa. Näin ollen kysymys siitä, tarvitsevatko kunnat lupaa yleisen sataman pitämiseen ja yleisen satamatoiminnan harjoittamiseen, on ratkaistu jo suoraan lailla.

Vaikka yleisestä satamatoiminnasta on säädetty vain kunnallisten satamien osalta, yleisen sataman pito-oikeuden ja satamatoiminnan harjoittamisoikeuden ei voida enää katsoa kuuluvan sillä tavoin pelkästään kunnille, etteikö myös muiden satamanpitäjien olisi mahdollista harjoittaa samanlaista toimintaa. Yleisen satamanpidon ja yleisen satamatoiminnan harjoittamisen osalta keskeistä on satamanpitäjän kyky vastata satamatoiminnan järjestämisestä ja turvata sataman ja sen palveluiden saatavuus etukäteen rajoittamattomalle käyttäjäkunnalle. Tämän varmistamiseksi satamanpitäjän ei välttämättä tarvitse olla luonteeltaan julkisoikeudellinen oikeushenkilö. Yksityinen satamanpitäjä voi siis nykyisen lainsäädännön mukaan perustaa yleisen sataman ilman erillistä toimilupaa. Yksityisen satamanpitäjän ylläpitämä yleinen satama voi toimia kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista annetun lain ja kunnallislain estämättä yleisenä satamana siten, että satamassa noudatetaan satamanpitäjän omia järjestyks- ja turvallisuusmääräyksiä ja kerätään liikenteen välittämistä ja palveluista erilaisia yksityisoikeudellisia maksuja. Ainoan lainsäädännöllisen esteen yksityisen satamanpitäjän hankkeille perustaa yleinen satama saatavat aiheuttaa vain vanhojen kaupunkien satamanpitoon liittyvät privilegit.

Edellä oleva huomioon ottaen yksityisen satamatoiminnan laajentaminen yleiseksi satamatoiminnaksi ei edellytä tässä vaiheessa lainsäädännöllisiä muutoksia satamatoiminnan yk-

sityiskohtaisen järjestämisen osalta. Toisaalta yleisen satamatoiminnan harjoittamisedellytyksiin liittyy eräitä lainsäädännöllisiä selvennys-tarpeita. Kysymys lainsäädännön tarpeellisuudesta liittyy erityisesti kysymykseen vanhojen kaupunkien satamanpitoerioikeuksien merkityksestä ja vaikutuksesta. Toisaalta lainsäädännön selkeyttämistarvetta näyttää syntyvän myös kunnallista satamatoimintaa yhtiöitettäessä. Yhtiöittämiseen liittyvien kysymysten ratkaiseminen edellyttää kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista annetun lain muutostarpeiden selvittämistä.

Liikennemaksujärjestelmän kehittämiseksi on niin ikään tarpeen harkita lainsäädännön muutostarpeita, mikäli yleistä satamatoimintaa harjoittavat jatkossa julkisoikeudellisten oikeushenkilöiden lisäksi myös yksityisoikeudelliset subjektit tai sitä harjoitetaan erilaisin yhteistyöjärjestelyin.

3.1.3. Kaupunkien satamanpitoon liittyvien erioikeuksien merkitys

Valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n 3 momentissa olevaa mainintaa säätyjen erioikeuksien perustuslainsuojasta on vakiintuneesti tulkittu siten, että mainittu suoja ulottuu myös niin sanotuille vanhoille kaupungeille turvattuuihin erioikeuksiin, privilegioihin. Näiden erioikeuksien poistaminen ja muuttaminen on siten mahdollista vain perustuslainsäätämisyjärjestystä käyttäen. Mikäli tällaisia erioikeuksia ei ole perustuslainsäätämisen erikseen kumottu, erioikeudet ovat edelleen voimassa. Erioikeuksien voimassaolo voi lakata myös sitä kautta, ettei niitä ole enää käytännössä noudatettu (desuetudo). Vanhojen kaupunkien satamanpitoerioikeuksien ei kuitenkaan voida katsoa menettäneen desuetudon kautta merkitystään, vaikka yleisen satamanpidon onkin katsottu erioikeuksien estämättä yleisesti kuuluvan kaikille kunnille.

Koska vanhojen kaupunkien satamanpitoon liittyviä erioikeuksia ei ole kumottu eikä niiden voida myöskään katsoa tulleen käytännössä täysin syrjäytetyiksi, erioikeuksilla on edelleen merkitystä ratkaistaessa, miten yleisten satamien pito voidaan Suomessa lainsäädännöllisesti järjestää.

Satamaerioikeudet syntyivät osana jo kauan sitten kadonnutta merkantilistista yhteiskuntajärjestelmää. Yleisten satamien perustaminen ja pito ei ollut alkuperäisenäkään järjestelmänä

itsenäinen keskusvallan tahdosta riippumaton kaupungeille yleisesti kuuluva oikeus. Erioikeuksien muodollista voimassaoloa ei ole otettu myöhemminkään huomioon laajennettaessa satamajärjestyksen vahvistamismenettely ja liikennemaksujen perimisoikeus koskemaan kaikkia kunnallisia satamia.

Satamanpitoon liittyvien vanhojen kaupunkien erioikeuksien sisältönä voidaan pitää edelleenkin oikeutta yleisen sataman pitoon ja oikeutta yleisestä liikenteestä perittävien maksujen keräämiseen. Erioikeudet eivät oikeuttavan merkityksensä vuoksi merkitse vanhoille kaupungeille pakotetta yleisen sataman pitoon. Erioikeuksien vaikutus on alueellisesti määriteltävissä siten, että vanhalle kaupungille aikanaan myönnetty erioikeus kuuluu kaupungille sen nykyalueen laajuudessa huolimatta siitä, että kaupungin maantieteelliset rajat ovat mahdollisesti muuttuneet. Tämän tulkinnan osalta voidaan viitata siihen, ettei satama-alueita ole yleensä määritelty erioikeusasiakirjoissa, vaan erioikeudet on aikanaan myönnetty yleensä kaupunkien porvaristolle ja sitä kautta hallintoyksikölle eli kunnalle. Erioikeuksiinsa vedoten vanhan kaupungin on mahdollista estää alueellaan yleisen sataman perustaminen. Erioikeudet eivät kuitenkaan estä kuntia hyväksymästä erioikeuksien vastaisia hankkeita. Satamanpitoerioikeuksien nojalla vanhat kaupungit eivät voi estää yleisten satamien perustamista muihin kuntiin.

Satamaprivilegiot eivät muodosta estettä sellaisille lainsäädäntöehdotuksille, joilla pyritään yhdenmukaistamaan yleistä satamatoimintaa laajentamalla nykyinen satamajärjestyksen hyväksymismenettely koskemaan myös kunnan alueella sijaitsevia yksityisiä yleiseen liikenteeseen käytettäviä satamia.

Mikäli yleisen sataman pito-oikeuden todetaan lainsäädännössä kuuluvan myös yksityisille satamille, tällaisen lain säätäminen edellyttää erioikeuksien vuoksi joko erioikeuksien kumoamista tai lain säätämistä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Lain säätäminen perustuslainsäätämisyjärjestyksessä merkitsee, että uudella lailla voidaan loukata vanhojen kaupunkien oikeutta yleisten satamien pitämiseen. Tämä merkitsee, että erioikeudet jäisivät tämän jälkeen voimaan osan sisällöltään menettäjinä. Erioikeuksien sisällön osalta on tältä osin otettava huomioon myös se seikka, että oikeudesta julkisoikeudellisten maksujen keräämiseen kunnille on säädetty yleisesti tavallisissa

lainsäätämisyjärjestyksessä ja että tätä lakia on pidettävä näiden maksujen varsinaisena oikeusperusteena.

Erioikeuksien kumoaminen ei todellisuudessa heikennä, kun otetaan huomioon nykyinen kunnallista satamatoimintaa koskeva lainsäädäntö, niiden kuntien asemaa, joille erioikeus satamanpitoon on aikoinaan myönnetty. Erioikeuksiin sisältyvää mahdollisuutta estää yksityisten yleisten satamien perustaminen tiettyjen kuntien alueella ei tule enää säilyttää, sillä yleisen sataman pitoa on tarkasteltava toiminnan liiketaloudellisen merkityksen vuoksi kaikille osapuolille avoimena. Erioikeuksien oikeudellisesti merkityksellinen sisältö on siinä määrin määriteltävissä, ettei erioikeuksien muodollisenkaan voimaan jättämisen puolesta voida enää esittää perusteita.

Erioikeudet olisi näin ollen kumottava perustuslainsäätämisyjärjestyksessä ja tämän jälkeen tarvittavat lainsäädäntötoimet säädetään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

3.2. Keskeiset ehdotukset

Yleisen sataman pito-oikeuden ja yleisen satamatoiminnan harjoittamisoikeuden selkeyttäminen edellyttää, että vanhojen kaupunkien satamanpitoon liittyvät erioikeudet kumotaan. Laki kaupunkien satamanpitoon liittyvien erioikeuksien kumoamisesta tulee säätää erioikeuksien perustuslaissa turvatun aseman vuoksi perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Yleisten satamien toimintaedellytysten selkeyttämiseksi ehdotetaan lisäksi, että yksityisten yleisten satamien toiminnasta säädetään uudella lailla ja että kunnallisiin satamiin sovellettaisiin edelleen kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista annettua lakia eräiltä osin muutettuna.

4. Esityksen vaikutukset

4.1. Taloudelliset vaikutukset

Esityksen taloudellisia vaikutuksia on erittäin vaikea arvioida. Esityksen tarkoituksena on ennen kaikkea yksityisten yleisten satamien perustamista ja toimintaa koskevien perusteiden selvittäminen. Mahdollinen satamien välisen kilpailun kehittyminen on omiaan vähentämään kuljetuskustannuksia ja tehostamaan

satamien toimintaa, mutta näitä vaikutuksia on mahdotonta ilmaista markkamääräisesti.

4.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset

Se, mitä edellä on mainittu vaikeudesta arvioida esityksen taloudellisia vaikutuksia, pätee myös esityksen organisaatio- ja henkilöstövaikutusten arvioimiseen. Mahdollinen satamatoimintojen yhtiöittäminen ja sitä kautta tapahtuva toiminnan tehostuminen saattaa vähentää satamatoiminnoissa käytettävän henkilöstön määrää, mutta mitään tarkkaa arviota tästä on mahdoton esittää.

5. Asian valmistelu

5.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Esitys perustuu liikenneministeriön kesäkuussa 1990 asettaman yksityissatamatoimikunnan laatimaan mietintöön. Mietintö (komiteamietintö 1991:46) luovutettiin liikenneministeriölle 31 päivänä joulukuuta 1991. Toimikunnan tehtävänä oli selvittää yksityisten satamien toimimiseen yleisinä satamina liittyviä oikeudellisia ja muita edellytyksiä ja kunnallisen satamatoiminnan organisoitumiseen yhtiömuotoisena toimintana liittyviä oikeudellisia ja muita edellytyksiä sekä valmistella mahdollisesti tarvittavat lainsäädäntötoimenpiteet. Toimikunta keskitti työnsä lainsäädännöllisten kysymysten selvittämiseen. Toimikunnassa olivat edustettuina liikenneministeriö, sisäasiainministeriö, merenkulkuhallitus, Suomen Satamaliitto, Suomen Kaupunkiliitto, Teollisuuden ja Työnantajain keskusliitto, Suomen Lastauttajain Liitto ja varustamoelinkeino, minkä lisäksi toimikunnassa oli kunnallisten yleisten satamien toimintaa edustava jäsen.

Toimikunnan mietintöön liittyi Suomen Satamaliiton ja Suomen Kaupunkiliiton edustajien sekä kunnallisten yleisten satamien toimintaa edustavan jäsenen yhteinen eriävä mielipide sekä sisäasiainministeriön edustajan eriävä mielipide.

Toimikunnan enemmistö ehdotti, että yksityisten yleisten satamien toiminnasta säädettäisiin uudella lailla. Lakia sovellettaisiin myös yhtiöitettyihin kunnallisiin satamiin. Myös yksityisiin yleisiin satamiin kunnanvaltuusto hyväksyisi satamajärjestyksen. Toimikunnan

enemmistö ehdotti lisäksi, että muihin kunnallisiin satamiin sovellettaisiin edelleen kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista annettua lakia siten muutettuna, että satamajärjestyksen alistamisvelvollisuus poistettaisiin. Toimikunta ehdotti myös, että vanhojen kaupunkien satamanpitoon liittyvät erioikeudet kumottaisiin perustuslain säätämistäjärjestyksessä säädettyä lailla.

Eriävät mielipiteet jättäneet jäsenet katsoivat, että yksityisen yleisen sataman perustaminen olisi oltava mahdollista vain valtioneuvoston luvalla ja laissa säädetyillä edellytyksillä.

5.2. Lausunnot

Toimikunnan mietinnöstä pyydettiin lausunto yhteensä 28 viranomaiselta, järjestöltä ja yhteisöltä. Lausunnonantajista teollisuutta ja varustamoelinkeinoa edustaneet puolsivat toimikunnan ehdotuksia perustellen myönteistä kantaansa muun muassa kilpailun lisäämisen

tarpeella. Kuntasektori ja työntekijäjärjestöt yleisesti vastustivat ehdotuksia.

Oikeusministeriö, sisäasiainministeriö, valtiovarainministeriö ja kauppa- ja teollisuusministeriö sekä kilpailuvirasto puolsivat ehdotuksia.

Lisäksi mietinnöstä antoi lausuntonsa 16 Suomen Satamaliittoon kuuluvaa satamaa, joista 3 suhtautui myönteisesti toimikunnan tekemiin ehdotuksiin ja 13 suhtautui niihin kielteisesti tai ei ottanut kantaa niihin.

Lausunnoista on laadittu yhteenvedo.

6. Riippuvuus muista esityksistä

Eduskunnalle on annettu 16.12.1993 hallituksen esitys perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE n:o 309/93 vp). Esityksessä ehdotetaan muun ohella jäljellä olevat säätyjen erioikeudet lakkautettaviksi, mistä ehdotukseen sisältyy erillinen lakiehdotus.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

1.1. Laki kaupunkien satamanpitoon liittyvien erioikeuksien kumoamisesta

Niin sanotuille vanhoille kaupungeille perustuslaissa turvatut erioikeudet yleisen sataman pitoon ehdotetaan kumottaviksi. Näihin erioikeuksiin kuuluu eräänä osana velvoite yleisen sataman pitämiseen. Velvoitetta ei ole lakiehdotuksessa erikseen korostettu, vaan erioikeuksien kumoamisen katsotaan kattavan satamanpitoon liittyvän erioikeusjärjestelmän kokonaisuudessaan.

Erioikeuksien säilyttämisen puolesta ei ole löydettävissä painavaa lainsäädännöllistä syytä, sillä yleisten satamien pitoa ja erioikeuksien keskeistä sisältöä, oikeutta julkisoikeudellisten liikennemaksujen perimiseen, on järjestetty jo aikaisemmin erioikeuksien estämättä normaalissa lainsäädäntöjärjestyksessä. Satamanpitoon

liittyvien erioikeuksien sisällön määrittelyyn liittyviä vaikeuksia ei myöskään voida pitää esteenä erioikeuksien kumoamiselle. Erioikeuskirjoissa mainittu maksujärjestelmä on yksinkertaistunut nykyiseksi julkisoikeudelliseksi liikennemaksujärjestelmäksi, eikä erioikeuskirjoissa mainituilla muilla maksuilla ole käytännön merkitystä. Erioikeuskirjoihin otetuilla aluemäärityksillääkään ei ole enää käytännön merkitystä satamajärjestysten määrittäessä satama-alueen laajuuden.

Satamanpitoon liittyvien erioikeuksien kumoaminen selkeyttää yleisen sataman pidon ja yleisen satamatoiminnan harjoittamisen lainsäädännöllisiä edellytyksiä ja rajoituksia. Erioikeuksien kumoamisen jälkeen yleinen yksityinen satama voidaan perustaa mihin tahansa kuntaan. Erioikeuksien kumoamisen jälkeen julkisoikeudellisten liikennemaksujen ainoaksi lainsäädännölliseksi perusteeksi jää kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista an-

nettu laki, jota siis sovellettaisiin vain niihin kunnallisiin satamiin, joiden toimintaa ei ole erikseen yhtiötetty.

1.2. Laki yksityisistä yleisistä satamista

1 § *Soveltamisala.* Uuden lain soveltamisala ehdotetaan rajattavaksi siten, että soveltamisalan ulkopuolelle jäävät kaikki nykymuotoiset kunnalliset yleiset satamat eli satamat, joiden toiminta on järjestetty osaksi kunnallishallintoa ja -taloutta. Kunnallisiin satamiin sovellettaisiin kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista annettua lakia eräin osin muutettuna.

Ehdotetussa laissa tarkoitettu sataman pitäjä voi olla mikä tahansa yksityisoikeudellisten säännösten mukaan järjestetty yhteisö. Lakia sovellettaisiin näin ollen myös yhtiötettyihin kunnallisiin satamiin. Lain soveltamisen kannalta ratkaisevaa ei ole, onko kunta mukana yhtiössä enemmistö- vai muuna osakkaana. Kun kunnallinen satama on yhtiöittänyt toimintansa, satamaan ei olisi tarpeen erikseen hyväksyä uutta ehdotetussa laissa tarkoitettua satamajärjestystä, jollei sataman toiminnassa samalla tapahdu olennaisia muutoksia.

Lain soveltamisalan rajauksella pyritään siihen, ettei kunnallisissa satamissa syntyisi yhtiöittämisen yhteydessä tulkintaongelmia sen johdosta, ettei yhtiöittämistä toteuteta totaalisena järjestelynä, vaan kunta jättää esimerkiksi sataman alueen edelleen omistukseensa. Tällaisessa tilanteessa kunta saattaisi katsoa edelleen olevansa oikeutettu julkisoikeudellisten liikennemaksujen perimiseen kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista annetun lain perusteella. On myös ajateltavissa, että kunta järjestää yleisen satamanpidon jollain muulla järjestelyllä siten, ettei kunnan oikeutta julkisoikeudellisten liikennemaksujen kantamiseen voida enää pitää mainitun lain nojalla selvänä.

Kahden erilaisen — kokonaan yksityisoikeudellisen ja toisen osaksi yksityisoikeudellisen, osaksi julkisoikeudellisen — maksujärjestelmän soveltamista samalla satama-alueella ei voida pitää tarkoituksenmukaisena, vaan jatkossa yleisten satamien maksujärjestelmän tulee rakentua joko yksityisistä yleisistä satamista annetun lain mukaisesti tai nykyisin voimassa olevan kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista annetun lain mukaisesti. Kunnalliseen satamaan, jonka toiminta on yhtiö-

tetty yleisen liikenteen hoitamisen kannalta keskeisiltä osin, sovelletaan yksityisistä yleisistä satamista annettua lakia ja tällaisen sataman maksujärjestelmä on yksityisoikeudellinen.

Kunta voi päättää satamatoimintansa yhtiöittämisestä noudattaen kulloinkin voimassa olevia kunnallislain mukaisia päätöksentekojärjestelmiä. Yhtiöittämisen järjestäminen jää siis kunnan vapaaseen harkintaan ja yhteisöoikeudellisten säännösten varaan.

2 §. *Yksityisen yleisen sataman määritelmä.* Ehdotetun lain soveltamisala koskisi vain yksityisiä kauppamerenkulkuun käytettäviä satamia. Näin ollen soveltamisalan ulkopuolelle jäävät muut kooltaan tai toiminnoltaan merkittävät satamat, esimerkiksi yksityiset suuret huvivenesatamat. Uuden lain soveltamisalaa ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena ulottaa myöskään erilaisiin kalastussatamiin.

Soveltamisalan rajoittamisella vain kauppamerenkulkuun käytettäviin satamiin pyritään siihen, että uuden lain ja kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista annetun lain soveltamisalat vastaisivat asiallisesti samankaltaista toimintaa. Lisäksi soveltamisalan rajauksella pyritään siihen, että sääntely kohdistuu vain sellaisiin satamiin, jotka ovat talouselämän kannalta merkittäviä.

3 §. *Satamajärjestys.* Kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista annetun lain mukaan kunnalliseen satamaan on hyväksyttävä satamajärjestys. Yleisen satamatoiminnan yhdenmukaisen järjestämisen turvaamiseksi ehdotetaan, että myös uudessa laissa tarkoitettaville yleisille satamille tulisi hyväksyä vastaava satamajärjestys, vaikka satamajärjestyksessä tarkoitettulla sataman alueella ei kerätä näissä satamissa yleisestä liikenteestä julkisoikeudellisia liikennemaksuja. Satamajärjestys on oltava hyväksyttyä ennen varsinaista yleisen satamatoiminnan aloittamista.

Satamajärjestysten vahvistamisen menettely erotettiin muiden kunnallisten järjestyssääntöjen vahvistamisen menettelystä vasta säädettäessä nykyisin voimassa olevaa kunnallislakia. Kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista annettu laki tuli voimaan vuoden 1977 alusta. Lain 1 §:n mukaan kunnanvaltuuston on hyväksyttävä kunnallista satamaa varten tarpeelliset määräykset sataman käyttämisestä ja satama-alueella noudatettavasta järjestyksestä. Lain 1 §:n 2 momentin mukaan satamajärjestyksen rikkomisesta voidaan määrätä sakkoa yleisessä alioikeudessa.

Satamajärjestyksen hyväksymistä ja muuttamista koskevat asiat oli aikaisemmin alistettava sisäasiainministeriön vahvistettaviksi. Lainmuutoksen jälkeen vahvistusviranomaisena toimii lääninhallitus. Hallituksen esityksessä kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista annetun lain muuttamiseksi (HE 267/1984 vp) vahvistusviranomaisen muutosta perusteltiin paitsi yleisellä tarpeella siirtää päätösvaltaa alemmaksi myös sillä, että erityislainsäädännön kehittymisen vuoksi satamajärjestyksen määräysten sisältö oli jatkuvasti suhteellisesti kaventunut, minkä vuoksi valtion valvonnallinen intressi oli samalla olennaisesti pienentynyt. Satamajärjestyksen muuttamistarpeet olivat muutoinkin osoittautuneet vähäisiksi. Vahvistusvalvonnan säilyttämistä jossain muodossa pidettiin tarkoituksenmukaisena lähinnä siitä syystä, että näin turvattaisiin satamajärjestyksiin liittyvän rikosoikeudellisen sanktiojärjestelmän yhtenäisyys. Vahvistusmenettelyä pidettiin tarpeellisenä myös satamalueen rajaamiseksi.

Useissa yksityisissä satamissa noudatetaan sataman omia järjestyssääntöjä, joita käytännössä kutsutaan satamajärjestyksiksi. Yksityisen sataman omaan sääntöön ei luonnollistikaan voida ottaa rangaistussäännöksiä. Yksityisten järjestyssääntöjen tarkempaa sisältöä on selostettu satama-asiaain neuvottelukunnan yksityissatamajaoston loppuraportissa, jossa on myös todettu, että näitä sääntöjä voidaan pitää satamien nykyiseen toimintaan nähden riittävinä. Sen sijaan yksityiset järjestyssäännöt voivat loppuraportin mukaan osoittautua riittämättömiksi käytettäessä yksityisiä satamia yleiseen liikenteeseen.

Satama-asiaain neuvottelukunnan asettaman yksityissatamajaoston loppuraportissa on esitetty vaihtoehtona varsinaisen kunnallisen satamajärjestyksen vahvistamiselle yksityiselle satamalle, että näihin vahvistettaisiin tarpeellisia järjestysmääräyksiä kunnallislain 10 §:n perusteella tai poliisilain 11 §:n perusteella. Nämä kaksi vaihtoehtoa eivät ole edellä mainittujen säännösten soveltamisala huomioon ottaen täysin rinnastettavissa satamaa koskevassa laissa säädetyn satamajärjestyksen vahvistamisen kanssa. Poliisilain 11 §:n mukaiset sisäasiainministeriön tai lääninhallituksen toimivaltaan kuuluvat määräykset rajoittuvat kunnallislain 10 §:n mukaisten järjestyssääntöjen kanssa vain yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen. Kunnallislain 10 §:n mukaan valtuus-

tolla ei myöskään ole velvollisuutta hyväksyä säännöksessä tarkoitettuja järjestysmääräyksiä.

Tämän kysymyksen osalta voidaan todeta, että kunnallisten satamajärjestyksen merkitys on muun lainsäädännön kehittyessä selkiintynyt. Satamajärjestyksen määräykset palvelevat erityisesti satamien paikalliset olosuhteet huomioon ottaen satamatoimintojen turvallista järjestämistä. Myös yksityisten satamien omat säännöt voivat olla yksityiskohtaisia ja niiden määräykset vastaavat varsinaisten satamajärjestyksen määräyksiä ainakin satamatoiminnan turvallisen järjestämisen osalta.

Satamajärjestyksen tarkoituksena on järjestää sataman käyttäminen paikalliset olosuhteet huomioon ottavalla turvallisella tavalla. Satamajärjestykseen ei ole syytä ottaa säännöksiä, joista on erikseen säädetty korkeammalla säädöstasolla. Satamajärjestyksen määräyksillä voidaan muun ohella osoittaa erilaisten toimintojen vastuuhenkilöt. Tällaisena toimintana voidaan mainita esimerkiksi erilaisten aluksista tehtävien ilmoitusten vastaanotto.

Satamajärjestyksessä tarkoitettujen vastuuhenkilöiden osalta ei ole erikseen tarpeen vaatia, että kysymyksessä olisivat kunnan yksityiseen yleiseen satamaan nimeämät satamaviranomaiset, sillä kunnallisten satamienkin osalta eri satamaviranomaisten yksilöinnillä satamajärjestyksissä on pyritty osoittamaan sataman sisäistä tehtäväjakoa. Satamajärjestyksessä tarkoitettujen toimintojen luonne ei myöskään edellytä, että toimintaa yksityisissä yleisissä satamissa hoitaisivat vain viranomaiset.

Ehdotuksen mukaan kunnanvaltuusto hyväksyy yksityisen yleisen sataman satamajärjestyksen. Satamajärjestyksen sisällön osalta voidaan pitää riittävänä, että satamajärjestyksen määräykset vastaavat kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista annetun lain mukaisten satamajärjestyksen sisältöä ja tarkuutta. Tämän järjestelyn ei voida arvioida tuottavan yksityisinä toimiville satamille ongelmia, sillä niissä noudatetaan jo nykyisin satamanpitäjän omia järjestyks- ja turvallisuusmääräyksiä, jotka voivat olla hyvinkin yksityiskohtaisia.

Hyväksyessään satamajärjestyksen kunnanvaltuusto voi ottaa huomioon satamassa harjoitettavan toiminnan erityispiirteet, joten ei ole välttämätöntä, että saman kunnan alueella sijaitsevilla kunnallisilla ja yksityisillä yleisillä satamissa satamajärjestyksen järjestystä ja turvallisuutta koskevat määräykset olisivat täysin

samanlaiset. Kunnanvaltuusto ei voi toisaalta edellyttää yksityiseltä yleiseltä satamalta tiukempia järjestys- ja turvallisuusmääräyksiä kuin vastaavaa toimintaa harjoittavalta kunnalliselta yleiseltä satamalta vain sillä perusteella, että toiminnan harjoittaja on yksityisoikeudellinen oikeussubjekti. Kunnanvaltuuston harkinta satamajärjestyksen hyväksymistä koskevalta osin on oikeusharkintaa, ja harkinnassa tulee ottaa huomioon hallinto-oikeudelliset päätöksentekoa koskevat periaatteet, kuten esimerkiksi suhteellisuusperiaate.

Perustuslain tasoisesti turvatut vanhojen kaupunkien satamanpitoon liittyvät erioikeudet eivät estä kunnallisen satamatoiminnan yhtiöittämistä. Kaupungit saattavat siten privilegioiden estämättä luopua sataman pidosta osana kunnallishallintoa ja siirtää satamatoiminnan harjoittamisen esimerkiksi osakeyhtiömuotoiselle yhtiölle, jossa kunta voi olla osakkaana. Edellytyksenä tälle menettelylle on ainoastaan se, että päätös satamatoiminnan harjoittamisesta luopumisesta tehdään kunnallisen päätöksentekojärjestelmän puitteissa ja mukaisesti. Vanhatkin kaupungit voivat siten ilman nimenomaisia lainsäädäntötoimia järjestää hallinnollisesti ja toiminnallisesti satamatoimintaansa.

Kunnallisen satamatoiminnan yhtiöittäminen ei merkitse, että satamaan vahvistettu satamajärjestys lakkaisi olemasta voimassa. Sen sijaan kunnallisen sataman yhtiöllä ei ole oikeutta kerätä kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista annetun lain mukaisia julkisoikeudellisia maksuja satama-alueen käyttämisestä yleiseen liikenteeseen.

Itse kunnallisen satamatoiminnan yhtiöittämisen järjestäminen on tarkoituksenmukaista jättää yhtiöoikeudellisten säännösten varaan. Yhtiöittämistä koskevia säännöksiä ei katsota tarpeelliseksi sisällyttää myöskään kunnallislakiin.

Mikäli satama-alue sijaitsee kahden tai useamman kunnan alueella, satamajärjestyksen hyväksymisestä päättää kunkin kunnan valtuusto omalla alueellaan.

Lisäksi ehdotetaan, että satamajärjestyksestä ei tarvitse alistaa lääninhallituksen vahvistettavaksi. Alistamisvelvollisuus ehdotetaan poistettavaksi myös kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista annetusta laista. Satamajärjestyksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä voidaan valittaa kunnallisvalituksin lääninoikeudelle ja edelleen korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

4 §. *Satamajärjestyksen rikkominen.* Satamajärjestyksen rikkominen on edelleenkin syytä sanktoida. Sanktiojärjestelmänä tulee kysymykseen ainoastaan nykyinen sakkojärjestelmä.

5 §. *Satamassa perittävät maksut.* Kunnat perivät satamamaksuina kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista annetun lain mukaisia julkisoikeudellisia liikennemaksuja ja yksityisoikeudellisia maksuja.

Julkisoikeudellisia satamamaksuja ovat tavaramaksu, matkustajamaksu, alusmaksu ja jätehuoltomaksu. Satamamaksujen alistamisvelvollisuudesta luopumisen jälkeen maksujen rakenne ja veloitusterusteet ovat olleet satamien vapaasti päätettävissä. Käytännössä maksut ovat kuitenkin olleet rakenteeltaan yleensä entisen kaltaisia, ja satamien väliset erot ovat ilmenneet lähinnä hinnoittelussa.

Kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista annetun lain mukaan yleisestä liikenteestä perittävät uudet tai muutetut maksut hyväksyy kunnanvaltuusto. Valtuustot ovat kuitenkin useissa tapauksissa luovuttaneet päätösoikeuden kunnanhallitukselle tai satama- tai muulle satamatoiminnasta vastaavalle lautakunnalle.

Kunnalliset satamat perivät julkisoikeudellisten maksujen lisäksi yksityisoikeudellisia maksuja vastikkeina erilaisista palveluista. Kuntien tarjoamat palvelut ja niistä perittävät maksut poikkeavat huomattavasti toisistaan satamakohtaisesti. Yksityisoikeudellisia palvelumaksuja peritään tyypillisesti muun ohella laivojen kiinnityksestä ja irrotuksesta, veden ja sähkön myynnistä, satamaluotsauksesta, satamahinnoituksesta (mikäli kunnallinen satama omistaa hinaajan) sekä erilaisten laitteiden ja koneiden käytöstä (esimerkiksi kuntien omistamat satamanosturit, trukit ja vaa'at). Kunnalliset satamat voivat lisäksi periä satama-alueen ja varastojen käytöstä vuokria.

Yksityisoikeudellisista satamamaksuista päättää yleensä sama kunnallinen elin, joka hyväksyy julkisoikeudelliset maksut. Sekä julkisoikeudelliset että yksityisoikeudelliset maksut on yleensä koottu sataman julkaisemaan satamamaksutaksaan.

Kunnalliset satamat saivat vuonna 1992 julkis- ja yksityisoikeudellisina satamaksuina tuloja yhteensä 642 miljoonaa markkaa. Julkisoikeudellisten maksujen osuus oli tästä 377 miljoonaa markkaa eli 59 prosenttia ja yksityisoikeudellisten palvelumaksujen osuus 265

miljoonaa markkaa eli 41 prosenttia (matkustajamaksut on yhdistetty tavaramaksuun). Kunnallisten satamien tulot muodostavat keskimäärin noin 1—4 prosenttia satamakuntien kaikista tuloista.

Kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista annetun lain 2 §:n mukaan kunnanvaltuuston päätös kunnalle yleisestä liikenteestä suoritettavista uusista tai muutetuista maksuista oli alistettava vuoden 1987 alkuun saakka sisäasiainministeriön vahvistettavaksi. Alistamisvelvollisuuden lakkauttamisen jälkeen kunnalliset satamat ovat käytännössä määrittäneet julkisoikeudelliset satamamaksutaksansa Suomen Satamaliiton suositusten perusteella. Suosituksissa satamamaksuille on asetettu enimmäis- ja vähimmäisrajat.

Hallituksen esityksessä kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista annetun lain muuttamiseksi alistusvelvollisuuden poistamista perusteltiin sillä, että satamien erilaiset investointi- ja kehittämistarpeet edellyttivät satamapalveluhintojen satamakohtaista määrittelyä yhtenäishintajärjestelmän sijasta. Tavoitteeksi satamamaksujen hinnoittelussa oli asetettava omakustannusperiaate ja palvelukohtainen kustannusvastaavuusperiaate, mikä lisäisi myös satamien välistä kilpailua. Tällä tavoin oli lisäksi mahdollista vähentää satamamaksujen veroluonteisuutta, koska satamien erilainen kustannusrakenne otettaisiin paremmin huomioon. Hallituksen esityksessä alistusvelvollisuudesta luopumista perusteltiin myös kansainvälisellä kehityksellä.

Kunnallisten satamamaksujen lisäksi alusliikenteestä peritään valtiolle julkisoikeudellisia merenkulkumaksuja ja eräitä muita julkisoikeudellisia maksuja.

Yksityisten yleisten satamien maksujärjestelmä on kokonaisuudessaan yksityisoikeudellinen. Maksujärjestelmän oikeusperusteesta johtuen siitä ei ole tarpeen säätää yksityiskohtaisesti. Tarpeellista sen sijaan on, että yksityisten yleisten satamien osalta todetaan maksujärjestelmän olemassaolo, koska maksuja voidaan periä esimerkiksi sataman alueen käyttämisestä. Yksityisen yleisen sataman käyttöä ei voida pitää korvauksettomana muutoin kuin siltä osin kuin korvauksettomuus johtuu vesilainsäädännöstä.

6 §. *Voimaantulo.* Uuden lain voimaantulon yhteydessä ehdotetaan säädettäväksi erikseen olemassa olevien yksityisten yleisten satamien velvollisuudesta järjestää toimintansa kunnan-

valtuuston hyväksymän satamajärjestyksen mukaiseksi. Satamajärjestyksen hyväksymiselle tällaiseen jo toimivaan yksityiseen yleiseen satamaan varataan ehdotuksessa yhden vuoden määräaika. Satamajärjestyksen hyväksymisvelvoitetta varten ei tarvita erityistä valvontaelintä, vaan satamajärjestyksen hyväksymisvelvoitetta valvoisivat asianomaisten satamien sijaintikunnat.

Mikäli uutta lakia sovelletaan sellaiseen satamaan, joka on toiminut aikaisemmin kunnallisena yleisenä satamana, ei satamaan ole tarpeen hyväksyä uutta satamajärjestyä, jollei sataman toiminta ole samalla olennaisesti muuttunut.

1.3. Laki kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista annetun lain muuttamisesta

1 §. Lain 1 §:n 3 momentti, jossa säädetään satamajärjestyksen hyväksymistä ja sen muuttamista koskevan kunnanvaltuuston päätöksen alistamisesta lääninhallituksen vahvistettavaksi, ehdotetaan kumottavaksi.

2 §. Lain 2 §:ssä säädetään sellaisen kunnanvaltuuston päätöksen alistamisesta sisäasiainministeriön vahvistettavaksi, jolla on päätetty uusista tai muutetuista maksuista suoritettavaksi sataman yleisestä liikenteestä. Alistamisvelvollisuus lakkasi kuitenkin säännöksen mukaan vuoden 1987 alusta lukien. Pykälän säännös on tarpeeton, joten se ehdotetaan poistettavaksi.

Voimassa olevan lain 2 a §:ssä säädetään mahdollisuudesta periä yleisestä liikenteestä kunnalle suoritettavat maksut ilman tuomiota tai päätöstä. Säännös koskee nykyisin maksuja, joita koskevaa päätöstä ei ole alistettava sisäasiainministeriön vahvistettavaksi. Nykyisen lain 2 a §:n asiallinen sisältö ehdotetaan otettavaksi lain 2 §:ään. Viittaus sisäasiainministeriön vahvistettavaksi kuuluviin maksuihin kuitenkin poistettaisiin, koska tällaista velvollisuutta ei enää ole.

2. Voimaantulo

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun eduskunta on ne hyväksynyt.

3. Säättämisjärjestys

Valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n 3 momentissa olevaa mainintaa säätyjen erioikeuksien perustuslainsuojasta on vakiintuneesti tulkittu niin, että tämä suoja ulottuu myös niin sanotuille vanhoille kaupungeille turvattuihin erioikeuksiin eli privilegioihin. Näiden erioikeuksien poistaminen ja muuttaminen on siten mahdol-

lista vain perustuslain säättämisjärjestystä käyttäen. Tämän johdosta laki kaupunkien satamanpitoon liittyvien erioikeuksien kumoamisesta olisi säädettävä perustuslain säättämisjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**kaupunkien satamanpitoon liittyvien erioikeuksien kumoamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyllä tavalla, säädetään:

1 §

Porvaristolle ja kaupungeille 23 päivänä helmikuuta 1789 annetun kuninkaallisen vakautuksen nojalla tai muuten erioikeutena voimassa olevat oikeudet yleisen sataman pitoon kumotaan.

2 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 .

2.

Laki**yksityisistä yleisistä satamista**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan yksityisiin yleisiin satamiin.

Tätä lakia ei sovelleta yleisiin satamiin, joihin sovelletaan kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista annettua lakia (955/76).

2 §

Yksityisen yleisen sataman määritelmä

Tässä laissa yksityisenä yleisenä satamana pidetään yksityistä kauppamerenkulkuun käytettävää satamaa, joka välittää kaikkea sataman olosuhteisiin soveltuvaan liikennettä rajoittamatta sataman käyttöä ja palveluiden tarjontaa muutoin kuin yleisen turvallisuuden ja järjestyksen kannalta välttämättömistä syistä.

3 §

Satamajärjestys

Satamalle on hyväksyttävä satamajärjestys. Satamajärjestykseen tulee ottaa tarpeelliset määräykset sataman käyttämisestä ja satama-alueella noudatettavasta järjestyksestä.

Satamajärjestyksen hyväksyy kunnanvaltuusto.

4 §

Satamajärjestyksen rikkominen

Satamajärjestyksessä voidaan sen rikkomisesta määrätä sakko. Sakkoon tuomitsee yleinen alioikeus.

5 §

Satamassa perittävät maksut

Satamanpitäjällä on oikeus periä satamassa sataman käyttämisestä maksua.

6 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 .

Toiminnassa olevaan yksityiseen yleiseen satamaan tulee hyväksyä vuoden kuluessa tämän lain voimaantulosta tässä laissa tarkoitettu satamajärjestys.

Sellaiseen satamaan, johon sovelletaan tämän lain säännöksiä ja johon on aikaisemmin vahvistettu tai hyväksytty kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista annetussa laissa tarkoitettu satamajärjestys, ei ole tarpeen, ellei sataman toiminta olennaisesti muutu, hyväksyä uutta satamajärjestystä.

3.

Laki**kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista 10 päivänä joulukuuta 1976 annetun lain (955/76) 1 §:n 3 momentti ja 2 a §, sellaisina kuin ne ovat, 1 §:n 3 momentti 14 päivänä kesäkuuta 1985 annetussa laissa (469/85) ja 2 a § 20 päivänä toukokuuta 1983 annetussa laissa (448/83), sekä

muutetaan 2 §, sellaisena kuin se on mainitussa 14 päivänä kesäkuuta 1985 annetussa laissa, seuraavasti:

2 §

Yleisestä liikenteestä kunnalle suoritettavat maksut saadaan periä ilman tuomiota tai päätöstä siinä järjestyksessä kuin verojen ja maksujen perimisestä ulosottotoimin säädetään.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 199 .

Helsingissä 30 päivänä maaliskuuta 1994

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Liikenneministeri *Ole Norrback*

3.

Laki**kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista 10 päivänä joulukuuta 1976 annetun lain (955/76) 1 §:n 3 momentti ja 2 a §, sellaisina kuin ne ovat, 1 §:n 3 momentti 14 päivänä kesäkuuta 1985 annetussa laissa (469/85) ja 2 a § 20 päivänä toukokuuta 1983 annetussa laissa (448/83), sekä

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 §

Satamajärjestyksen hyväksymistä ja sen muuttamista koskeva päätös on alistettava lääninhallituksen vahvistettavaksi.

(3 momentti kumotaan)

2 §

Kunnanvaltuuston päätös, jonka mukaan kunnalle on suoritettava uusia tai muutettuja maksuja yleisestä liikenteestä, on alistettava vain sataman yleisestä liikenteestä suoritettavien maksujen osalta sisäasiainministeriön vahvistettavaksi. Alistamisvelvollisuus lakkaa vuoden 1987 alusta lukien.

2 §

Yleisestä liikenteestä kunnalle suoritettavat maksut saadaan periä ilman tuomiota tai päätöstä siinä järjestyksessä kuin verojen ja maksujen perimisestä ulosottotoimin säädetään.

2 a §

Ne yleisestä liikenteestä kunnalle suoritettavat maksut, joiden taksan hyväksymistä koskevaa kunnanvaltuuston päätöstä ei ole alistettava sisäasiainministeriön vahvistettavaksi, saadaan periä ilman tuomiota tai päätöstä siinä järjestyksessä kuin verojen ja maksujen perimisestä ulosottotoimin on säädetty.

2 a §

(kumotaan)

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 199 .