

Ulkoasiainvaliokunnan mietintö 11/1996 vp

Hallituksen esitys Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen ja sen XI osan soveltamiseen liittyvän sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä laiksi aluksista aiheutuvan vesien pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain muuttamisesta

Eduskunta on 26 päivänä maaliskuuta 1996 lähettänyt ulkoasiainvaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen 12/1996 vp.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina osastopäällikkö Holger Rotkirch, linjanjohtaja Erkki Kourula ja lainsäädäntösihteeri Sari Mäkelä ulkoasiainministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri Aila Salminen liikenneministeriöstä, ylijohtaja Heikki Muttilainen Merenkulkuhallituksesta, osastonjohtaja Paavo Tulkki Merentutkimuslaitoksesta, vanhempi hallitussihteeri Timo Turkki puolustusministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Jarmo Littunen oikeusministeriöstä ja ylijohtaja Seppo Havu maa- ja metsätalousministeriöstä.

Ulkoasiainvaliokunnan pyynnön mukaisesti ympäristövaliokunta on antanut asiasta lausunnon, joka on tämän mietinnön liitteenä.

Käsiteltyään asian ulkoasiainvaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksellä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Montego Bayssa 10 päivänä joulukuuta 1982 tehdyn Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen sekä New Yorkissa 28 päivänä heinäkuuta 1994 tehdyn merioikeusyleissopimuksen XI osan soveltamiseen liittyvän sopimuksen. Yleissopimus säätelee laajasti merioikeuteen liittyviä kysymyksiä. Ennen vuonna 1982 tehtyä ja vuonna 1994 voimaan tullutta YK:n merioikeusyleissopimusta merten käyttöä sääntelivät neljä vuonna 1958 Genevessä tehtyä yleissopimusta. Suomi ratifioi yleissopimukset ja niihin liittyneet allekirjoituspöytäkirjat vuonna 1965. Vuoden 1982 yleissopimuksessa käsitellään sellaisia alueita, joita aikaisemmat sopimukset eivät koske. Toisaalta todetaan, että useimmat merioikeuden kysymykset ovat ehtineet muodostua kansainväliseksi tapaoikeudeksi.

Yleissopimus sisältää määräyksiä eri merivöhykkeiden määrittämisestä, merenkulusta, kalastuksesta, merenpohjan mineraalivarojen hyödyntämisestä, meriympäristön suojelusta ja meritieteellisen tutkimuksen sääntelystä. Sopimus sisältää lisäksi määräykset sen tulkinnasta tai soveltamisesta aiheutuvien riitojen ratkaisemisesta. Erityisesti todetaan yleissopimuksen pyrkimys säännellä kysymystä rantavaltioille kuuluvan aluemerен leveydestä sekä meriympäristön ja luonnonvarojen suojelua koskevia ongelmia. Merioikeusyleissopimus pyrkii kattamaan kaikki merien käyttömuodot siten, että tasapaino vastakkaisten intressien välillä kyetään säilyttämään.

Yleissopimuksen XI osa koskee kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolella sijaitsevan syvänmerenpohjan luonnonvarojen tutkimista ja hyödyntämistä. Nimenomaisesti XI osaan liittyvät näkemyserot hidastivat yleissopimuksen kansainvälistä voimaantuloa. Lähinnä kehitysmaataholta tullut ehdotus kansainvälisen merenpohja-alueen julistamisesta "ihmiskunnan yhteiseksi perinnöksi" ei saanut teollisuusmaiden kannatusta esitettyssä muodossa. XI osaa koskeva soveltamissopimus pyrkii mukauttamaan merenpohjahallinnon kansainvälisen talouden toimintaperiaatteisiin ja karsimaan hallinnon kustannuksia. Yleissopimusta ja soveltamissopimusta tulee soveltaa yhtenä kokonaisuutena.

Sopimusvaltiot tulevat yleissopimuksella perustetun Kansainvälisen merenpohjajärjestön kautta organisoimaan ja valvomaan kansainvälisen merenpohja-alueen luonnonvaratoimintaa. Riitaisuuksien ratkaisemiseksi sopimuksella on perustettu Kansainvälinen merioikeustuomioistuin. Mannerjalustan rajaamista käsittelemään on perustettu toimikunta.

Yleissopimus edellyttää lisäksi lakimuutoksen vesien pilaantumisen ehkäisemistä koskevaan lakiin.

Valiokunnan kannanotot

Yleistä

Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että merioikeudellisesta sääntelystä tulee saada aikaan mahdollisimman laaja yksimielisyys kansainvälisellä tasolla. Merioikeuteen liittyvien kysymysten sääntely yleissopimuksella on omiaan selkiinnyttämään oikeudenalaan liittyviä ongelmakysymyksiä sekä sääntelemään merten eri käyttömuotoja. Yleissopimuksessa on otettu huomioon teknologian kehityksen mukanaan tuomat haasteet muun muassa meriympäristön suojelussa ja merenpohjan mineraalivarojen hyödyntämisessä.

Valiokunta toteaa, että merioikeustuomioistuimen perustaminen tarjoaa kiinteän foorumin ja selkeät prosessuaaliset säännöt merioikeuden alalla esiintyvien riitojen ratkaisuun.

Alueneri ja esteetön kauttakulku

Merioikeusyleissopimus vahvistaa aluemerren leveyden enimmäismääräksi 12 meripeninkulmaa. Sopimuksen mukaan aluemerren leveys määritellään muun muassa Suomen soveltaman ns. suorien perusviivojen järjestelmän mukaisesti. Suomi on vuonna 1995 naapurimaitaan seuraten ulottanut aluemerren ulkorajan eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta 12 meripeninkulmaan.

Tärkein rajoitus rantavaltion täysivaltaisuudelle on vieraiden alusten oikeus viattomaan kauttakulkuun. Vaikka rantavaltioilla onkin oikeus määrittää merireitti- ja reittijakojärjestelyt haluamallaan tavalla, nämä toimet eivät saa käytännössä johtaa viattoman kauttakulun estämiseen. Suomen aluemerelle saapuvan vieraan aluksen on täytynyt antaa ennakkoilmoitus saapuessaan viattomaan kauttakulkuun. Velvollisuus ennakkoilmoituksen tekoon on kumottu 1.5.1996 voimaan tulleella asetuksen muutoksella. Merioikeusyleissopimuksen 21. artiklan mukaan on kuitenkin mahdollista hyväksyä viattomaan kauttakulkuun liittyviä lakeja ja määräyksiä, mikäli nämä liittyvät esimerkiksi merenkulun turvallisuuteen ja meriliikenteen sääntelyyn tai ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseen.

Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että merioikeusyleissopimuksen 21 artiklan puitteissa tulee suomalaisten merenkulkuviranomaisten meren-

kulun turvallisuuden nimissä ja ympäristöturvallisuuden varmistamiseksi voida vaatia ilmoitus tietyn kokoluokan ylittävän aluksen poiketessa kansainvälisestä reittijakosuosituksesta.

Esteetöntä kauttakulkua koskevat määräykset eivät sovellu sellaisiin kansainväliseen merenkulkuun käytettäviin salmiin, joissa kauttakulkua on vanhastaan säännelty erityisillä kansainvälisillä sopimuksilla. Tällaisiin salmiin kuuluu muun muassa Suomen ja Ruotsin väliin jäävä Ahvenanrauman salmi. Koska Ahvenanrauman salmea koskee vuodelta 1921 oleva Ahvenanmaan saarten linnoittamattomuutta ja neutralisoimista koskeva sopimus, valiokunta katsoo, että merioikeusyleissopimusta ratifioitaessa toistettaisiin yleissopimuksen allekirjoittamisen yhteydessä vuonna 1982 annettu selitys, jonka mukaan esteetöntä kauttakulkua koskevaa periaatetta ei sovellettaisi yleissopimuksen 35 artiklan c-kohdan mukaan Ahvenanrauman salmeen.

Meriympäristön suojelu

Merioikeusyleissopimus tulee vahvistamaan meriympäristön suojelemiseksi tehtävää kansainvälistä yhteistyötä. Toimivaltasäännösten selkiytyminen on omiaan edesauttamaan ympäristönsuojelullisia hankkeita edistämällä muun muassa Suomen mahdollisuuksia puuttua aluevesillämme tapahtuviin, ympäristöä pilaaviin aluspäästöihin.

Alusten aiheuttamien päästöjen valvominen on osoittautunut vaikeaksi. On todettu, että rangaistusuhkien rikoksia ehkäisevä teho on suhteellisen vähäinen. Alusjätelain mukaisissa teoissa ongelmaa lisää vähäinen kiinnijoutumis- ja tuomitsemisriski. Rangaistusten osalta merioikeusyleissopimuksen hyväksyminen johtaa siihen, että yleissopimuksen sopimusosapuolen aluksen huolimattomuudesta aiheutuvista päästöistä ei voida enää tuomita vankeusrangaistukseen. Tältä osin yleissopimus edellyttää lainmuutosta. Tahallisia ja törkeistä päästöistä voidaan edelleen tuomita rikoslain 48. luvun mukaisesti vapausrangaistukseen.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy ympäristövaliokunnan kantaan, jonka mukaan hallituksen tulee toimia aloitteellisesti kansainvälisessä yhteistyössä sopimusten ja muiden sääntöjen kehittämiseksi siten, että alusten tahallisia päästöjä voidaan nykyistä paremmin estää ja valvoa.

Talousvyöhyke ja syvänmerenpohja

Yksi tärkeimmistä neuvottelukysymyksistä liittyi rantavaltioiden kalastusoikeuksien vahvistamiseen aluemerien edustalla sijaitsevilla meri-alueilla. Valtioille on annettu mahdollisuus perustaa 200 meripeninkulmaan ulottuva talousvyöhyke, jonka alueella rantavaltio ei nauti täysivaltaisuutta, mutta sillä on yksinoikeus elollisten ja elottomien luonnonvarojen hyödyntämiseen. Suomi on sopinut merivyöhykkeidensä ulkorajoista naapuriensa Ruotsin, Venäjän ja Viron kanssa.

Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että hallituksen tulisi toimia aloitteellisesti kansainvälisessä yhteistyössä edistäen myös talousvyöhykkeellä tapahtuvaa meriympäristön suojelua sekä seurata niin Itämeren suoraa kuormitusta kuin jokien ja ilman kautta tapahtuvaa kuormitusta sekä biodiversiteetin säilymistä.

Yleissopimuksella säännellään ensimmäistä kertaa syvänmerenpohjan tutkimus- ja hyödyntämistoimintaa. Sopimuksessa kansainvälinen merenpohja-alue julistetaan ihmiskunnan yhteiseksi perinnöksi, jolla mikään valtio ei saa harjoittaa täysivaltaisia oikeuksia. Syvänmerenpohjalla on runsaasti ns. mineraalinoduuleja. On kuitenkin arvioitu, että kyseisten luonnonvarojen taloudellinen hyödyntäminen ei toistaiseksi ole kannattavaa.

Valiokunta toteaa, että hallituksen tulisi pyrkiä toimimaan aktiivisesti kartoitettaessa mineraalien tulevaisuudessa tapahtuvaa hyödyntämistä. Erityistä huomiota tulee kiinnittää hyödyntämisen ekologisiin vaikutuksiin, joita ei ole riittävästi tutkittu.

Helsingissä 30 päivänä toukokuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Markus Aaltonen /sd, varapuheenjohtaja Eva Biaudet /r, jäsenet Satu Hassi /vihr, Ilkka Kanerva /kok, An-

Yleissopimuksen taloudelliset vaikutukset

Merioikeustuomioistuimen ja merenpohjajärjestön kustannukset tulevat osittain sopimusvaltioiden kustannettaviksi. Merioikeustuomioistuimen ensimmäisen kauden tulo- ja menoarvioksi on arvioitu 6,2 miljoonaa Yhdysvaltain dollaria. Suomen osuus kyseisestä summasta olisi 1,96 % eli noin 97 000 dollaria. Osuuden on kuitenkin arvioitu pienenevän uusien ratifiointien tapahduttua. Kansainvälisen merenpohjajärjestön hallinnolliset kulut on aluksi määrä kat-taa YK:n budjetista. Vuoden 1998 alusta sopimusvaltiot vastaisivat kuluista siihen asti, kunnes järjestö kykenisi omalla varainhankinnalla kattamaan menonsa. Vuositasolla merenpohjajärjestön kuluiksi on arvioitu Suomen osalta noin 30 000 dollaria.

Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että merioikeusyleissopimuksen aiheuttamat taloudelliset kustannukset ovat sopimuksesta saataviin hyötyihin nähden vähäiset.

Valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

että eduskunta hyväksyisi Montego Bayssa 10 päivänä joulukuuta 1982 tehdyn Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen ja New Yorkissa 28 päivänä heinäkuuta 1994 tehdyn merioikeusyleissopimuksen XI osan soveltamiseen liittyvän sopimuksen.

Lisäksi valiokunta esittää,

että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset hyväksyttäisiin muuttamattomina.

tero Kekkonen /sd, Juha Korkeaoja /kesk, Outi Ojala /vas, Pertti Salolainen /kok, Jarmo Wahlström /vas sekä varajäsenet Bjarne Kallis /skl, Kimmo Kiljunen /sd ja Jorma Kukkonen /sd.

YMPÄRISTÖVALIOKUNTA*Liite***Lausunto 2/1996 vp****Hallituksen esitys 12/1996 vp***Ulkoasiainvaliokunnalle*

Ulkoasiainvaliokunta on 10 päivänä huhtikuuta 1996 päivätyllä kirjeellään pyytänyt ympäristövaliokunnan lausunnon hallituksen esityksestä 12/1996 vp Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen ja sen XI osan soveltamiseen liittyvän sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä laiksi aluksista aiheutuvan vesien pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain muuttamisesta.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina ylitarkastaja Tuomas Kuokkanen ympäristöministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri Lolan Eriksson liikenneministeriöstä, vesihallintoneuvos Kai Kaatra maa- ja metsätalousministeriöstä, teknillinen tarkastaja Kalervo Jolma Suomen ympäristökeskuksesta, osastonjohtaja Paavo Tulkki Merentutkimuslaitoksesta ja professori Kari Hakapää.

Ympäristövaliokunta tarkastelee lausunnoissaan merioikeusyleissopimusta vain oman toimialansa kannalta.

Hallituksen esitys

Esityksellä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Montego Bayssa 10 päivänä joulukuuta 1982 tehdyn Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen sekä New Yorkissa 28 päivänä heinäkuuta 1994 tehdyn merioikeusyleissopimuksen XI osan soveltamiseen liittyvän sopimuksen.

Yleissopimus sisältää määräyksiä eri merivöhykkeiden määrittämisestä, merenkulusta, kalastuksesta, merenpohjan mineraalivarojen hyödyntämisestä, meriympäristön suojelusta ja meritieteellisen tutkimuksen sääntelystä. Lisäksi sopimukseen sisältyy sen tulkinnasta tai soveltamisesta aiheutuvien riitojen ratkaisemista koskeva osa. Yleissopimusta ja soveltamissopimusta tulee tulkita ja soveltaa yhtenä kokonaisuutena.

Esitykseen sisältyy yleissopimuksen ja soveltamissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten hyväksymistä koskeva lakiehdotus

sekä ehdotus aluksista aiheutuvan vesien pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain muuttamisesta. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan samana ajankohtana kuin yleissopimus.

Valiokunnan kannanotot

Meriympäristön suojelua ja säilyttämistä koskevat määräykset (erityisesti osa XII) muodostavat keskeisen osan merioikeusyleissopimusta. Sopimuksessa on määräyksiä kaikista tunnetuista meren pilaamislähteistä — maalta, ilmasta, aluksista ja merenpohjatoiminnasta peräisin olevasta likaantumisesta sekä jätteen mereen laskeemisesta.

Yleissopimus on puitesopimus, jossa ei ole ainekohtaisia määräyksiä päästöjen rajoittamisesta tai kieltämisestä. Sen sijaan sopimus asettaa valtioille kansainvälisoikeudellisen velvollisuuden suojella ja säilyttää meriympäristöä. Tämän velvollisuuden mukaisesti valtioiden tulee yhtäältä antaa kansallisia määräyksiä meriympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi, vähentämiseksi ja valvomiseksi. Toisaalta sopimus velvoittaa valtiot kansainväliseen yhteistyöhön meriympäristön suojelemiseksi. Keskeisten suojeluperiaatteiden lisäksi sopimus sääntelee ympäristönsuojelullista toimivaltaa eri merivöhykkeillä.

Ympäristövaliokunta pitää merioikeusyleissopimusta tärkeänä sopimuksena ja puoltaa sen hyväksymistä. Yleissopimus tulee edistämään merkittävästi meriympäristön suojelemiseksi tehtävää kansainvälistä yhteistyötä, muun muassa UNEPin alueellisten merensuojelusopimusten laatimista ja kehittämistä, Rion toimintaohjelman kehittämistä sekä bilateraalisten merensuojelusopimusten laatimista.

Suomen kannalta sopimusta arvioitaessa voidaan todeta, ettei sopimus edellytä meiltä merensuojelulainsäädännön muuttamista. Kuten hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, Suomi on jo aiemmin hyväksynyt useita kansainvälisiä

meriympäristön suojelusopimuksia ja myös siirtänyt kansalliseen lainsäädäntöön sopimusten edellyttämät määräykset. Merensuojelulainsäädäntö onkin meillä varsin kehittynyttä.

Ympäristönsuojellusten toimivaltasäännösten selkiyttäminen on merkittävä uudistus. Sopimus sisältää yksityiskohtaisia määräyksiä erilaisien valtioiden (satamavaltiot, rantavaltiot, lippuvaltiot) toimivaltuuksista meriympäristön suojelemiseksi. Määräykset parantavat myös Suomen mahdollisuuksia puuttua esimerkiksi ulkomaisten alusten toimintaan, jos ne aiheuttavat pilaantumista talousvesillämme.

Saadun selvityksen mukaan alusten aiheuttamat tahalliset päästöt, joita tapahtuu runsaasti, ovat eräitä hankalimpia kysymyksiä valvoa ja selvittää. Nyt käsiteltävänä oleva yleissopimus ei vielä luo riittäviä puitteita ongelman poistamiseen. Tarvittaisiin lisätoimia, jollaisia voisivat olla esimerkiksi tahallisten päästöjen taloudellisen hyödyn poistaminen, valvontatekniikan parantaminen sekä ns. kolmansien maiden avunanto epäillyn aluksen tutkimiseksi heti seuraavassa satamassa.

Helsingissä 16 päivänä huhtikuuta 1996

Ympäristövaliokunta katsoo, että hallituksen tulee toimia aloitteellisesti kansainvälisessä yhteistyössä sopimusten ja muiden sääntöjen kehittämiseksi siten, että alusten tahallisia päästöjä voidaan nykyistä paremmin estää ja valvoa.

Edellä esitetyn perusteella ympäristövaliokunta esittää kunnioittaen lausuntonaan,

että ulkoasiainvaliokunta esittäisi eduskunnan hyväksyttäväksi Montego Bayssa 10 päivänä joulukuuta 1982 tehdyn Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen ja New Yorkissa 28 päivänä heinäkuuta 1994 tehdyn merioikeusyleissopimuksen XI osan soveltamiseen liittyvän sopimuksen;

että ulkoasiainvaliokunta puoltaisi sopimuksiin liittyvien lakiehdotusten hyväksymistä; sekä

että ulkoasiainvaliokunta mietinnössään korostaisi Suomen aloitteellisuutta kansainvälisten sopimusten ja muiden sääntöjen kehittämiseksi alusten tahallisten päästöjen estämiseksi ja valvomiseksi.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Esko Seppänen /vas, varapuheenjohtaja Markku Koski /kesk, jäsenet Janina Andersson /vihr, Ilkka Joenpalo /sd, Marjaana Koskinen /sd, Hanna Markkula-

Kivisilta /kok, Sakari Smeds /skl, Hannu Takku-la /kesk, Pentti Tiusanen /vas ja Pia Viitanen /sd sekä varajäsenet Minna Karhunen /kok ja Raimo Mähönen /sd.

