

**Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi merilain 6 luvun
1 §:n muuttamisesta**

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi merilakia niin, että suomalaisen kauppaluksen päällikkönä voisi toimia Euroopan unionin jäsenvaltion tai Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion kansalainen. Nykyisin suomalaisen kauppaluksen päällikkönä saa toimia vain Suomen kansalainen.

Esityksen tarkoituksena on saattaa Suomen lainsäädäntö tältä osin Euroopan yhteisön

lainsäädännön mukaiseksi. Euroopan yhteisöjen komissio on heinäkuussa 2005 käynnistänyt rikkomismenettelyn Suomea vastaan. Maaliskuussa 2007 komissio lähetti asiasta perustellun lausunnon Suomelle.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

PERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Merilaki, kauppaluksen määritelmä ja kauppamerenkulun määritelmä

Merilain (674/1994) 6 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan suomalaisen kauppaluksen

päällikkönä saa toimia vain Suomen kansalainen. Pykälän 2 momentin mukaan päällikön ja muiden päällystään kuuluvien muista kelpoisuusvaatimuksista säädetään asetuksella.

Kauppaluksista annetun asetuksen (103/1924) 2 §:n mukaan kauppaluksia ovat joko lastialuksia tai matkustaja-aluksia. Lastialuksella tarkoitetaan alusta, jota kaup-

pamerenkulussa käytetään tavaran kuljettamiseen, hinaamiseen, jäänsärkemiseen, pelastukseen tai pyyntiin. Matkustaja-aluksella tarkoitetaan alusta, jota korvausta vastaan tai muutoin käytetään matkustajien kuljettamiseen.

Kauppamerenkulku on määritelty esimerkiksi väylämaksulaissa (1122/2005). Väylämaksulaissa kauppamerenkululla tarkoitetaan aluksella ansiotarkoituksessa suoritettua toimintaa, kuten lastin ja matkustajien kuljettamista, hinausta, jäänmurtamista, pyyntiä tai pelastus- ja avustustoimintaa.

Asetus aluksen miehityksestä, laivaväen pätevydestä ja vahdinpidosta

Suomessa säännökset päällikön pätevydestä on annettu aluksen miehityksestä, laivaväen pätevydestä ja vahdinpidosta annetulla asetuksella (1256/1997), jäljempänä pätevyys- ja miehitysasetus. Asetus on annettu merilain 1 luvun 8 §:n 2 momentin ja 6 luvun 1 §:n 2 momentin nojalla. Asetuksen säännökset pohjautuvat merenkulkijoiden vähimmäiskoulutuksesta annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2001/25/EY, jäljempänä minimikoulutusdirektiivi, ja kansainväliseen merenkulkijoiden koulutusta, pätevyyskirjoja ja vahdinpitoa koskevaan vuoden 1978 yleissopimukseen (SopS 22/1984), jäljempänä STCW-yleissopimus, sekä pätevyyskirjoja ja vahdinpitoa koskevaan säännöstöön (SopS 23/1999), jäljempänä STCW-säännöstö.

Suomalaisessa aluksessa työskentelevällä tulee olla pätevyys- ja miehitysasetuksessa ja Suomessa voimaan saatetussa STCW-yleissopimuksessa ja STCW-säännöstössä määritelty pätevyys. Pätevyys osoitetaan koulutuksella ja työkokemuksella. Osoitetusta pätevydestä Merenkululaitos antaa pätevyyskirjan.

Pätevyys- ja miehitysasetuksen 14 §:n 1 momentin mukaan Euroopan talousalueen valtion (ETA-valtio) toimivaltaisen viranomaisen ETA-valtion kansalaiselle antama STCW -yleissopimuksen mukainen pätevyyskirja tulee tunnustaa. Kirjallisesta hakemuksesta Merenkululaitos antaa pätevyyskirjan tunnustamisesta kelpoisuustodistuksen. Kelpoisuustodistukseen merkitään, min-

käläisiä tehtäviä pätevyyskirjan omaava henkilö voi aluksella tehdä.

Pätevyys- ja miehitysasetuksen 14 §:n 2 momentin mukaan Merenkululaitos voi myöntää henkilölle, jolla on muun kuin ETA-valtion toimivaltaisen viranomaisen antama STCW-yleissopimuksen mukainen pätevyyskirja, kirjallisesta hakemuksesta noudattaen merenkulkijoiden vähimmäiskoulutuksesta annetun direktiivin 2001/25/EY muuttamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/103/EY 1 artiklan 3 kohdan mukaista menettelyä luvan toimia suomalaisessa aluksessa tietyssä toimessa siten kuin mainitussa yleissopimuksessa määrätään.

STCW-yleissopimuksen liitteen säännössä I/10 määrätään, että johtotason pätevyyskirjoja tunnustettaessa hallinnon tulee varmistaa, että merenkulkija hallitsee sen kansallisen merenkulun lainsäädännön, jolla on merkitystä aluksella hoidettavien tehtävien kannalta. Tämän takia ensimmäisen konemestarin, konepäällikön ja yliperämiehen kelpoisuutta hakiessaan hakijan tulee todistaa tuntevansa suomalaisen merenkulun lainsäädännön siten kuin se hänen aluksella hoitamiansa tehtävien kannalta on tarpeellista. Käytännössä tämä todistetaan suomalaisen merenkulualan koulutusta järjestävän oppilaitoksen todistuksella. Yleensä todistuksen saamiseen vaaditaan oppilaitoksen oikeustieteen opettajan kuulustelu. Kuulustelu tapahtuu ja todistus saadaan suomen tai ruotsin kielellä. Tällä hetkellä ulkomaalaiset eivät voi saada kelpoisuutta päällikön tehtäviin merilain 6 luvun 1 §:n säännöksen johdosta.

STCW-yleissopimuksen asiaa koskeva muutos ja STCW-säännöstö on saatettu Suomessa voimaan kansainvälisen merenkulkijoiden koulutusta, pätevyyskirjoja ja vahdinpitoa koskevan vuoden 1978 yleissopimuksen liitteeseen tehtyjen muutosten sekä merenkulkijoiden koulutusta, pätevyyskirjoja ja vahdinpitoa koskevan säännöston voimaansaattamisesta annetulla asetuksella (347/1999).

Liikenne- ja viestintäministeriö on 21 päivänä maaliskuuta 2006 asettanut työryhmän valmistelemaan alusturvallisuutta koskevan lainsäädännön uudistamista. Aluksen miehitystä ja pätevyyskirjoja koskevan lainsäädännön

uudistaminen kuuluu työryhmän toimeksiantoon. Työryhmän tehtävänä on laatia ehdotus tämän lainsäädännön uudistamiseksi siten, että siitä tulee perustuslain vaatimukset täyttävä ja lakiteknisesti asianmukainen. Työryhmän toimeksianto tulee saada valmiiksi 31 päivään joulukuuta 2007 mennessä. Toimeksiantoa tullaan todennäköisesti pidentämään.

Asetus eräiden kalastusalusten turvallisuudesta

Asetus eräiden kalastusalusten turvallisuudesta (65/2000) on annettu merilain 1 luvun 8 §:n ja 6 luvun 1 §:n nojalla. Asetuksen soveltamisalaan kuuluvilla suomalaisilla kalastusaluksilla työskentelevillä miehistöedustuksien edellyttämällä henkilöllä tulee olla mainitussa asetuksessa säädetty pätevyys. Kalastusaluksen päällikön pätevyydestä säädetään asetuksen 44 §:ssä. Myös kalastusaluksia koskevan lainsäädännön uudistaminen kuuluu edellä mainitun liikenne- ja viestintäministeriön työryhmän tehtäviin.

1.2 Kansainvälinen kehitys sekä EU:n ja ulkomaiden lainsäädäntö

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 39 artikla

Euroopan yhteisöjen komissio katsoo, että sallimalla vain Suomen kansalaisten toimia kauppa-alusten päällikkönä Suomi on tältä osin rikkonut työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevia Euroopan yhteisön säädöksiä.

Euroopan yhteisön lainsäädännössä työntekijöiden vapaa liikkuvuus sisältyy henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen, joka taataan Euroopan yhteisön perustamissopimuksessa, jäljempänä perustamissopimus. Perustamissopimuksen 39 artiklan mukaan työntekijöiden vapaa liikkuvuus yhteisössä turvataan, mikä merkitsee sitä, että kaikki kansalaisuuteen perustuva jäsenvaltioiden työntekijöiden syrjintä työsopimusten tekemisessä sekä palkkauksessa ja muissa työehdoissa poistetaan.

Työntekijöiden vapaa liikkuvuus sisältää yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka

kansanterveyden vuoksi perustelluin rajoituksin oikeuden a) hakea tosiasiallisesti tarjottua työtä, b) liikkua tässä tarkoituksessa vapaasti jäsenvaltioiden alueella, c) oleskella jäsenvaltion alueella työn tekemiseksi tämän valtion kotimaisten työntekijöiden työsuhteita koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaisesti ja d) työsuhteen päätyttyä jäädä jäsenvaltion alueelle komission antamissa soveltamisasetuksissa säädettyin edellytyksin. Artiklan määräykset eivät koske julkishallinnon palvelussuhteita.

Aluksen päällikön kansalaisuusvaatimusta on usein perusteltu juuri sillä, että aluksen päällikön toimiin liittyy julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön (C-405/01, Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española vastaan Administración del Estado ja C-47/02, Albert Anker, Klaas Ras ja Albertus Snoek vastaan Saksan liittotasavalta) mukaan kansalaisuusvaatimus on kuitenkin oikeutettu vain, jos päälliköille ja yliperämiehille annettuja julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä tosiasiallisesti suoritetaan tavanomaisesti eivätkä ne ole vain erittäin pieni osa heidän toiminnastaan.

STCW-yleissopimus ja minimikoulutusdirektiivi

Päällikön koulutuksesta ja pätevyysvaatimuksista on kansainvälisiä määräyksiä STCW-yleissopimuksessa ja STCW-säännöstössä. STCW-yleissopimuksen ja STCW-säännöstön määräykset niihin myöhemmin tehtyine muutoksineen on Suomessa saatettu voimaan.

STCW-yleissopimuksessa ja STCW-säännöstössä on määräyksiä muun muassa päälliköiden pätevyyden ja koulutuksen vähimmäisvaatimuksista, pätevyyskirjoista ja niiden tunnustamisesta sekä vahdinpidosta. Kuten edellä kohdassa 1.1 todetaan, STCW-yleissopimuksen liitteen säännön 1/10 mukaan johtotason pätevyyskirjoja tunnustettaessa hallinnon tulee varmistaa, että merenkulkija hallitsee sen kansallisen merenkulun lainsäädännön, jolla on merkitystä aluksella hoidettavien tehtävien kannalta.

Euroopan yhteisö on minimikoulutusdirektiivillä ja sen muutoksilla vahvistanut meren-

kulkijoiden koulutusta, harjoittelua ja pätevyyskirjojen myöntämistä koskevat vähimmäisvaatimukset. Pätevyyskirjojen keskinäisestä tunnustamisesta säädetään jäsenvaltioiden myöntämien merenkulkijoiden pätevyyskirjojen keskinäisestä tunnustamisesta ja direktiivin 2001/25/EY muuttamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2005/45/EY. Minimikoulutusdirektiivillä sisällytettiin STCW-yleissopimuksen ja STCW-säännösten kansainväliset määräykset Euroopan yhteisön lainsäädäntöön.

Direktiivin 2005/45/EY mukaan jokaisen jäsenvaltion on tunnustettava kaikki jonkin toisen jäsenvaltion minimikoulutusdirektiivin mukaisesti myöntämät pätevyyskirjat ja muut muodollista kelpoisuutta osoittavat todisteet. Tunnustaminen on rajoitettava koskemaan siinä toimessa, niissä tehtävissä ja niillä pätevyystasoilla toimimista, jotka on vahvistettu pätevyyskirjassa. Tunnustamisesta on annettava kelpoisuustodistus. Lisäksi direktiivin 2005/45/EY 3 artiklan 5 kohdan mukaan vastaanottavan jäsenvaltion on varmistettava, että merenkulkijoilla, jotka esittävät pätevyyskirjan tunnustettavaksi johtotason tehtäviä varten, on asianmukaiset tiedot siitä kyseisen jäsenvaltion merenkulkulainsäädännöstä, jolla on merkitystä tehtävissä, joiden hoitamiseen heille annetaan lupa.

Muiden maiden lainsäädäntö

Ruotsi on vuonna 2006 muuttanut lainsäädäntöään siten, että tammikuun 2007 alusta lukien ruotsalaisen kauppa- tai kalastusaluksen päälliköllä tulee olla jonkin Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion kansalaisuus, jos merenkulkulaitos ei määrää muuta. Päällikön tulee osata ruotsalainen merenkulun lainsäädäntö.

Tanska on vuonna 2006 muuttanut lainsäädäntöään siten, että säännökset siitä että tanskalaisen kauppa- tai kalastusaluksen päälliköllä tulee olla Tanskan kansalaisuus, eivät koske henkilöitä, joita koskevat Euroopan yhteisön säännökset liikkumisvapaudesta. Muut kuin Tanskan kansalaiset tarvitsevat Tanskan viranomaisten myöntämän kelpoisuustodistuksen. Kun näytetään, että matkustaja-aluksella tai aluksella, joka kuljettaa

joukkoja, puolustusmateriaalia tai ydinjätettä, harjoitetaan säännöllisesti julkista valtaa, joka ei muodosta vain rajoitettua osaa päällikön tehtävistä, Tanskan merenkulkulaitos voi varustamoita ja merenkulun järjestöjä kuulutuaan asettaa vaatimuksen, että kyseisen aluksen päällikön tulee olla Tanskan kansalainen.

Saksalaisen aluksen päälliköllä tulee olla Euroopan unionin jäsenvaltion kansalaisuus. Päälliköllä tulee olla saksalainen tai tunnustettu ulkomainen pätevyyskirja. Jos päällikkö ei ole kouluttautunut Saksassa, hänen täytyy todistaa saksalaisen merenkulun lainsäädännön ja saksan kielen riittävä tuntemus. Tarpeelliset kurssit Saksan merenkulun lainsäädännöstä pidetään saksaksi, joten kurssin suorittaminen hyväksytysti osoittaa sekä lainsäädännön tuntemisen että tarpeellisen kielitaidon.

2 Nykytilan arviointi ja ehdotetut muutokset

Suomessa aluksen päällikkö käyttää julkista valtaa muun muassa seuraavasti: Merimieslaissa (423/1978) on säännökset järjestyksen ylläpitämisestä (74 §) ja rikoksesta epäillyn säilyttämisestä (75 §). Päälliköllä on merimieslain 74 §:n 1 momentin mukaan järjestyksen ylläpitämiseksi aluksella oikeus käyttää sellaisia voimakeinoja, joita vastarinnan vaarallisuuteen nähden ja tilanne muutoinkin huomioon ottaen voidaan pitää puolustettavina.

Vaalilain (714/1998) 9 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan ennakkoäänestyspaikkoja ovat suomalaiset laivat, jotka ovat ulkomailla kun ennakko-äänestys toimitetaan. Vaalilain 46 §:n 2 momentin mukaan suomalaisen laivan henkilökuntaan kuuluva äänioikeutettu saa äänestää ennakolta laivassa sen ollessa ulkomailla. Vaalilain 53 §:n 3 momentin mukaan laivan päällikön tulee tilata ennakkoäänestysasiakirjat, lomakkeet äänestäjistä pidettäviä luetteloja varten ja vaalileimasin ulkoasiainministeriöltä tai Suomen edustustolta. Vaalilain 62 §:n 2 momentin mukaan suomalaisen laivan vaalitoimitsijan on toimitettava lähetekuori viivytyksettä ulkoasiainministeriölle tai Suomen edustustolle siinä

maassa, jonka satamassa laiva on tai johon se ensiksi saapuu.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön ja komission kannanottojen valossa on käynyt ilmeiseksi, että edellä mainitut julkista valtaa sisältävät tehtävät eivät riitä perusteluiksi siihen, että aluksen päällikön tulisi olla Suomen kansalainen.

Jotta Suomen lainsäädäntö saatettaisiin aluksen päällikön kansalaisuutta koskevilta osin Euroopan yhteisön lainsäädännön mukaiseksi ehdotetaan merilain 6 luvun 1 §:n 1 momenttia muutettavaksi siten, että suomalaisen kauppaluksen päällikkönä saisi toimia vain Euroopan unionin jäsenvaltion tai Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion kansalainen. Ehdotus koskisi edelleen vain kauppaluksia, joihin luetaan myös ansiotarkoituksessa pyyntiä harjoittavat kalastusalukset.

3 Esityksen vaikutukset

Koska suomalaisen kauppaluksen päällikön tulee osata suomalainen merenkulun lainsäädäntö, mikä käytännössä merkitsee myös sitä, että päällikön tulee osata varsin hyvin suomea tai ruotsia, ulkomaalaisten päälliköiden määrän suomalaisissa kauppaluoksissa ei oleteta kasvavan kovin suureksi.

4 Asian valmistelu

Euroopan yhteisöjen komissio on aloittanut rikkomusmenettelyn Suomea vastaan, koska Suomen lainsäädännössä on vaatimus, että Suomen lippua käyttävien alusten päälliköllä on oltava Suomen kansalaisuus. Euroopan yhteisöjen komissio katsoo Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen käytäntöön viitaten, että Suomi on jättänyt täyttämättä sille työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevan Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 39 artiklan mukaan kuuluvat velvollisuudet.

Euroopan yhteisöjen komissio lähetti 13 päivänä heinäkuuta 2005 Suomen hallitukselle virallisen huomautuksen asiasta. Suomen hallitus ilmoitti poistavansa kansalaisuusvaatimuksen merilain 6 luvun 1 pykälästä. Euroopan yhteisöjen komissio tiedusteli 14 päivänä kesäkuuta 2006 Suomen toteuttamia toimenpiteitä asiassa ja ilmoitti, että

jos tietoja ei ole ilmoitettu neljän viikon kuluessa kirjeen vastaanottamisesta, Euroopan yhteisöjen komissio voi tarvittaessa antaa Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 226 artiklan mukaisen perustellun lausunnon, jossa se toteaa Suomen lainsäädännön olevan ristiriidassa Euroopan yhteisön oikeuden kanssa. Jos toimenpiteisiin ei ryhdytä, Euroopan yhteisöjen komissio vie asian lopullisesti Euroopan yhteisön tuomioistuimeen. Euroopan yhteisöjen komissio lähetti perustellun lausunnon Suomelle 23 päivänä maaliskuuta 2007.

Liikenne- ja viestintäministeriö järjesti syyskuussa 2005 kuulemistilaisuuden Suomen lippua käyttävien alusten päälliköiltä edellytettävän kansalaisvaatimuksen poistamisesta. Esitys on sen jälkeen valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä. Esitysluonnoksesta on pyydetty lausunto oikeusministeriöltä, opetusministeriöltä, puolustusministeriöltä, työministeriöltä, ulkoasiainministeriöltä, Ahvenanmaan maakunnan hallitukselta, Merenkululaitokselta, rajavartiolaitokselta, opetushallitukselta, Elinkeinoelämän keskusliitolta, Huoltovarmuuskeskukselta, Luotausliikelaitokselta, Suomen Varustamoyhdistys ry:ltä, Ålands Redarförening rf:ltä, Rahtialusyhdistys ry:ltä, Suomen Laivanpäällystöliitto ry:ltä, Suomen Konepäällystöliitto ry:ltä, Suomen Merimies-Unioni ry:ltä, Satamaoperaattorit ry:ltä, Suomen Matkustajalaivayhdistys ry:ltä, Suomen Satamaliittoa, Varustamoliikelaitokselta ja Suomen Ammattikalastajaliitto SAKL ry:ltä.

Lausunnon ovat antaneet oikeusministeriö, työministeriö, puolustusministeriö, sisäasiainministeriö, opetusministeriö, Merenkululaitos, opetushallitus, Huoltovarmuuskeskus, Suomen Varustamoyhdistys ry, Ålands Redarförening rf, Rahtialusyhdistys ry, Suomen Laivanpäällystöliitto ry, Suomen Konepäällystöliitto ry, Satamaoperaattorit ry, Suomen Matkustajalaivayhdistys ry, Suomen Satamaliitto ja Suomen Ammattikalastajaliitto SAKL ry.

Puolustusministeriö, työministeriö, Merenkululaitos, Suomen Laivanpäällystöliitto ry ja Ålands Redarförening rf ovat ehdottaneet tarkennuksia esitykseen. Esityksen perustelujen on jatkovalmisteltu ottaen mahdollisuuksi-

en mukaan huomioon lausunnoissa esitetyt seikat.

5 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian.

6 Suhde perustuslakiin ja säätämishjärjestys

Ehdotettu säännös on merkityksellinen perustuslain 6 §:n 2 momentin yhdenvertaisuussääntelyn kannalta. Säännöksen mukaan

muut kuin Euroopan unionin jäsenvaltion tai Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion kansalaiset eivät voisi toimia suomalaisen kauppaluksen päällikkönä. Ehdotus vastaa kuitenkin eurooppalaisten kilpailijamaiden sääntelyä ja sen voidaan siten katsoa rakentuvan vastavuoroisuuden varaan (PeVL 22/2004 vp ja PeVL 14/2003 vp). Näin ollen ehdotettu merilain muutos voidaan säätää tavallisessa lainsäätämishjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

*Lakiehdotus***Laki****merilain 6 luvun 1 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 15 päivänä heinäkuuta 1994 annetun merilain (674/1994) 6 luvun 1 §:n 1 momentti seuraavasti:

6 luku
Aluksen päällikkö

1 §

Päällikön kansalaisuus ja päällystön kelpoisuusvaatimukset

Suomalaisen kauppaluksen päällikkönä saa toimia vain Euroopan unionin jäsenval-

tion tai Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion kansalainen.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 .

Helsingissä 28 päivänä joulukuuta 2007

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Ministeri *Sirkka-Liisa Anttila*

Laki**merilain 6 luvun 1 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 15 päivänä heinäkuuta 1994 annetun merilain (674/1994) 6 luvun 1 §:n 1 momentti seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

6 luku

6 luku

Aluksen päällikkö**Aluksen päällikkö**

1 §

1 §

*Päällikön kansalaisuus ja päällystön kelpoisuusvaatimukset**Päällikön kansalaisuus ja päällystön kelpoisuusvaatimukset*

Suomalaisen kauppaluksen päällikkönä saa toimia vain Suomen kansalainen.

Suomalaisen kauppaluksen päällikkönä saa toimia vain *Euroopan unioniin tai Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion kansalainen.*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .