

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 12/2000 vp**

**Hallituksen esitys laiksi merilain 9 luvun muuttamisesta sekä merioikeudellisia vaateita koskevan vastuun rajoittamisesta tehdyn vuoden 1976 yleissopimuksen muuttamisesta tehdyn vuoden 1996 pöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä**

*Liikennevaliokunnalle*

**JOHDANTO**

*Vireilletulo*

Eduskunta on 8 päivänä helmikuuta 2000 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi merilain 9 luvun muuttamisesta sekä merioikeudellisia vaateita koskevan vastuun rajoittamisesta tehdyn vuoden 1976 yleissopimuksen muuttamisesta tehdyn vuoden 1996 pöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä (HE 190/1999 vp) valmistelevalle liikennevaliokunnalle samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto liikennevaliokunnalle.

*Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- vanhempi hallitussihteeri Ulrika Larpes, liikenneministeriö
- lainsäädäntösihteeri Petri Helander, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Sami Manninen, oikeusministeriö
- professori (emeritus) Antero Jyränki.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi laivansäntänsä vahingonkorvausvastuun rajoittamista koskevia merilain säännöksiä siten, että Suomi voisi hyväksyä merioikeudellisia vaateita koskevan vastuun rajoittamisesta tehdyn vuoden 1976 kansainvälisen yleissopimuksen muuttamisesta tehdyn vuoden 1996 pöytäkirjan.

Merilaissa säädettyjä vastuurajoja ehdotetaan korotettaviksi. Vastaisuudessa vastuurajojen muuttamisesta säädettäisiin merilakiin otetta-

van valtuutuksen nojalla annettavalla asetuksella.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että eduskunta hyväksyisi ne vuoden 1996 pöytäkirjan määräykset, jotka vaativat eduskunnan suostumuksen, ja antaisi suostumuksensa siihen, että vuoden 1996 pöytäkirjaa tai joitakin sen määräyksiä voidaan soveltaa Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan välillä ennen pöytäkirjan kansainvälistä voimaantuloa niin, että vuoden 1976 yleisso-

pimuksen vastaavat määräykset eivät tällöin tule sovellettaviksi.

Merilain muutoksen voimaantuloajankohdasta ehdotetaan säädettäväksi asetuksella.

Esityksessä ei ole erillistä jaksoa säätämisyjärjestysperusteluista.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### **Eduskunnan suostumus**

##### *Hyväksymisen tarpeellisuus*

Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy mm. lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä sisältävät valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet. Valiokunnan mielestä tämä perustuslaissa tarkoitettu eduskunnan hyväksymistoimivalta kattaa kaikki aineelliselta luonteeltaan lain alaan kuuluvat kansainvälisen velvoitteen määräykset. Valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen määräys on näin ollen luettava lainsäädännön alaan, 1) jos määräys koskee jonkin perustuslaissa turvatun perusoikeuden käyttämistä tai rajoittamista, 2) jos määräys muutoin koskee yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteita, 3) jos määräyksen tarkoittamasta asiasta on perustuslain mukaan säädettävä lailla taikka 4) jos määräyksen tarkoittamasta asiasta on voimassa lain säännöksiä tai 5) siitä on Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan säädettävä lailla. Kansainvälisen velvoitteen määräys kuuluu näiden perusteiden mukaan lainsäädännön alaan siitä riippumatta, onko määräys ristiriidassa vai sopu-soinnussa Suomessa lailla annetun säännöksen kanssa (PeVL 11/2000 vp).

*Vuoden 1996 muutospöytäkirja.* Muutospöytäkirjan määräykset vahingonkorvausvastuun rajoittamisesta koskevat yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita ja kuuluvat siten lainsäädännön alaan. Määräykset vastuurajoja koskevien määräysten soveltamisalasta ja vastuun alarajasta kuuluvat niin ikään lainsäädännön

alaan. Muutospöytäkirjan 9 artiklan määräykset pöytäkirjan ja vuoden 1976 vastuunrajoitussopimuksen lukemisesta ja tulkitsemisesta yhtenä asiakirjana vaativat eduskunnan hyväksymisen, koska vuoden 1976 vastuunrajoitussopimus sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Pöytäkirjan 8 artiklan määräykset sen yksinkertaistetusta muuttamismenettelystä vaikuttavat Suomen sopimuksentekovallan käyttöön ja kuuluvat siten lainsäädännön alaan. Muutospöytäkirja sisältää näin ollen useita eduskunnan suostumusta vaativia määräyksiä.

*Norjan, Ruotsin, Tanskan ja Suomen välinen erityissopimus.* Esityksessä pyydetään eduskunnan suostumusta myös siihen, että "muutospöytäkirjaa tai joitakin sen määräyksiä" voitaisiin soveltaa Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan välillä ennen pöytäkirjan kansainvälistä voimaantuloa niin, että yleissopimuksen vastaavat määräykset eivät tällöin tulisi sovellettaviksi. Ehdotus ei perustu vuoden 1996 pöytäkirjaan eikä vuoden 1976 yleissopimukseen. Esityksen perusteluista (s. 11/II) ilmenee, että eduskunnan suostumusta pyydetään erikseen neuvoteltavana olevalle valtiosopimukselle.

Valiokunnan mielestä ehdotus on näiltä osin ennenaikainen. Kun eduskuntaa pyydetään päättämään valtiosopimuksen hyväksymisestä, tulee sopimuksen teksti toimittaa eduskunnan käsiteltäväksi. Valiokunnan mielestä eduskunnan ei tule antaa esityksessä tarkoitettua ennakkollista ja avointa suostumusta muutospöytäkirjan tai sen joidenkin määräysten soveltamiselle Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan välillä, vaan neuvoteltavana oleva valtiosopimus on aikanaan saatettava erikseen eduskunnan käsiteltäväksi.

*Vuoden 1976 yleissopimuksen irtisanominen.* Eesityksen perustelujen mukaan hallituksen tarkoitus on irtisanoa vuoden 1976 yleissopimus muutospöytäkirjan hyväksymisen yhteydessä siten, että irtisanominen tulisi voimaan samaan aikaan pöytäkirjan kansainvälisen voimaantulon kanssa.

Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunnan hyväksyminen vaaditaan eduskunnan toimivaltaan kuuluvan kansainvälisen velvoitteen irtisanomiselle. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että eduskunnan hyväksyminen vaaditaan myös sellaisen velvoitteen irtisanomiseen, jonka eduskunta on hyväksynyt jo ennen uuden perustuslain voimaantuloa. Lisäksi vaatimus ulottuu tapauksiin, joissa velvoite uuden perustuslain sisällön perusteella arvioituna olisi tullut saattaa eduskunnan hyväksyttäväksi (PeVM 10/1998 vp, s. 27/II).

Valiokunnan mielestä vuoden 1976 yleissopimuksen irtisanomiseen vaaditaan eduskunnan hyväksyminen. Eduskunta voi hyväksyä yleissopimuksen irtisanomisen siten, että irtisanominen tulee voimaan yleissopimuksen muuttamisesta tehdyn vuoden 1996 pöytäkirjan tullessa Suomen osalta kansainvälisesti voimaan.

#### *Hyväksymispäätöksen ala*

Eesityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi vain ne vuoden 1996 muutospöytäkirjan määräykset, jotka vaativat eduskunnan suostumuksen. Valiokunnan mielestä eduskunta kuitenkin hyväksyy lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä sisältävät valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet kokonaisuudessaan eikä pelkästään niiden joitakin määräyksiä (PeVL 11/2000 vp).

#### *Hyväksymisestä ja irtisanomisesta päättäminen*

Perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan kansainvälisen velvoitteen tai sen irtisanomisen hyväksymisestä päätetään äänen enemmistöllä. Jos ehdotus velvoitteen hyväksymisestä koskee perustuslakia, se on kuitenkin hyväksyttävä pää-

töksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Vastuun rajojen muuttamista koskevan 8 artiklan perusteella valtio voi tulla sidotuksi sellaiseenkin pöytäkirjan muutokseen, jota se itse on vastustanut. Määräykset vaikuttavat valtion sopimuksentekovallan käyttöön ja siten sen täysivaltaisuuteen.

Perustuslain 1 §:n 3 momentti sisältää uuden säännöksen Suomen osallistumisesta kansainväliseen yhteistyöhön. Säännöksen esitöiden (HE 1/1998 vp, s. 73/II) mukaan on perusteltua lähteä siitä, että sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät sellaisenaan merkitse valtion täysivaltaisuuden loukkausta.

Muutospöytäkirjan 8 artiklan ehdot ja rajoitukset huomioon ottaen vastuurajojen muuttaminen yksinkertaistetussa menettelyssä vaikuttaa vain vähäisessä määrin Suomen täysivaltaisuuteen. Kun muutospöytäkirja lisäksi sisältää määräykset joustavasta irtisanomismenettelystä, eivät pöytäkirjan määräykset vastuurajojen muuttamismenettelystä valiokunnan mielestä ole ristiriidassa valtion täysivaltaisuutta koskevien perustuslain säännösten kanssa. Eduskunta voi siten päättää muutospöytäkirjan hyväksymisestä äänen enemmistöllä.

#### **Voimaansaattaminen**

Perustuslain 95 §:n 1 momentissa edellytetään, että kaikki kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan valtiosisäisesti voimaan lailla. Eesityksen tarkoituksena on toteuttaa muutospöytäkirjan voimaansaattaminen ns. asiasisältöisellä lailla eli lailla merilain 9 luvun muuttamisesta. Koska myös muut kuin merilain muutoksen kattamat lainsäädännön alaan kuuluvat pöytäkirjan määräykset tulee saattaa voimaan lailla, on pöytäkirjan varsinainen voimaansaattaminen valiokunnan mielestä asianmukaista toteuttaa blankettimuotoisella lailla.

### Lakiehdotus

Esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen 5 a §:n mukaan laissa säädettyjä vastuurajoja voidaan muuttaa asetuksella siltä osin kuin muutokset perustuvat muutospöytäkirjan 8 artiklassa tarkoitettussa yksinkertaistetussa menettelyssä tehtyihin vastuurajojen muutoksiin. Tämä säännös on valiokunnan mielestä ristiriidassa perustuslain 80 §:n 1 momentin kanssa, koska ehdotus merkitsee yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteisiin keskeisesti vaikuttavien säännösten antamista asetuksella. Ehdotus merkitsee myös sitä, etteivät vahingonkorvausvastuun rajojen muutokset enää kuulu perustuslain 94 §:n 1 momentissa ja 95 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla lainsäädännön alaan. Vastuurajojen muuttamisen asiallinen merkitys kuitenkin edellyttää, että eduskunta hyväksyy muutokset ja että ne saatetaan valtiosisäisesti voimaan lailla. — Yleisestä säädöshierarkian näkökulmasta on muutoinkin selvää, ettei lain muuttamista voida osoittaa asetuksenantajan toimivaltaan.

Koska 5 a § ei johdu välittömästi kansainvälisestä velvoitteesta, voidaan lakiehdotus käsitellä vain perustuslain 73 §:ssä säädettyssä järjestyksessä. Kun poikkeuslain säätämiseen ei tässä tapauksessa ole pakottavaa tarvetta (ks. esim. PeVL 3/2000 vp, s. 3/II), tulee 5 a § poistaa lakiehdotuksesta, jolloin se voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen 1 momentin mukaan laki tulee voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana. Tarkoitus on saattaa uudet kansalliset vastuurajat voimaan jo ennen kuin muutospöytäkirja tulee kansainvälisesti voimaan.

Perustuslain 79 §:n 3 momentin mukaan laista pitää käydä ilmi, milloin se tulee voimaan. Erityisestä syystä laissa kuitenkin voidaan säätää, että sen voimaantuloajankohdasta säädetään asetuksella. Tässä tapauksessa erityinen syy liittyy pyrkimykseen toteuttaa vastuurajojen kansallinen korotus samanaikaisesti eräiden Pohjoismaiden kanssa. Koska kyseessä on kansallisen lain voimaantuloajankohta, on perusteltua,

että sitä tarkoittavan asetuksen antaa valtioneuvosto. Tästä on syytä ottaa valtuuttavaan säännökseen maininta.

Voimaantulosäännöksen 2 momentti liittyy Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan välillä mahdollisesti tehtävään erilliseen valtiosopimukseen, jonka hyväksymistä samoin kuin sen voimaansaattamisen tapaa ja ajankohtaa koskevat ratkaisut on valiokunnan mielestä syytä tehdä erikseen. Momentti on siksi poistettava.

### Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

*että eduskunnan suostumus on tarpeen merioikeudellisia vaateita koskevan vastuun rajoittamisesta tehdyn vuoden 1976 yleissopimuksen muuttamisesta tehtyyn vuoden 1996 pöytäkirjaan ja vuoden 1976 yleissopimuksen irtisanomiseen,*

*että eduskunta hyväksyy pöytäkirjan kokonaisuudessaan, mistä samoin kuin yleissopimuksen irtisanomisen hyväksymisestä päätetään äänten enemmistöllä,*

*että pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamiseksi hyväksytään esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen lisäksi erityinen voimaansaattamislaki,*

*että eduskunta ei anna ennakollisesti suostumustaan vuoden 1996 pöytäkirjan tai joidenkin sen määräysten soveltamiseen esityksessä tarkoitettuun tavoin ennen pöytäkirjan kansainvälistä voimaantuloa ja*

*että lakiehdotuksen 5 a § on ristiriidassa perustuslain kanssa ja että lakiehdotus sen vuoksi voidaan käsitellä vain perustuslain 73 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.*

Helsingissä 27 päivänä huhtikuuta 2000

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Ville Itälä /kok	Heli Paasio /sd
jäs.	Jouko Jääskeläinen /skl	Osmo Puhakka /kesk
	Jouni Lehtimäki /kok	Petri Salo /kok
	Johannes Leppänen /kesk	Arto Seppälä /sd
	Hannes Manninen /kesk	Ilkka Taipale /sd
	Pekka Nousiainen /kesk	vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.