

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 48/2004 vp**

Hallituksen esitys alusten aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä vuonna 1973 tehtyyn kansainväliseen yleissopimukseen liittyvään vuoden 1978 pöytäkirjaan vuonna 1997 tehdyn muutospöytäkirjan hyväksymisestä sekä laeiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja aluksista aiheutuvan vesien pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain muuttamisesta

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 22 päivänä syyskuuta 2004 lähettäessään hallituksen esityksen alusten aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä vuonna 1973 tehtyyn kansainväliseen yleissopimukseen liittyvään vuoden 1978 pöytäkirjaan vuonna 1997 tehdyn muutospöytäkirjan hyväksymisestä sekä laeiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja aluksista aiheutuvan vesien pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain muuttamisesta (HE 175/2004 vp) valmistelevalle käsiteltäväksi liikenne- ja viestintävaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava

asiasta lausunto liikenne- ja viestintävaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- merenkulkuneuvos Raimo Kurki, liikenne- ja viestintäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Ronald Wrede, ulkoasiainministeriö
- professori Tuomas Ojanen
- professori Teuvo Pohjolainen
- professori Ilkka Saraviita.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi alusten aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä vuonna 1973 tehtyyn kansainväliseen yleissopimukseen liittyvään vuoden 1978 pöytäkirjaan Lontoossa 26.9.1997 tehdyn muutospöytäkirjan siltä osin kuin se kuuluu Suomen

toimivaltaan. Esitys sisältää ehdotukset laeiksi mainitun muutospöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja aluksista aiheutuvan vesien pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain muuttamisesta.

Muutospöytäkirja on ns. sekasopimus eli jaetun toimivallan sopimus. Osa sen määräyksistä kuuluu Euroopan yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan.

Muutospöytäkirja tulee kansainvälisesti voimaan 19 päivänä toukokuuta 2005. Suomen osalta muutospöytäkirja tulee voimaan samana päivänä, jos Suomi tallettaa sitoutumisasiakirjansa ennen mainittua ajankohtaa. Muussa tapauksessa pöytäkirja tulee Suomen osalta voimaan kolmen kuukauden kuluttua sitoutumisasiakirjan tallettamispäivästä.

Lakiehdotukset ovat tarkoitettut tulemaan voimaan tasavallan presidentin ja valtioneuvoston

asetuksella säädettävänä ajankohtana samaan aikaan kuin muutospöytäkirja tulee Suomen osalta voimaan. Ehdotus laiksi aluksista aiheutuvan vesien pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain muuttamisesta voidaan kuitenkin säätää tulemaan voimaan aiemminkin, jos Euroopan yhteisön lainsäädäntö tai Suomea sitovat muut kansainväliset velvoitteet sitä edellyttävät.

Esityksen käsittelyjärjestysperustelujen mukaan muutospöytäkirja voidaan hyväksyä äänen enemmistöllä ja lakiehdotukset tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Sopimusmääräykset

Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus. Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi alusten aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä vuonna 1973 tehtyyn kansainväliseen yleissopimukseen (Marpol-yleissopimus) liittyvään vuoden 1978 pöytäkirjaan vuonna 1997 tehdyn muutospöytäkirjan siltä osin kuin se kuuluu Suomen toimivaltaan. Muutospöytäkirjalla Marpol-yleissopimukseen lisätään uusi VI liite (säännöt alusten aiheuttaman ilman pilaantumisen ehkäisemiseksi).

Eduskunta hyväksyy perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan muun ohella sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Perustuslaissa tarkoitettu lainsäädännön ala kattaa kaikki aineelliselta luonteeltaan lain alaan kuuluvat määräykset. Tällaisia ovat esimerkiksi määräykset, joiden tarkoitamista asioista on perustuslain mukaan säädettävä lailla (PeVL 11/2000 vp, s. 2/II, PeVL 12/2000 vp, s. 2/I). Kysymykseen ei vaikuta, onko jokin määräys ristiriidassa vai sopusoinnussa Suomessa lailla annetun säännöksen kans-

sa (esim. PeVL 6/2001 vp, s. 2/I) tai onko asiaa ennen uuden perustuslain voimaantuloa vallinneen käsityksen mukaan muutoin ollut mahdollista säätää lakia alemmantasoisella säädöksellä.

Esityksen perusteluissa on tehty selkoa joistakin muutospöytäkirjan liitteen lainsäädännön alaan kuuluvista määräyksistä. Perusteluista voi päätellä, että esimerkiksi liitteen 5 säännön määräykset katsastuksista ja tarkastuksista eivät kuuluisi lainsäädännön alaan siksi, että katsastuksista säädetään merilain 1 luvun 8 §:n ja alusjätelain 3 §:n nojalla asetuksella. Valiokunta muistuttaa aiemmasta ja kertaalleen jo toistamastaan huomautuksesta, jonka mukaan mainittu merilain asetuksenantovaltuus ei ole tämän seikan arvioinnin kannalta merkityksellinen, koska valtuus on ajalta ennen uutta perustuslakia. Sama koskee alusjätelain valtuussäännöstä. Perustuslaki on merkittävästi muuttanut käsityksiä lailla säänneltävistä asioista (80 §:n 1 mom.) ja sopimusmääräysten kuulumisesta lainsäädännön alaan (PeVL 18/2002 vp, s. 3/II, PeVL 16/2004 vp, s. 3/I).

Liitteen 5 säännön määräykset alusten katsastuksista ja tarkastuksista kuuluvat lainsäädännön alaan ainakin siltä osin kuin määräykset kohdistuvat aluksen päällikön tai omistajan oikeuksien tai velvollisuuksien perusteisiin.

Sama koskee liitteen 6 ja 9 säännön määräyksiä aluksen oikeudesta saada kansainvälinen ilman-suojelutodistuskirja. Liitteen 15 säännön 5 kappale sisältää määräyksen säiliöaluksen velvollisuudesta käyttää haihtumapäästöjen talteenottojärjestelmiä ja 18 säännön 4 kappale polttoaineen luovutustodistuksen säilyttämisvelvollisuudesta aluksella. Myös 18 säännön 1, 3, 6 ja 7 kappaleissa määrätään osittain aluksen päällikköön tai omistajaan ja polttoaineen toimittajaan kohdistuvista velvollisuuksista. Tällaiset määräykset kuuluvat perustuslain 80 §:n 1 momentin takia lainsäädännön alaan. Lisäksi liitteen 2 sääntö liitteessä käytettyjen käsitteiden määritelmistä samoin kuin liitteen soveltamisalaa koskevat 1 ja 19 säännön määräykset vaikuttavat välillisesti lainsäädännön alaan kuuluvien aineellisten määräysten sisältöön ja soveltamiseen, minkä vuoksi ne kuuluvat itsekin lainsäädännön alaan (PeVL 24/2001 vp, s. 2, PeVL 18/2002 vp, s. 2—3).

Hyväksymispäätöksen ala. Muutospöytäkirja on esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ns. sekasopimus eli jaetun toimivallan sopimus, jonka määräykset kuuluvat osin Euroopan yhteisön ja osin jäsenvaltion toimivaltaan. Sen vuoksi esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi pöytäkirjan siltä osin kuin se kuuluu Suomen toimivaltaan. Ehdotus eduskunnan hyväksymispäätöksen muotoilusta vastaa vakiintunutta käytäntöä (PeVL 24/2004 vp, s. 2/II).

Suhde perustuslakiin. Suomen toimivaltaan kuuluvat muutospöytäkirjan tai sen liitteen määräykset eivät koske perustuslakia perustuslain 94 §:n mielessä. Niiden hyväksymisestä päätetään siten äänten enemmistöllä.

Lakiehdotukset

Voimaansaattamislakiehdotus

Lakiehdotus kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta käsitellään perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaan tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Jos ehdotus kuitenkin koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamis-

ta, eduskunnan on hyväksyttävä ehdotus sitä leppäämään jättämättä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Koska Marpol-yleissopimuksen muutospöytäkirjan määräykset eivät ole ongelmallisia perustuslain kannalta eikä lakiehdotuksesta ole muutoinkaan huomautettavaa perustuslain näkökulmasta, voidaan lakiehdotus käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

2. lakiehdotus

3 §:n 1 momentti. Valtioneuvoston asetuksella voidaan momentin nojalla antaa ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi tarpeellisia säännöksiä suomalaisen aluksen sekä Suomen satamiin tai satamista tai sisävesialueella liikennöivän ulkomaisen aluksen rakenteesta, varusteista, miehityksestä ja käytöstä.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto voi antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lainsäädännön alaan. Valtuuden säätämiseen laissa on perustuslakivaliokunnan käytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta (esim. PeVL 33/2004 vp, s. 4—5).

Muutettavaksi ehdotettu alusjätelaki on peräisin vuodelta 1979 ja se on olennaisilta osiltaan rakennettu lainsäädäntövallan delegoinnin varaan. Tuolloin vallinneessa käytännössä lain valtuussäännökset saattoivat olla hyvinkin yleispiirteisiä ja väljiä eikä delegointisäännösten yhteydessä ollut tarpeen nykyiseen tapaan kiinnittää huomiota perustuslaista johtuviin vaatimuksiin lain alasta. Vaikka alusjätelakia on sittemmin moneen kertaan muutettu, ei laki edelleenkaan sisällä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteisiin tai lain alaan muuten luettavia säännöksiä esimerkiksi ehdotetussa valtuussäännöksessä tarkoitetuista aluksen rakenteesta, varusteista, miehityksestä tai käytöstä. Laissa ei ole myöskään esimerkiksi aluksen tai muiden lain soveltamisen kannalta keskeisten käsittei-

den määritelmiä, vaan ne sisältyvät asetukseen, mikä on nurinkurista säädösten perustuslain 80 §:stä ilmenevien hierarkkisten suhteiden näkökulmasta.

Ehdotettu valtuussäännös jää alusjätelain kokonaisuudessa niin avoimeksi, ettei se täytä perustuslain 80 §:stä johtuvia vaatimuksia. Siksi edellytyksenä tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käyttämiseksi tältä osin on, että valtuussäännös poistetaan lakiehdotuksesta tai että valtuuden käyttö sidotaan säännöksessä Marpol-yleissopimuksen ja vastaavien, säännöksessä yksilöitävien Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden määräykseen ja valtuutus muotoillaan lakia tarkempien säännösten antamista tarkoittavaksi. Jos jokin säännöksessä mainittava kansainvälinen velvoite on aiemman käytännön mukaisesti saatettu valtiosisäisesti voimaan asetuksella, on tällaisessa yhteydessä valiokunnan mielestä asianmukaista harkita kyseisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten saattamista voimaan lailla (esim. HE 32/2004 vp).

Perustuslakivaliokunta korostaa vielä sitä, että perustuslain 80 §:n säännökset rajoittavat suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä. Asetuksella ei siten voida sen enempää nykyisessä kuin säädettävässä laissa olevan valtuussäännöksen perusteella antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista (esim. PeVL 33/2004 vp, s. 4/I).

21 a §:n 2 momentti ja 21 c §. Valtioneuvoston asetuksella voidaan Marpol-yleissopimuksen VI liitteen, Euroopan yhteisön säädösten ja Suomen muiden kansainvälisten velvoitteiden täytäntöön panemiseksi säätää 21 a §:n 2 momentin 1–4 kohdassa mainituista seikoista.

Marpol-yleissopimuksen VI liitteen määräykset ovat esitykseen sisältyvän voimaansaattamislakiehdotuksen mukaisesti lakina voimassa sellaisina kuin Suomi on niihin sitoutunut. Perussäännökset ehdotetussa valtuussäännöksessä tarkoitetuista asioista tulevat näin ollen annetuiksi lailla ja valtuus rajautuu tältä osin lakia tarkempien säännösten antamiseen. Tästä on

kuitenkin asianmukaista lisätä valtuussäännökseen nimenomainen maininta.

Säännöksen sanamuodosta voi saada sen käsityksen, että valtioneuvoston asetuksella olisi mahdollista säätää myös eduskunnan hyväksymistä perustuslain 93 §:n 2 momentin perusteella vaativista toimenpiteistä Euroopan yhteisön säädösten täytäntöönpanemiseksi. Lisäksi sanamuoto näyttäisi mahdollistavan sen, että asetuksella säädettäisiin Suomen muiden kansainvälisten velvoitteiden lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Tällaiset määräykset saatetaan perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaan voimaan lailla. Ehdotetun valtuussäännöksen sanontoja on näiltäkin osin tarpeen selkeyttää niin, että valtuuden nojalla voidaan antaa vain lakia tarkempia säännöksiä momentissa tarkoitettujen säädösten ja velvoitteiden täytäntöön panemiseksi.

Edellä 21 a §:n 2 momentista esitetyt huomautukset koskevat myös 21 c §:n valtuussäännöstä. Lisäksi valiokunta huomauttaa, että 21 c §:n nojalla ei voida antaa siinä tarkoitetuista kielloista ja rajoituksista tai niiden maantieteellisestä soveltamisalasta sellaisia säännöksiä, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan.

21 e §:n 2 momentti. Valtioneuvoston asetuksella säädetään momentin perusteella niistä aineista, joiden polttaminen aluksella on kokonaan kielletty säännöksessä mainituilla alueilla.

Lakiehdotuksen 21 a §:n 1 momenttiin sisältyvä ilmaa pilaavien aineiden päästökielto kattaa valiokunnan mielestä myös aineiden poltto kiellon. Valtuussäännöstä on kuitenkin asianmukaista täydentää maininnalla sääntelyn kohdistumisesta nimenomaan ilmaa pilaaviin aineisiin.

Voimaantulosäännös. Lain voimaantulosta säädetään ehdotuksen mukaan valtioneuvoston asetuksella. Lakiehdotus sisältää eräitä Marpol-sopimuksen muutospöytäkirjan liitteen voimaansaattamiseen liittyviä kansallisia asiasisältöisiä säännöksiä. Valtuutus on siksi perustuslain 79 §:n 3 momentin näkökulmasta ongelmaton (PeVL 9/2003 vp, s. 5/I, PeVL 16/2004 vp, s. 8/I).

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että eduskunnan suostumus on tarpeen Marpol -yleissopimuksen pöytäkirjaan Lontoossa 26 päivänä syyskuuta 1997 tehtyyn muutospöytäkirjaan siltä osin kuin se kuuluu Suomen toimivaltaan,

että tästä päätetään äänen enemmistöllä ja

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 2. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 3 §:n 1 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 8 päivänä joulukuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
vpj. Arja Alho /sd
jäsen. Hannu Hoskonen /kesk
Roger Jansson /r
Irina Krohn /vihr
Miapetra Kumpula /sd
Annika Lapintie /vas

Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /kesk
Simo Rundgren /kesk
Arto Satonen /kok
Ilkka Taipale /sd
vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.