

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi toimenpiteistä Suomen merenkulun turvaamiseksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Nykyinen tilanne ja kehityssuuntaus kansainvälisessä merenkulussa edellyttää lainsäädäntöön perustuvia mahdollisuuksia ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin Suomen ulkomaisten merikuljetusten turvaamiseksi. Tämän vuoksi esityksessä ehdotetaan, että valtioneuvosto voisi nykyistä laajemmin ryhtyä kansainvälisessä merenkulussa toimenpiteisiin sellaisia muiden maiden toimia vastaan, jotka vahingoittavat tai voivat vahingoittaa Suomen merenkulkua.

Valtioneuvosto voisi, paitsi niissä tapauksissa, joissa suomalaisiin aluksiin kohdistuu suoranaista syrjintää, ryhtyä vastatoimenpiteisiin myös tilanteissa, joissa vieras valtio ryhtyy tai aikoo ryhtyä toimenpiteeseen, joka aiheuttaa tai saattaa aiheuttaa vahinkoa Suomen merenkululle, tai milloin toimenpiteisiin ryhtyminen on tarpeellista niiden kansainvälisten sopimusten perusteella,

jotka Suomi on hyväksynyt etujensa turvaamiseksi kansainvälisessä merenkulussa.

Toimenpiteitä, joihin valtioneuvosto jonkin edellä mainitun edellytyksen täyttyessä voisi ryhtyä, olisivat elinkeinonharjoittajalle, varustajalle tai satamanpitäjälle asetettavat kiellot tai rajoitukset. Nämä kohdistuisivat tapauksesta riippuen alusten rahtaamiseen tai käyttämiseen taikka satamaanpääsyyn.

Ehdotettu laki on laadittu valtuuslain muotoon. Tarkoituksena on, että lakia voitaisiin soveltaa myös yhteistoiminnassa muiden maiden kanssa.

Voimassa oleva laki toimenpiteistä syrjinnän ehkäisemiseksi kansainvälisessä merenkulussa ehdotetaan kumottavaksi.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu		Sivu
YLEISPERUSTELUT	3	2.1.4.2. Neuvoa-antava merenkul- kuryhmä	7
1. Esityksen yhteiskunnallinen merkitys	3	2.1.4.3. OECD	7
1.1. Tavoitteet	3	2.2. Asian valmistelu ja lausunnonantajat	7
1.2. Keinot	4	3. Esityksen organisatoriset ja taloudelliset vaikutuk- set	7
2. Nykyinen tilanne ja asian valmistelu	5	YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	8
2.1. Nykyinen tilanne	5	1. Lakiehdotuksen perustelut	8
2.1.1. Lainsäädäntö	5	2. Voimaantulo	9
2.1.2. Käytäntö	5	3. Sääätämisyjärjestys	9
2.1.3. Ulkomainen lainsäädäntö	5	LAKITEKSTI	10
2.1.4. Linjakonferenssien käyttäytymissään- töjä koskeva yleissopimus ja eräät vireillä olevat kansainväliset neuvot- telut	6	Laki toimenpiteistä Suomen merenkulun turvaami- seksi	10
2.1.4.1. Linjakonferenssien käyttäy- tymissäntöjä koskeva yleis- sopimus	6		

YLEISPERUSTELUT

1. Esityksen yhteiskunnallinen merkitys

1.1. Tavoitteet

Maamme kansantalous on erittäin riippuvainen ulkomaankaupasta ja sen kehityksestä. Valtaosa eli noin 85 % ulkomaankaupamme kuljetuksista tapahtuu meritse. Valtioneuvoston asettaman merenkulun neuvottelukunnan vuonna 1984 hyväksymässä merenkulupoliittisessa ohjelmassa todetaan merenkulupoliitiikan yleisenä tavoitteena olevan kansantaloutemme toimintaedellytysten turvaaminen merenkuluelinkeinoja edistämällä. Merenkuluelinkeinon kansalliset ja kansainväliset toimintaedellytykset tulee luoda sellaisiksi, että kauppamerenkulkua voidaan harjoittaa vastaisuudessakin kilpailukykyisenä elinkeinona sekä Suomen ja ulkomaisten että kolmansien maiden välisessä merenkulussa.

Suomen merenkulupoliitiikka perustuu taloudellisen yhteistyön- ja kehityksen järjestössä OECD:ssä omaksutulle vapaan kaupallisen kilpailun periaatteelle, jonka katsotaan luovan parhaimmat edellytykset tehokkaille kuljetusjärjestelyille mahdollisimman edullisin kustannuksin. Vapaan kilpailun rajoituksia esiintyy kuitenkin enenevässä määrin kansainvälisessä merenkulussa. Rajoituksia aiheuttavat kansallisten etujen turvaamiseksi tai poliittisista syistä suoritettujen toimenpiteet, kuten välittömät tukitoimet, alusten rekisteröintimaan perusteella tapahtuva syrjintä, niin sanottu lippusyrjintä ja muu protektionismi, kahdenkeskiset ja alueelliset sopimusjärjestelyt sekä kaupparyhmittymien sisällä suoritettujen järjestelyt, jotka vaikeuttavat muiden maiden kauppalusten lastinsaantia ja toimintamahdollisuuksia. Nykyisen tilanteen valossa ei ole oletettavaa, että vapaan kilpailun rajoitukset vähenisivät tulevaisuudessa. Useat tekijät viittaavat jopa päinvastaiseen kehitykseen. Keskeisinä syinä edellä mainittujen syrjiviä toimenpiteiden lisääntymiseen voidaan pitää maailman tonniston nykyistä liikkapotentiaalia ja muun muassa tästä johtuvaa voimakasta kilpailutilannetta sekä uusien meren-

kulkuvaltioiden pyrkimystä luoda omille aluksilleen suojatut markkina-alueet.

Kansainvälisessä merenkulussa tapahtuneen kehityksen valossa on tullut ajankohtaiseksi kehittää Suomen vastatoimenpidelainsäädäntöä säätämällä uusi laki, joka — verrattuna voimassa olevaan niin sanottuun vastatoimilakiin — olisi soveltamisalan ja lakiin sisältyvien keinojen osalta nykyisen kansainvälisen tilanteen edellyttämien vaatimusten mukainen. Vastaavalla tavalla on viime vuosina menetelty muissa Pohjoismaissa sekä useimmissa Euroopan yhteisöjen (EC) maissa.

Eduskunta on vuonna 1985 hyväksynyt lain linjakonferenssien käyttäytymissääntöjä koskevan yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä yleissopimuksen soveltamisesta (468/86), joka on mahdollistanut Suomen liittymisen Yhdistyneiden Kansakuntien kauppa- ja kehitysjärjestön (UNCTAD) piirissä valmisteltuun linjakonferenssitoimintaa sääntelevään yleissopimukseen (SopS 49/86) 31 päivänä joulukuuta 1985. Yleissopimus on tullut Suomea sitovaksi 1 päivästä heinäkuuta 1986 alkaen. Linjakonferenssilla tarkoitetaan kahden tai useamman varustamon muodostamaa ryhmää, joka harjoittaa kansainvälistä linjaliikennettä tavarankuljettamiseksi määrättyllä maantieteellisesti rajatulla reitillä tai reiteillä ja jolla on sopimus tai järjestely, jonka rajoissa ne toimivat muun muassa samoin tai yhtäläisin rahdein. Hallituksen esityksessä edellä mainituksi laiksi todetaan tarve kehittää Suomen vastatoimenpidelainsäädäntöä, jotta Suomi voisi yleissopimukseen liittymisen jälkeen torjua tarvittaessa eräiden sopimusvaltioiden pyrkimykset soveltaa yleissopimuksen määräyksiä kansallisia linjavarustamojaan suosivalla tavalla. Valtioneuvoston asettaman merenkulun neuvottelukunnan vuonna 1984 hyväksymässä merenkulupoliittisessa ohjelmassa edellytetään myös vastatoimenpidelainsäädännön kehittämistä kansainvälisen tilanteen edellyttämien vaatimusten mukaiseksi.

Uuden lainsäädännön päätavoitteena on tukea Suomen merenkulun kilpailukykyä ja toimintaedellytyksiä pitkällä tähtäimellä. Ryhtymällä mahdollisiin vastatoimenpiteisiin Suomen tavoit-

teena olisi puolustaa vapaan kaupallisen kilpailun pohjalle perustuvaa kansainvälistä kuljetusjärjestelmää, joka pitkällä tähtäimellä on eri osapuolten etujen mukainen mahdollistamalla tehokkaat kuljetuspalvelukset. Vastatoimenpiteisiin ryhtyminen tapahtuisi pääsääntöisesti muiden vastaaviin tavoitteisiin pyrkivien valtioiden kanssa.

Vastatoimenpidelainsäädäntöön ehdotettujen sisällöllisesti laajojen muutosten vuoksi on katsottu tarkoituksenmukaiseksi esittää säädettäväksi uusi laki voimassa olevan lain muuttamisen sijasta, minkä vuoksi voimassa oleva laki toimenpiteistä syrjinnän ehkäisemiseksi kansainvälisessä merenkulussa (8/68) ehdotetaan kumottavaksi.

1.2. Keinot

Nykyisen vuodelta 1968 olevan vastatoimilain mukaan valtioneuvosto voi, jos suomalaisilla aluksilla vieraaseen valtioon tai sieltä ulkomaille tapahtuviin kuljetuksiin kohdistetaan syrjintää verrattuna muilla aluksilla tapahtuviin kuljetuksiin, suomalaisten etujen suojelemiseksi kansainvälisessä merenkulussa, kieltää tai rajoittaa tekemästä sopimuksia rahtauksesta tai kuljetuksesta aluksella, joka on rekisteröity siinä valtiossa, jossa syrjintää on esiintynyt.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki, jossa laajennettaisiin niitä edellytyksiä, joiden vallitessa valtioneuvosto voisi ryhtyä vastatoimenpiteisiin Suomen ulkomaisten merikuljetusten turvaamiseksi. Kysymykseen tulevien vastatoimenpiteiden sisältöä ehdotetaan myös laajennettaviksi nykyiseen lakiin verrattuna.

Vastatoimenpiteiden edellytysten osalta esityksessä ehdotetaan, että valtioneuvosto voisi ryhtyä vastatoimenpiteisiin ensinnäkin sellaisissa tapauksissa, joissa suomalainen alus asetetaan muiden maiden aluksia huonompaan asemaan. Näiden varsinaisten syrjintätapausten lisäksi valtioneuvosto voisi ryhtyä toimenpiteisiin tilanteissa, joissa vieras valtio ryhtyy tai aikoo ryhtyä toimenpiteeseen, joka aiheuttaa tai saattaa aiheuttaa vahinkoa Suomen merenkululle, tai milloin toimenpiteisiin ryhtyminen on tarpeellista niiden kansainvälisten sopimusten perusteella, jotka Suomi on hyväksynyt etujensa turvaamiseksi kansainvälisessä merenkulussa.

Toimenpiteet, joihin valtioneuvosto jonkin edellä mainitun edellytyksen täyttyessä voisi ryhtyä, ovat:

— elinkeinonharjoittajalle asetettava kielto tai rajoitus tehdä sopimuksia sellaisten alusten rahoittamisesta tai käyttämisestä, jotka on rekisteröity merenkulun vapautta rajoittaviin toimiin ryhtyneessä vieraassa valtiossa, tai

— satamanpitäjälle asetettava kielto tai rajoitus sallia edellä mainitussa vieraassa valtiossa rekisteröityjen alusten poikkeaminen kyseiseen satamaan tai

— varustajalle asetettava kielto tai rajoitus sallia suomalaisten alusten poiketa edellä mainitun vieraan valtion satamiin ilman kauppaja teollisuusministeriön lupaa taikka kielto tai rajoitus antaa suomalaisia aluksia tämän valtion tai siinä valtiossa sijaitsevien yritysten käytettäväksi.

Voimassa olevan lain mukaan valtioneuvosto voi määrätä vastatoimenpiteisiin ryhtymisestä silloin, kun suomalaisen aluksen mahdollisuuksia kuljetuksen suorittamiseen on tosiasiallisesti rajoitettu tai estetty jollakin vieraan valtion syrjivällä toimenpiteellä. Vastaava mahdollisuus puuttua suoranaisiin syrjiviin toimenpiteisiin säilyisi valtioneuvostolla myös lakiehdotuksen mukaan.

Valtioneuvostolle myönnettävien vastatoimikeinojen laajentaminen on kuitenkin tarpeellista, jotta Suomella olisi lainsäädäntöön perustuvat mahdollisuudet toimenpiteisiin myös sellaisia muiden maiden toimia vastaan, jotka olematta aluksen rekisteröintimaan perusteella suoranaisesti syrjiviä, kuitenkin aiheuttavat tai saattavat aiheuttaa vahinkoa Suomen merenkululle. Tällainen tilanne saattaa syntyä esimerkiksi silloin, kun jokin valtio ryhtyy merenkulun vapautta rajoittaviin toimenpiteisiin, jotka eivät sinänsä aseta eri valtioita eriarvoiseen asemaan, mutta esimerkiksi sovelletun hallinnollisen menettelyn johdosta tosiasiallisesti suosivat joidenkin valtioiden aluksia. Esimerkkinä tällaisesta menettelystä voidaan mainita eräiden kehitysmaiden perustamat lastinjakotoimistot, joiden kautta lastit ohjataan tietyille varustamoille. Syrjintään verrattava tilanne voi syntyä myös sellaisessa tapauksessa, jossa suomalaisille kauppialuksille aiheutuu vahinkoa sen vuoksi, että lastauspaikkojen jako suoritetaan niille epäedullisesti.

Lakiehdotus antaisi myös perusteet vastatoimenpiteisiin ryhtymiselle yhteistoiminnassa muiden Suomen kanssa vastaavassa asemassa olevien maiden kanssa. Kansainvälisessä merenkulussa on usein tarkoituksenmukaisinta ryhtyä vastatoimenpiteisiin syrjinnän tai siihen verrattavien toimien vuoksi yhteistoiminnassa muiden syrjinnän kohteeksi joutuneiden maiden kanssa. Joissakin tapauksissa saattaa myös olla perusteltua osallistua

yhteisiin vastatoimenpiteisiin, vaikka suomalaiset alukset eivät olisi joutuneet syrjinnän kohteiksi esimerkiksi sen vuoksi, että ne eivät liikennöi kyseiseen syrjintää harjoittavaan valtioon. Tällöin yhteisiin vastatoimiin osallistuminen perustuisi siihen, että osallistumista pidetään muutoin kansainvälisiin sopimuksiin perustuvien yleisten merenkulkupoliittisten näkökohtien vuoksi tärkeänä. Vastavuoroisuuteen perustuvia yhteisiä vastatoimivaltioita tai -suosituksia tullee sisällyttämään sekä OECD:ssä valmisteilla olevaan merenkulkupoliittiseen käyttäytymissääntöön että niin sanottuun neuvoo-antavaan merenkulkuryhmään kuuluvien maiden (Consultative Shipping Group: EC-maat, pohjoismaat ja Japani) ja Yhdysvaltojen välillä parhaillaan neuvoteltavaan sopimusluonnokseen toimenpiteistä vapaan merenkulun turvaamiseksi.

Mahdollisten vastatoimenpiteiden käyttö edellyttää aina monipuolista harkintaa. Lähtökohtana tulisi olla, että syrjinnän tai muiden vastaavien toimenpiteiden aiheuttamat ongelmat pyritään aina ensisijaisesti ratkaisemaan diplomaattisin keinoin. Lakiin perustuviin vastatoimenpiteisiin ei tule ryhtyä ennen kuin on osoittautunut, että muut keinot eivät johda tarkoitettuun tulokseen ja asiasta on neuvoteltu muiden maiden kanssa. Lakia sovellettaessa tulee ottaa huomioon myös ne kansainväliset sopimukset, jotka Suomi on hyväksynyt ja jotka voivat rajoittaa vastatoimiin ryhtymistä.

2. Nykyinen tilanne ja asian valmistelu

2.1. Nykyinen tilanne

2.1.1. Lainsäädäntö

Voimassa oleva, lähinnä pohjoismaiseen lainsäädäntöyhteistyöhön perustuva laki toimenpiteistä syrjinnän ehkäisemiseksi kansainvälisessä merenkulussa on annettu 4 päivänä tammikuuta 1968. Lain mukaan valtioneuvosto voi, jos suomalaisilla aluksilla vieraaseen valtioon tai sieltä ulkomaille tapahtuviin kuljetuksiin kohdistetaan syrjintää verrattuna muilla aluksilla tapahtuviin kuljetuksiin, suomalaisten etujen suojelemiseksi kansainvälisessä merenkulussa, kieltää tai rajoittaa tekemästä sopimuksia rahtauksesta tai kuljetuksesta aluksella, joka on rekisteröity siinä valtiossa, jossa syrjintää on esiintynyt. Rangaistuksena lain perusteella annettujen määräysten rikko-

misesta on sakkoa tai enintään 6 kuukautta vankeutta. Syytettä tällaisesta rikkomuksesta ei kuitenkaan voi nostaa, ellei kauppa- ja teollisuusministeriö ole antanut siitä määräystä.

2.1.2. Käytäntö

Voimassa olevaa vastatoimilakia ei ole jouduttu kertaakaan soveltamaan käytäntöön. Lakiin sisältyvien valtuuksien olemassaolo on kuitenkin tärkeää, koska tehokkaiden vastatoimenpiteiden mahdollisuus parantaa Suomen neuvotteluasemaa suhteessa muihin valtioihin. Vastatoimien uhka on usein riittävä toimenpide korjausten saamiseksi jonkin valtion suunnittelemaan tai voimaansaattamaan merenkulun vapautta rajoittavaan yksipuoliseen toimeen.

2.1.3. Ulkomainen lainsäädäntö

Monessa OECD-valtiossa on lainsäädäntötoimin annettu viranomaisille mahdollisuus ryhtyä vastatoimenpiteisiin paitsi niissä tilanteissa, joissa niiden merenkulku joutuu rajoittavien toimenpiteiden kohteeksi, myös sellaisissa tilanteissa, joissa esiintyy kohtuutonta tai epätervettä hintakilpailua tai joista aiheutuu muunlaisia haittavaikutuksia. Vastatoimenpiteet ovat pääasiassa seuraavanlaisia:

- merikuljetusten ja niiden rahtihintojen sääntely
- rahtaussopimuksia koskevat säännökset muun muassa niiden laatimisen ja tulkinnan osalta
- kielto kulkea aluevesillä tai poiketa satamiin ilman asianmukaista lupaa
- erityiset maksut.

Ruotsissa on 14 päivänä maaliskuuta 1985 annettu laki toimenpiteistä ruotsalaisen merenkulun suojelemiseksi (Lag om åtgärder till skydd för svensk sjöfart, SFS 1985:126), joka on sisällöltään pääosin samanlainen kuin esitys uudeksi vastatoimilakiksi.

Norjassa säännökset vastatoimenpiteistä sisältyvät vuonna 1984 hyväksytyyn lainsäädäntöön, joka mahdollisti Norjan liittymisen linjakonferenssien käyttäytymissääntöjä koskevaan yleissopimukseen (Lov om linjekonferanser m.v. og lov om samtykke til tiltredelse av De forente nasjoners konvensjon 6. april 1974 om et regelverk for linjekonferansers virksomhet). Laissa on säännöksiä vastatoimenpiteistä, jotka kohdistuvat sekä

konferensseihin että niiden ulkopuolella tapahtuvaan toimintaan. Hallitukselle annetaan laissa valtuudet antaa määräyksiä myös linjakonferenssikoodin soveltamisalan ulkopuolelle jääville kansainvälisessä linjaliikenteessä toimiville aluksille silloin, kun määräysten antaminen tapahtuu sellaisten vastatoimenpiteiden toteuttamiseksi, joista Norjan ja eräiden muiden maiden (Suomi ja Ruotsi sekä Tanska ja muut EC-maat sekä OECD-maat) hallitukset ovat yksimielisesti sopineet.

Tanskan nykyinen vastatoimilaki on vuodelta 1978. Laki antaa teollisuusministerille mahdollisuuden ryhtyä seuraaviin vastatoimenpiteisiin:

— kieltää tai rajoittaa oikeutta tehdä sopimuksia merikuljetuksista aluksilla, jotka on rekisteröity sellaisessa vieraassa valtiossa, joka on ryhtynyt merenkulun vapautta rajoittaviin toimiin

— kieltää tai rajoittaa tai säännellä tällaisen vieraan valtion alusten oikeutta poiketa tanskalaisiin satamiin tai määrätä maksuja tästä

— kieltää antamasta tanskalaisia aluksia ilman asianmukaista lupaa edellä mainitussa vieraassa valtiossa sijaitsevien yritysten käytettäväksi.

Edellä mainittuihin toimenpiteisiin ryhtyminen edellyttää, että kansainväliselle merenkululle on aiheutettu vahinkoa ja että toimenpiteitä tarvitaan tanskalaisten etujen turvaamiseksi kansainvälisessä merenkulussa tai *Tanskan* tekemien kansainvälisten sopimusvelvoitteiden täyttämiseksi.

2.1.4. *Linjakonferenssien käyttäytymissääntöjä koskeva yleissopimus ja eräät vireillä olevat kansainväliset neuvottelut*

2.1.4.1 Linjakonferenssien käyttäytymissääntöjä koskeva yleissopimus

Yhdistyneiden kansakuntien kauppa- ja kehitysjärjestön puitteissa lähinnä kehitysmaiden vaatimuksesta valmisteltu edellä mainittu yleissopimus linjakonferenssien käyttäytymissäännöistä hyväksyttiin Genevessä huhtikuussa 1974 ja se tuli kansainvälisesti voimaan 6 päivänä lokakuuta 1983. Yleissopimus on ensimmäinen merite tapahtuvan maailmankaupan kuljetusosuuksia sääntelevä kansainvälinen yleissopimus. Yleissopimuksen mukaan viejä- ja tuojamaiden kansallisilla linjavarustamoilla on oikeus yhtä suureen osuuteen linjakonferenssien hoitamasta kyseisten maiden välisestä kaupasta, kuitenkin niin, että huomattava osa, esimerkiksi 20 % konferenssien

suorittamista kuljetuksista, jää kolmansien maiden varustamoille.

Suomea sitovaksi yleissopimus on tullut 1 päivänä heinäkuuta 1986.

Suomi on liittynyt yleissopimukseen muiden pohjoismaiden ja EC-maiden tavoin sellaisella varaumalla, jonka mukaan sopimukseen sisältyvää lastinjakeriaatetta ja eräitä muita määräyksiä ei vastavuoroisesti sovelleta OECD-maiden välisen kaupan linjakonferenssikuljetuksiin.

Yleissopimusta linjakonferenssien käyttäytymissäännöistä sovelletaan siihen liittyneiden valtioiden välisen kaupan linjakonferenssikuljetuksiin. Sopimus koskee vain tiettyä osaa kansainvälisestä merenkulusta. Näin ollen sopimus ei koske irtolastikuljetuksia (esimerkiksi öljyn, hiilen, viljan ja malmien kuljetukset) eikä myöskään sellaisia linjaliikenteen kuljetuksia, jotka hoidetaan konferenssien ulkopuolella toimivien yksittäisten varustamolinjojen toimesta. Viime vuosien aikana tällaisten linjakonferensseista riippumattomien varustamolinjojen osuus kansainvälisen linjaliikenteen kuljetuksista on selvästi lisääntynyt, vaikkakin huomattava osa liikenteestä tapahtuu edelleen linjakonferenssien puitteissa.

Yleissopimuksen määräysten noudattamisen kannalta voimassaolevan vastatoimilain viranomaisille suomat valtuudet saattavat olla riittämättömiä. Viime vuosien aikana on selvästi ollut havaittavissa, että eräät maat pyrkivät yleissopimukseen viitaten ulottamaan yleissopimuksen määräykset koskemaan kaikkea linjaliikennettä, joka on käytännössä merkinnyt linjakonferenssien ulkopuolella toimivien varustamolinjojen toiminnan kieltämistä. Lisäksi yleissopimuksen lastinjakomääräyksiä on pyritty eräissä tapauksissa soveltamaan myös muihin kuin linjaliikenteen kuljetuksiin. Samoin ovat eräät maat perustaneet vieraisiin valtioihin niin sanottuja lastinjakokeskuksia, jotka pyrkivät ohjaamaan lasteja valikoidusti tiettyjen maiden aluksille. Suomella tulisi olla mahdollisuus ryhtyä vastatoimenpiteisiin sellaisissa tilanteissa, joissa yleissopimukseen liittynyt valtio rajoittaa suomalaisille varustamoille sopimuksen mukaan kuuluvia oikeuksia. Vastatoimenpiteisiin tulisi voida ryhtyä yhteistoiminnassa muiden maiden kanssa varsinkin sellaisissa tilanteissa, joissa sopimusvaltio soveltaa yleissopimuksen määräyksiä kansallisia linjavarustamotaan suosivalla tavalla myös muihin kuin sopimuksessa tarkoitettuihin merikuljetuksiin tai toimii muilla mahdollisilla tavoilla vastoin sopimuksen määräyksiä.

2.1.4.2. Neuvoo-antava merenkulkuryhmä

Euroopan ulkopuoliset OECD-maat Yhdysvallat, Kanada, Australia ja Uusi-Seelanti eivät aio liittyä linjakonferenssien käyttäytymissäntöjä koskevaan yleissopimukseen. Sopimuksen ulkopuolelle jäämisestä mahdollisesti aiheutuvan syrjinnän välttämiseksi Yhdysvallat ja niin sanottuun neuvoo-antavaan merenkulkuryhmään (CSG-maat) kuuluvat maat ovat kesäkuusta 1982 lähtien käyneet neuvotteluja vastavuoroisia takeita koskevasta sopimuksesta vapaan merenkulun turvaamiseksi. Neuvotteluja käydään Yhdysvaltain vaatimuksesta ja ne ovat toistaiseksi kesken. Neuvottelujen tavoitteena on sopia sellaisista vastavuoroisista takeista, joilla turvataan yhtäältä Yhdysvaltojen laivalinjojen mahdollisuus kilpaila CSG-maiden ja kehitysmaiden välisen kaupan yleissopimuksen piiriin tulevien kuljetusten CSG-maalle kuuluvasta osuudesta ja toisaalta CSG-maiden varustamoiden mahdollisuus kilpailu Yhdysvaltojen ja kehitysmaiden välillä käytävän kaupan kuljetuksista.

CSG-maiden ja Yhdysvaltojen välillä käydyissä neuvotteluissa yhteiset vastatoimenpiteet ovat olleet keskeisellä sijalla. Mahdollisen Yhdysvaltojen ja CSG-maiden välisen sopimuksen hyväksyminen edellyttääkin Suomen taholta, että voimassa olevaa vastatoimenpidelakia kehitetään ehdotetulla tavalla sekä lain soveltamisalan että kysymykseen tulevien vastatoimenpiteiden osalta.

2.1.4.3. OECD

OECD:n merikuljetuskomiteassa on valmistella luonnos jäsenmaiden merenkulupoliittiseksi käyttäytymissäntöksi, joka käsittäisi OECD-maiden keskinäisten merenkulkusuhteiden lisäksi OECD-maiden suhteet järjestön ulkopuolisiin maihin. Säännösten valmistelu on vielä kesken, mutta keskustelujen kohteena olevaan suosituksen sisältyy periaatteita, joissa edellytetään jäsenmailta valmiutta ryhtyä yhteisiin vastatoimenpiteisiin jäsenmaiden ulkopuolisia valtioita vastaan.

Luonnoksen mukaan vastatoimenpiteitä tulisi voida soveltaa linjaliikenteen ohella myös irtolastiliikenteeseen.

Valmisteilla oleva OECD:n merenkulupoliittinen käyttäytymissäntö ei suoranaisesti velvoita jäsenmaita uuden lainsäädännön säätämiseen. Uusia kansallisia lakeja ja määräyksiä annettaessa niiden tulisi kuitenkin olla sopuoin-

nussa käyttäytymissäntösten kanssa. Näin ollen myös OECD:n merenkulupoliittiseen käyttäytymissäntöön sisältyvien periaatteiden mahdollinen voimaantulo puoltaa olemassa olevan vastatoimenpidelainsäädännön kehittämistä.

2.2. Asian valmistelu ja lausunnonantajat

Kauppa- ja teollisuusministeriö asetti 11 päivänä joulukuuta 1979 työryhmän, jonka tehtäväksi annettiin selvittää, mitä vaikutuksia liittymisellä linjakonferenssien käyttäytymissäntöjä koskevaan yleissopimukseen on Suomelle, tehdä ehdotus liittymistä varten tarvittaviksi lainsäädäntötoimenpiteiksi ja tehdä esitys varaumista, joita Suomen mahdollinen liittyminen yleissopimukseen edellyttää. Tämä työryhmä laati työskentelynsä aikana myös ehdotuksen uudeksi laiksi toimenpiteistä Suomen merenkulun turvaamiseksi. Lakiehdotuksen valmistelu on sen jälkeen jatkettu kauppa- ja teollisuusministeriössä virkatyönä.

Lakiehdotuksesta on pyydetty lausunnot ulkoasiainministeriöltä, oikeusministeriöltä, merenkuluhallitukselta, Suomen Varustamoyhdistykseltä, Ålands Redarföreningiltä, Rahdinantajien neuvottelukunnalta (Keskuskauppakamari), Teollisuuden Keskusliitolta, Suomen Satamaliitolta, Suomen Merimies-Unionilta, Suomen Laivapäällystöliitolta, Suomen Konepäällystöliitolta ja Suomen Tietoliikennetekniset ry:ltä. Annetuissa lausunnoissa katsotaan, että lakiehdotus on perusteltu kansainvälisessä merenkulussa tapahtuneen kehityksen valossa. Eräissä lausunnoissa todetaan tämän lisäksi, että vastatoimenpiteiden käyttö edellyttää kuitenkin monipuolista harkintaa ja että tällaisiin toimiin ei tulisi ryhtyä ennen kuin on osoitettu, ettei diplomaattisin keinoin saavuteta toivottua tulosta.

3. Esityksen organisatoriset ja taloudelliset vaikutukset

Lakiehdotukseen sisältyviä valtuuksia tultaisiin käytännössä soveltamaan erittäin harvoissa tapauksissa, mahdollisesti ei laisinkaan. Näin ollen lain hyväksyminen ei edellytä uusien organisaatioiden luomista.

Lain taloudellisia vaikutuksia on erittäin vaikeata arvioida, koska lain soveltamisesta käytäntöön ei ole etukäteen tietoa. Lakiin sisältyvien valtuuksien olemassaolo on Suomen merenkululle kuitenkin taloudellisesti tärkeää, jotta kansain-

välisessä merenkulussa voidaan tehokkaasti puolestaa merenkulun vapauteen perustuvaa järjestelmää. Mikäli vastatoimia joudutaan käytännössä panemaan toimeen, voi tästä aiheutua Suomen ulkomaankaupalle ja merenkululle merkittäviäkin suoranaisia menetyksiä. Koska toimenpi-

teisiin ryhtymisestä päättää valtioneuvosto, on lähtökohtana pidettävä sitä, että vastatoimiin ryhdytään ainoastaan siinä tapauksessa, että vastatoimista aikaansaattava hyöty arvioidaan mahdollisesti syntyviä menetyksiä suuremmaksi.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

1 §. Pykälästä ilmenee lain tarkoitus. Sen mukaan valtioneuvosto voi tiettyjen edellytysten vallitessa ryhtyä laissa mainittuihin vastatoimenpiteisiin Suomen merenkulun turvaamiseksi. Esityksessä säännellään tyhjentävästi ne edellytykset, joiden vallitessa valtioneuvosto olisi oikeutettu ryhtymään vastatoimenpiteisiin. Valtuutus vastatoimenpiteisiin ryhtymiseen on myös voimassa olevan lain mukaan uskottu valtioneuvostolle.

Vastatoimenpiteisiin voitaisiin ryhtyä 1 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan silloin, kun suomalaisilla aluksilla suoritettavat kuljetukset vieraaseen valtioon tai sieltä ulkomaille asetetaan huonompaan asemaan verrattuna muiden maiden aluksilla suoritettaviin kuljetuksiin. Tässä tarkoitetaan tapauksessa vieras valtio kohdistaa merenkulun vapautta rajoittavat toimenpiteensä alusten rekisteröintimaan perusteella, asettamalla esimerkiksi suomalaisen aluksen huonompaan asemaan verrattuna muiden maiden aluksilla suoritettaviin kuljetuksiin. Toimenpiteet olisivat tässä tarkoitettussa tapauksessa suoraan suomalaisia aluksia syrjiviä, jolloin voidaan puhua myös lippusyrjinnästä. Lippusyrjinnästä on kysymys esimerkiksi silloin, kun suomalaisilta aluksilta on estetty satamaan pääsy lastin purkamista tai ottamista varten. Edellä tarkoitettut toimenpiteet kohdistuvat useimmiten useamman valtion aluksiin samanaikaisesti (esimerkiksi aluksiin, jotka on rekisteröity tiettyyn taloudelliseen ryhmittymään kuuluvissa valtioissa). Tämän kohdan edellytykset täyttyvät myös siinä tapauksessa, että vieras valtio varaa omille aluksilleen tietyn turvatuksen osuuden merikuljetuksista ja siten asettaa kaikkien muiden maiden alukset huonompaan asemaan omiin aluksiinsa verrattuna. Ehdotettua 1 §:n 1 momentin 1 kohtaa vastaava säännös sisältyy voimassa olevaan vastatoimilakiin.

Vaikka voimassa olevaa lakia voitaisiin lain perustelujen mukaan soveltaa myös sellaisissa tapauksissa, jolloin suomalaisten alusten kuljetusmahdollisuuksia rajoitetaan syrjinnällä tai syrjintään verrattavilla toimenpiteillä vain epäsuorasti, voi ilmetä tarvetta vastatoimenpiteisiin myös muissa tilanteissa. Tämän vuoksi ehdotetaan säädettäväksi 1 §:n 1 momentin 2 kohdassa, että vastatoimenpiteisiin voitaisiin ryhtyä myös, milloin vieras valtio ryhtyy tai aikoo ryhtyä muihin kuin 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuun syrjintätoimenpiteeseen, joka aiheuttaa tai saattaa aiheuttaa vahinkoa Suomen merenkululle. Tällainen toimenpide saattaa olla esimerkiksi vieraan valtion kilpailua rajoittava toimenpide, joka ei sinänsä syrji Suomen merenkulkua suhteessa muihin maihin, mutta voi osoittautua käytännössä hyvinkin vahingolliseksi Suomen merenkululle. Tällaisena toimenpiteenä voi tulla kysymykseen esimerkiksi epäedullisen sijainnin antaminen suomalaisille aluksille lastauspaikkojen jaossa.

Suomen merenkulun turvaamiseksi hyväksytyt kansainväliset sopimukset saattavat edellyttää vastatoimenpiteisiin ryhtymistä muiden sopimusvaltioiden kanssa myös sellaisessa tapauksessa, jolloin suomalaiset alukset eivät ole tosiasiallisesti joutuneet syrjinnän kohteeksi esimerkiksi sen vuoksi, että suomalaiset alukset eivät purjehdi kyseisen vieraan valtion satamiin. Tehokkaiden vastatoimien aikaansaaminen edellyttää usein mahdollisimman monen valtion yhteistoimintaa. Tällöin myös sellaisten valtioiden mukaantulo yhteisissä vastatoimissa, joilla ei ole omaa liikennettä kyseiseen valtioon, on perusteltua yhtäältä yleisten merenkulupoliittisten tavoitteiden edistämisen kannalta ja toisaalta vastavuoroisuusnäkökulmasta. Osallistumalla vastatoimiin, joiden suhteen Suomella ei ole välitöntä etua puolustettavanaan, Suomi voi vastavuoroisuuden perus-

teella saada muita maita, jotka ovat jossakin Suomelle tärkeässä tapauksessa vastaavassa asemassa, osallistumaan itselleen tärkeisiin yhteisiin vastatoimiin. Valtuudet liittyä kansainvälisten sopimusten edellyttämiin yhteisiin vastatoimenpiteisiin sisältyvät 1 momentin 3 kohtaan. Kansainvälisillä sopimuksilla tarkoitetaan muun muassa taloudellisen yhteistyön- ja kehitysjärjestön OECD:n piirissä valmisteltavia järjestelyjä ja niin sanotun neuvoa antavan merenkulkuryhmän CSG:n puitteissa mahdollisesti tehtäviä sopimuksia.

2 §. Pykälässä säädetään niistä vastatoimenpiteistä, joihin valtioneuvosto voi ryhtyä jonkun 1 §:ssä mainitun edellytyksen täytyttyä.

Voimassa olevassa laissa mahdollisuus vastatoimenpiteisiin on rajoitettu siten, että valtioneuvosto voi ainoastaan kieltää sopimuksen tekemisen rahtauksesta tai kuljetuksesta aluksilla, jotka on rekisteröity syrjintää harjoittavassa valtiossa. Koska vastatoimenpiteitä on kuitenkin tarkoitus soveltaa pääsääntöisesti yhteistoiminnassa muiden valtioiden kanssa, tulee eri valtioiden käytävissä olevat vastatoimenpiteet olla mahdollisimman yhdensuuntaisia.

Tämän vuoksi ehdotetaan, että valtioneuvostolle annettaisiin nykyisin voimassa olevien valtuuksien lisäksi oikeus kieltää tai rajoittaa 1 §:ssä tarkoitettussa valtiossa rekisteröityjä aluksia poikkeamasta Suomen satamiin sekä oikeus kieltää tai rajoittaa suomalaisia aluksia poikkeamasta vieraan valtion satamiin ilman kauppa- ja teollisuusministeriön lupaa tai asettamasta suomalaisia aluksia vieraan valtion tai siinä sijaitsevien yritysten käytettäväksi. Säännöksen mukaan poikkeamisella vieraaseen satamaan tarkoitetaan poikkeamista lastin ottamista tai purkamista taikka matkustajien ottamista tai jättämistä varten eikä pelkkää satamassa käyntiä esimerkiksi polttoaineen ottamista varten. Vastatoimenpiteet säännellään lakiehdotuksessa tyhjentävästi.

Tarkoituksena on, että lainkohdan 1 momentin 1 kohdan nojalla annetut kiellot ja rajoitukset eivät koskisi jo sovittuja kuljetuksia eivätkä sopimuksia, joissa vastapuoli hyväksyy suomalaisen osapuolen ennen määräyksen antamista tekemän tarjouksen sen jälkeen, kun kieltö tai rajoitus on tullut voimaan.

Määräykset, jotka koskevat ulkomaalaisten alusten oikeutta poiketa Suomen satamiin tai suomalaisten alusten oikeutta poiketa vieraan valtion satamiin, soveltuisivat voimaantulonsa jälkeen tapahtuviin satamassakäynteihin. Vastavasti mitä edellä on sanottu 2 §:n 1 momentin 1

kohdan nojalla annettavista kielloista ja rajoituksista, varustajalle 3 kohdan nojalla asetettava kieltö tai rajoitus antaa suomalaisia aluksia syrjintää harjoittavan valtion yritysten käyttöön ei koskisi sellaisia kuljetuksia, jotka perustuvat ennen kiellon tai rajoituksen voimaantuloa tehtyyn sopimukseen tai tarjoukseen. Koska kohdassa 3 tarkoitetuista vastatoimenpiteistä voisi jollekin varustamolle koitua vahinkoa, esimerkiksi suuri vahingonkorvausvelvollisuus sopimusrikkomuksen johdosta, on kyseisessä kohdassa annettu kauppa- ja teollisuusministeriölle mahdollisuus myöntää poikkeuslupia kohdan nojalla asetettavista kielloista ja rajoituksista.

Lain perusteella tapahtuvissa vastatoimenpiteissä käytetään tunnusmerkkinä aluksen rekisteröintimaata (lippua).

3 §. Pykälässä säädetään rangaistusseuraamuksesta. Lain 2 §:n nojalla annetun kiellon tai rajoituksen rikkomisesta voitaisiin tuomita vastatoimirikkomuksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi. Syyte voitaisiin kuitenkin nostaa vain kauppa- ja teollisuusministeriön esityksestä.

4 §. Pykälä sisältää tavanmukaisen asetuksen antovaltuuden.

5 §. Pykälään sisältyy lain voimaantulosäännös. Lailla kumottaisiin nykyinen toimenpiteistä syrjinnän ehkäisemiseksi kansainvälisessä merenkulussa annettu laki.

2. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

3. Säättämisjärjestys

Esityksessä ehdotetaan annettavaksi valtioneuvostolle valtuudet tietyn edellytyksin ryhtyä toimenpiteisiin Suomen merenkulun turvaamiseksi. Toimenpiteillä, joihin valtioneuvosto ehdotuksen mukaan voisi ryhtyä, voidaan puuttua sopimuksetekovapauteen, jolla voi olla rajoittava vaikutus omaisuuden käyttöön. Lakiehdotus on laadittu valtuuslain muotoon, jotta Suomella olisi mahdollisuus ryhtyä, tarvittaessa nopeasti, yhdessä muiden maiden kanssa Suomen merenkulun turvaamiseksi tarvittaviin toimenpiteisiin. Edellä esitetyn johdosta tulisi lakiehdotus käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

toimenpiteistä Suomen merenkulun turvaamiseksi

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

1 §

Valtioneuvosto voi Suomen merenkulun turvaamiseksi ryhtyä tässä laissa mainittuihin toimenpiteisiin, milloin:

1) suomalaisilla aluksilla suoritettavat kuljetukset vieraaseen valtioon tai sieltä ulkomaille asetetaan huonompaan asemaan verrattuna muiden maiden aluksilla suoritettaviin kuljetuksiin;

2) vieras valtio ryhtyy tai aikoo ryhtyä muuhun kuin 1 kohdassa tarkoitettuun toimenpiteeseen, joka aiheuttaa tai saattaa aiheuttaa vahinkoa Suomen merenkululle; tai

3) toimenpiteisiin ryhtyminen vierasta valtiota vastaan on tarpeellista niiden kansainvälisten sopimusten perusteella, jotka Suomi on hyväksynyt etujensa turvaamiseksi kansainvälisessä merenkulussa.

2 §

Toimenpiteet, joihin valtioneuvosto voi 1 §:n edellytysten täytyessä ryhtyä, ovat:

1) elinkeinonharjoittajalle asetettava kielto tai rajoitus tehdä sopimuksia 1 §:ssä tarkoitettussa vieraassa valtiossa rekisteröityjen alusten rahtauksesta tai kuljetusten suorittamisesta tällaisilla aluksilla;

2) satamanpitäjälle asetettava kielto tai rajoitus sallia 1 §:ssä tarkoitettussa vieraassa valtiossa rekisteröityjen alusten poikkeaminen kyseiseen satamaan; sekä

3) varustajalle asetettava kielto tai rajoitus ilman kauppaja- ja teollisuusministeriön lupaa sallia suomalaisten alusten poiketa lastin ottamista tai purkamista taikka matkustajien ottamista tai jättämistä varten 1 §:ssä tarkoitettua vieraan valtion satamaan taikka antaa suomalaisia aluksia tämän valtion tai siinä valtiossa sijaitsevien yritysten käytettäväksi.

3 §

Joka rikko 2 §:n nojalla annettua kieltoa tai rajoitusta, on tuomittava *vastatoimirikkomuksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Syyttä ei kuitenkaan voida nostaa, jollei kauppaja- ja teollisuusministeriö ole esittänyt rikkomusta syyteeseen pantavaksi.

4 §

Tarkempia säännöksiä tämän lain täytäntöönpanosta annetaan tarvittaessa asetuksella.

5 §

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta 198 _____.

Tällä lailla kumotaan toimenpiteistä syrjinnän ehkäisemiseksi kansainvälisessä merenkulussa 4 päivänä tammikuuta 1968 annettu laki (8/68).

Helsingissä 14 päivänä marraskuuta 1986

Tasavallan Presidentti

MAUNO KOIVISTO

Ministeri Paavo Väyrynen