

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi merenkulkulaitoksesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki merenkulkulaitoksesta. Aikaisemmin ei ole ollut erillistä merenkukuhallitusta ja sen piiriorganisaatiota koskevaa lakitasoista säädöstä.

Merenkulkulaitoksen aluehallintoa ehdotetaan rationalisoitavaksi ja vahvistettavaksi yhdistämällä laitoksen kaksi piiriorganisaatiota, merenkulkupiirit ja luotsipiirit. Lisäksi tie- ja vesirakennuslaitoksen vesitietoimialan piirihallinto yhdistetään perustettaviin uusiin merenkulkupiireihin.

Kauppa- ja teollisuusministeriön alaisuudesta liikenneministeriön alaiseksi siirtyneen merenkulkulaitoksen ehdotettu tehtävien määrit-

tely vastaa merenkukuhallinnosta annetussa asetuksessa nykyisin olevaa laitoksen toimialaa. Säännösehdotuksen mukaan liikenneministeriö asettaisi laitokselle yleiset tavoitteet, joiden puitteissa laitos toimisi. Samalla toimialasäännöstä tarkennettaisiin muun muassa ministeriön toimeksianto-oikeuden osalta.

Merenkulkulaitoksen johto-organisaatiota ehdotetaan uudistettavaksi siten, että nykyinen kollegio johtolimenä korvattaisiin asetuksella tarkemmin säädetyllä johtokunnalla.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 1990.

YLEISPERUSTELUT

1. Nykyinen tilanne ja asian valmistelu

1.1. Nykyinen tilanne ja muutostarve

Merenkulkulaitoksesta ei ole annettu lakitasoista säädöstä, vaan merenkukuhallinto on säännelty 26 päivänä lokakuuta 1925 annetulla asetuksella (299/25), jota sittemmin on lukuisia kertoja muutettu. Merenkulkulaitoksen organisaation uudistamistyön yhteydessä on erillisen merenkukuhallitusta ja sen piiriorganisaatiota koskevan hallintolain tarve käynyt ilmeiseksi.

Merenkukuhallinnosta annetussa asetuksessa on säädetty merenkukuhallituksen tehtävä. Asetuksen 1 §:n mukainen tehtävien määrittely vastaa merenkukulaitoksen nykyistä toimintaa. Tehtäväkentän määrittelyä voidaan pitää

riittävänä myös merenkukulaitoksen pitkän aikavälin ohjauksen kannalta. Tämän mukaisesti asetuksessa oleva tehtävämäärittely tulisi ottaa merenkukulaitoksesta annettavaan lakitasoiseen säädökseen.

Merenkukuhallinnosta annetussa asetuksessa ei ole mainintaa ministeriön merenkukulaitoksen toimintaa ohjaavasta asemasta. Valtioneuvoston 12 päivänä toukokuuta 1988 tekemässä päätöksessä toimenpiteistä hallinnon uudistamiseksi todetaan muun muassa, että hallinnollisista keskusvirastoista on tarkoitus kehittää asiantuntijaviranomaisia siirtämällä tapauskohtaista päätösvaltaa alue- ja piirihallintoon ja siirtämällä yhteiskuntapolitiikan kannalta olennaista ohjausta ministeriöihin ja tarvittaessa valtioneuvostoon. Edellä sanottuun viitaten lakiin olisi syytä ottaa säännös, jonka mukaan liikenneministeriö asettaisi merenkul-

kulaitoksen toiminnalle yleiset tavoitteet. Edelleen toimialasäännöksen yhteydessä olisi tarpeen lausua, mitä toimeksiantoja liikenneministeriö voi merenkululaitokselle antaa.

Edellä mainitun valtioneuvoston päätöksen sisältämän ministerin pidätysoikeuden järjestämisen osalta katsotaan, että pidätysoikeutta ei tarvita merenkululaitosta koskevissa asioissa. Pidätysoikeuden piiriin mahdollisesti kuuluvat asiat tulevat ministerin käsiteltäviksi laitoksen toiminta- ja taloussuunnitelman, tulo- ja menoarvoesityksen ja säädösehdotusten yhteydessä.

Merenkululaitoksen johto-organisaation keskeisenä uudistuksena ehdotetaan, että laitoksessa perinteiseen keskusvirasto-organisaatioon kuuluva kollegiaalinen päätöksentekojärjestelmä korvattaisiin johtokunnalla. Johtokunnan muodostamisella varmistettaisiin se, että merenkululaitoksen tärkeimpien päätösten teko perustuu mahdollisimman monipuoliseen harkintaan. Johtokunnan tehtävät muodostuisivat merenkululaitoksen yleisjohtamiseen liittyvistä tehtävistä, jotka selvästi erotettaisiin toimeenpanevan johdon tehtävistä.

1.2. Asian valmistelu

Kauppa- ja teollisuusministeriö asetti 17 päivänä maaliskuuta 1986 työryhmän, jonka tehtäväksi annettiin: 1) tehdä arvio merenkululaitoksen toimintaympäristön ja henkilöstön määrän ja laadun kehityksestä vuoteen 1990 mennessä, 2) tehdä ehdotus merenkululaitoksen toiminta-ajatuksista ja tehtävistä sekä organisaatiosta merenkululaituksen ja sen piirihallinnon osalta, 3) tehdä ehdotus merenkulkuhallinnosta annetun asetuksen muuttamisesta ja 4) selvittää erillisen merenkulkuhallitusta ja sen piiriorganisaatiota koskevan lakitasoisen säädöksen tarpeellisuus.

Työryhmän (MKH-88 -työryhmä) 6 päivänä tammikuuta 1988 päivätystä väliraportista hankittiin eräiden ministeriöiden, merenkulkuhallituksen, varustamoyhdistysten ja merenkulun henkilöstöjärjestöjen lausunnot.

MKH-88 -työryhmän väliraportin luovuttamisen jälkeen kauppa- ja teollisuusministeriön ja liikenneministeriön toimialoja päätettiin selkeyttää siten, että merenkulkuasiat siirretään 1

päivästä syyskuuta 1989 lukien kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalta liikenneministeriön hallinnonalalla. Samoin tie- ja vesirakennuslaitoksen vesitietoimiala päätettiin 1 päivästä maaliskuuta 1990 lähtien liittää merenkululaitokseen.

Jatkotyöskentelyssään työryhmän tuli ottaa lähtökohdikseen laatimansa väliraportti ja siitä saadut lausunnot samoin kuin valtioneuvoston päätös toimenpiteistä hallinnon uudistamiseksi. Lisäksi työryhmän tuli piirihallinnon organisaation kehittämisehdotuksia laatiessaan olla yhteydessä liikenneministeriön 12 päivänä huhtikuuta 1988 asettamaan työryhmään (MKH-TVH -työryhmä), jonka tehtävänä oli valmistella ehdotukset tie- ja vesirakennuslaitoksen vesitietoimialan siirtämisestä merenkululaitokseen.

MKH-88 -työryhmän loppuraportti valmistui 26 päivänä huhtikuuta 1989. Loppuraporttiin sisältyy työryhmän jatkotyöskentelyn aikana laatimat ehdotukset laiksi merenkululaitoksesta ja asetukseksi merenkululaitoksesta. Loppuraportista on pyydetty lausunnot sisäasiainministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, merenkulkuhallitukselta, tie- ja vesirakennushallitukselta, Luotsiliitolta, merenkulualan työnantaja- ja työntekijäjärjestöiltä, Suomen Satamaliitolta, Saaristoasiain neuvottelukunnalta, Ahvenanmaan maakuntahallitukselta sekä Kotkan, Helsingin, Turun, Maarianhaminan, Vaasan, Oulun, Savonlinnan ja Lappeenrannan kaupungeilta. Lisäksi merenkulkuhallitusta ja tie- ja vesirakennushallitusta on pyydetty hankkimaan virastoissa toimivien henkilöstöneuvostojen lausunnot.

Merenkulualan työntekijäjärjestöt, Luotsiliitto ja merenkululaitoksen henkilöstöjärjestöt ovat vastustaneet piirien yhdistämistä. Ehdotettujen uusien piirien hallintopaikoista on myös esitetty erilaisia näkemyksiä. Valtiovarainministeriön järjestelyosasto katsoo, että työryhmän olisi tullut tarkemmin selvittää mahdollisuutta antaa ministerille pidätysoikeus merenkululaitosta koskevissa asioissa. Muuten lausunnonantajat ovat suhtautuneet pääosin myönteisesti työryhmän esityksiin.

Hallituksen esitys laiksi merenkululaitoksesta on viimeistelty kauppa- ja teollisuusministeriössä ja 1 päivästä syyskuuta 1989 lukien liikenneministeriössä virkatyönä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

1 §. Säännöksessä ehdotetaan merenkululaitoksen hallinnon järjestämistä keskushallintoon ja merenkulkupiirien muodostamaan piirihallintoon. Piirihallinnon asemaa ehdotetaan vahvistettavaksi yhdistämällä nykyiset luotsipiirit ja merenkulkupiirit sekä tie- ja vesirakennuslaitoksen vesitietoimialan piirihallinto. Tarkoituksena on siirtää piireille mahdollisimman paljon päätösvaltaa. Tämä edellyttää, että piireistä tehdään riittävän laaja-alaisia ja asioita alueellaan keskitetysti hoitavia yksiköitä, joiden alaisena voi tarpeen mukaan toimia eri asteisia toimiyksiköitä.

Merenkululaitos toimii liikenneministeriön alaisuudessa. Merenkulkuhallituksesta ei ole tarkoitus muodostaa varsinaista kehittämiskeskustyyppistä virastoa. Merenkululaitoksella on paljon keskitettyä käsittelyä vaativia operatiivisia tehtäviä, joita ei voi siirtää piiriorganisaatiolle ja joita ei voi tehtävien luonteesta johtuen myöskään hoitaa ministeriöstä käsin. Lisäksi merenkululaitoksella on runsaasti keskitettyä käsittelyä vaativaa kansainvälistä yhteistyötä.

2 §. Merenkululaitoksen toiminta-ajatus on johdettu merenkulkuhallinnosta annetun asetuksen 1 §:n säännöksestä. Sen mukaan merenkululaitoksen toiminta-ajatuksena on toimivaltansa puitteissa edistää, johtaa ja valvoa merenkulkua ja vesillä liikkumista. Asetuksessa oleva tehtävnmäärittely ehdotetaan otettavaksi merenkululaitoksesta annettavaan lakiin. Säännöstä ehdotetaan lisäksi selkeytettäväksi siten, että siitä ilmenee liikenneministeriön laitoksen toimintaa ohjaava asema. Säännöksen 2 momenttiin esitetään valtioneuvoston hallinnon kehittämistä koskevien päätösten mukaisesti otettavaksi säännös liikenneministeriön aloite- ja toimeksianto-oikeudesta merenkululaitokselle. Lisäksi momentissa on maininta siitä, että laitoksen tulee huolehtia myös niistä tehtävistä ja toimeksiantoista, jotka sille erikseen säädetään tai määrätään. Tällöin tar-

koitetaan lähinnä asetuksella tai valtioneuvoston päätöksellä annettuja tehtäviä.

3 §. Merenkulkuhallituksen nykyinen collegio ehdotetaan korvattavaksi johtokunnalla. Johtokunnan tehtävistä, kokoonpanosta ja asettamisesta säädettäisiin asetuksella. Tarkoituksena on, että johtokunnan puheenjohtajana toimisi merenkululaitoksen pääjohtaja ja valtioneuvosto määräisi muut jäsenet neljäksi vuodeksi kerrallaan. Asetuksessa ei tarkemmin määriteltäisi johtokunnan kokoonpanoa. Johtokunnan tulisi koostua asiantuntijoista, joilla on edellytyksiä positiivisen panoksen antamiseen johtokunnan työhön. Siihen voisi kuulua myös merenkululaitoksen henkilökunnan edustaja. Lisäksi johtokunnassa tulisi olla edustettuna yleisjohtamisen asiantuntemusta.

Johtokunta tulisi päättämään muun muassa merenkululaitoksen toimintalinjoista, tulo- ja menoarvioehdotuksesta, toiminta- ja taloussuunnitelmasta sekä merenkululaitokselle asetettujen tavoitteiden ohjauksesta ja seurannasta.

2. Tarkemmat säännökset

Tarkemmat säännökset merenkululaitoksen hallinnon järjestämisestä annettaisiin asetuksella. Luonnos asetukseksi tullaan toimittamaan eduskunnan käytettäväksi asian valmistelussa.

3. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 1990. Lailla ehdotetaan kumottavaksi merenkulkuhallinnon viroista ja toimista 18 päivänä joulukuusta 1936 annettu laki (426/36).

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus.

Laki merenkululaitoksesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Merenkukkuhallintoa varten on liikenneministeriön alainen merenkululaitos, jossa on merenkukkuhallitus ja merenkukukupiirien muodostama piirihallinto.

2 §

Merenkululaitoksen tehtävänä on seurata merenkulun ja siihen liittyvien elinkeinojen kehitystä sekä ryhtyä liikenneministeriön asettamien tavoitteiden mukaisesti merenkukku edistäviin, turvaaviin ja järjestäviin toimenpiteisiin.

Merenkululaitoksen tulee suorittaa ne selvitys-, kokeilu, seuranta- ja suunnittelutoimeksiannot, jotka liikenneministeriö laitokselle antaa, sekä lisäksi huolehtia niistä tehtävistä ja

toimeksiannoista, jotka sille erikseen säädetään tai määrätään.

3 §

Merenkululaitoksessa on johtokunta, jonka tehtävistä, kokoonpanosta ja asettamisesta säädetään asetuksella.

4 §

Tarkemmat säännökset tämän lain täytäntöönpanosta annetaan asetuksella.

5 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 19 .

Tällä lailla kumotaan merenkukkuhallinnon viroista ja toimista 18 päivänä joulukuuta 1936 annettu laki (426/36).

Helsingissä 29 päivänä syyskuuta 1989

Tasavallan Presidentti
MAUNO KOIVISTO

Liikenneministeri *Pekka Vennamo*