

**FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS
UTLÅTANDE 11/2004 rd**

Regeringens proposition om godkännande av ändringarna av bilagan till 1974 års internationella konvention om säkerheten för människoliv till sjöss och godkännande av den internationella koden för sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar samt med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i ändringarna av bilagan till konventionen, förslag till lag om sjöfartsskydd på vissa fartyg och i hamnanläggningar som betjänar dem och om tillsyn över skyddet, förslag till lag om ändring av fartygsregisterlagen samt förslag till lag om ändring av lagen om gränsbevakningsväsendet

Till kommunikationsutskottet

INLEDNING

Remiss

Kommunikationsutskottet begärde den 4 maj 2004 utlåtande av förvaltningsutskottet om en proposition om godkännande av ändringarna av bilagan till 1974 års internationella konvention om säkerheten för människoliv till sjöss och godkännande av den internationella koden för sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar samt med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i ändringarna av bilagan till konventionen, förslag till lag om sjöfartsskydd på vissa fartyg och i hamnanläggningar som betjänar dem och om tillsyn över skyddet, förslag till lag om ändring av fartygsregisterlagen samt förslag till lag om ändring av lagen om gränsbevakningsväsendet (RP 59/2004 rd).

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Aila Salminen, kommunikationsministeriet
- avdelningschef, lagstiftningsråd Tomi Vuori och kommodor Kauko Lehtinen, inrikesministeriet, staben för gränsbevakningsväsendet
- lagstiftningsråd Päivi Kaukoranta, utrikesministeriet
- lagstiftningsråd Anna-Riitta Wallin, justitieministeriet
- äldre regeringssekreterare Timo Turkki, försvarsministeriet
- budgetsekreterare Juha Majanen, finansministeriet
- överinspektör Lauri Vuorivirta, dataombudsmannens byrå

- sjösäkerhetsdirektör Jukka Häkämies, Sjöfartsverket
- tullöverinspektör Olli Tuomisto, Tullstyrelsen
- biträdande direktör Kirsti Tarnanen-Sariola, Finlands Hamnförbund rf.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner de ändringar som den 12 december 2002 införts i bilagan till 1974 års internationella konvention om säkerheten för människoliv till sjöss samt den obligatoriska del A i internationella koden för sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar.

Det huvudsakliga innehållet i ändringarna av bilagan till konventionen och i koden består i föreskrifter om sådana förebyggande åtgärder som kan skydda sjötrafiken och hamnanläggningar från hot om olagliga och avsiktliga dåd.

Regeringen föreslår också att riksdagen godkänner en lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i ändringarna av bilagan till konventionen.

Vidare föreslår regeringen en lag om sjöfartsskydd på vissa fartyg och i hamnanläggningar som betjänar dem och om tillsyn över skyddet, en lag om ändring av fartygsregisterlagen och en lag om ändring av lagen om gränsbevakningsväsendet.

Den föreslagna lagen om sjöfartsskydd på vissa fartyg och i hamnanläggningar som betjänar dem och om tillsyn över skyddet avses innehålla de bestämmelser som krävs för att genomföra Europaparlamentets och rådets förordning om förbättrat sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar (förordningen om sjöfartsskydd). Genom denna förordning införlivades de särskilda bestämmelserna om sjöfartsskydd i 1974 års

internationella konvention om säkerheten för människoliv till sjöss samt den tillhörande internationella koden för sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar med gemenskapsrätten.

Enligt lagen är de behöriga myndigheter som avses i förordningen om sjöfartsskydd Sjöfartsverket, gränsbevakningsväsendet, polisen och tullverket. Sjöfartsverket föreslås vara den centrala myndigheten när det gäller verkställandet av och tillsynen över skyddet.

Genom lagen om ändring av fartygsregisterlagen utfärdas bestämmelser om ett historikregister, i vilket uppgifter om den tidigare användningen av ett fartyg registreras.

Genom lagen om ändring av lagen om gränsbevakningsväsendet utvidgas gränsbevakningsväsendets befogenhet så att den motsvarar de nya befogenheter som föreslås för gränsbevakningsväsendet i lagen om sjöfartsskydd på vissa fartyg och i hamnanläggningar som betjänar dem och om tillsyn över skyddet.

De föreslagna lagarna om sättande i kraft av ändringarna av bilagan till konventionen avses träda i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av republikens president samtidigt som ändringarna av bilagan till konventionen, och de övriga lagarna avses träda i kraft på motsvarande sätt vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av statsrådet samtidigt som EG-förordningen om sjöfartsskydd. De båda regelverken avses träda i kraft den 1 juli 2004.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänna synpunkter

Propositionen (RP 59/2004 rd) gäller ändringar av bilagan till 1974 års internationella konvention om säkerheten för människoliv till sjöss

(nedan kallad "SOLAS-konventionen") och godkännande av den obligatoriska del A i internationella koden för sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar (nedan kallad "ISPS-koden"). Propositionen innehåller dessutom följande lagförslag: lag om sjöfartsskydd på vissa fartyg och i hamnanläggningar som betjänar dem och om tillsyn över skyddet (nedan kallad "lagen om sjöfartsskydd"), lag om ändring av fartygsregisterlagen och lag om ändring av lagen om gränsbevakningsväsendet. Syftet med lagförslagen är att införa de bestämmelser som krävs för att genomföra Europaparlamentets och rådets (EG) förordning nr 725/2004 om förbättrat sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar (nedan kallad "förordningen om sjöfartsskydd"). Förvaltningsutskottet har inriktat sin genomgång på lagförslagen, som den anser vara nödvändiga och motiverade. Det är mycket viktigt att bestämmelserna antas och sätts i kraft så att den internationella sjöfarten kan fortsätta i de finländska hamnarna utan avbrott när förordningen om sjöfartsskydd träder i kraft den 1 juli 2004.

Med tanke på de befogenheter som anges i lagen om sjöfartsskydd och även på tillämpningen av lagen är det viktigt att de begrepp som används i lagen stämmer överens med SOLAS-konventionen, ISPS-koden och förordningen om sjöfartsskydd, anser utskottet. Det bör påpekas att regelverket om sjöfartsskydd är en omfattande helhet som innefattar rättsakter med olika tillämpningsområden. Lagen om sjöfartsskydd och de bakomliggande bestämmelserna i SOLAS-konventionen, ISPS-koden och förordningen om sjöfartsskydd tillämpas på fartyg och hamnanläggningar, inte på hela hamnen. EU håller på att ta fram ett direktiv om ökat hamnskydd, vilket kommer att gälla säkerhetsarrangemangen på hela hamnområdet, eventuellt också utanför själva området. Därför är det extra viktigt med exakta begrepp.

Lagen om sjöfartsskydd

I lagen om sjöfartsskydd utses Sjöfartsverket, gränsbevakningsväsendet, polisen och tullverket till behöriga myndigheter i enlighet med för-

ordningen om sjöfartsskydd. Av dessa är Sjöfartsverket den myndighet som bär huvudansvaret. De behöriga myndigheterna ska övervaka att förordningen och den föreslagna lagen efterlevs. Varje myndighet föreslås också ha särskilda uppgifter efter ansvarsområde och specialkunskaper. Utskottet finner den föreslagna arbetsfördelningen motiverad och ändamålsenlig. Vidare påpekar utskottet att polisen, tull och gränsbevakningen redan nu samarbetar inom brottsbekämpningen, och regeringen har bekräftat denna praxis genom förordning 257/2001. Det är viktigt att Sjöfartsverkets, polisens, tullens och gränsbevakningens samarbete är effektivt och smidigt när de lagstadgade uppgifterna fullgörs. Ett sådant samarbete krävs också mellan myndigheterna, hamnarna och fartygen, om fartygens och hamnanläggningarnas säkerhet ska förbättras. Det behövs uppföljning av hur väl praxis och förfaranden fungerar och vid behov ändringar i syfte att säkra en tillräcklig skyddsnivå. Utskottet betonar i detta sammanhang att de föreslagna bestämmelserna inte innebär att de behöriga myndigheterna får generell rätt till varandras register.

På grundval av den utredning som utskottet inhämtat är utskottets uppfattning att landets inre säkerhet beaktats i tillräcklig utsträckning. I samband med beredningen och riksdagsbehandlingen av lagen om sjöfartsskydd har också försvarsministeriets förslag framkommit, dvs. att lagen ska tillåta att uppgifter också lämnas till territorialövervakningsmyndigheter inom försvarsministeriets förvaltningsområde och att uppgifterna ska få användas även när åligganden enligt territorialövervakningslagen (755/2000) fullgörs. Utskottet påpekar att avsikten med lagen om sjöfartsskydd är att utfärda de bestämmelser om nationellt genomförande som förordningen om sjöfartsskydd kräver och att uppgifterna enligt territorialövervakningslagen inte ingår i de uppgifter som förordningen reglerar. Ur europeisk synvinkel omfattas uppgifterna enligt förordningen om sjöfartsskydd av området för inre säkerhet. Utskottet anser att försvarsministeriets förslag innebär att uppgifter som gäller inre säkerhet överförs på försvars-

makten. Detta har man hittills velat undvika, och en överföring är inte heller nu motiverad, anser utskottet. Därmed stöder utskottet inte försvarsministeriets förslag.

Enligt 6 § i den föreslagna lagen omfattar polisens uppgifter bl.a. att fastställa den skyddsnivå som avses i bilagan till SOLAS-konventionen, att besluta om höjning eller sänkning av nivå och att meddela närmare anvisningar om hur man ska skydda sig mot risksituationer. Utskottet betonar att det enligt förordningen om sjöfartsskydd alltid är medlemsstatens regering som ska fastställa, höja och sänka den skyddsnivå som avses i lagen och för detta krävs det alltid en hotbedömning. En höjning av skyddsnivå kan innebära till och med betydande begränsningar för exempelvis fartygspassagerarna eller hamnaktörerna. Ändringar av skyddsnivån medför dessutom alltid en skyldighet att informera. Att bestämma om skyddsnivån i enlighet med lagen är en myndighetsuppgift, understryker utskottet, och därför är det lämpligt att polisen får denna uppgift. Å andra sidan får en hamn välja att tillämpa strängare säkerhetskriterier än den skyddsnivå som myndigheterna fastställt skulle förutsätta. Detta kan behövas t.ex. om ett utländskt fartyg som anlöper en hamn tillämpar en högre skyddsnivå än hamnen. Hamnen får också återställa nivån på skyddsåtgärderna till den nivå som myndigheterna fastställt.

Det föreslås att 8 § i lagen om sjöfartsskydd ska innehålla bestämmelser om att passagerare, de anställda på fartyg och i hamnanläggningar och, om särskilda skäl kräver det, andra som vistas där får utfrågas i samband med säkerhetskontroller. Eftersom även andra än myndigheter kan genomföra sådana kontroller anser utskottet att det finns skäl att åtminstone i motiveringen nämna var och hur uppgifterna från utfrågningen registreras.

Enligt 10 § 2 mom. i lagen om sjöfartsskydd kan även andra än gränsbevakningsmän, polismän och tulltjänstemän ges i uppdrag att utföra säkerhetskontroller, om de uppfyller villkoren i 10 § i lagen om ordningsvakter (533/1999) för att godkännas som ordningsvakt och om polisen godkänt dem för uppgiften. Enligt uppgift be-

hövs det dock fler att välja bland när man ska utse personer att utföra kontrollerna. Inom flygtrafiken har motsvarande säkerhetskontroller tillämpats länge. De som där utför kontrollerna har genomgått det utbildningsprogram för säkerhetskontrollörer som Luftfartsverket fastställt. Enligt inhämtad utredning lämpar sig denna utbildning som sådan även för säkerhetskontrollerna avseende båttrafiken. Även i det fallet är det viktigt att polisen godkänner dem som genomgått utbildningen för uppgiften som säkerhetskontrollör. På grundval av det ovan anförda föreslår utskottet att 10 § 2 mom. i lagförslaget ändras på följande sätt: "Andra än i 1 mom. nämnda personer kan ges i uppdrag att utföra i 1 mom. avsedda säkerhetskontroller om de uppfyller de villkor som i 10 § lagen om ordningsvakter (533/1999) ställs för godkännande som ordningsvakt *eller om de genomgått sådan utbildning enligt ett av Luftfartsverket fastställt utbildningsprogram som avses i 9 § 2 mom. i lagen om säkerhetskontroller inom flygtrafiken (305/1994), och om polisen i båda fallen har godkänt dem för uppgiften.* Vid behandlingen av godkännandet har polisen rätt att använda de registeruppgifter på vilka en begränsad säkerhetsutredning enligt lagen om säkerhetsutredningar (177/2002) kan grunda sig."

I lagförslagets 10 § 3 mom. föreslås en bestämmelse om att de säkerhetskontrollörer som avses i 2 mom. inte ska få använda tvångsmedel ("maktmedel") om inte något annat följer av annan lagstiftning. Bestämmelsen motsvarar 9 § 3 mom. i lagen om säkerhetskontroller inom flygtrafiken. Befogenheterna för dessa säkerhetskontrollörer regleras inte någon annanstans i lagstiftningen, och enligt utskottets uppfattning kan inte rätten att använda tvångsmedel heller härledas ur någon annan lag. Därför anser utskottet att tillägget "om inte något annat följer av annan lagstiftning" i 10 § 3 mom. är onödigt och därmed kan utgå. Om det anses att de säkerhetskontrollörer som avses i bestämmelsen bör ges rätt att använda tvångsmedel, bör lagen om sjöfartsskydd uttryckligen ange vilka tvångsmedel de får använda och i vilka situationer.

Regeringen föreslår också en bestämmelse om teknisk övervakning i hamnar i lagen om sjöfartsskydd (18 §). Utskottet påpekar att en sådan bestämmelse egentligen hör hemma i en lag som även i övrigt reglerar den berörda myndighetens befogenheter. Detta bör beaktas när lagstiftningen om de berörda myndigheterna ses över, men i detta skede kan det anses vara motiverat att låta bestämmelsen ingå i lagen om sjöfartsskydd.

Utskottet påpekar i detta sammanhang att det krävs lagstiftning om bildmaterialet från den tekniska övervakningen med hjälp av automatisk informationsbehandling ska kombineras och jämföras med annat biometriskt material som myndigheterna besitter t.ex. för automatisk identifiering. Utskottet noterar att det pågår en särskild utredning som gäller lagstiftningen om automatisk identifiering och om användning av upptagningar från teknisk övervakning och att frågan inte heller är färdigberedd på EU-nivå.

Utskottet lyfter dessutom fram frågan om överensstämmelse mellan rubriken på 19 §, "Lämnande av elektroniska uppgifter till en behörig myndighet", och innehållet i paragraf-texten. Enligt paragraf-texten ska de behöriga myndigheterna på egen bekostnad införa ett system för mottagning och behandling av elektroniska uppgifter. Dessutom innehåller paragrafen också bestämmelser om redarens och hamninnehavarens rätt till ersättning för de kostnader som myndigheternas system ger upphov till och om begränsningar som gäller användningen av sys-

temet. Bestämmelser om skyldigheten att lämna ut och rätten att få de uppgifter och det material som avses i lagen finns däremot i 3 § 4 mom., 17 § och 18 §. Utskottet anser att rubriken till 19 § ska ändras så att den motsvarar innehållet i paragrafen.

Lag om ändring av fartygsregisterlagen och lag om ändring av lagen om gränsbevakningsväsendet

Förslaget om ändring av fartygsregisterlagen avser endast ändringar som behövs för upprättande av ett särskilt historikregister. Dessutom hänvisar den gällande 12 § om rättande av fel till den upphävda lagen om förvaltningsförfarande. Enligt förslaget ska hänvisningen i stället vara till förvaltningslagen. Dessa ändringsförslag är motiverade. Vidare bör 12 § för klarhets skull också innehålla en bestämmelse enligt vilken även personuppgiftslagen (523/1999) tillämpas på frågor som gäller personuppgifter.

Utskottet finner förslaget till lag om ändring av lagen om gränsbevakningsväsendet nödvändigt och motiverat och har inga synpunkter med anledning av lagförslaget.

Utlåtande

Förvaltningsutskottet föreslår

att kommunikationsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 19 maj 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Veijo Puhjo /vänst
medl. Sirpa Asko-Seljavaara /saml
Lasse Hautala /cent
Rakel Hiltunen /sd
Hannu Hoskonen /cent

Lauri Kähkönen /sd
Heli Paasio /sd
Juha Rehula /cent
Ahti Vielma /saml
Tuula Väättäinen /sd
ers. Petri Salo /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.