

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston päätökseksi matkustajien ja matkatavaroiden kuljettamisesta meritse vuonna 1974 tehdyn Ateenan yleissopimuksen vuoden 2002 pöytäkirjan tekemisestä Euroopan yhteisön puolesta (*Ateenan pöytäkirjan hyväksyminen*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 24 kesäkuuta 2003 tekemä ehdotus neuvoston päätökseksi matkustajien ja matkatavaroiden kuljettamisesta meritse

vuonna 1974 tehdyn Ateenan yleissopimuksen vuoden 2002 pöytäkirjan tekemisestä Euroopan yhteisön puolesta ja ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 25 päivänä syyskuuta 2003

Liikenne- ja viestintäministeri *Leena Luhtanen*

Hallitusneuvos Lolan Eriksson

EU/2003/0831

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ

MUISTIO

EHDOTUS NEUVOSTON PÄÄTÖKSEKSI MATKUSTAJIEN JA MATKATAVAROIDEN KULJETTAMISESTA MERITSE VUONNA 1974 TEHDYN ATEENAN YLEISSOPIMUKSEN VUODEN 2002 PÖYTÄKIRJAN TEKEMISESTÄ EUROOPAN YHTEISÖN PUOLESTA (ATEENAN PÖYTÄKIRJAN HYVÄKSYMINEEN); KOM(2003)375 LOPULLINEN.

1. Johdanto

Kansainvälisen merenkulkujärjestön IMOn järjestämässä konferenssissa hyväksyttiin 1.11.2002 vuoden 2002 pöytäkirja vuoden 1974 Ateenan yleissopimukseen matkustajien ja matkatavaroiden kuljettamisesta meritse (Ateenan pöytäkirja). Ateenan pöytäkirja kuuluu Euroopan yhteisön kannalta jaetun toimivallan alaan. Komission asiaa koskevassa ehdotuksessa on kysymys päätöksestä, jolla neuvosto valtuuttaisi yhteisön sitoutumaan Ateenan pöytäkirjan niihin määräyksiin, jotka kuuluvat yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan.

Ateenan pöytäkirjalla kehitetään matkustajien kuljetusta koskevaa vastuujärjestelmää ja vahvistetaan matkustajien asemaa vahingonkorvauksen saamisessa. Pöytäkirjan määräyksillä nostetaan varustajan vastuurajoja matkustajille kohdanneista vahingoista, säädetään pakollisesta varustajan vakuutuksesta sekä vahingonkärsijän oikeudesta suoraan kanneoikeuteen vakuutuksenantajaa kohtaan. Suomi osallistui aktiivisesti muiden pohjoismaiden tavoin uuden pöytäkirjan valmisteluun. Pöytäkirja on avoinna allekirjoittamista varten ajalla 1.5.2003 – 30.4.2004.

Pääosa Ateenan pöytäkirjan määräyksistä kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan. Pöytäkirja sisältää kuitenkin myös yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvia määräyksiä. Nämä koskevat pöytäkirjan 10 ja 11 artiklaa toimivaltaisesta tuomioistuimesta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta. Yhteisön toimivalta perustuu neuvoston

asetukseen (EY/44/2001) tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeuden alalla (ns. Bryssel 1-asetus). Jäsenvaltiot eivät voi yhteisön toimielinten ulkopuolella sitoutua kolmansiin maihin nähden velvoitteisiin, jotka koskevat näitä kysymyksiä.

Ateenan pöytäkirjan 19 artikla mahdollistaa myös alueellisten taloudellisen yhteistyöjärjestöjen liittymisen instrumentin osapuoleksi.

Komission ehdotusta on tarkoitus käsitellä neuvostossa syksyllä 2003.

2. Komission ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Komissio ehdottaa neuvoston päätöstä, jossa neuvosto hyväksyisi yhteisön puolesta Ateenan pöytäkirjan (1 artikla). Päätöksellä valtuutettaisiin neuvoston puheenjohtajaa nimeämään henkilö, jolla on valtuudet allekirjoittaa pöytäkirja yhteisön puolesta ilman ratifioimis- ja hyväksymisvaraamaa pöytäkirjan 17 artiklan 2 kohdan a alakohdan ja 19 artiklan mukaisesti.

Komission ehdotuksen mukaan neuvoston päätöksen 3 artiklassa määrättäisiin, että jäsenvaltioiden olisi toteutettava tarvittavat toimenpiteet, jotta niistä voi tulla Ateenan pöytäkirjan sopimuspuolia, mahdollisimman pian ja joka tapauksessa 31.12.2005 mennessä.

Komissio ilmoittaa lisäksi aikovansa antaa vuonna 2004 ehdotuksen neuvoston asetuk-

seksi, jolla sisällytettäisiin Ateenan pöytäkirjan määräykset yhteisölainsäädäntöön.

3. Ateenan pöytäkirja

Ateenan pöytäkirjalla kehitetään matkustajien kuljetusta koskevaa vastuujärjestelmää ja vahvistetaan matkustajien asemaa vahingonkorvauksen saamisessa. Pöytäkirjalla määrätään varustajalle/rahdinkuljettajalle ankara vastuu vahingoista, jotka syntyvät merenkulkuun liittyvistä vahinkotapahtumista (*merionnettomuus*). Vastuun raja on 250 000 SDR:ää (*special drawing right, erityinen nosto-oikeus*) matkustajaa kohden (noin 310 000 euroa, kurssi 19.9.2003) Siltä osin kuin vahinko ylittää edellä mainitun ankan vastuun rajan, rhdinkuljettajan vastuu vahingoista, jotka syntyvät merionnettomuuden johdosta määräytyy tuottamuksen perusteella. Todistustaakkaa on käännetty ja rhdinkuljettajan tulee näyttää, ettei vahinko ole johtunut hänen virheestään tai laiminlyönnistään. Rhdinkuljettajan määritelmään luetaan myös hänen vastuullaan toimiva henkilö.

Rhdinkuljettaja on vastuussa muista kuin merionnettomuudesta johtuvista henkilövahingoista, jos vahinko on aiheutunut hänen virheestään tai laiminlyönnistään. Vahingonkäräjän on näytettävä, että vahinko johtuu rhdinkuljettajan tuottamuksesta. Rhdinkuljettajan määritelmään luetaan myös hänen vastuullaan toimiva henkilö.

Rhdinkuljettajan yleinen vastuunrajoitusoikeus on 400 000 SDR:ää matkustajaa kohden (noin 495 000 euroa). Vahingonkäräjän tulee samalla tavalla kuin nykyään näyttää, että vahinko on tapahtunut kuljetuksen aikana. Vahingonkäräjän tulee myös näyttää käräjänsä vahingon suuruus.

Kuljetuksen suorittavan rhdinkuljettajan tulee ottaa henkilövahinkoja koskevan vastuunsa kattamiseksi vakuutus tai muu vakuus silloin, kun alus on sertifioitu kuljettamaan enemmän kuin 12 matkustajaa. Pakollisen vakuutuksen tulee olla vähintään 250 000 SDR:ää matkustajaa kohden. Vakuutusvelvollisuus koskee sopimusvaltion alla purjehtivia aluksia. Vakuutusvelvollisuus koskee kuitenkin myös ei-sopimusvaltioiden lipun alla purjehtivia aluksia silloin, kun ne saapuvat sopimusvaltion satamaan. Tällä tavalla

voidaan varmistaa, että kaikki matkustajaliikenne sopimusvaltion satamaan ja satamasta on pakollisen vakuutuksen piirissä.

Pöytäkirjassa annetaan vahingonkäräjälle oikeus esittää korvausvaatimuksensa suoraan vakuutuksenantajaa kohtaan. Tämä on pöytäkirjan keskeisiä uutuuksia. Vastaavanlainen rakenne pakollisesta vakuutuksesta ja suorasta kanneoikeudesta sisältyy muun muassa kansainväliseen öljyvahinkovastuujärjestelmään (CLC/FUND 1992 -yleissopimukset), jonka osapuolena Suomi on.

Pöytäkirjan 10 artikla sisältää määräykset toimivaltaisesta tuomioistuimesta. Artikla kuuluu yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan.

Pöytäkirjan 11 artikla sisältää tuomioiden tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskevat määräykset. Vastaavia artikloja on muissa merenkulkupuolen vastuuyleissopimuksissa, joissa määrätään pakollisesta vakuutuksesta ja suorasta kanneoikeudesta (esim. öljyvahinkovastuu). Tavoitteena on helpottaa vahingonkorvauksen saajan mahdollisuuksia saada korvausrahansa myös toisessa sopimusvaltiossa. Artiklaan on Euroopan yhteisön aloitteesta lisätty 3 kappale, joka mahdollistaa sen, että EU:n jäsenmaat soveltavat keskinäisissä suhteissaan Neuvoston asetusta (EY) N:o 44/2001 tuomioistuimen toimivaltaasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviilioikeuden alalla, ns. Bryssel I -asetusta.

Pöytäkirjan 19 artikla mahdollistaa alueellisten taloudellisten yhteenliittymien liittymisen yleissopimukseen. Tämä on tehty lähinnä sitä silmällä pitäen, että EU voisi liittyä yleissopimukseen. Järjestely on seurausta EU:n oikeudellisen yhteistyön syvenemisestä.

Ateenan pöytäkirja tulee voimaan 12 kuukautta sen jälkeen kun 10 valtiota on tallettanut ratifioimisasiakirjansa.

4. Ehdotuksen vaikutus Suomen lainsäädäntöön

Suomessa säädetään matkustajien ja matkatavaran kuljetuksesta koskevasta vastuusta merilain 15 luvussa (674/1949). Lainsäädäntö perustuu pitkälti vuoden 1974 Ateenan yleissopimukseen. Lainsäädäntöön sisällytettiin vuonna 1994 vastuumääriä koskevat

enimmäismäärät (merilain 15 luvun 15 §), jotka perustuvat Ateenan yleissopimukseen vuonna 1990 tehtyyn muutospöytäkirjaan. Enimmäiskorvaus henkilövahingoista on matkustajaa kohden 175 000 SDR:ää eli noin 215 000 euroa.

Norjassa, Ruotsissa ja Tanskassa on voimassa vastaava lainsäädäntö kuin Suomessa. Pohjoismaat eivät ole Ateenan yleissopimuksen sopimuspuolia johtuen alkuperäisen sopimuksen alhaisista vastuurajoista.

Neuvoston päätöksen hyväksyminen ei sinänsä vaikuta Suomen lainsäädännölliseen tilanteeseen, eikä Suomelle vielä synny kansainvälisoikeudellisia velvoitteita Ateenan pöytäkirjan suhteen. Neuvoston päätös koskee ainoastaan sitoutumista Ateenan pöytäkirjan niihin artikloihin, jotka kuuluvat yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan. Ateenan pöytäkirjan määräysten sisällyttäminen Suomen lainsäädäntöön tapahtuu perinteisellä tavalla sitä koskevan hallituksen esityksen pohjalta. Suomen sitoutuminen Ateenan pöytäkirjaan tapahtuisi aikanaan eduskunnan ja tasavallan presidentin myötävaikutuksella perustuslaissa säädetyssä järjestyksessä. Komission ehdotukseen sisältyvä määräaika vaikuttaisi kuitenkin lainvalmistelujen aikaan Suomessa.

5. Ehdotuksen taloudelliset vaikutukset

Neuvoston päätöksellä ei sinänsä ole taloudellisia vaikutuksia. Ateenan pöytäkirjaan liittymisestä johtuvat taloudelliset vaikutukset selvitetään myöhemmin annettavassa hallituksen esityksessä.

6. Muut asiaan vaikuttavat seikat

Ateenan pöytäkirjan uudet määräykset varustajan pakollisesta vakuutuksesta ja suorasta kanne oikeudesta vakuutuksenantajaa kohtaan yhdistettynä korotettuihin varustajan vastuurajoihin ovat aiheuttaneet vaikeuksia varustamoelinkeinolle saada vakuutuslupia järjestymään perinteisen varustajien keskinäisen vastuuvakuutusjärjestelyn, niin sanotun P&I-vakuutuksen puitteissa. Neuvotteluja käydään parhaillaan kansainvälisen P&I-järjestelmän puitteissa tilanteen ratkaisemi-

seksi.

Suomalaiset matkustaja-alusvarustamot ja vastuuvakuuttajat ovat esittäneet, että vakuutusjärjestelyn aikaansaaminen kansainvälisellä tasolla tulee viemään aikaa. Ne ovat sen vuoksi arvioineet, että komission ehdotuksessa mainittu määräaika 31.12.2005, johon mennessä jäsenmaiden tulisi ratifioida Ateenan pöytäkirja, olisi riittävän, toimivan ja tehokkaan vakuutuslupien järjestämisen kannalta liian lyhyt.

7. Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää tärkeänä kehittää matkustajien kuljetusta koskevaa vastuujärjestelmää ja vahvistaa matkustajien asemaa vahingonkorvauksen saamisessa.

Valtioneuvosto katsoo, että komission päätösehdotuksen 1 artikla matkustajavastuuta koskevan vuoden 2002 Ateenan pöytäkirjan hyväksymisestä yhteisön puolesta on hyväksyttävissä. Komission ehdotus pohjautuu Ateenan pöytäkirjaan sisältyvään mahdollisuuteen alueellisten taloudellisen yhdentymisen järjestöjen liittymisestä instrumentin osapuoleksi. Päätös tulisi kuitenkin kirjata niin, että siitä selkeästi käy ilmi yhteisön yksinomaisen toimivallan rajat. Yhteisön yksinomainen toimivalta koskee ainoastaan Ateenan pöytäkirjan määräyksiä tuomioistuinten toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta.

Komission ehdotuksen 3 artikla, jonka mukaan jäsenmaiden tulisi tiettyyn päivämäärään mennessä ratifioida Ateenan pöytäkirja, on sinänsä kannatettava. Tällaisessa jätun toimivallan asiassa on kuitenkin ongelmallista sitoutua ehdottomaan määräaikaan. On otettava huomioon, että Ateenan pöytäkirjan määräykset kuuluvat pääosin jäsenmaiden toimivaltaan ja ennakkoon sitoutumista on syytä vielä selvittää.

Neuvoston päätöksessä on kuitenkin paikallaan asettaa tavoiteaikataulu kuten vastavissa tapauksissa aikaisemmin, esimerkiksi vaarallisten aineiden kuljetusvastuuta koskevan HNS-yleissopimuksen osalta tehdyn neuvoston päätöksen yhteydessä on tehty (2002/971/EY).

Ottaen huomioon Ateenan pöytäkirjan merkityksen matkustajien vahingonkor-

vausaseman vahvistamisessa, valtioneuvosto katsoo, että tässä vaiheessa voidaan neuvoston päätöksessä asettaa tavoitepäivämääräksi ratifiointiprosessin loppuunsaattamiseksi komission ehdottama päivämäärä 31.12.2005. On otettava huomioon, että Ateenan pöytäkirja tulee kansainvälisesti voimaan vasta vuoden kuluttua siitä kun 10 valtiota on tallettanut ratifiointikirjansa eli siten todennäköisesti vasta vuoden 2006 lopussa. Tällä voimaantuloaikataululla voidaan tässä vaiheessa arvioida, että matkustajalusvarustamoilla olisi kohtalaisen riittävästi aikaa vakuutusuojan järjestämiseen. Valtio-

neuvosto korostaa samalla, että toimiva ja tehokas vakuutusuoja on myös matkustajien oikeusaseman kannalta keskeinen, kun vietään uusi kansainvälinen instrumentti käytännön sovellutuksen tasolle.

Komission ilmoitus siitä, että komissio aikoo vuonna 2004 antaa ehdotuksen neuvoston asetukseksi, jolla sisällytettäisiin Ateenan pöytäkirjan määräykset yhteisöainsäädäntöön, ei aiheuta tässä vaiheessa toimenpiteitä. Valtioneuvosto ottaa asiaan kantaa siinä vaiheessa, kun komission suunnitelmat etenevät.

Suomella on komission päätösehdotukseen yleinen tarkasteluvarauma.