

Jääluokat ja väylämaksut

VALTIONTALOUDEN
TARKASTUSVIRASTO



Jääluokat ja väylämaksut



EDITA PRIMA OY


VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO
TARKASTUSKERTOMUS DNRO 40/54/04
7.3.2007

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen jääluokkia ja väylämaksuja koskeneen tarkastuksen.

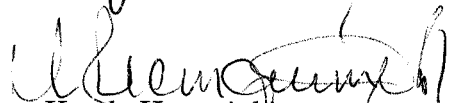
Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään liikenne- ja viestintäministeriölle, Merenkululaitokselle ja Tullilaitokselle sekä tiedoksi valtiovarainministeriölle ja valtiontointarkastajille.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty.

Ylijohtaja


Vesa Jatkola

Ylitarkastaja


Kaarle Hemminki

Asiasanat:

merenkulku, Merenkululaitos, talviliikenne, Tullilaitos,
väylämaksulaki

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ	7
RESUMÉ	11
1 JOHDANTO	15
2 TARKASTUSASETELMA	18
2.1 Viranomaistoimijat.....	19
2.1.1 Liikenne- ja viestintäministeriö	19
2.1.2 Merenkululaitos	20
2.1.3 Luokituslaitokset	22
2.1.4 Tullilaitos.....	23
2.2 Väylämaksu.....	23
2.2.1 Aluksen nettovetoisuus.....	24
2.2.2 Jääluokka	25
2.2.3 Muutoksenhaku	26
2.2.4 Väylämaksu ja aluksen liikennöinti.....	27
2.2.5 Väylämaksun määrääminen ja kantaminen	28
2.2.6 Maksuperusteet.....	29
2.2.7 Maksun suorittaminen	29
2.2.8 Maksuvapautus	30
2.2.9 Maksunoikaisu ja jälkimaksatus.....	31
2.2.10 Muutoksenhaku ja oikaisuvaatimus	33
2.3 Tarkastuksen taloudellinen merkitys	34
3 TARKASTUSHAVAINNOT	35
3.1 Merenkululaitos	35
3.1.1 Merenkululaitoksen työjärjestykset.....	36
3.2 Jääluokka.....	39
3.2.1 Yleistä.....	40
3.2.2 Konetehto.....	41
3.2.3 Jääluokkasyväys	42
3.2.4 Jääluokan vahvistaminen	47
3.2.5 Alustietojen tarkastaminen	48
3.2.6 Jääluokkatodistusten määräaikaistaminen	49
3.2.7 Virheellinen jääluokka.....	51
3.3 Jälkimaksatus	54

3.3.1 Merenkululaitos	54
3.3.2 Tullilaitos	55
3.4 Maksunhuojennus.....	56
3.5 Merenkululaitoksen toimenpiteet	58
3.5.1 Merenkululaitoksen sisäinen valvonta ja tarkastus..	58
3.5.2 Työvoima	63
3.6 Liikenne- ja viestintäministeriön suorittama valvonta	66
3.6.1 Valvonta ennen vuotta 2000	66
3.6.2 Valvonta vuosina 2000 - 2003	66
4 TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT	73
LÄHTEET	79

JÄÄLUOKAT JA VÄYLÄMAKSUT

Jääluokkatietojen oikeellisuudesta heräsi 1990-luvun loppupuolella epäilyksiä. Kun laiva-asiakirjojen tietojen todenperäisyyttä 2000-luvun alussa ryhdyttiin laajemmin selvittämään, havaittiin, että luokituslaitosten antamiin alusten luokitustodistuksiin merkityt tiedot eivät kaikissa tapauksissa vastanneet tosiasioita. Myös eduskunnan liikennevaliokunta ja tiedotusvälineet kiinnostuivat väylämaksujen ja jäämaksuluokan määrittämisestä sekä niihin mahdollisesti liittyvistä epäselvyyksistä. Liikennevaliokunta pyysi liikenne- ja viestintäministeriöltä ja tämä Merenkululaitokselta useita selvityksiä asiasta. Väylämaksujen määrä oli 72,5 miljoonaa euroa sekä vuonna 2002 että vuonna 2003.

Jääluokkien virheellisyyksien poistamiseksi päätettiin kaikki jääluokkatodistukset uusiksi vuoden 2003 aikana. Tämä aiheutti epätavallisen suuren työmäärän. Työ tehtiin samanaikaisesti ilmenneiden epäselvyyksien selvittelyn kanssa.

Tarkastuksen aikana tuli ilmi, että Merenkululaitoksen vuoden 1985 jääluokkamääräyksissä aluksen suurinta jääluokkasyväystä määrittävässä tekstissä oli eroavaisuus suomenkielisen sekä ruotsin- ja englanninkielisten tekstien kanssa. Eroavaisuus, joka periytyi vuoden 1971 jääluokkamääräyksistä, vaikutti jääluokan määräytymiseen.

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, kuinka hyvin Merenkululaitos oli kyennyt ja kykenee selvittämään olemassa olevat väylämaksu-epäselvyydet, kuinka selvittelytyö oli organisoitu ja oliko selvittelymenettely riittävän tehokas. Tarkastuksen perusteella kysymykseen väylämaksu-epäselvyyksien selvittämisestä voidaan vastata myönteisesti. Tosin epätavallisen suuri työmäärä aiheutti ongelmia.

Selvittelytyöhön liittyvien jäämaksuluokka- ja jääluokka-asiakirjojen tarkastamisen suoritti Merenkululaitoksessa sama organisaatio, joka normaalitilanteessa tarkastaa jääluokan määrittämisestä Merenkululaitokseen tulleet asiakirjat. Työvoimaa tarkastustyöhön lisättiin vuoden 2002 aikana yhdestä henkilöstä kahteen henkilöön. Niissä tapauksissa, joissa aluksen jääluokka muuttui

huonommaksi ja siitä johtuen jälkimaksatus tuli saattaa vireille Tullilaitoksessa, ei Merenkululaitoksen organisaatio toiminut tasaisesti ympäri vuoden, vaan yli puolet tapauksista oli pantu vireille marraskuun alun ja joulukuun 10. päivän välisenä aikana. Organisaation ei siten voida katsoa olleen tarkoituksenmukaisella tavalla riittävän tehokas. Tarkastuksen ajanjakson päättyessä työvoimaa oli kohdenettu jääluokkien tarkastamiseen tarkoituksenmukainen määrä.

Tarkastuksessa selvitettiin myös Tullilaitoksen osuus väylämaksun määräämisessä ja kantamisessa. Tullilaitoksen tehtävänä on aluksen esittämien asiakirjojen perusteella määrätä väylämaksun suuruus ja kantaa väylämaksu. Tarkastuksessa havaittiin, että tavanomaisessa tapauksessa väylämaksun määrääminen ja kanto tapahtuivat nopeasti. Jälkimaksatusasioissa Merenkululaitos oli menettelyllään ruuhkauttanut Tullilaitoksen toimintaa. Jälkimaksatuspäätöksen teko vaati Tullilaitokselta ylitöitä, sillä jälkimaksatus on toimitettava kolmen vuoden kuluessa sitä seuraavan kalenterivuoden alusta, jonka aikana väylämaksu määrättiin tai olisi pitänyt määrätä.

Toisena tavoitteena oli selvittää, millaista valvontaa liikenne- ja viestintäministeriö oli kohdistanut Merenkululaitokseen. Liikenne- ja viestintäministeriön suorittama valvonta oli normaalisti kohdistunut laillisuuteen ja objektiivisuuteen. Väylämaksuissa valvonta oli kohdistunut maksujen taloudellisiin tuottoihin. Valvonnan muotoina olivat olleet tavanomaiset tulohajaukseen liittyvät menettelyt. Jääluokkien tekniikkaan ja alusteknisiin yksityiskohtiin valvonta ei käytännön syistä ollut kohdistunut.

Eduskunnan liikennevaliokunnan kiinnostuttua väylämaksujen ja jääluokkien määräämisestä ja niihin mahdollisesti liittyvistä epäselvyyksistä, muuttui liikenne- ja viestintäministeriön valvonta huomattavasti laaja-alaisemmaksi. Se kohdistui jääluokan määräämiseen ja alusteknisiin yksityiskohtiin. Valvonta oli kirjallista. Sen tarkoituksena oli taloudellisten vahinkojen suuruuden selvittäminen ja mahdollisten vahinkojen pienentäminen jälkimaksatuksin. Tämä ministeriön valvonta ei kuitenkaan ollut oma-aloitteista, vaan perustui kokonaisuudessaan liikennevaliokunnan tekemiin kysymyksiin. Ministeriö ei myöskään mitenkään analysoinut Merenkululaitoksen sille antamia vastauksia, vaan toimitti ne sellaisinaan valiokunnalle.

Keskeisiä asiakirjoja väylämaksun suuruudessa ja maksun määräämisessä ovat aluksen maksuilmoitus, mittakirja ja jääluokkato-

distus. Merkittävin väylämaksun rahalliseen suuruuteen vaikuttava asia on aluksen jääluokka, aikaisemmalta nimeltään jäämaksuluokka. Aluksen jääluokan määrittäminen kuuluu Merenkulkulaitokselle. Aluksen jääluokan määrää ja jääluokkatodistuksen antaa Merenkulkulaitoksen tarkastaja satamassa, jonne alus on saapunut. Päätös perustuu niihin laiva-asiakirjoihin, jotka aluksesta esitetään. Jääluokan määrittäminen ja jääluokkatodistuksen antaminen satamassa tapahtuu joustavasti.

Tarkastuksessa havaittiin, että käytettyihin laiva-asiakirjoihin nähden jääluokan määrittämisessä ja jääluokkatodistusten antamisessa virheitä oli tehty vähän. Väärä jääluokka johtui pääasiassa sellaisista luokituslaitosten antamista luokitustodistuksista, jotka olivat tosiasioita vastaamattomia.

Virheellisyudet koskivat aluksen konetehoa, jääluokkasyvyyttä ja lastiviivan paikkaa. Merenkulkulaitos selvitti alusten tosiasialliset rakennetiedot alusten rakennepiirustuksista ja erilaisista muista lähteistä. Tietojen saanti osoittautui odotettua hankalammaksi ja vaati aikaa. Yleisenä piirteenä virhetapauksissa oli, että luokituslaitosten todistusten mukaan alukselle annettu jääluokka oli liian korkea, jolloin väylämaksu oli pienempi.

Havaittuaan virheen Merenkulkulaitos peruuttaa alukselle annettua jääluokkatodistuksen ja antaa sille uuden jääluokkatodistuksen. Jälkimaksatusmenettelyssä päätös uudesta jääluokasta lähetetään Tullilaitokseen, joka tekee uuden väylämaksupäätöksen. Ennen päätöksen tekoa Tullilaitoksen on varattava aluksen isännälle mahdollisuus tulla kuulluksi.

Tarkastuksessa havaittiin, että tosiasiallinen jälkimaksatusten määrä jäi melko pieneksi, sillä liikenne- ja viestintäministeriöltä saamansa ohjeistuksen mukaisesti Merenkulkulaitos säilytti maksunhuojennuspäätöksillä väylämaksun syvyyksen osalta aikaisemman, vuoden 1971 mukaisten määräysten jääluokan tasolla, vaikka jääluokka olisi voimassa olleitten määräysten mukaan ollut alhaisempi ja väylämaksu siten korkeampi.

Väylämaksulainsäädäntö uusiutui vuoden 2006 alusta. Uuteen lainsäädäntöön sisältyy niin sanottu vastaavuusperiaate, jonka mukaisesti alus, joka on hyväksytty toisen Euroopan unionin jäsenvaltion, Turkin tai Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion sääntöjen mukaan, rinnastetaan alukseen, joka täyttää Merenkulkulaitoksen antamat jääluokkamääräykset, sillä edellytyksellä, että näiden sääntöjen perusteella saavutetaan vastaava turvallisuustaso. Vuoden

1971 jääluokkamääräykset, mutta ei vuoden 1985 jääluokkamääräykset täyttävillä aluksilla ei ole sattunut Suomessa vahinkoja lastiiviivan paikan johdosta.

ISKLASSERNA OCH FARLEDSAVGIFTERNA

I slutet av 1990-talet uppstod misstankar om isklassuppgifternas sanningsenlighet. Då man i början av 2000-talet i vidare utsträckning började utreda skeppshandlingarnas sannolikhet, lade man märke till, att uppgifterna i fartygens klassificeringsintyg, som utfärdats av klassificeringsinstitutet i samtliga fall inte motsvarade faktiska förhållanden. Riksdagens trafikutskott och media intresserade sig även av fastställandet av farledsavgifterna och isklasserna samt av oklarheter som eventuellt anslöt sig till dem. Trafikutskottet begärde många förklaringar i ärendet av kommunikationsministeriet och ministeriet för Sjöfartsverket. Intäkterna av farledsavgifterna var 72,5 miljoner euro både år 2002 och år 2003.

För avlägsnandet av isklassernas felaktigheter beslöt man att förnya samtliga isklassintyg under år 2003. Detta förorsakade ovanligt stor arbetsmängd, som utfördes samtidigt med utredandet av de uppstådda oklarheterna. Under revisionen kom det fram, att det i texten av Sjöfartsverkets isklassbestämmelser från år 1985 var en skiljaktighet angående fartygets största isklassdjupgående mellan den finska samt den svenska och engelska texten. Skiljaktigheten, som härstammade från isklassbestämmelserna från 1971, hade betydelse vid fastställandet av isklassen.

Revisionens målsättning var att utreda hur bra Sjöfartsverket kunde och kan utreda de existerande oklarheterna i farledsavgifterna, på vilket sätt utredningsarbetet var organiserat inom Sjöfartsverket och om utredningsförfarandet var tillräckligt effektivt. På grund av den förrättade revisionen kan frågan om att utreda oklarheterna i farledsavgifterna besvaras jakande. Den ovanligt stora arbetsmängden förorsakade dock problem.

Utredningsarbetet av handlingarna i anslutning till isavgifts- och isklasserna utfördes av samma organisation inom Sjöfartsverket, som i normal situation har att granska de till Sjöfartsverket inkomna handlingar, vilka ansluter sig till fastställandet av isklassen. Arbetskraften för granskningsarbetet ökades under år 2002 från en till två personer. I de fall, då fartygets isklass blev sämre och efterdebiteringen därför blev aktuell att anhängiggöra på Tullverket, har Sjö-

fartsverkets organisation inte verkat året runt på ett jämnt sätt, utan över hälften av fallen hade blivit anhängiggjorda mellan början av november och den 10 december. Organisationen kan inte anses ha varit på ett ändamålsenligt sätt tillräckligt effektiv. Vid utgången av revisionsperioden hade en ändamålsenlig mängd arbetskraft riktats till granskningen av isklasserna.

Vid revisionen utreddes även Tullverkets roll vid fastställandet och uppbärandet av far-ledsavgiften. Tullverket har som uppgift att på basen av de av fartyget företedda urkunderna fastställa storleken av farledsavgiften och uppbära avgiften. Vid revisionen observerades, att fastställandet och uppbärandet av farledsavgiften sker i vanliga fall snabbt. Beträffande efterdebiteringsärenden hade Sjöfartsverket medelst sitt förfarande förorsakat anhopning av uppgifter i Tullverkets verksamhet. Beslutfattandet i efterdebiteringen krävde övertidsarbete av Tullverket, ty efterdebiteringen skall verkställas inom tre år räknat från ingången av kalenderåret efter det kalenderår, under vilket farledsavgiften fastställdes eller borde ha fastställts.

Den andra målsättningen var att utreda hurudan övervakning kommunikationsministeriet hade riktat på Sjöfartsverket. Kommunikationsministeriets övervakning har normalt gällt laglighet och objektivitet. Beträffande farledsavgifterna har övervakningen gällt avgifternas ekonomiska intäkter. Övervakningens former har varit de sedvanliga förfarandena, som hör till resultatstyrningen. Övervakningen har inte av praktiska skäl gällt isklassernas teknik och inte heller fartygstekniska detaljer.

Sedan riksdagens trafikutskott hade intresserat sig för fastställandet av farledsavgifterna och isklasserna och de oklarheter vilka eventuellt anslöt sig till dem, blev kommunikationsministeriets övervakning i betydlig grad utförligare.

Övervakningen gällde fastställandet av isklassen samt fartygstekniska detaljer. Övervakningen var skriftlig. Avsikten var att utreda ekonomiska skador och eventuellt minska dem med anlitan det av efterdebiteringar. Denna av ministeriet utövade övervakning var inte på eget initiativ utan baserade sig helt och hållet på frågor ställda av trafikutskottet. Ministeriet analyserade på inget sätt de av Sjöfartsverket givna svaren, utan översände dem som sådana till utskottet.

Centrala handlingar beträffande farledsavgiftens storlek och vid fastställandet av avgiften, är fartygets betalningsavi, mätebrev och isklass. Den mest betydelsefulla handlingen beträffande farledsav-

giftens storlek är fartygets isklass, tidigare kallad isavgiftsklass. Att fastställa fartygets isklass hör till Sjöfartsverket. Sjöfartsverkets inspektör fastställer isklassen och utfärdar isklassintyg i den hamn, som fartyget har inlöpt i. Beslutet baserar sig på de handlingar, som företes av fartyget. Fastställandet av isklassen och utfärdandet av isklassintyget i hamnen sker smidigt.

Vid revisionen observerades, att man med tanke på företedda skeppshandlingar vid fastställandet av isklasser och utfärdandet av isklassintyg hade begått få fel. Felaktigheten i isklassen förorsakades huvudsakligen av sådana klassificeringsbevis utfärdade av klassificeringsinstitut, vilka inte motsvarade faktiska förhållanden.

Felaktigheterna gällde fartygets maskineffekt, isklassdjupgående och lastlinjens plats. Sjöfartsverket utredde fartygens faktiska konstruktionsuppgifter utgående från fartygens konstruktionsritningar och ur andra källor av olika slag. Att erhålla uppgifter visade sig vara svårare än väntat och det krävde tid. Som allmänt drag i felaktiga fall var det, att fartygets isklass i enlighet med klassifikationsinstitutets bevis var för hög, varvid farledsavgiften blev mindre.

Efter att ha observerat felet återkallar Sjöfartsverket det till fartyget utfärdade isklassintyget och utfärdar ett nytt isklassintyg. Vid efterdebiteringen tillställs beslutet om en ny isklass Tullverket som fattar ett nytt beslut beträffande farledsavgiften. Tullverket bör före beslutsfattandet bereda redaren möjlighet att bli hörd.

Vid revisionen observerades, att det faktiska antalet efterdebiteringar blev tämligen litet, ty Sjöfartsverket bibehöll i enlighet med kommunikationsministeriets anvisningar farledsavgiften medelst nedsättningsbeslut av farledsavgift beträffande isklassdjupgåendet på den tidigare nivå, som bestämmelserna från år 1971 fastslog, fastän isklassen enligt gällande bestämmelser skulle ha varit lägre och farledsavgiften därigenom högre.

Lagstiftningen angående farledsavgifterna förnyades i början av år 2006. I den nya lagstiftningen ingår den s.k. motsvarighetsprincipen, enligt vilken ett fartyg, som har godkänts enligt bestämmelserna i en annan medlemsstat inom den Europeiska unionen, i Turkiet eller i en stat tillhörande det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, skall likställas med fartyg, som uppfyller Sjöfartsverkets isklassbestämmelser under den förutsättningen att man på basen av dessa bestämmelser når den motsvarande trygghetsnivån. Fartygen, vilka uppfyller isklassbestämmelserna från år 1971, men

icke isklassbestämmelserna år 1985, har inte lidit någon skada i Finland på grund av lastlinjens plats.

1 JOHDANTO

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan liikennejaosto kiinnostui 1990-luvun ja 2000-luvun vaihteessa väylämaksujen ja jäämaksuluokan määrittämisestä ja niihin mahdollisesti liittyvistä epäselvyyksistä. Asiakirjoista saadun selvityksen mukaan valiokunta pyysi liikenneministeriöltä selvityksiä näistä seikoista vuonna 2000, joka pyysi niiden johdosta selvityksiä Merenkululaitokselta. Se näytti käynnistäneen selvitysten teon hitaasti ja antoi tuolloin asiasta varsin niukasti tietoja. Selvitykset perustuivat melko pieniin, Merenkululaitoksen itsensä rajaamiin otantoihin, jotka eivät näytä vastanneen liikennevaliokunnan pyyntöjä. Merenkululaitos sai ilmoituksensa mukaan eduskunnalta kuitenkin varsin niukasti taustatietoja siitä, mitä sen olisi pitänyt selvittää. Tämä haittasi selvitystyön käynnistämistä.

Liikennevaliokunta¹ kääntyi asiassa Valtiontalouden tarkastusviraston² puoleen, jota se pyysi ”selvittämään Merenkululaitoksen toimintaa jäämaksuluokkien ja osin niiden mukaisesti määräytyvien väylämaksujen osalta”.

Liikennevaliokunnan puheenjohtajan 11.5.2001 päiväystä kirjeestä liikenne- ja viestintäministeriölle ilmenee, että valiokunta ei ollut saanut alkuperäisen pyyntönsä mukaista aluskohtaista selvitystä. Merenkululaitos oli rajannut antamiaan selvityksiä tavalla, joka ei tyydyttänyt valiokuntaa. Kertyneistä asiakirjoista ilmenee, että liikennevaliokunnan ja liikenne- ja viestintäministeriön välinen kirjeenvaihto asiasta jatkui ainakin vuoden 2002 syksyyn.

Liikennevaliokunnan useat jäsenet kääntyivät yhteisellä kirjeellä asiassa myös tarkastusviraston puoleen. Kirjeessä todettiin muun muassa, että ”väylämaksujen perimisissä saattaisi olla tapahtunut virheellisyyksiä, joista on koitunut valtiolle tulomenetyksiä”.

Loppuvuodesta 2003 tehtiin useita väylämaksuihin liittyviä eduskuntakyselyjä.

Tarkastusvirasto on 10.9.2002 kirjeellään 308/34/02 vastauksena väylämaksujen perintää koskevaan liikennevaliokunnan useiden jä-

¹ Liikennevaliokunnan nimi muuttui 1.3.2003 liikenne- ja viestintävaliokunnaksi.

² Jäljempänä myös tarkastusvirasto.

senten kirjeeseen ilmoittanut, että se tulee osaltaan seuraamaan Merenkululaitoksessa käynnistettyjä selvityksiä ja erityisesti kiinnittämään huomiota selvitystyön riittävyyteen ja sen tuloksiin.

Tarkastuksen kohteena olleena ajanjaksona väylämaksuja koskeva lainsäädäntö uudistettiin. Uusi lainsäädäntö tuli voimaan vuonna 2002. Muutos oli luonteeltaan tekninen ja vaikutti vain vähäisessä määrin lainsäädännön asialliseen sisältöön.

Vuonna 2004 marraskuussa hallitus teki esityksen³ vuoden 2002 väylämaksulain muuttamiseksi muun ohella siten, että kansainvälisten luokituslaitosten noudattamaa käytäntöä aluksen jääluokan määrittelyssä sovellettaisiin myös Suomessa jääluokkatodistuksia annettaessa. Luokituslaitosten käytäntö on väljempi ja sallii paremman jääluokan määräämisen kuin Merenkululaitoksen jääluokkamääräysten sanatarkan noudattamisen perusteella alukselle kuuluu. Harkintavalta asiassa olisi esityksen mukaan Merenkululaitoksella. Aluksen turvallisuutta menettely ei olisi esityksen eikä Merenkululaitoksen edustajien mukaan vaarantanut.

Perustuslakivaliokunta katsoi esitetyn säädöksen olevan osittain ristiriidassa perustuslain säännösten kanssa, koska ehdotettu 12 a §:n 3 momentin säännös Merenkululaitoksen mahdollisuudesta määrätä alukselle parempi jääluokka kuin sille lain ja sen nojalla annettujen jääluokkamääräysten perusteella kuuluisi ei vastaa perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaisia lailla säätämisen vaatimuksia. Merenkululaitoksen harkintavallan laajuus ei valiokunnan mukaan olisi ollut sillä tavoin lailla sidottua kuin perustuslaissa tarkoitetaan⁴. Perustuslakivaliokunnan lausunnon jälkeen hallituksen esitys peruutettiin.

Vuoden 2006 alusta tulivat voimaan väylämaksulaki (1122/2005), jolla kumottiin vuonna 2002 annetut säännökset, sekä laki alusten jääluokista ja jäänmurtaja-avustuksesta (1121/2005)⁵. Uuden väylämaksulain mukaan väylämaksu määräytyy pääsääntöi-

³ HE 240/2004.

⁴ Valtion verosta säädetään perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaan lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Perustuslakivaliokunta katsoi, että lakiehdotus olisi tullut säätää perustuslain 73 §:ssä säädettyssä perustuslain säätämisyjärjestyksessä taikka vaihtoehtoisesti 3 momentti olisi tullut poistaa ehdotuksesta. (PeVL 2004 vp – HE 240/2004 vp).

⁵ HE:t 150 ja 149/2005.

sesti aluksen jääluokkaan perustuvan yksikköhinnan ja aluksen nettovetoisuuden perusteella. Alusten jääluokista ja jäänmurtajaavustuksesta annetun lain 7 §:n mukaan aluksen jääluokka määräytyy hyväksytyn luokituslaitoksen alukselle antaman luokitusmerkinnän ja Merenkululaitoksen vahvistaman vastaavuusluettelon perusteella.

2 TARKASTUSASETELMA

Tarkastuksen pääkysymykset ovat

- Kuinka hyvin Merenkululaitos on valvonut jääluokan ja väylämaksun oikeellisuutta?
- Mihin toimenpiteisiin on ryhdytty liian pieninä perittyjen väylämaksujen oikaisemiseksi?
- Millä tavoin liikenne- ja viestintäministeriö on valvonut Merenkululaitoksen toimintaa?

Tarkastuksessa pyrittiin myös selvittämään se, kuinka olemassa olevien väylämaksuapäselvyyksien selvittely oli organisoitu ja oliko se riittävän tehokas ottamalla huomioon jälkimaksatusmenettelyn vanhenemisajan pituus.

Konkreettisina tarkastuskohteina olivat jääluokkien myöntämispäätösten tekeminen ja päätöksenteon valvonta. Miten valvonta oli järjestetty aikaisemmin ja miten se oli järjestetty tarkastuksen kohteena olleen ajanjakson päättyessä?

Tarkastuksen ulkopuolelle rajattiin väylämaksuapäselvyyksien aiheuttamien taloudellisten tappioiden rahallisen suuruuden selvittäminen. Asiaa on selvitelty Merenkululaitoksessa. Rajauksella ei ole merkitystä tarkastuksen pääkysymysten selvittelyssä. Tarkastus rajattiin pääosin koskemaan ajanjaksoa 2000 - 2003. Lainsäädäntöä on tarkastuksessa seurattu vuoden 2003 loppuun, mutta joltain osin tämän jälkeenkin.

Tarkastuksessa tarvittava asiakirja-aineisto koostuu Merenkululaitoksen työjärjestyksestä ja muista sellaisista asiakirjoista, joilla on järjestelty laitoksen sisäistä työskentelyä. Tämän lisäksi on haastateltu asiaa hoitavia virkamiehiä Merenkululaitoksessa, liikenne- ja viestintäministeriössä sekä Tullilaitoksessa.

Tarkastuksen taloudellisena näkökulmana oli varmistua oikeasuuruisten väylämaksun perimisestä, mikä on myös merkittävä edellytys eri laivanisäntien tasapuoliselle kohtelulle.

Tarkastuskertomusluonnoksesta on pyydetty ja saatu palaute liikenne- ja viestintäministeriöltä, Merenkululaitokselta ja Tullihallitukselta. Merenkululaitoksella ei ollut huomautettavaa kertomus-

luonnokseen. Muut palautteet on otettu huomioon tätä tarkastusker-
tomusta laadittaessa.

Tarkastuksen on tehnyt ylitarkastaja Kaarle Hemminki. Rapo-
rintivaiheessa sitä on ohjannut tarkastuspäällikkö Esa Pirilä.

2.1 VIRANOMAISTOIMIJAT

Väylämaksun suuruuden määräytymisessä ja maksun kannossa ovat
toimivina viranomaisina Merenkululaitos ja Tullilaitos. Näiden vi-
ranomaisten toimintaa säätelevässä lainsäädännössä on tarkastuksen
kohteena olevana ajanjaksona tapahtunut muutoksia.

2.1.1 Liikenne- ja viestintäministeriö

Liikenne- ja viestintäministeriön (aiemmin liikenneministeriö) ase-
ma suhteessa Merenkululaitokseen määräytyi 31.3.2003 saakka
valtioneuvoston ohjesäännön (1522/1995) mukaan. Tämän ohje-
säännön 22 §:n 2 momentin (856/1999) mukaan Merenkululaitos
kuului liikenneministeriön toimialaan.⁶ Ohjesäännön 13 §:ssä mää-
riteltiin yleisluonteisesti ministeriön ja sen alaisen hallinnon suhteet.
Pykälän 1 momentin mukaan jokainen ministeriö käsitteli muun
ohella oman toimialansa toiminta- ja taloussuunnitteluasiat, tulosoh-
jausasiat, lainvalmisteluasiat, hallintoasiat samoin kuin muut sellai-
set asiat, joiden on katsottava kuuluvan toimialan tehtävien hoitami-
seen”. Ohjesäännön 13 §:n 3 momentin mukaan kukin ministeriö
käsitteli toimialansa jäljempänä säädettyjä virastoja, laitoksia, yhteis-
öjä ja muita toimielimiä koskevat asiat, jollei ohjesäännön 3 luvun
säännöksistä muuta johtunut. Liikenneministeriön osalta ei ohje-
säännössä ollut muuta tehtävnmäärityä. Edellä mainituissa sään-
nöksissä ei ollut suoranaista mainintaa valvontavelvollisuudesta.

Suomen perustuslain (731/1999), joka tuli voimaan 1.3.2000,
68 §:n 1 momentissa on muun ohella säädetty, että kukin ministeriö
vastaa toimialansa ”hallinnon asianmukaisesta toiminnasta”. Halli-
tuksen esityksen⁷ mukaan ”hallinnon asianmukaisesta toiminnasta

⁶ Vastaava säännös on muutetussa valtioneuvoston ohjesäännössä (730/2000),
jossa ministeriön nimi on liikenne- ja viestintäministeriö.

⁷ HE 1/1998, 68 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

vastaaminen kattaa myös ministeriön alaistaan hallintoa koskevan ohjauksen ja valvonnan". Aikaisemmin voimassa olleen Suomen hallitusmuodon⁸ 44 §:n 2 momentin mukaan ministeriön tuli pitää silmällä hallintoa omalla toimialallaan ja ryhtyä toimenpiteisiin lakien, asetusten ja valtioneuvoston päätösten täytäntöön panemiseksi.

Laki valtioneuvostosta (175/2003) tuli voimaan 1.4.2003. Sillä kumottiin aikaisempi valtioneuvostosta annettu laki vuodelta 1922. Voimassa olevan lain 27 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksena annettavassa valtioneuvoston ohjesäännössä annetaan tarkempia säännöksiä valtioneuvoston toiminnasta. Ohjesäännön (262/2003) 20 §:n 1 kohdan mukaan muun ohella vesiliikenne ja liikenneväylät kuuluvat liikenne- ja viestintäministeriön toimialaan. Ohjesäännön 11 §:ssä määritellään kaikille ministeriöille kuuluvat tehtävät. Niitä ovat muun ohella oman toimialan toiminta- ja taloussuunnitteluasiat, tulosohtausasiat, lainvalmisteluasiat sekä seurantaa koskevat asiat. Vuoden 1995 ohjesääntöön nähden liikenne- ja viestintäministeriön tehtävissä ei ole tähän tarkastukseen vaikuttavia muutoksia.

Liikenne- ja viestintäministeriön työjärjestyksen (774/2000) 21 §:n (260/2003) mukaan muun ohella merenkulun maksuihin liittyvät asiat kuuluivat ministeriön merenkulkuyksikössä käsiteltäviin asioihin. Vuoden 2000 työjärjestyksen 21 §:n mukaan merenkulkuyksikön käsiteltäviin asioihin kuuluivat muun muassa merenkulun elinkeinopolitiikkaa sekä Merenkululaitosta koskevat asiat. Vuoden 1997 työjärjestyksen⁹ 14 §:n mukaan merenkulkuyksikössä käsiteltiin muun ohella asiat, jotka koskivat merenkulun elinkeinopolitiikkaa sekä Merenkululaitoksen toimintapolitiikkaa.

2.1.2 Merenkululaitos

Merenkululaitoksen tehtävät ja toiminta väylämaksuasioissa perustuivat väylämaksulakiin (708/2002) ja valtioneuvoston asetukseen väylämaksuista (719/2002). Ne tulivat voimaan 1.9.2002. Niillä kumottiin väylämaksulaki (1028/1980) ja väylämaksuasetus (1016/1983) niihin myöhemmin tehtyine muutoksineen. Näistä säännöksistä käytetään tässä tarkastuskertomuksessa nimityksiä

⁸ 94/1919.

⁹ Annettu 17.10.1997.

"vanha väylämaksulaki" tai "kumottu väylämaksulaki" ja "vanha väylämaksuasetus" tai "kumottu väylämaksuasetus". Vuonna 2002 annetuista säännöksistä käytetään nimityksiä "vuoden 2002 väylämaksulaki" ja "vuoden 2002 väylämaksuasetus".

Vanhan väylämaksuasetuksen 11 §:n 2 momentin mukaan Merenkululaitos päätti aluksen määräämisestä jäämaksuluokkaan ja antoi tarkemmat määräykset jäämaksuluokista. Saman asetuksen 5 §:n nojalla Merenkululaitos voi vahvistaa eräissä tapauksissa aluksen nettovetoisuuden väylämaksun määräämisen perusteeksi.

Vanhan väylämaksulain 6 §:n (761/1998) mukaan Merenkululaitos voi asetuksella säädettävillä perusteilla¹⁰ myöntää yksittäistapauksissa alennuksia väylämaksuun tai vapautuksen väylämaksun suorittamisesta taikka määrätä jo suoritettun maksun tai osan siitä maksettavaksi takaisin. Saman pykälän mukaan asianomainen ministeriö voi kuitenkin ottaa periaatteellisesti tärkeän asian ratkaistavakseen.

Vanhan väylämaksulain 9 §:n (761/1998) mukaan Merenkululaitoksen tuli toimittaa tullilaitokselle lain soveltamisessa tarvittavaa aineistoa.

Vuoden 2002 väylämaksulakiin otettiin joitakin sellaisia määräyksiä, joista aikaisemmin oli säädetty asetuksella. Aluksen nettovetoisuuden vahvistaminen väylämaksun perusteeksi kuuluu lain 11 §:n 2 momentin mukaan Merenkululaitokselle. Lain 12 §:n 3 momentin mukaan Merenkululaitos antaa tarkemmat määräykset talviliikennevaatimuksista ja hyväksyy luettelon hyväksytyjen luokituslaitosten antamia luokitusmerkintöjä vastaavista suomalaisista jääluokista. Lain 16 §:n 1 momentin mukaan Merenkululaitoksen on tarvittaessa peruutettava alukselle annettu jääluokkatodistus ja vahvistettava alukselle uusi sen jäissäkulkukykyä ja rakenteellista kuntoa vastaava alempi jääluokka.

Merenkululaitoksen tehtävänä on myös valvoa laitoksen tarkastajien ja laitoksen valtuuttamien ulkopuolisten tarkastajien toimintaa ja tarkastaa annetut jääluokkatodistukset.¹¹

¹⁰ Vanhan väylämaksuasetuksen 10 § (1146/1998). Aiempien säännösten mukaan näistä asioista päätti ministeriö.

¹¹ Hallituksen esitys väylämaksulaiksi HE 38/2002. Yksityiskohtaiset perustelut, 13 §, s. 6.

2.1.3 Luokituslaitokset

Alusten katsastuksista annetun asetuksen (1123/1999) 4 §:n mukaan uuden aluksen piirustusten hyväksymistä ja katsastusta koskeva hakemus on toimitettava Merenkululaitokselle. Asetuksen 5 §:n 1 momentin mukaan aluksen katsastuksen suorittaminen kuuluu Merenkululaitokselle.

Asetuksen 5 §:n 2 momentin mukaan Merenkululaitos voi valtuuttaa hyväksytyt luokituslaitoksen suorittamaan katsastuksen kokonaan tai osaksi. Valtuutus ei kuitenkaan koske jääluokan määräämistä, joka kuuluu Merenkululaitokselle. Asetuksen 6 §:n mukaan Merenkululaitos ei voi, jos se on valtuuttanut hyväksytyt luokituslaitoksen suorittamaan katsastuksia, kieltäytyä antamasta katsastusvaltuutusta Euroopan unionin alueella sijaitsevalle hyväksytylle luokituslaitokselle, ellei siihen ole perusteltua syytä.

Katsastusvaltuutuksen saanut luokituslaitos on vastuussa Merenkululaitokselle katsastuksen suorittamisesta Merenkululaitoksen antamien ohjeiden mukaan. Valvontakäynnit tehdään niiden luokituslaitosten, joiden kanssa Merenkululaitos on tehnyt alusten katsastuksesta annetun asetuksen 7 §:ssä tarkoitetun sopimuksen, Suomessa oleviin toimistoihin. Valvonta kohdistuu niihin luokituslaitosten toimenpiteisiin, jotka koskevat suomalaisia aluksia. Valvonnan kohteena ovat EU:n direktiivien mukaisten vaatimusten noudattaminen sekä muut mahdolliset esiin tulleet asiat. Yhden päivän valmistelukäynti valmisteluineen ja raportointeineen vaatii noin 3 - 4 päivän työpanoksen. Näillä valvontakäynneillä eivät jääluokakavirheellisyudet (ks. luvut 2.3, 3.2.7 ja 3.5.1) ole tässä tarkastuksessa käytettävissä olleiden tietojen mukaan tulleet ilmi.

Valtuuttamisesta tehdään asetuksen 7 §:n mukaan sopimus Merenkululaitoksen ja asianomaisen luokituslaitoksen välillä. Asetuksen 7 §:ssä on myös määritelty sopimuksessa pakollisesti sovittavat asiat. Asetuksen 10 §:n mukaan Merenkululaitoksen on valvottava, että hyväksytyt luokituslaitokset suorittaa sopimukseen perustuvat tehtävänsä. Valvontatoimet on suoritettava joka toinen vuosi.

Lippuvaltioiden valtuuttamat luokituslaitokset ovat varustamoista ja telakoista riippumattomia yhteisöjä, joilla on oikeus tarkastaa ja hyväksyä teknisiä tuotteita ja antaa niille päteviä asiakirjoja ja todistuksia.

Kaikki luokituslaitokset, jotka ovat Merenkululaitoksen hyväksymiä, ja myös muut hyväksytyt luokituslaitokset ovat sisällyttäneet

omiin määräyksiinsä suomalais-ruotsalaisia jääluokkamääräyksiä (ks. luku 3.2). Merenkululaitoksen mukaan niitä ei kuitenkaan ole välttämättä otettu sääntöihin täydellisinä. Luokituslaitokset ovat soveltaneet niitä yhdessä omien kokemusten ja muiden maiden jäissä-kulkuun liittyvien kokemusten yhdistelmänä.

2.1.4 Tullilaitos

Tulliviranomaisten toiminta väylämaksuasioissa perustui vanhan väylämaksulain 8 §:ään. Sen mukaan Tullilaitos huolehti väylämaksun määrittämisestä, maksuunpanosta ja kantamisesta. Vuoden 2002 väylämaksulain 3 §:ssä on vastaava säännös. Sen mukaan väylämaksun kantamisesta vastaa tulliviranomainen.

Tullilaitos on tullilaitoksesta annetun lain (228/1991) 1 §:n mukaan valtiovarainministeriön alainen laitos tullitoimintaa varten. Laitoksen sisäisestä järjestysmuodosta säädettiin 31.12.2002 saakka asetuksella tullilaitoksesta (371/1991) ja 1.1.2003 lukien valtioneuvoston asetuksella tullilaitoksesta (1171/2002).

2.2 VÄYLÄMAKSU

Väylämaksun periminen perustui tarkastusta tehtäessä vuoden 2002 väylämaksulakiin ja valtioneuvoston asetukseen väylämaksusta. Ne tulivat voimaan 1.9.2002. Lailla kumottiin vanhat väylämaksulaki ja -asetus.

Vuoden 2002 väylämaksulain 5 §:n 1 momentin mukaan väylämaksua on velvollinen suorittamaan jokainen, ”joka harjoittaa rekisteröidyllä suomalaisella aluksella tai ulkomaisella aluksella kaupparenkulkua Suomen vesialueella”. Kumotun väylämaksulain 2 §:n 1 momenttiin sisältyi samansisältöinen säännös.

Vuoden 2002 väylämaksulain 1 ja 2 §:n mukaan väylämaksulla katetaan merenkulussa käytettävien julkisten kulkuväylien ja vesiliikenteelle tarpeellisten turvalaitteiden rakentamisesta, ylläpidosta ja hoidosta sekä jäänmurtajien avustustoiminnasta valtiolle aiheutuneet kustannukset. Lainkohdat vastaavat asiasisältönsä puolesta kumotun väylämaksulain 1 §:n 1 momenttia ja osittain 3 §:n 1 momenttia.

Kannettujen väylämaksujen kustannusvastaavuus oli 102,8 % vuonna 2000. Se oli 96,3 % vuonna 2001, 99,3 % vuonna 2002, 88,2 % vuonna 2003 ja 102,9 % vuonna 2004.¹² Tarkastusviraston tilintarkastuksen toimintayksikkö on vuosittaisten tilintarkastusten yhteydessä tarkastanut muun muassa väylämaksujen kustannusvastaavuuslaskelmat. Näiden tarkastusten mukaan edellä esitetyt kustannusvastaavuudet ovat luotettavia.

Ulkomaanliikenteessä väylämaksun suuruus määräytyy vuoden 2002 väylämaksulain 7 §:n 2 momentin mukaan aluksen nettovetoisuuden ja jäämaksuluokan perusteella. Samanlainen säännös sisältyi vanhan väylämaksuasetuksen 2 §:ään.

Kotimaanliikenteen väylämaksu määräytyy vuoden 2002 väylämaksulain 8 §:n 1 momentin mukaan aluksen nettovetoisuuden mukaan. Vastaavanlainen säännös oli kumotun väylämaksuasetuksen 1 §:ssä.

2.2.1 Aluksen nettovetoisuus

Aluksen nettovetoisuus määritellään aluksen mittauksella, jonka perusteella alukselle annetaan mittakirja. Aluksen nettovetoisuus on lastitilojen vetoisuutta osoittava luku¹³. Aluksen bruttovetoisuus on aluksen koko vetoisuutta osoittava luku. Bruttovetoisuudella ilmaistaan suurin piirtein aluksen koko tilavuus ja nettovetoisuudella lastitilojen tilavuus.

Jos alukselta puuttuu mittakirja tai aluksen mittakirjassa ilmoitettu vetoisuus ei vastaa aluksen todellista vetoisuutta tai alus ei ole oikeutettu voimassa olevien aluksenmittaussääntöjen mukaan käyttämään mittakirjassa ilmoitettua vetoisuutta, Merenkululaitoksen tehtävänä on vuoden 2002 väylämaksulain 11 §:n 2 momentin mu-

¹² Merenkululaitoksen toimintakertomukset vuosilta 2000 - 2004.

¹³ Aluksen netto- ja bruttovetoisuus lasketaan 18.7.1994 voimaan tulleen kansainvälisen aluksenmittausyleissopimuksen liitteen I 4 säännön mukaan. Luku on eräänlainen puolilogaritminen yksikötön vertailuluku. Sopimuksen voimaansaattamisesta Suomessa annettiin asetus vuoden 1969 kansainvälisen aluksenmittausyleissopimuksen voimaansaattamisesta (31/1982). Ennen sopimuksen voimaantuloa aluksen tilavuus ilmaistiin rekisteritonneina, joka oli tilavuusmita. 1 rekisteritonni = 100 j^3 (kuutiojalka) eli $2,83 \text{ m}^3$. Aluksen bruttovetoisuus ilmoitettiin bruttorekisteritonneina ja nettovetoisuus nettorekisteritonneina.

kaan vahvistaa aluksen nettovetoisuus väylämaksun perusteeksi voimassa olevien aluksenmittaussääntöjen mukaisesti ja antaa alukselle uusi mittakirja. Lainkohta vastaa periaatteessa kumotun väylämaksuasetuksen 5 §:ää.

Kansainvälisen aluksenmittausyleissopimuksen mukaisesti alukselle sallitaan kerrallaan yksi brutto- ja nettovetoisuus. Aluksella on lastimerkkiä nostamalla ja laskemalla mahdollisuus muuttaa lastinottokykyään. Samalla nettovetoisuus vaihtelee. Aluksen bruttovetoisuus ei lastimerkkiä siirtämällä muutu. Jos aluksen lastiviiva liikennöimisen vuoksi muuttuu, ei uutta kansainvälistä mittakirjaa saa antaa ennen kuin 12 kuukautta on kulunut siitä päivämäärästä, jolloin käytössä oleva mittakirja annettiin. Yleissopimus tuli voimaan 18.7.1994. Sitä edelsi 12 vuoden siirtymäkausi. Samalla poistui aikaisemmin käytössä ollut kaksoisvetoisuuskäytäntö.

2.2.2 Jääluokka

Vuoden 2002 väylämaksulain 12 §:n mukaan alukset kuuluvat jääluokkiin, joita on kaikkiaan kuusi: I A Super, I A, I B ja I C sekä II ja III. Sama luokitus oli vanhassa väylämaksuasetuksessa. Siinä terminä oli jäämaksuluokka. Jääluokka I A Super on lainkohdan mukaan erikoisjääluokka. Jääluokka III on itse asiassa vain maksuluokka.

Aluksen jääluokan määrittelyssä otetaan huomioon aluksen jäis-säkulukyky ja rungon lujuus, käytettävissä oleva konevoima ja muu varustus, josta säädetään tarkemmin vuoden 2002 väylämaksuasetuksessa.¹⁴

Vuoden 2002 väylämaksulain 12 §:n 3 momentin mukaan Merenkululaitoksen tehtävänä on ”antaa tarkemmat määräykset talvi-liikennevaatimuksista, joista ilmenevät eri jääluokkien väliset erot”. Merenkululaitos vahvistaa myös ”luettelon hyväksytyjen luokituslaitosten antamia luokitusmerkintöjä vastaavista suomalaisista jääluokista”. Vastaavat säännökset sisältyivät kumotun väylämaksuasetuksen 11 §:ään. Vuoden 2002 väylämaksulain 12 §:ään siirrettiin eräitä periaatteita Merenkulkuhallituksen jäämaksuluokkamääräyksistä.

¹⁴ *Lähemmin luvussa 3.2.*

Merenkululaitoksen mukaan aluksen jääluokkamäärittelyn tarkoituksena ei ainakaan ensisijaisesti ole oikeansuuruisen väylämaksun määrittely. Jääluokka määritellään siksi, että alukset voitaisiin jakaa niiden jäissäkulkuominaisuuksien perusteella luokkiin, joista voidaan päätellä yhtäältä niiden mahdollisuus selviytyä erilaisissa jääolosuhteissa vaurioitumatta ja toisaalta niiden tarve jäänmurtajavastukseen erilaisissa jääolosuhteissa. Merenkululaitoksen mukaan tästä voidaan päätellä, ettei jääluokkamääräysten pilkun-, millin- ja hevosvoimantarkka noudattaminen vaikuta aluksen jäissäkulkuominaisuuksiin. Merenkululaitos on huomauttanut, että tällainen menettely saattaa jopa kuusinkertaistaa väylämaksun.

Vanhan väylämaksulain 1 §:n 1 momentin mukaan merenkulussa käytettävien julkisten kulkuväylien ja vesiliikenteelle tarpeellisten turvalaitteiden rakentamisesta, ylläpidosta ja hoidosta sekä jäänmurtajien avustustoiminnasta valtiolle aiheutuneiden kustannusten kattamiseksi valtiolle kannetaan väylämaksua sen mukaan kuin tässä laissa säädetään. Vuoden 2002 väylämaksulain 1 § on samasanainen. Molempien lakien nojalla väylämaksut perittiin samansuuruisina siitä riippumatta, tapahtuiko käynti suomalaisessa satamassa sulan veden aikana vai olosuhteissa, joissa jäänmurtajien avustustoiminta oli tarpeen. Väylämaksut oli nettobudjetoitu Merenkululaitoksen toimintamenomomentille vuodesta 1996 vuoteen 2005. Tarkastuksen perusteella väylämaksujen oikeansuuruisella määrittelyllä on näin ollen ollut valtion tulojen kannalta täysipainoinen merkitys.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Tullihallitus on tuonut esille, että voimassaoleva väylämaksulaki (1122/2005) on verolaki. Jääluokka on nettovetoisuuden ohella toinen veron peruste, jolloin yksi jääluokkamäärittelyn ensisijaisia tarkoituksia on oikeansuuruisen väylämaksun perusteen määrittely.

2.2.3 Muutoksenhaku

Vuoden 2002 väylämaksulain 30 §:n mukaan voi Merenkululaitoksen valtuuttaman ulkopuolisen tarkastajan jääluokan vahvistamista tai jääluokkatodistuksen antamista koskevaan päätökseen tyytymätön tehdä Merenkululaitokselle kirjallisen oikaisuvaatimuksen. Se on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaamisesta. Aikaisemman lainsäädännön voimassa ollessa vastaavanlainen määräys sisältyi Merenkuluhallituksen jäämaksuluokkamääräyksiin.

Merenkululaitoksen oikaisumenettelystä antamaan päätökseen sekä muuhun Merenkululaitoksen tai liikenne- ja viestintäministeriön vuoden 2002 väylämaksulain nojalla antamaan päätökseen saa edellä sanotun lainkohdan mukaan hakea muutosta siten kuin hallintolainkäyttölainsäädännössä (586/1996) säädetään. Tavallisimmin käyttöön tuleva muutoksenhakutapa hallintotoiminnassa on valitus. Se tulee Hallintolainkäyttölain 12 §:n (433/1999) nojalla tehdä siihen hallinto-oikeuteen, jonka tuomiopiirissä laivanisännällä tai hänen edustajallaan on kotipaikka.

Jääluokkaa koskevia valituksia on tehty vain yhden varustamon kolmen aluksen kohdalta. Valituksia ei ollut ratkaistu 27.10.2006 mennessä.

2.2.4 Väylämaksu ja aluksen liikennöinti

Vuoden 2002 väylämaksulain mukaan maksu määräytyy ja se kannetaan eri tavoin ulkomaan- ja kotimaanliikenteessä.

Lain 7 §:n mukaan ulkomaanliikenteen väylämaksu kannetaan kertamaksuna, kun alus saapuu ulkomailta Suomeen. Aikaisemmassa lainsäädännössä vastaava säännös sisältyi väylämaksuasetuksen 2 §:ään (1252/1997).

Kotimaan liikenteen väylämaksu kannetaan lain 8 §:n mukaan vuosimaksuna kalenterivuositain. Kotimaanliikenteenä pidetään matkaa suomalaisesta satamasta toiseen, jollei matkan aikana poiketa ulkomaiseen satamaan ”lastaamista tai purkamista tai matkustajien ottamista tai jättämistä varten”. Samansisältöinen säännös oli kumotun väylämaksuasetuksen 1 §:ssä.

Euroopan komissio kiinnitti 11.11.2003 päivätyssä, perustellussa lausunnossaan 2001/2264 C(2003) 4233 huomiota siihen, että väylämaksujen perimisjärjestelmä on neuvoston asetuksen N:o 4055/86/ETY 1 artiklan vastainen, koska järjestelmän mukaan aluksilta peritään erisuuruisia maksuja sen perusteella, harjoittavatko ne kotimaan- vai ulkomaanliikennettä.

Vuoden 2006 alusta tuli voimaan uusi lainsäädäntö¹⁵, jolla säädetään väylämaksut sekä alusten jääluokat ja jäänmurtaja-avustus.

¹⁵ Väylämaksulaki (1122/2005) sekä laki alusten jääluokista ja jäänmurtaja-avustuksesta (1121/2005).

Uuden lainsäädännön mukaan väylämaksut määrätään samoin perustein kotimaan- ja ulkomaanliikenteessä.

2.2.5 Väylämaksun määrääminen ja kantaminen

Väylämaksun määräämistä varten laivanisännän on vuoden 2002 väylämaksulain 10 §:n 1 momentin mukaan annettava tulliviranomaiselle maksuilmoitus. Kumotussa lainsäädännössä ei ollut säännöstä tällaisesta veloitteesta. Maksuilmoituksessa on maksun määräämiseksi annettava aluksesta vuoden 2002 väylämaksulain 5 luvussa ”säädettyjen maksuperusteiden mukaisen maksun määräämistä varten tarvittavat tiedot”. Keskeisiä asiakirjoja ovat mittakirja ja aluksen jääluokkatodistus. Pykälän 2 momentin mukaan ulkomaanliikennettä harjoittavasta aluksesta annetaan maksuilmoitus siihen tullitoimipaikkaan, jossa aluksen tulokset tapahtuu. Pykälän 3 momentin mukaan kotimaanliikennettä harjoittavan aluksen maksuilmoitus annetaan aluksen kotipaikkaa lähinnä olevaan tullitoimipaikkaan.

Kumotussa lainsäädännössä väylämaksun perimistä varten tuli tulliviranomaiselle jättää aluksen saapumisesta annettava alusilmoitus, aluksen mittakirja tai muu aluksen vetoisuutta osoittava todistus, jäämaksuluokkatodistus sekä muu tullitoimipaikan mahdollisesti vaatima todistus.¹⁶ Säännös, joka ei ollut yhtä yksityiskohtainen kuin nykyinen, mahdollisesti kuitenkin tarvittavien tietojen saannin.

Merenkulkulaitoksen tehtävänä on vuoden 2002 väylämaksulain 4 §:n mukaan toimittaa tullilaitokselle lain soveltamisessa tarvittavaa aineistoa, selvityksiä ja lausuntoja sekä annettava tarvittaessa muutakin virka-apua. Samansisältöinen säännös sisältyi kumotun väylämaksulain 9 §:ään.

Tulli tarkistaa tiedot aluksen käytyä kalenterivuoden aikana ensimmäisen kerran Suomessa.

Mikäli aluksen väylämaksupäätöksen tekemiseen vaikuttavat alusta koskevat tiedot ovat muuttuneet, tulee aluksen edustajan ilmoittaa muutoksista tullille ja pyytää Merenkulkulaitoksen tarkastajalta uusi jääluokkatodistus. Ilmoituksen tekeminen on aluksen edustajan vastuulla.

¹⁶ *Vanhan väylämaksulain 4 § ja vanhan väylämaksuasetuksen 6 §.*

Merenkulkulaitoksen sisäinen tarkastus totesi tarkastusmuistiossaan ST/10/01/2002 (Väylämaksulain toimenpää ja sen sisäinen valvonta), että ”laivoilla on kuitenkin oikeus muuttaa lastiviivoja, mikä voi olla vaikeasti valvottavaa eikä Tulli ole kiinnostunut seuraamaan lastiviivamuutoksia”. Jos asiakirjoissa tapahtuu muutoksia jääluokkatodistuksen antamisen jälkeen, muutokset tulevat ilmi joko aluksen omana ilmoituksena tai alustarkastuksen yhteydessä.

2.2.6 Maksuperusteet

Väylämaksun määräytymisen perusteet sisältyvät vuoden 2002 väylämaksulain 5 lukuun. Tarkemmat rahallisen suorituksen suuruutta koskevat määräykset sisältyvät vuoden 2002 väylämaksuasetuksen 1 ja 2 §:ään. Kumotun lainsäädännön määräykset olivat sisällöllisesti samanlaiset. Ne sisältyivät vanhan väylämaksuasetuksen 1 ja 2 §:ään.

Vuoden 2002 väylämaksuasetuksen 1 § koskee ulkomaan liikennettä. Sen perusteella väylämaksu riippuu aluksen jääluokasta ja nettovetoisuudesta. Jääluokkaan III kuuluvan aluksen väylämaksu on lähes kuusinkertainen korkeimpaan jääluokkaan I A Super kuuluvaan alukseen nähden. Nettovetoisuutta osoittavan luvun ollessa alle 2.000 aluksen väylämaksu on noin kolmanneksen korkeampi kuin aluksella, jolla tämä luku on vähintään 10.000. Korkein kannettava kertamaksu on 109.140 euroa. Vastaavat määräykset sisältyivät vanhan väylämaksuasetuksen 2 §:ään. Korkein kannettava maksu oli vuodesta 1998 ollut 648.900 markkaa (1252/1997) eli yhtä suuri kuin 2002 väylämaksulaissa.

Kotimaan liikenteen väylämaksu määräytyy vuoden 2002 väylämaksuasetuksen 2 §:n mukaan siten, että maksuyksikkö 5,80 euroa kerrotaan aluksen nettovetoisuusluvulla. Vastaava säännös sisältyi vanhan väylämaksuasetuksen 1 §:n 1 momenttiin (1252/1997), jossa maksuyksikkö oli yhtä suuri eli 34,50 markkaa.

2.2.7 Maksun suorittaminen

Vuoden 2002 väylämaksulain 6 §:n mukaan väylämaksun suorittamisesta vastaavat laivanisäntä ja se, joka laivanisännän puolesta ilmoittaa aluksen tuloksettävaksi tai toimii kotimaanliikenteessä laivanisännän edustajana.

Sellaisella maksuvelvollisella, joka ei asu Suomessa, sekä ulkomaisella maksuvelvollisella tulee olla Suomessa asuva edustaja, jonka tullipiiri on hyväksynyt. Tällainen edustaja vastaa maksuvelvolliselle kuuluvista velvollisuuksista ja niiden laiminlyönnestä johtuvista seuraamuksista ja on siten itsekin maksuvelvollinen.

Kumotun väylämaksulain 7 §:n 1 momenttiin sisältyivät vastaavat säännökset. Vuoden 2002 väylämaksulaissa on vastuu maksun suorittamisesta määritetty aiempaa tarkemmin.

2.2.8 Maksuvapautus

Kun vähintään 120 matkustajalle rekisteröidystä matkustajaluksista on suoritettu väylämaksua 32 kerralta ja muusta aluksesta 10 kerralta, on alus vuoden 2002 väylämaksulain 19 §:n mukaan vapautettu saman kalenterivuoden aikana enemmistä ulkomaanliikenteen kertamaksuista. Edellytyksenä on, että väylämaksun suuruuteen vaikuttavat alusta koskevat tiedot eivät muutu siten, että kertamaksu nousee. Jos väylämaksun suuruuteen vaikuttavat tiedot muuttuvat siten, että kertamaksu nousee, on aluksesta suoritettava väylämaksua vastaavasti lisää. Samansisältöinen säännös sisältyi kumotun väylämaksuasetuksen 8 §:n 1 momenttiin.

Vuoden 2002 väylämaksulain 20 §:n 1 momentin mukaan väylämaksua ei kanneta aluksista

1. joita käytetään yksinomaan sisävesiliikenteessä
2. jotka saapuvat Suomeen ja lähtevät Suomesta Saimaan kanavan kautta poikkeamatta Suomen rannikon satamaan
3. jotka valtio omistaa ja joita ei käytetä kaupallisiin tarkoituksiin
4. jotka pakottavista syistä tai ainoastaan saadakseen määräyksiä jatkettavaa matkaa varten tai aluksen kuntoonpanoa tai sen tarpeellisuuden tutkimista varten poikkeavat Suomen satamaan jättämättä tai ottamatta lastia tai matkustajia.

Lain 20 §:n 2 momentin mukaan sellaisilta aluksilta, jotka saapuvat Suomeen ja lähtevät Suomesta Saimaan kanavan kautta, peritään puolet väylämaksusta, jos alus samalla tuo ulkomailta lastia Suomen rannikon satamaan tai vie lastia ulkomaille Suomen rannikon satamasta.

Vuoden 2002 väylämaksulain 20 §:n 3 momentin mukaan väylämaksua ei tarvitse suorittaa toiseen kertaan sellaisista aluksista,

jotka saman matkan aikana poikkeavat Suomessa tapahtuvien lastausten välillä täydentämään lastia lastaus- ja ahtausteknisistä syistä ulkomaan satamassa.

Lain 20 § vastaa kumotun väylämaksulain 5 §:ää. Säännökset Saimaan kanavalta perittävistä väylämaksuista sisältyivät aiemmin asetukseen helpotuksista Saimaan kanavan ja vesistöalueen luotaus- ja väylämaksuihin (203/1981). Tämän asetuksen 2 §:n mukaan maksua ei peritty alukselta, joka kulki Saimaan kanavan kautta.

2.2.9 Maksunoikaisu ja jälkimaksatus

Oikaisu maksunsaajan hyväksi

Vuoden 2002 väylämaksulain 21 §:n 1 momentin mukaan tullipiirin tulee oikaista antamaansa väylämaksupäätöstä, jos päätöksessä on laskuvirhe tai muu siihen verrattava erehdys tai tullipiiri ei ole asiaa joltain osin tutkinut, maksu on jäänyt kokonaan tai osittain määräämättä tai maksua on palautettu liikaa maksuvelvolliselle. Pykälän 2 momentin mukaan oikaisu voidaan tehdä yhden vuoden kuluessa sitä seuraavan kalenterivuoden alusta, jona väylämaksu tai sen palautus määrättiin tai olisi maksuvelvollisen ilmoituksen mukaan pitänyt määrätä. Kumotun väylämaksulain 11 § (761/1998) oli asiasisällöltään sama.

Oikaisu maksuvelvollisen hyväksi

Vuoden 2002 väylämaksulain 22 §:n 1 momentin mukaan tullipiirin on oikaistava antamaansa väylämaksupäätöstä, jos tullipiiri oikaisuvaatimuksesta, valituksen johdosta tai muutoin toteaa, että väylämaksua on määrätty liikaa tai palautettu liian vähän. Oikaisua ei kuitenkaan tule tehdä, jos asia on ratkaistu valitukseen annetulla päätöksellä. Saman pykälän 2 momentin mukaan oikaisu voidaan tehdä kolmen vuoden kuluessa väylämaksun tai sen palautuksen määräämisestä seuraavan kalenterivuoden alusta tai sanotun ajan kuluessa tehdyn kirjallisen vaatimuksen perusteella myöhemminkin. Asiasisällöltään samanlainen säännös sisältyi kumotun väylämaksulain 11 a §:ään (761/1998).

Jälkimaksatus

Vuoden 2002 väylämaksulain 23 §:n mukaan on tullipiirin määrätävä määräämättä jäänyt väylämaksu maksettavaksi, jos maksu on jäänyt kokonaan tai osaksi määräämättä sen vuoksi, että maksuvelvollinen on kokonaan tai osittain laiminlyönyt ilmoitusvelvollisuutensa tai antanut väylämaksun määräämistä varten tosiasioita vastaamattoman asiakirjan tai tiedon. Menettely on sama, jos väylämaksua on edellä sanotuista syistä palautettu liikaa maksuvelvolliselle.

Jälkimaksatus on toimitettava kolmen vuoden kuluessa sitä seuraavan kalenterivuoden alusta, jonka aikana väylämaksu tai sen palautus määrättiin tai olisi pitänyt määrätä. Kumotun väylämaksulain 11 b §:ssä (761/1998) oli asiasisällöltään samanlainen säännös.

Maksun korotus

Vuoden 2002 väylämaksulain 25 §:n 1 momentin mukaan väylämaksua voidaan korottaa enintään 30 %:lla, jos maksuvelvollinen on antanut väylämaksun määräämistä varten tarvittavat tiedot puutteellisina tai laiminlyönyt ilmoitusvelvollisuutensa. Jos erehdyttävä tai puutteellinen ilmoitus on annettu tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta voi korotus olla enintään 50 %. Pykälän 2 momentin perusteella väylämaksua voidaan eräissä törkeän laiminlyönnin tapauksissa, kun otetaan huomioon myös saavutettavissa oleva hyöty, korottaa vähintään 50 % ja enintään 100 %. Kumotun väylämaksulain 11 d §:ään (761/1998) sisältyi asiasisällöltään samanlainen säännös.

Virhemaksu

Vuoden 2002 väylämaksulain 26 §:n mukaan jos lain 25 §:n 1 momentissa tarkoitettu menettely koskee toimenpidettä, jossa väylämaksua ei määrätä maksettavaksi, tai jos maksun määrä on vähäinen eikä maksun korotusta ole määrätty, voidaan kantaa virhemaksua vähintään 10 ja enintään 2.500 euroa. Samansisältöinen säännös sisältyi aikaisemman väylämaksulain 11 e §:ään (761/1998).

Maksunhuojennus

Vuoden 2002 väylämaksulain 28 §:n 1 momentin mukaan Merenkululaitos voi hakemuksesta myöntää väylämaksusta alennuksen tai vapautuksen. Niiden perusteena huojennukselle ovat momentin 1 kohdan mukaan muun muassa matkailun, rannikko- tai kauttakulkuliikenteen edistämiseen liittyvät näkökohdat.

Momentin 2 kohdan perusteella maksunhuojennuksen myöntäminen on mahdollista myös, jos maksun periminen täysimääräisenä olisi olosuhteet huomioon ottaen ilmeisen kohtuutonta.

Edellä sanotun lainkohdan 2 momentin mukaan liikenne- ja viestintäministeriö voi ottaa maksunalennusta tai maksun vapautusta koskevan asian ratkaistavakseen, jos asia on periaatteellisesti tärkeä. Lainkohdan tarkoituksena on antaa ministeriön päätökselle ennakkopäätöksen luonne, millä ohjataan Merenkululaitoksen päätöksentekoa.

Vastaavanlaiset säännökset sisältyivät vanhan lain 6 §:ään ja asetuksen 10 §:ään.

2.2.10 Muutoksenhaku ja oikaisuvaatimus

Tulliviranomaisen päätökseen, joka koskee väylämaksua tai sen palautusta sekä muuta väylämaksulain nojalla tehtyä päätöstä, haetaan vuoden 2002 väylämaksulain 30 §:n 1 momentin mukaan muutosta, jollei väylämaksulaissa toisin säädetä, noudattaen soveltuvin osin, mitä muutoksenhausta tullilaissa (1466/1994) säädetään. Kumotun väylämaksulain 11 g §:ään (761/1998) sisältyi samansisältöinen säännös.

Tullilain (1466/1994) 37 §:n 1 momentin (1299/2003) mukaan tulliviranomaisen päätökseen haetaan muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen. Ennen hallinto-oikeuslain (430/1999) voimaantuloa valitusviranomaisena oli Uudenmaan lääninoikeus.

Tullilain 40 §:n (1299/2003) mukaan Helsingin hallinto-oikeuden päätöksestä voi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Lain 41 §:n (1378/1997) mukaan muutoksenhausta on muutoin voimassa, ellei tullilaissa toisin säädetä, mitä hallintolainkäyttölaissa säädetään.

2.3 TARKASTUKSEN TALOUDELLINEN MERKITYS

Väylämaksun vuotuinen maksukertymä oli vuonna 2001 Tullihallituksen ilmoittamien tietojen mukaan 68,2 miljoonaa euroa. Se oli 72,5 miljoonaa euroa sekä vuonna 2002 että vuonna 2003.

Merenkulkulaitoksen erään virkamiehen tekemien selvitysten mukaan vuosina 1992 - 2000 on väylämaksuja jäänyt perimättä virheellisten jääluokkatietojen takia ainakin 8,4 miljoonaa markkaa. Summa koostui 60 laivan yhteensä 459 käyntikerrasta. Toisen selvityksen mukaan väylämaksuja olisi ajanjaksolla 1997 - 2000 jäänyt perimättä 5,0 - 6,6 miljoonaa markkaa. Selvitys on tehty otantojen perusteella ja erään ”riskialttiin” alustyypin kohdalla ajanjaksona oli käytetty vuosia 1993 - 2000. Riskialttiilla aluksella tarkoitetaan alusta, jotka on rakennettu jäävahvisteisiksi vain tiettyyn syväykseen asti.

Merenkulkulaitoksesta saadun selvityksen mukaan vuoden 2000 alusta sanotun vuoden puoliväliin väylämaksuja oli jäänyt perimättä ainakin 1,86 miljoonaa euroa. Summa koostui 51 laivan käynneistä ja noin 350 käyntikerrasta. Selvityksen mukaan ainakin runsaan 300 laivan asiakirjat oli vielä syytä tarkastaa.

Merenkulkulaitoksessa tehdyn myöhemmän selvityksen mukaan ajanjaksolla 1.1.2000 - 24.1.2003 väylämaksumenetykset olivat nousseet noin 10 miljoonan euron suuruisiksi. Turun Sanomissa 11.11.2003 olleen artikkelin mukaan Merenkulkulaitoksesta on kerrottu, että väylämaksumenetykset voivat nousta yli 50 miljoonaan euroon.

Edellä esitetyt menetyksiä koskevat luvut ovat epävirallisia. Ne eivät sisällä vuoden 2002 väylämaksulain mahdollistamaa maksunkorotusta virheellisten ilmoitusten takia.

3 TARKASTUSHAVAINNOT

Kertyneistä asiakirjoista on käynyt ilmi, että väylämaksujen ongelmat kohdistuvat jääluokan määrittämisen perusteina olevien, aluksen esittämien laiva-asiakirjojen tietoihin aluksen nettovetoisuudesta, lastimerkistä ja konetehosta. Näiden tietojen todenperäisyyden selvittäminen kuuluu Merenkululaitokselle.

Laiva-asiakirjoja antavat yleensä luokituslaitokset, mutta eräissä tapauksissa alusten lippuvaltioiden viranomaiset. Muodollisesti tarkasteltuna laiva-asiakirjojen antaminen kuuluu ensisijaisesti lippuvaltion viranomaisille.

3.1 MERENKULKULAITOS

Merenkululaitoksen toiminnan perusteena oli tarkastuksen aikana laki Merenkululaitoksesta (13/1990). Laki oli luonteeltaan puitelaki, joka pääpiirteissään määritteli laitoksen toimialan. Toimialan määrittely sisältyi lain 2 §:ään (1248/1997).

Merenkululaitoksen tehtävät oli määritelty tarkemmin Merenkululaitoksesta annetun asetuksen (1249/1997) 1 §:ssä. Asetuksen 2 §:n 1 momentissa todettiin, että Merenkululaitoksen keskushallinto jakautuu yksiköihin ja että niiden tehtävistä määrätään Merenkululaitoksen työjärjestyksessä. Asetuksen 2 §:n 2 momentin mukaan Merenkululaitoksessa oli alusturvallisuudesta vastaava yksikkö, jonka tehtävistä määrättiin tarkemmin yksikön omassa erillisessä työjärjestyksessä.

Asetuksen 9 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan Merenkululaitoksen keskushallinnolle kuuluvat asiat ratkaisi momentin 1 - 3 kohdissa mainittujen lisäksi 'muu virkamies, jolle sellainen toimivalta oli työjärjestyksessä annettu'.

Merenkululaitoksesta säädetyssä laissa tai asetuksessa ei ollut mainintaa väylämaksulainsäädännöstä eikä viittausta siihen.

Vuonna 2003 säädettiin Merenkululaitoksesta uusi laki (939/2003) ja valtioneuvoston asetus (981/2003), jotka tulivat voimaan 1.1.2004.

3.1.1 Merenkululaitoksen työjärjestykset

Merenkululaitoksesta annetun asetuksen (13/1990) 24 §:n mukaan laitoksen pääjohtaja antoi johtokunnan päättämässä rajoissa työjärjestyksessä tarkemmat määräykset Merenkululaitoksen sisäisestä työnjaosta ja hallinnon järjestämisestä.

Asetuksen 8 §:n 1 momentin mukaan alusturvallisuusasioita hoitavan yksikön päällikkönä toimi meriturvallisuusjohtaja. Asetuksen 24 §:n mukaan meriturvallisuusjohtaja antoi yksikön työjärjestyksessä tarkemmat määräykset yksikkönsä sisäisestä työnjaosta ja hallinnon järjestämisestä. Yksikkö oli Merenkululaitoksen työjärjestyksissä nimellä merenkulkuosasto. Sen erillinen asema loppui 31.12.2003.

Uuden lainsäädännön mukaan Merenkululaitoksen keskushallinnossa ei ole alusturvallisuutta koskevien tehtävien hoitamista varten erillistä yksikköä, vaan 2004 voimaan tulleiden Merenkululaitoksesta annetun lain 2 §:n 1 momentin 5 kohdan ja Merenkululaitoksesta annetun asetuksen 1 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan alusturvallisuudesta huolehtiminen kuuluu Merenkululaitokselle. Merenkululaitoksesta annetun asetuksen (981/2003) 15 §:n mukaan pääjohtaja antaa johtokunnan päättämässä rajoissa työjärjestyksessä tarkemmat määräykset Merenkululaitoksen organisaatiosta, yksiköiden ja henkilöstön tehtävistä ja toimivallasta ja asioiden käsittelystä.

Työjärjestys 31.12.1997

Pääjohtaja antoi Merenkululaitoksen työjärjestyksen 31.12.1997. Se tuli voimaan 1.1.1998. Työjärjestyksen liitteenä oli merenkulkuosaston työjärjestys.

Merenkululaitoksen työjärjestyksessä ei mainittu jääluokkia eikä alusten tarkastamista. Merenkululaitoksen yleiseen osastoon kuuluvan oikeustoimiston tehtävät oli siinä määriteltä varsin yleisesti: ”valvoa laitoksen etua siltä osin kuin sitä ei ole määrätty muun yksikön hoidettavaksi” sekä ”avustaa muita yksiköitä säädösvalmistelussa ja oikeudellisissa asioissa”. Säättely ei tämän tarkastuksen kohdetta ajatellen ollut kuitenkaan poissulkeva.

Myös yleisen osaston taloustoimiston tehtävämäärittely oli varsin yleinen. Toimiston tehtävänä oli muun muassa ”huolehtia ta-

loushallintopalveluista siltä osin kuin tätä ei ole määrätty muun yksikön tehtäväksi”.

Työjärjestyksessä ei ole erikseen mainittu, mikä yksikkö valvoo luokituslaitosten toimintaa.

Merenkulkuosaston työjärjestys 22.12.1997

Merenkulkuosaston päällikkö antoi osaston työjärjestyksen 22.12.1997. Se tuli voimaan 1.1.1998. Merenkulkuosaston teknillisen toimiston tehtävänä oli ”huolehtia alusten mittauksesta” ja ”huolehtia alusten jääluokkaan liittyvistä asioista”. Merenkuluntarkastustoimiston tehtävänä oli ”huolehtia lippu- ja satamavaltiovalvontaan kuuluvista tarkastuksista ja katsastuksista” sekä ”pitää katsastusrekisteriä”. Toimiston tuli myös ”ohjata merenkulun turvallisuusvalvonnan sivutoimista henkilöstöä”. Merenkulkuosaston merenkulkutoimiston tehtäviin kuului ”ohjata alusten katsastustoimintaa ja ulkomaalaisten alusten satamavalvontaa, huolehtia yhteistyössä teknillisen toimiston ja merenkuluntarkastustoimistojen kanssa kansainvälisen liikenteen alusten peruskatsastuksista”.

Työjärjestys 22.4.1998

Pääjohtaja antoi Merenkululaitokselle työjärjestyksen 22.4.1998. Se tuli voimaan 1.5.1998. Työjärjestyksessä määriteltiin taloustoimiston ja oikeustoimiston tehtävät samalla tavoin kuin edellisessä työjärjestyksessä.

Merenkulkuosaston työjärjestys 22.5.1998

Merenkulkuosaston päällikkö antoi työjärjestyksen 22.5.1998, jolloin se myös tuli voimaan. Edellä mainitut teknisen toimiston¹⁷, merenkuluntarkastustoimiston ja merenkulkutoimiston tehtävien määrittelyt pysyivät muuttumattomana.

¹⁷ Työjärjestyksessä 22.12.1997 teknillinen toimisto.

Työjärjestys 10.11.1999

Pääjohtaja antoi Merenkululaitokselle uuden työjärjestyksen 10.11.1999. Se tuli voimaan 15.11.1999. Työjärjestyksessä ei talous- ja oikeustoimiston tehtäviin tullut mitään muutosta.

Merenkulkuosaston työjärjestystä ei tässä yhteydessä muutettu.

Työjärjestys 1.10.2001

Merenkululaitokselle annettiin uusi työjärjestys (Dnro 8/02/2001) 1.10.2001, jolloin se myös tuli voimaan. Työjärjestyksessä on oikeustoimiston tehtäviin lisätty maininta, jonka mukaan toimiston tehtävänä on valmistella muun muassa väylämaksuasiat.

Merenkulkuosaston työjärjestystä ei tässä yhteydessä muutettu.

Työjärjestys 28.2.2003

Merenkululaitokselle annettiin 28.2.2003 uusi työjärjestys (Dnro 299/02/2003), joka tuli voimaan 1.3.2003. Sen rakenne oli toisenlainen kuin aikaisemmissa työjärjestyksissä, joissa perustana oli osasto- ja toimistojako. Uudessa työjärjestyksessä sitä ei ole, vaan keskushallinto on jaettu yksiköihin, joille on työjärjestyksessä määriteltä toiminnot. Yksiköitä olivat "valtakunnalliset toiminnot, valtakunnalliset tukipalvelut, sisäiset tuotantoyksiköt sekä muut keskushallinnon yksiköt ja alusturvallisuudesta vastaava yksikkö".

Valtakunnallisen merenkulun tukipalveluyksikön, jolle entisen oikeustoimiston tehtävät kuuluivat, tehtävänä oli muun muassa vastata laitoksen oikeuspalveluista sekä päättää väylämaksualennuksista ja -vapautuksista. Oikeuspalvelujen tehtävämäärittely oli varsin yleinen. Väylämaksuihin liittyvissä tehtävissä se kattoi kaikki ne toiminnot, jotka olivat aikaisemmin kuuluneet oikeustoimistolle.

Työjärjestyksessä ei ole mainintaa oikeustoimistosta. Merenkululaitoksesta kuitenkin kerrottiin, että toimisto on ollut valtakunnallisen tukipalveluyksikön yhteydessä. Toimiston nimi on vaihdellut organisaatiouudistusten yhteydessä. Selvyyden vuoksi toimistosta käytetään tästä eteenpäin toimiston nykyistä nimeä oikeuspalvelut.

Myös keskushallinnon yksiköihin kuuluvan talousyksikön tehtävät oli työjärjestyksessä määriteltä yleisesti.

Alusturvallisuudesta vastaavan yksikön eli aikaisemman merenkulkuosaston toiminnan organisoinnista oli annettu erillinen työjärjestys. Sitä ei tässä yhteydessä muutettu.

Työjärjestys 29.12.2003.

Merenkululaitokselle annettiin 29.12.2003 uusi työjärjestys, joka tuli voimaan 1.1.2004. Se on rakenteeltaan samanlainen kuin edellinen työjärjestys.

Alusturvallisuudesta huolehtiminen kuuluu työjärjestyksen mukaan meriturvallisuustoiminnolle, joka on eräs Merenkululaitoksen keskushallinnon valtakunnallisia toimintoja.

Meriturvallisuustoimintoon kuuluu merenkulun tarkastusyksikkö, jonka tehtävänä on ohjata muun muassa alusten tarkastus- ja katsastustoimintaa, ulkomaisten alusten satamavalvontaa sekä huolehtia yhteistyössä teknisen yksikön ja alueellisten yksikköjen kanssa kansainvälistä liikennettä harjoittavien alusten peruskatsastuksista.

Meriturvallisuustoiminnon teknisen yksikön tehtävänä on huolehtia alusten mittauksista ja jääluokkiin liittyvistä asioista sekä muun muassa laivanrakennusteknisistä asioista.

Meriturvallisuusjohtajan päätösvaltaan kuuluu muun ohella, mitä alusturvallisuuden valvonnasta annetussa laissa (370/1995) on säädetty alusturvallisuusasioita hoitavan yksikön päällikön ja hänen määräämänsä virkamiehen oikeuksista ja velvollisuuksista. Aiemmissa työjärjestyksissä ei ole viittausta edellä mainittuun lakiin, vaan niiden mukaan meriturvallisuusjohtaja ratkaisee asiat, joita ei merenkulkuosaston työjärjestyksessä tai erikseen muualla määrätä jonkun muun ratkaistavaksi.

Valtakunnallisen merenkulun tukipalveluyksikön ja keskushallintoon kuuluvan talousyksikön tehtävät ovat samat kuin edellisessä työjärjestyksessä.

3.2 JÄÄLUOKKA

Jääluokka-asiat kuuluivat 31.12.2003 asti merenkulkuosaston tekniselle toimistolle ja tämän jälkeen meriturvallisuustoiminnon tekniselle yksikölle.

Jääluokkatodistusasioita on niissä käsitellyt yksi ylitarkastaja. Lisäksi yksi ylitarkastaja on osallistunut jääluokka-asioita koskevaan kansainväliseen yhteistyöhön ja säännösvalmisteluun.

Vuonna 2002 siirrettiin Merenkulkulaitoksen sisällä yksi ylitarkastaja tilapäisesti ja keväällä 2003 pysyvästi avustamaan jääluokkatodistuksiin liittyvässä selvittelytyössä.

3.2.1 Yleistä

Vanhan väylämaksuasetuksen 11 §:n mukaisesti Merenkulkuhallitus antoi 2.9.1985 määräykset ”alusten lukemisesta eri jäämaksuluokkiin”.

Vuoden 1971 jääluokkamääräysten uudistamisen valmistelu aloitettiin vuonna 1979. Siihen osallistuivat Merenkulkuhallitus, Ruotsin Sjöfartsverket ja Valtion teknillinen tutkimuskeskus sekä luokituslaitokset Det norske Veritas, Germanischer Lloyd ja Lloyd's Register of Shipping. Valmistelussa olivat siten mukana tärkeimmät luokituslaitokset. Enimmäkseen tarkkailijoina valmisteluun osallistuivat Kanadan Coast Guard, Neuvostoliiton merirekisteri sekä American Bureau of Shipping. Tavoitteena oli uudistaa suomalais-ruotsalaiset jääluokkamääräykset. Määräysten laatimisen valmistelukielenä oli englanti.¹⁸ Merenkulkulaitos julkaisi¹⁹ jääluokkamääräykset liitteineen kolmikielisinä (suomi, ruotsi ja englanti) toukuussa 1986.

Nämä määräykset olivat voimassa vuoden 2002 syyskuun loppuun asti.

Vuoden 2002 väylämaksulain 12 §:n 3 momentin nojalla Merenkulkulaitos antoi 20.9.2002 ”määräykset aluksen rakennetta ja kone-tehoa koskevista talviliikennevaatimuksista”. Ne tulivat voimaan 1.10.2002.

Vuosien 1985 ja 2002 jääluokkamääräyksissä jääluokat on sisälöltään määritelty samanlaisesti. Määräysten tarkoituksena on määrittellä ne vaatimukset, jotka aluksen jäissäkulkukyvyn kannalta ovat oleellisia.

¹⁸ Merenkulkulaitoksessa laadittu muistio 1.12.2003, liite 3, kohta 1.

¹⁹ Määräykset ilman liitteitä julkaistiin 2.9.1985 Merenkulkuhallituksen tiedotuslehdessä nro 11. Tuolloin ilmoitettiin, että liite I sisältää varsinaiset rakenne-määräykset ja että ne julkaistaan kokonaisuudessaan ”ensi tilassa”.

Vuoden 1985 määräyksissä käytetään käsitteitä jäämaksuluokka ja jääluokka. Jääluokilla tarkoitetaan luokkia I A Super - I C. Käsitettä jäämaksuluokka käytetään väylämaksun määräämistä varten. Luokat II ja III ovat jäämaksuluokkia, kuten myös luokat I A Super - I C. Vuoden 2002 määräyksissä käytetään käsitettä jääluokka sekä väylämaksun määräämistä että alusten rakenteellisten vaatimusten määrittelyä varten.

Jääluokille I A Super - I C esitetään varsin yksityiskohtaiset määräykset talviliikennevaatimuksista. Ne koskevat jääluokkasyväystä, konetehoa, rungon rakenteellista suunnittelua, peräsin- ja ohjauslaitteita, potkuria, akseleita ja vaihteita. Jääluokkamääräyksissä on myös aluksen muulle koneistolle ja muita koneistoa koskevia vaatimuksia.

Tarkastuksen aikana tulivat esille jääluokkasyväyksiin ja konetehoihin kohdistuneet epäilyt.

3.2.2 Koneteho

Merenkulkulaitoksen 20.9.2002 antamien määräysten mukaan aluksen koneteho on suurin teho, minkä kuljetuskoneisto pystyy jatkuvasti välittämään potkuriin tai potkureille (määräysten kohta 3.1)²⁰. Mikäli koneiston tehoa on teknisin toimenpitein tai alusta koskevin säädöksin rajoitettu, sitä käytetään konetehon arvona.

Merenkulkulaitos on päätenyt siihen, että laivan koneteho on se koneteho, joka ilmenee luokitustodistuksesta. Koneteho voi olla pienempi, jos koneen käyttö täydellä teholla on mekaanisesti rajoitettu. Muutoin konetehorajoituksesta tulee olla merkintä luokitustodistuksessa.

Laivojen matkan aikana käytettävissä olevia konetehoja on vähennetty erilaisin kansallisin määräyksin. Niitä on usein rajoitettu erilaisin miehitystodistuksin, joita yhdellä aluksella saattaa olla useampia. Joissakin maissa miehitystodistus saatetaan antaa vain yhtä matkaa varten. Jääluokkamääräyksiin sisältyvä ja edelleen sisältyvä lausuma ”alusta koskevin säädöksin rajoitettu” on aiheuttanut tulkinnallisia ongelmia.

²⁰ Vuoden 1985 jääluokkamääräyksissä vastaava säännös sisältyi liitteen I kohtaan 3.1.

Merenkululaitoksen noudattaman tulkinnan mukaan miehitystodistuksen alennettu konetehto, jota ei ole teknisesti estetty, ei ole sellainen säädöksiin rajoitettu konetehto, jota edellä tarkoitetaan. Tätä on perusteltu sillä, että teknisesti rajoittamaton konetehto otetaan merellä käyttöön, jos tilanne niin vaatii. Päätöksen siitä tekee aluksen päällikkö. Merenkululaitoksessa ilmeni myös käsityksiä, jotka eivät olleet edellä lausutun mukaisia.

Merenkululaitoksesta kerrottiin tarkastuksen aikana, että vuoden 2002 jääluokkamääräysten mukaan kahdessa ylimmässä jääluokassa olevien yli 20 vuotta vanhempien alusten on esitettävä uudet koneteholaskelmat, jotka tarkastetaan Merenkululaitoksessa. Tämä on siinä määrin mutkikas toimenpide, että se voidaan suorittaa vain Merenkululaitoksessa. Normaalisti Merenkululaitoksen tarkastajien tulee voida luottaa luokituslaitoksen antamiin tietoihin.

Merenkululaitos on ollut kirjeenvaihdossa Venäjän merirekisterin kanssa heinä-elokuussa 2003 siitä, että merirekisterin luokitamat alukset ryhtyisivät soveltamaan yhtenäisiä konetehovaatimuksia muiden luokituslaitosten kanssa.²¹

3.2.3 Jääluokkasyväys

Aluksen kylkeen sijoitetaan lastimerkki²², jonka viivoista voidaan päätellä aluksen lastiviivat erilaisille merialueille. Lastimerkki ja siinä olevat lastiviivat ilmaisevat, kuinka syvälle alus saadaan lastata.

Vuoden 1971 jääluokkamääräysten mukaan "Lastivesiviiva LWL²³ tarkoittaa aluksen lastivesiviivaa. Itämerellä kesälastiviivalla liikennöivän aluksen jäävahvistuksessa tulee ottaa lähtökohdaksi viimeksi mainittu vesiviiva."²⁴

Vuoden 1985 määräysten liitteen I kohdan 2.1. mukaan "Suurin jääluokkasyväys keskilaivalla on normaalisti kesälastivesiviivaa vastaava syväys. Mikäli aluksella on puutavaralastivesiviiva, käyte-

²¹ Merenkululaitoksessa 21.8.2003 päivätty esittelymuistio luokituslaitoskokousta 26.8.2003 varten.

²² Lastimerkki ilmaisee aluksen kantavuuden eli nk. kuolleen painon. Kuollut paino on aluksen lastin, polttoaineen, vesivarastojen, tarvikkeiden ja henkilöiden suurin yhteispaino viranomaisen hyväksymän lastimerkin mukaan.

²³ LWL tulee sanoista "Load water line"= lastivesiviiva..

²⁴Liite I, säännön 2 kohta 3.

tään puutavarakesälastiviivaa". Lastiviivaa koskeva kohta poikkeaa vastaavista englannin- ja ruotsinkielisistä määrittelyistä. Niissä suurin jääluokkasyväys on määritelty suolattoman veden kesälastiviivaksi (djupgåendet på färskvattenlastlinjen på sommartid ja vastaavasti the draught on the Fresh Water Load Line in Summer).

Merenkulkuhallitus hyväksyi uudet määräykset jääluokista yleisistunnossaan 2.9.1985. Pöytäkirjan perusteella käytettävissä olivat tuolloin ehdotus uudeksi päätökseksi suomenkielisenä ja sitä koskeva suomenkielinen esittelymuistio. Asiakirjojen perusteella määräysten liitteet eivät ole olleet yleisistunnossa käytettävissä, joskin liitteistä on joitakin mainintoja muistiossa. Merenkulkuhallituksen tiedotuslehden 2.9.1985 mukaan "Liite I sisältää varsinaiset rakennemääräykset. Liitteet julkaistaan kokonaisuudessaan ensi tilassa. Lähempiä tietoja liitteistä saa tarpeen vaatiessa merenkulkuhallituksen laivatoimistosta." Kun kaikki²⁵ liitteet sisältävä päätös julkaistiin vasta toukokuussa 1986²⁶, on ilmeistä, etteivät liitteet olleet valmiita syyskuussa 1985. Tätä puoltaa sekin, että vastaavat ruotsalaiset määräykset "Sjöfartsverkets kungörelse med föreskrifter om finsk-svensk isklass" on annettu 13.11.1986²⁷.

Edellä tarkoitetun esittelymuistion mukaan ehdotettu 9 § vastaa vanhaa 6 §:ää. "Tässä siis ehdotetaan, että Suomessa edelleen pidetään kiinni siitä, että aluksen tulee täyttää jääluokkavaatimukset lastiviivamerkkiin saakka. On keskusteltu paljon siitä, että sallittaisiin jääluokkasyväys, joka olisi lastiviivasyvyyttä pienempi. On kuitenkin ilmeistä, että kiinnostus tähän (ulkomailla) useimmiten pohjautuu haluun kiertää konetehovaatimuksia. Suomalaiset varustamot ovat ilmoittaneet vastustavansa erillistä jääluokkasyvyyttä." Edelleen muistion mukaan liitteen I jakso 2²⁸ vastaa vanhan säännön 2 kohtaa 3. "Uutta tässä on minimisyväysmääräykset sekä vaatimus, että suurin ja pienin syväys keulassa ja perässä merkitään todistukseen. Nämä tiedot ovat tähän asti olleet vaikeita saada käytännössä

²⁵ Päätöksessä oli kolme liitettä. Merenkululaitoksen oikeuspalvelujen laatiman muistion 1.12.2003 mukaan Merenkulkuhallituksen tiedotuslehdessä nro 2/27.1.1986 julkaistiin vuoden 1985 jääluokkamääräysten liite nro III.

²⁶ Merenkululaitoksen oikeuspalvelujen laatiman muistion 1.12.2003 ne julkistettiin Merenkulkuhallituksen tiedotuslehdessä nro 12/13.10.1986. Toukokuussa oli kyseessä erillinen sääntökirja, joka oli maksullinen.

²⁷ Merenkululaitoksessa laadittu muistio Jääluokkamääräykset 1985, 1.12.2003.

²⁸ Määräyksissä liitteen I luku 2.

esiin." Muistiossa ei mainita, millaiset uudet minimisyväysmääräykset ovat.

Merenkulkulaitos uudisti jääluokkamääräykset 20.9.2002. Niissä säilyi edellä sanottu kieliero. Tarkastuksessa ei ole selvinnyt, milloin ja miten kielivirhe on ensi kerran tullut esille. Merenkulkulaitoksessa laaditun muistion²⁹ mukaan siitä oli keskusteltu luokituslaitosten ja Merenkulkulaitoksen välisessä palaverissa 26.8.2003. Ero tuli esille myös erään suomalaisen asianajajan Merenkulkulaitokselle toimittamassa muistiossa 13.11.2003. Se koski erään suomalaisen varustamon joitakin aluksia, jotka täyttivät 1 A Super jääluokan vaatimukset suomenkielisten jääluokkamääräysten mukaan, mutta eivät täyttäneet niitä englannin- tai ruotsinkielisten määräysten mukaan.

Määräys korjattiin 25.11.2003, jolloin suurimmaksi jääluokasyväykseksi keskilaiivalla määriteltiin ”suolattoman veden kesälastiviivaa vastaava syväys”. Samoin puutavaralastikeskiviivalle lisättiin "suolattoman veden" määre. Merenkulkuosaston päätöksessä³⁰ korjausta perusteltiin sillä, että suomalais-ruotsalaisena yhteistyönä englanninkielisenä valmistellun liitesäännösten suomenkielisen version kohdassa 2.1 on käänkösvirhe.

Merenkulkulaitos on pyytänyt useammalta asiantuntijalta lausuntoja, joissa on käsitelty muun ohella kielivirheen merkitystä.

Kahden laivatekniikan asiantuntijan lausunnon 16.12.2003 mukaan kaikki luokituslaitokset, jotka ovat omaksuneet suomalais-ruotsalaiset jääsäännöt eli Det norske Veritas, Lloyd's Register of Shipping, American Bureau of Shipping, Bureau Veritas, Germanischer Lloyd, Registro Italiano Navale ja Nippon Kaiji Kuokai, ovat ottaneet jääluokasyväyksen määritelmän Jääluokkamääräysten³¹ (1985) englanninkielisestä tekstistä. Lausunnon mukaan myös Venäjän rekisteri ja Kanadan jääsäännöt määrittelevät jääluokasyväyksen siten, että laivan tullessa mereltä suolattomaan veteen (jokisuistot tms. arktisilla alueilla) syvimmäksi vesiviivaksi muodostuu suolattoman veden kesälastiviiva.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin muistiossa 16.12.2003 todetaan muun ohella, että viranomaisnormin suomenkielisen tekstin ter-

²⁹ PM 1.12.2003/PH, liite 7. Muistion mukaan luokituslaitoksilla kyseinen teksti oli oikein, eli jääluokasyväyksen perustana oli suolattoman veden lastiviiva.

³⁰ Dnro 5/30/2002.

³¹ Lausunnonssa Jääsääntöjen.

minologinen puute verrattuna käännösversioiden vastaavaan tekstiin on ollut viranomaisen virhe. Muistiossa on muun muassa tuotu esiin, että luokituslaitokset ovat tiedottaneet uusista määräyksistä varustamoille ja muille alan elinkeinon harjoittajille ilmeisesti yksinomaan englanniksi ja että noin 90 prosenttia aluksista on luokiteltu vuoden 1985 jääluokkamääräysten tarkoituksen ja englanninkielisen (samoin ruotsi) tekstin mukaisesti.

Erään oikeusoppineen mukaan³² on esitettävissä painavia perusteita kannalle, jonka mukaan kahdesta yhdenvertaisesta versiosta ruotsinkielinen vastaa sääntelyn tarkoitettua sisältöä. Ensinnäkin englanninkielinen versio on yhdenmukainen ruotsinkielisen version kanssa. Toiseksi määräykset liitteineen on valmisteltu englanninkielisinä. Kolmanneksi ruotsalaiset viranomaiset osallistuivat määräysten valmisteluun ja Ruotsissa asianomainen liitekohta saatettiin voimaan samansisältöisenä kuin Merenkulkuhallituksen Suomessa julkaisema versio. Neljänneksi tämä asiantuntija on viitannut edellä mainittuun kahden laivatekniikan asiantuntijan lausuntoon tuoden esille, että lausunnon mukaan kansainväliset luokituslaitokset ovat ottaneet jääluokkasyvyyksen määritelmän määräysten englanninkielisestä versiosta.

Kahden oikeusoppineen muistiossa³³ on tuotu muun ohella esille se, että oikeastaan ainoana seikkana, joka puoltaisi sitä, että päätöksen sisältönä olisi sen suomenkielinen versio, on se muodollinen seikka, että varsinainen päätöksenteko on tapahtunut suomenkielellä. Nämä asiantuntijat ovat kiinnittäneet erityistä huomiota siihen, että Merenkululaitos on vuonna 2002³⁴ jättänyt korjaamatta aiheuttamansa virheellisen asiantilan.

Jääluokkamääräysten liitteen I kohdan 2.2 mukaan suurin ja pienin jääluokkasyväys aluksen keulassa ja perässä on määrättävä ja niiden on käytävä ilmi luokitustodistuksesta. Viivasta, jonka määrit-

³² *Lausunto 21.12.2003.*

³³ *Muistion laatijat ovat merkinneet asiakirjan ei julkiseksi. Viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) nojalla ratkaisun asiakirjan julkisuudesta tekee viranomainen.*

³⁴ *Tarkoittanee sitä, että tuolloin jääluokkamääräykset uusittiin ja julkaistiin. Huomattakoon, että tarkastuksessa esiintunut varhaisin ajankohta, jolloin Merenkululaitoksella olisi ollut tieto kielivirheestä, on 26.8.2003.*

tävät pienimmät jääluokkasyväykset keulassa ja perässä, käytetään lyhennettä BWL³⁵.

Kuljettaessa jäissä aluksen syväys ei saa ulottua LWL:n rajoittaman alueen ulkopuolelle ja alus on aina lastattava BWL:n määrittävään syväykseen.

Lastiviivaa koskevat määräykset ovat tarkkoja käytännön toimintaa ajatellen. Aluksen rakennepiirustuksista voidaan lastiviiva laskea millimetrin tarkkuudella ja itse aluksesta noin senttimetrin tarkkuudella.

Kahden laivatekniikan asiantuntijan mukaan³⁶ kesälastiviivan ja suolattoman veden keskilastiviivan välisen syväyseron johdosta ei aluksen turvallisuudelle koidu suurta vaaraa eivätkä mahdolliset painaumat mitä suurimmalla todennäköisyydellä täytä vuoden 1971 jääluokkamääräyksien 7 §:ssä esitettyjä jäävaurion tunnuspiirteitä. Näiden asiantuntijoiden mielestä voitaisiin sellaiset olemassa olevat alukset, joiden rakenteiden lujuus on riittävä, hyväksyä jääluokkaan nk. ekvivalenssiperiaatteen eli vastaavan suojan periaatteen pohjalta.

Merenkululaitoksessa eri henkilöiden kanssa käydyissä keskusteluissa kävi ilmi muun muassa, että lastiviivan paikan tai konetehon johdosta ei ole vuosien mittaan sattunut onnettomuuksia. Aikaisemmin ei siten ole näiden henkilöiden mukaan ollut mitään varsinaista syytä tarkastaa lastiviivoja eikä myöskään konetehoja. Lähes kaikki lastiviivaongelmaiset alukset ovat purjehtineet Suomeen useiden vuosien ajan. Eroavaisuudet lastiviivojen paikoissa ovat yleensä pieniä. Ei myöskään ole mitään näyttöä, että englanninkielisen tekstin mukaan merkityllä lastiviivalla olisi ollut mitään merkitystä talviliikenteessä. Laivojen rungoissa ei ole havaittu murtumia tai muitakaan vahinkoja.

Lastiivasäännöt eivät edellytä maailman kattavaa yhteyttä³⁷ laivan rakennepiirustuksiin. Lastiviiva voi olla tietyissä rajoissa ylempänä tai alempana huolimatta jäävahvistuksen paikasta. Asian selvittely voi käytännössä olla myös hankalaa, koska luokituslaitoksen pääkonttori saattaa hyväksyä aluksen rungon teräspiirustukset ja joku muu konttori merkitsee lastiviivan.

³⁵ *Ballast water line, painolastivesiviiva.*

³⁶ *Merenkululaitoksen pyytämä, 16.12.2003 päivätty lausunto.*

³⁷ *Maailman kattava aluskohtainen rekisteri suoritetuista satamatarkastuksista.*

Aluksella on tietty lastauskyky. Vuoden 1971 jääluokkamääräysten mukaisesti rakennetulla aluksella se on suurempi kuin vuoden 1985 englannin- tai ruotsinkielisten määräysten mukaan rakennetulla aluksella. Merenkululaitoksen laivatekniikan asiantuntijoille tekemässä lausuntopyynnössä oli esitetty, että nykyisellä laivakalustolla syväyseron vaihteluväli on 70 - 130 mm, mutta asiantuntijoiden mukaan eron suuruus kasvaa aluskoon myötä, esimerkiksi AFRAMAX-tankkialuksilla ero on noin 300 mm³⁸. Kaksi oikeusoppinutta ovat arvioineet³⁹, että ilmeisesti on näytettävissä, että noin joka kolmas lastaus tehdään lastiviivaan asti. Lausumalla tarkoitetaan sitä, että noin joka kolmannella matkalla aluksen lastin määrä, laatu ja koostumus ovat sellaisia, että alus kulkee lastimerkin osoittamassa maksimisyvyyksessä. Merenkululaitoksen mukaan alus ei välttämättä ole täynnä, vaikka se. olisi maksimisyvyyksessä. Toisaalta alus, joka ei ole lastattu maksimisyvyykseen, voi olla täynnä.

3.2.4 Jääluokan vahvistaminen

Vuoden 2002 väylämaksulain 13 §:n 1 momentin mukaan aluksen jääluokka vahvistetaan laivanisännän pyynnöstä. Vahvistus tehdään tietyille laivanisännän esittämälle syvyykselle.

Vuoden 2002 väylämaksuasetuksen 4 §:n mukaan laivanisännän on jääluokan vahvistamista ja jääluokkatodistuksen antamista varten annettava Merenkululaitoksen tarkastajalle tai laitoksen valtuuttamalle ulkopuoliselle tarkastajalle seuraavat tiedot ja selvitykset:

1. mittakirja
2. lastiviivakirja
3. voimassaoleva luokitustodistus liitteineen sekä edellisen vuosikatsastuksen raportti, joka jääluokkatodistuksen antamispäivänä ei saa olla vuotta vanhempi
4. Merenkululaitoksen päätös jääluokasta, jos sellainen on annettu
5. virallinen todistus aluksen konetehosta mahdollisine rajoituksineen

³⁸ Lausunto 16.12.2003

³⁹ Merenkululaitoksen pyytämä, 17.12.2003 päivätty muistio.

6. virallinen todistus tai päällikön kirjallinen ilmoitus aluksen kantavuudesta
7. selvitys aluksen radiopuhelinlaitteesta
8. muut tarkastajan jääluokan vahvistamista ja jääluokkatodistuksen antamista varten tarpeelliseksi katsomat selvitykset.

Yleensä ei kuitenkaan ole tarpeen ilmoittaa aluksesta kaikkia edellä lueteltuja asiakirjoja, vaan jääluokan määräämisen perusteeksi riittävät luokitustodistus, mittakirja ja lastiviivakirja, joihin tarvittavat tiedot yleensä sisältyvät.

Jääluokan vahvistavat ja jääluokkatodistuksen antavat vuoden 2002 väylämaksulain 13 ja 14 §:n mukaan Merenkululaitoksen tarkastajat ja laitoksen valtuuttamat ulkopuoliset tarkastajat. Aiemmin vastaavat määräykset sisältyivät jääluokkamääräysten 6 §:ään.

3.2.5 Alustietojen tarkastaminen

Jääluokkatodistus kuuluu laivan asiakirjoihin. Kansainvälisissä sopimuksissa ja kansallisessa lainsäädännössä on alukset velvoitettu ilmoittamaan niitä koskevissa tiedoissa tapahtuneista muutoksista asianomaisille viranomaisille. Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti on sanktioitu useissa eri säännöksissä.

Alukset esittävät asiakirjansa käydessään satamassa. Merenkululaitoksen tilaston mukaan ulkomaan alusliikenteessä oli vuonna 2000 yli 36.000 ja vuonna 2002 lähes 38.000 satamassakäyntiä.^{40 41} Suomen satamissa käy vuosittain noin 1.600 ulkomaista alusta. Yhdellä aluksella saattaa olla useita satamassakäyntejä. Käyntikertojen määrää lisää erityisesti säännöllinen matkustajaliikenne, jota harjoittavilla aluksilla ei Merenkululaitoksen tarkastuksessa ilmoittaman mukaan ole yhteyttä jääluokkaepäselvyyksien tarkastamiseen.

Kaikkia Suomessa käyviä aluksia ei ole mahdollista tarkastaa fyysisesti. Tarkastukset⁴² kattavat noin 25 % satamista käyneistä

⁴⁰ Merenkululaitoksen tilasto, Suomen ulkomaan alusliikenne vuosina 1960 - 2002, päivitetty Internetissä 5.5.2003.

⁴¹ Merenkululaitos, Sisäinen tarkastus 26.11.2002, Väylämaksulain toimeenpano ja sen sisäinen valvonta, s. 7 ja 8.

⁴² Niitä kutsutaan PSC-tarkastuksiksi (Port State Control).

aluksista yhden vuoden aikana Niistä pidetään maailmanlaajuisia rekisteriä. Tarkastuksen piirissä on siten noin 400 alusta vuodessa.

Vanhan väylämaksulain voimassa ollessa Merenkululaitoksessa ei tarkastettu laiva-asiakirjojen oikeellisuutta ainakaan systemaattisesti. Tuolloin Merenkululaitos arkistoi vain jäämaksuluokkatodistusten jäljennökset.

Vuoden 2002 väylämaksulain mukaan Merenkululaitokseen tulee toimittaa jääluokkatodistusten ohella jäljennökset niistä asiakirjoista, joihin päätös jääluokan myöntämisestä perustuu. Merenkululaitoksessa on laiva-asiakirjojen oikeellisuutta tutkittu hankkimalla lisäasiakirjoja ja vertaamalla tietoja luokituslaitosten vuosikirjojen tietoihin. Laivan rakennepiirustusten on todettu olevan tarpeellisia muun muassa aluksen jääluokkasyvyyksen (LWL-syväys) selvittämiseksi ja nettovetoisuuden laskemiseksi.

Merenkululaitoksella on tavanomaiset Internetyhteydet eri luokituslaitoksiin. Luokituslaitosten varsinaisiin alusrekistereihin Merenkululaitoksella ei ole pääsyä. Valtuutetuilla tarkastajilla ei ole käytössään atk-yhteyksiä, mutta käytännössä he voivat käyttää Tullilaitoksen ja laivanselvittäjien PortNet-yhteyksiä. Valtuutetuista tarkastajista käytettiin aikaisemmin nimitystä rungontarkastaja.

Merenkululaitoksesta kerrotun mukaan tarkastajilla ei ole mahdollisuuksia eikä edellytyksiä asiakirja-aineiston oikeellisuuden tutkimiseen, ellei asiakirjoissa itsessään ilmene epäselvyyksiä. Tarkastajien ainoa mahdollisuus on jääluokan vahvistamisessa ja jääluokkatodistuksen antamisessa perustaa päätöksensä luokituslaitosten antamiin asiakirjoihin ja eräissä tapauksissa aluksen päällikön antamaan ilmoitukseen aluksen vetoisuudesta. Jääluokkatodistusten perusteina olevien asiakirjojen oikeellisuuden tarkastaminen on mahdollista vain Merenkululaitokselle.

Käyttöön otettu atk-järjestelmä PortNet mahdollistaa myös Tullille jääluokkatietojen tarkistamisen.

3.2.6 Jääluokkatodistusten määräaikaistaminen

Ennen vuotta 1992 jäämaksuluokkatodistukset tuli uusina vuosittain. Vuoden 1992 lopulla jäämaksuluokkamääräyksiä muutettiin siten, että todistukset olivat voimassa toistaiseksi.

Vuoden 2002 väylämaksulain 14 §:n mukaan jääluokkatodistus on voimassa niin kauan kuin jääluokan vahvistamisen perusteena olleet tiedot eivät ole muuttuneet, kuitenkin enintään aluksen luoki-

tustodistuksen voimassaoloajan eli enintään viisi vuotta. Tämä koskee vuoden 2002 väylämaksulain nojalla annettuja jääluokkatodistuksia.

Vuoden 2002 väylämaksulain 33 §:n mukaan aikaisemman väylämaksulain perusteella annetut jäämaksuluokkatodistukset olivat voimassa enintään vuoden 2003 loppuun, ellei Merenkululaitos toisin päättänyt.

Vuoden 2002 väylämaksulain mukaiseen jääluokkatodistukseen merkitään jääluokan perusteena olevat asiakirjat sekä niiden antopäivä. Tarkoituksena on helpottaa jääluokkatodistuksen oikeellisuuden tarkastamista sekä sen seikan selvittämistä, ovatko todistuksen perusteena olleet tiedot muuttuneet.

Merenkululaitoksen edustaja kertoi, että vuosina 1999 - 2002 oli tullut esille epäilyjä jääluokkatietojen todenperäisyydestä. Epäilykset kohdistuivat ulkomaisiin aluksiin ja ennen muuta niiden kone-tehoihin, mutta eivät lastiviivakysymyksiin. Kun näiden epäilyjen perusteella aluksista pyydettiin lisätietoja, niitä saatiin yleensä hitaasti. Tämän perusteella vuonna 2002 väylämaksulain uusimisen yhteydessä päätettiin, että kaikki jääluokkatodistukset uusitaan ja niiden voimassaoloaika yhdenmukaistetaan luokitustodistuksen voimassaoloajan mukaiseksi.

PortNet-järjestelmä

PortNet-järjestelmä on Merenkululaitoksen, satamien, Tullilaitoksen sekä alusten edustajien käytössä oleva meriliikenteen tietojärjestelmä. Se otettiin käyttöön vuoden 2000 alussa. Järjestelmä kattaa ulkomaanliikenteen satamakäynnit ja niihin liittyvät viranomaisilmoitukset. Siihen tallennetaan myös jääluokkatodistusten ja niiden myöntämisen perusteena olleiden asiakirjojen tietoja. Järjestelmä sisältää lisäksi tiedot aluksen suorittamista merenkulkumaksuista ja niiden perusteista.⁴³

Järjestelmään tallennetaan myös tiedot väylämaksuista ja niiden maksamisesta. Järjestelmän avulla tuotetaan päätökset merenkulkumaksuista ja maksuvapautuksista. Järjestelmä laskee merenkulkumaksut järjestelmän alusrekisterissä olevien perustietojen avulla.

⁴³ Merenkululaitos, Sisäinen tarkastus 14.6.2000, Väylämaksu, Väylämaksulain toimeenpano ja valvonta, s. 11.

Käteisasiakas saa järjestelmästä maksupäätöksen, joka on samalla lasku. Rekisteriasiakkaan päätöstiedot tallennetaan Tullin laskutusjärjestelmään. Tulli voi järjestelmän avulla seurata aluksista suoritettuja merenkulkumaksuja. Merenkululaitos ei ilmoituksensa mukaan seuraa yksittäisten alusten väylämaksuja.

3.2.7 Virheellinen jääluokka

Merenkululaitoksen 1.3.2001 päivätyn, liikenne- ja viestintäministeriölle osoitetun kirjeen mukaan jääluokkatodistusten ja alusten rekistereissä olevien tietojen erot todetaan siinä tarkastuksessa, joka Merenkululaitoksessa tehdään jokaista uutta jääluokkatodistusta varten. Ongelma on kirjeen mukaan siinä, ”että Merenkululaitoksen käsityksen mukaan eräät lippuvaltiot ja luokituslaitokset antavat aluksille sellaisia todistuksia ja tietoja, jotka on räätälöity nimenomaan siten, että niin sanottujen suomalais-ruotsalaisten jääluokkamääräysten mukaisesti saataisiin alukselle mahdollisimman hyvä jäämaksuluokka ja siten mahdollisimman alhaiset väylämaksut. Tällaiset räätälöidyt todistukset eivät paljastu normaalissa asiakirjatarastuksessa, vaan vasta niin sanotusti kentällä tehdyssä yksittäisen aluksen tarkastuksessa, jossa siinäkin vasta perusteellisessa tarkastuksessa”.

Havainnon kerrottiin koskevan kaikkia luokituslaitoksia. Virheet havaittiin jääluokan myöntämistä varten vaadittujen lisäasiakirjojen perusteella. Merenkululaitos on todennut, että luokituslaitosten todistukset yli 100 alukselle eivät ole vastanneet jääluokille asetettuja teknisiä vaatimuksia. Poikkeamat teknisistä vaatimuksista ovat yleensä olleet vähäisiä. Luokituslaitosten Merenkululaitokselle antamien selitysten mukaan kyseessä on ilmeisesti huono tiedonkulku ja tiedotus.

Alukset on suunniteltu ja rakennettu tiettyyn jääluokkaan. Merenkululaitoksesta kerrotun mukaan alusten rakentaminen alun perin Merenkululaitoksen jääluokkamääräysten mukaisiksi olisi maksanut lähes kaikissa tapauksissa yhtä paljon.⁴⁴

⁴⁴ *Talvilastiviivan ja suolattaman veden lastiviivan mukaisen syvyyksen eron vaikutus on meritekniikan asiantuntijoiden Merenkululaitokselle 16.12.2003 antaman lausunnon mukaan häviävän pieni laivan koko teräspainossa. Näiden*

Toisaalta aluksen rakennuskustannuksissa jääluokan täyttäminen on kuitenkin aina lisäkustannus. Konetehovaatimusten täyttäminen edellyttää monessa alustyypissä tehokkaampaa koneiston käyttöä. Merenkululaitoksesta kerrotun mukaan ongelma ei ole siinä, että alukseen ei olisi rakennettu riittävän tehokasta koneistoa, vaan siinä, että eräissä maissa tehokas koneisto vaatii vastaavasti enemmän ja pätevämpiä konemestareita.. Aluksen rakenteellinen jäävahvistus lisää aluksen teräspainoa ja siten vähentää sen lastinottokykyä ja nopeutta.

Luokituslaitosten omat säännöt vastaavat Merenkululaitoksen jääluokkamääräyksiä. Kaikkien luokituslaitosten sääntöihin sisältyy niin sanottu vastaavan suojan periaate. Toisin sanoen, vaikka alus ei kirjaimellisesti täyttäisi vaadittuja teknisiä normeja, mutta sen voidaan muutoin todeta tai laskea täyttävän normin tarkoituksen, se voidaan hyväksyä turvallisuudeltaan vastaavaksi.⁴⁵ Vastaavan suojan periaate ei sisälly Merenkululaitoksen jääluokkamääräyksiin.⁴⁶

Syväyksen osalta virheellinen jääluokka on johtunut siitä, että on toimittu vuoden 1971 eikä vuoden 1985 (englannin ja ruotsinkielisten) määräysten mukaan⁴⁷.

Merenkululaitos on 10.11.2003 päivätyssä kirjeessä laivanselvittäjille ja varustamoyhdistyksille sekä luokituslaitoksille todennut, "että aluksen on täytettävä jääluokkaan vaadittavat tekniset vaatimukset kokonaan. Tämä merkitsee alusten rakenteiden korjaamista, lastiviivamuutoksia tai muita teknisiä toimenpiteitä niillä aluksilla, joilla on todettu tässä tarkoitettuja teknisiä poikkeamia. Ilman näitä toimenpiteitä alusten jääluokka pysyy sille annetun uuden jääluokkatodistuksen mukaisena".

Merenkululaitoksen pyytämässä kahden oikeusoppineen muistiossa⁴⁸ katsottiin, että "Tässä vaiheessa näyttää vahvasti siltä, että MKL:lla on riski joutua korvausvastuuseen määrältään merkittävis-

asiantuntijoiden mielestä syväyseron taloudelliset vaikutukset uudisrakennuksen hintaan ovat marginaaliset.

⁴⁵ *Merenkululaitos 31.12.2003/jh. Muistio jääluokkakysymysten selvittämisestä, s. 2.*

⁴⁶ *Vuoden 2006 alussa voimaan tulleessa laissa on vastaavan suojan periaate (1121/2005, 5 §.)*

⁴⁷ *Kahden oikeusoppineen Merenkululaitoksen pyynnöstä laatima muistio 17.12.2003.*

⁴⁸ *17.12.2003.*

tä vahingoista, jos jääluokkamääräysten suomenkielisen version mukaisesti toimineita ryhdytään kohtelemaan siten kuin he olisivat perusteetta toimineet merenkulkulaitoksen antamien määräysten vastaisesti." Perusteluina nämä asiantuntijat ovat esittäneet, että päätöksen julkaiseminen niin, että sen erikieliset versiot poikkesivat toisistaan, on virhe, joka selvästi rikkoo sen huolellisuustason, jota Merenkulkulaitokselta julkisen vallan käyttäjänä voidaan vahingonkorvauslain ja sen perusteella syntyneen oikeuskäytännön perusteella edellyttää ottaen huomioon päätöksen määräysluonne ja sen taloudellinen merkitys. Näiden asiantuntijoiden mukaan julkaiseminen ja asiantilan salliminen⁴⁹ ovat muodostaneet oikeussubjekteille perusteen luottaa päätöksen oikeellisuuteen ja pysyvyyteen. Tämän vuoksi muistion antamisajankohtana tuli näiden asiantuntijoiden välttää kaikkia peruuttamattomia toimia, jotka vaikuttavat oikeussubjektin asemaan. Heidän mukaansa tällaiset toimet voivat aiheuttaa Merenkulkulaitokselle vahingonkorvausvastuun. Heidän mukaansa Merenkulkulaitoksen tuottamusta ja vastuuta ei kokonaan poista myöskään se, että oikeussubjektin olisi mahdollisesti itse tullut huomata virhe. Tällainen seikka voi ainoastaan vaikuttaa siihen, että syntynyt vahinko ei tule täysimääräisesti korvatuksi.

Erään oikeusoppineen lausunnossa⁵⁰ painotetaan, että maksuvelvolliseen ei voida jälkikäteen kohdistaa haitallisia seuraamuksia, jos hän on vilpittömästi toiminut suomenkielisten määräysten liitekohdan 2.1 mukaisesti.

Virheiden havaitsemisen seurauksena olisi ollut alusten jääluokan aleneminen. Jääluokka niin sanotusti palautuisi vain, jos aluksessa olevat puutteet korjataan. Näin ei kuitenkaan tapahtunut, koska liikenne- ja viestintäministeriöltä 18.12.2003 pyytämiensä ja 22.12.2003 saamiensa ohjeiden⁵¹ perusteella Merenkulkulaitos ilmoitti laivanselvittäjille ja varustamoille 23.12.2003 muun muassa, että "tässä vaiheessa alusten väylämaksuja voidaan kohtuullistaa aluksen aikaisemman jääluokan tasolle ja aluksen talviliikennekelpoisuus määräytyy aikaisemman jääluokan mukaisesti, vaikka aluk-

⁴⁹ *Asiantilan sallimisilla nämä asiantuntijat tarkoittavat sitä, ettei Merenkulkulaitos ollut vuoden 1985 jälkeen korjannut kielivirhettä, vaan vahvistanut sen uusituissa määräyksissä vuonna 2002. Merenkulkulaitos oli siten ylläpitänyt virheellistä asiantilaa syksyyn 2003 saakka.*

⁵⁰ *Lausunto 21.12.2003.*

⁵¹ *Ks. luku 3.6.2, kohta "Jääluokkasyvyyksen käänkövirhe".*

sen rakenteita ei korjata tai lastimerkkiä muuteta. Alusten korjaamisesta ja lastimerkin alentamisesta tulee toistaiseksi pidättäytyä." Merenkululaitoksesta saadun tiedon mukaan muutama varustamo ehti kuitenkin sekä muuttaa lastimerkkejään, että vahvistaa rakenteitaan. Nämä varustamot ovat esittäneet asian johdosta korvausvaatimuksia Merenkululaitokselle.

3.3 JÄLKIMAKSATUS

3.3.1 Merenkululaitos

Merenkulkuosasto - alusturvallisuudesta vastaava yksikkö

Jälkimaksatukseen johtavat jääluokkavirheellisyysdet ovat tulleet esille, kun on tarkastettu asiakirjoja uusien jääluokkatodistusten antamisen yhteydessä tai aikaisemmin annettuja jäämaksuluokkia. Jäämaksuluokkien ja jääluokkien alusteknisen tarkastuksen suorittaminen kuului merenkulkuosaston teknilliselle toimistolle ja 1.3.2003 voimaan tulleen Merenkululaitoksen työjärjestyksen mukaan alusturvallisuudesta vastaavalle yksikölle. Yksikön tehtäviin kuuluu hankkia asian selvittämiseksi tarpeellinen selvitys. Jääluokan perusteena olevien asiakirjojen todenperäisyyden selvittäminen on merkinnyt muun muassa alusten rakennepiirustusten hankkimista luokituslaitoksilta sekä luokituslaitosten vuosikirjoissa olevien tietojen selvittämistä ja vertaamista aluksista jäämaksuluokan määräämisen yhteydessä annettuihin tietoihin. Merenkululaitoksesta kerrottiin, että luokituslaitosten vuosikirjojen tiedot ovat osoittautuneet epävarmoiksi.

Jos selvityksissä on käynyt ilmi, että annettu jääluokka on aluksen teknisiin tietoihin nähden liian korkea, teknillinen toimisto lähetti varustamoille ja luokituslaitoksille selvityspyyntöjä toteamistään epäselvyyksistä varmistuakseen raporttinsa oikeellisuudesta. Ulkomaisten luokituslaitosten ja varustamoiden toiminta asiassa oli usein hidasta. Tämä aiheutti huomattavaakin viivettä asian käsittelyssä. Tullilaitoksen tekemän selvityksen mukaan viive siitä, kun Merenkululaitos lähetti tarkastustuloksen varustamolle tai luoki-

tuslaitokselle Merenkululaitoksen tekemään selvitykseen, oli vuonna 2003 keskimäärin 55 päivää ja 150 päivää vuonna 2004.⁵² Varmistuttuaan raporttinsa oikeellisuudesta alusteknillinen toimisto toimitti asiakirjat tukipalveluyksikköön.

Oikeuspalvelut

Merenkululaitoksesta kerrottiin, että tukipalveluyksikön tehtävät jälkimaksatusmenettelyn käynnistämisessä Merenkululaitoksessa olivat vähäiset. Tukipalveluyksikkö toimitti ilmoituksensa mukaan raportin noin viikon sisällä tullille. Jälkimaksatuksen oikeudelliset perusteet tutkitaan Tullissa.

3.3.2 Tullilaitos

Jälkimaksatusasia tulee vireille Tullilaitoksessa, kun Merenkululaitoksen jälkimaksatuspyyntö on saapunut tulliin. Tullilaitos varaa laivanisännälle vuoden 2002 väylämaksulain 24 §:n mukaisesti mahdollisuuden vastineen antamiseen asiassa ja asettaa sille määräajan. Käytännössä tulli on ollut yhteydessä suoraan meklariin eli laivanselvittäjään. Määräajan pituudesta lainsäädännössä ei ole määräystä, mutta määräajan on oltava pituudeltaan kohtuullinen. Kohtuulliseksi ajaksi Tullilaitos on katsonut kaksi viikkoa. Vanhan väylämaksulain 11 c §:ään (761/1998) sisältyi samansisältöinen määräys kuin vuoden 2002 väylämaksulaissa.

Asetetun määräajan kuluttua umpeen Tullilaitos tekee päätöksen jälkimaksatusasiassa. Jos jälkimaksatuksen lain mukaiset edellytykset täyttyvät, tullipiirin on määrättävä määräämättä jäänyt väylämaksu laivanisännän suoritettavaksi.

Tämän jälkeen Tullilaitos perii väylämaksun laivanisännältä tai meklarilta ja tulouttaa rahamäärän Merenkululaitokselle.

Tullilaitoksessa tehdyn selvityksen mukaan Merenkululaitos teki vuoden 2000 huhtikuussa Tullilaitokselle kuutta alusta koskevat jälkimaksatuspyynnöt. Vuonna 2001 pyyntöjä ei ollut yhtään. Vuonna 2002 pyynnöt tulivat 11. - 18.12. Ne koskivat 12 alusta.

⁵² Huomioita jääluokkatarkastusten ja jälkimaksatuspyyntöjen ajankohdista. Päiväty 2.12.2004.

Vuonna 2003 pyyntöjä tuli helmikuussa koskien 4:ää ja 6.11. - 10.12. koskien 71:tä alusta. Vuonna 2004 maaliskuun puoleen väliin mennessä tehdyt pyynnöt koskivat 20 alusta ja 23.11. - 30.11. tehdyt 115 alusta.

Jälkimaksatuspyynnöt ovat siten yleensä tulleet vireille vuoden ensimmäisinä ja erityisesti kahtena viimeisenä kuukautena. Jälkimaksatuspyynnöistä vuosina 2003 ja 2004 on Tullissa tullut vireille 89 % marraskuun 6 päivänä tai sen jälkeen. Vuoden lopulle painotuneet jälkimaksatuspyynnöt ovat aiheuttaneet Tullissa työmäärän kasaantumista ja siten ylitöitä ja samalla kustannusten nousua. Päätöksiä on varsin usein jouduttu toimittamaan henkilökohtaisesti perillevietyinä, jotta laivanisäntä tai hänen edustajansa on saanut ne ennen kuin jälkimaksatusoikeus on vanhentunut⁵³.

Väylämaksun kantaminen tapahtuu osana alusselvitystä, minkä vuoksi sen vaatimaa kokonaisresurssimäärää ei ole eritelty Tullilaitoksen kustannuslaskennassa. Jälkimaksatus on menettelyllisesti jäykempää ja hitaampaa kuin väylämaksun kantaminen normaalissa järjestyksessä. Yhden jälkimaksatuspäätöksen Tullilaitokselle aiheuttama työmäärä on Tullihallituksesta tarkastuksessa kerrotun mukaan moninkertainen verrattuna säännönmukaiseen väylämaksupäätökseen.

Vallinnut tilanne jälkimaksatuspyyntöjen vireilletulossa ei ole Tullin mukaan ollut tarkoituksenmukainen. Tulli on esittänyt toivomuksia Merenkululaitokselle, että jälkimaksatusasiat voitaisiin panna vireille Tullilaitoksessa koko vuoden ajan heti, kun peruste jälkimaksatukselle on Merenkululaitoksessa selvinnyt.

3.4 MAKSUNHUOJENNUS

Väylämaksun huojennusmenettely tulee väylämaksulain (708/2002) 28 §:n mukaan vireille Merenkululaitoksessa hakemuksesta. Anomuksen perusteena on jälkiperintämenettelyssä tehty väylämaksupäätös, jolla väylämaksua on korotettu muuttuneen jääluokan joh-

⁵³ Vuoden 2002 väylämaksulain 23 §:n 2 momentin mukaan jälkimaksatus on toimitettava kolmen kuukauden kuluessa sitä seuraavan kalenterivuoden alusta, jonka aikana väylämaksu tai sen palautus määrättiin tai olisi pitänyt määrätä. Monissa tapauksissa jälkimaksuvaatimus kohdistuu useisiin vuosiin.

dosta. Asian käsittely ja tutkiminen kuuluu valtakunnallisen merenkulun tukipalveluyksikölle eli entiselle oikeustoimistolle. Merenkululaitos on kirjeessään 10.11.2003 laivanselvittäjille, varustamoyhdistyksille ja luokituslaitoksille täsmentänyt maksunhuojennusasioiden muodollista asiakirjamenettelyä.

Liikenne- ja viestintäministeriö voi vuoden 2002 väylämaksulain 28 §:n nojalla ottaa väylämaksun alennusta tai maksusta vapauttamista koskevan asian ratkaistavakseen, jos asia on periaatteellisesti tärkeä. Vastaava säännös oli vanhan väylämaksulain 6 §:ssä.

Merenkululaitos on myöntänyt väylämaksulain (708/2002) 28 §:n nojalla maksunhuojennuksen silloin, kun poikkeama on ollut vähäinen. Liikenne- ja viestintäministeriö on vahvistanut perusteet, milloin poikkeama on katsottava vähäiseksi. Konetehossa tämä on tarkoittanut 5 % vajausta. Jos alukseen sovelletaan vuoden 1985 jääluokkamääräyksiä, sille on sallittu suolattoman veden vähennys (fresh water allowance).

Ennen huojennuspäätöksen tekemistä meriturvallisuuden tukipalveluyksikkö on hankkinut lausunnon meriturvallisuustoiminnolta. Jos lausunnossa todetaan, että lastiviivavirheellisyys ei ole käytännössä aiheuttanut avustus- tai turvallisuusongelmia alukselle, valmius maksunhuojennuksen myöntämiseen on olemassa. Kyse on useimmissa tapauksissa ollut aluksista, jotka ovat säännöllisesti liikenneineet Suomeen.

Merenkululaitos oli tekemänsä selvityksen mukaan tehnyt ajanjaksolla 2002 - 15.5.2006 Tullille kaikkiaan 291 jälkiperintäpyyntöä. Hakemusten perusteella huojennus jälkimaksatukselle on myönnetty 123 tapauksessa. Merenkululaitos on peruuttanut 98 jälkiperintäpyyntöä. Kielteisiä päätöksiä maksunhuojennushakemuksiin on tehty 46. Huojennuksista 122) kattoi jälkimaksatuksen kokonaisuudessaan ja 1 osittain. Maksuhuojennushakemuksia jätettiin tekemättä 23 tapauksessa ja ratkaisematta oli jakson päättyessä (15.5.2006) 1 hakemus. Merenkululaitoksen mukaan maksunhuojennuspäätöksistä 33 on tehty vuonna 2003 ja 72 vuonna 2004. Valituksia hallinto-oikeuksiin on Merenkululaitoksesta kerrotun mukaan tehty "toista sataa". Yhtään valitusta ei laitoksen tiedon mukaan ole vielä (25.8.2006) ratkaistu. Osa valituksista on ollut viireillä pari vuotta. Merenkululaitoksen arvion mukaan edellä tarkoitettujen maksuhuojennuspäätökset merkitsevät rahallisesti noin 64 miljoonaa euroa. Kielteisten päätösten rahallinen yhteisarvo on noin

2,6 miljoonaa euroa. Mainittujen summien suuruus ei ole lopullinen eikä tarkka.

Normaalitilanteessa väylämaksun huojennus tulee Merenkululaitoksesta saadun tiedon mukaan kysymykseen transitoliikenteessä, mutta lukumääräisesti niitä on sangen vähän. Useimmat tapaukset ovat niin sanottuja vajaalastitapauksia tai risteilytapauksia. Tällöin oikeuspalvelut seuraa maksujen vaikutusta transitoliikenteeseen ja ja sen maksukertymään.

Merenkululaitoksen tekemä maksunhuojennuspäätös lähetetään Tullilaitokselle, joka tekee sen mukaisen uuden väylämaksupäätöksen. Jos aluksen jääluokkaan vaikuttavissa ominaisuuksissa on ollut sellaisia olennaisia virheellisyyskärsiä tai poikkeamia, jotka laivanisännän olisi pitänyt havaita, väylämaksujen alentamisen ei ole katsottu olleen mahdollista.⁵⁴ Tarkastuksessa havaittiin, että hallituksen esityksen antamisajankohtaan mennessä ei ollut yhtään tapauksia, jossa väylämaksujen alentaminen olisi katsottu mahdolliseksi.

3.5 MERENKULKULAITOKSEN TOIMENPITEET

3.5.1 Merenkululaitoksen sisäinen valvonta ja tarkastus

Valtion talousarviosta annettuun lakiin (423/1988, jäljempänä myös talousarviolaki) lisättiin 1.3.2000 voimaantullut, sisäistä valvontaa koskeva 24 b § (217/2004). Sen 2 momentin mukaan sisäisen valvonnan järjestämistä johtaa ja sen asianmukaisuudesta vastaa viraston ja laitoksen johto. Pykälän 3 momentin nojalla lisättiin valtion talousarviosta annettuun asetukseen (1243/1992, jäljempänä myös talousarvioasetus) 9 luku (263/2000), joka sisältää tarkemmat säännökset virastojen tai laitosten sisäisestä valvonnasta ja sen järjestämisestä. Säännöksissä korostuu johdon vastuu huolehtia siitä, että virastossa ja laitoksessa toteutetaan sen talouden ja toiminnan laajuuteen ja sisältöön sekä niihin liittyviin riskeihin nähden asianmukaiset menettelyt, jotka varmistavat muun muassa viraston ja laitok-

⁵⁴ *Valtioneuvoston yleisistunto 18.11.2004. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi väylämaksulain muuttamisesta. Yleisperustelut, s. 7 - 8.*

sen talouden ja toiminnan laillisuuden ja tuloksellisuuden sekä viiraston hallinnassa olevien varojen ja omaisuuden turvaamisen. Sisäisen valvonnan velvoitteet käsittävät valtion talousarviosta annetun asetuksen säännösten perusteella myös valtiolle kuuluvien tulojen oikean kantamisen varmistamisen. Talousavioasetuksessa edellytettiin sisäisen valvonnan kannalta tarpeelliset tarkemmat määräykset otettaviksi taloussääntöön. Kun myös työjärjestys on johtamisen ja organisoinnin väline, on sisäisen valvonnan näkökulma talousarviolain 24 b §:n perusteella otettava huomioon myös työjärjestystä laadittaessa.

Tässä tarkastuskertomuksessa Merenkululaitoksen työjärjestyksiä on selostettu luvussa 3.1.1. Ensimmäinen edellä mainitun talousarviolain muutoksen voimaantulon jälkeinen työjärjestys on annettu 1.10.2001. Sillä kumottiin 10.11.1999 annettu työjärjestys. Vuoden 1999 työjärjestyksessä puhutaan sisäisen tarkastuksen ja johtamisen kehittämisen yksiköstä, jonka tehtävänä on vastata Merenkululaitoksen johdon toimeksiantoihin perustuvasta sisäisestä tarkastuksesta sekä kehittää Merenkululaitoksen johtamista sovitujen tulostavoitteiden mukaan (kohta 3.6). Vuoden 2001 työjärjestyksessä on sisäisen tarkastuksen yksikön tehtäväksi määrätty tarkastaa toiminnan ja talouden laillisuutta ja taloushallintotohtävien hoitoa, arvioida laitoksen toiminnan tuloksellisuutta sekä arvioida ja selvittää johdolle sisäisen valvonnan asianmukaisuus ja riittävyys (kohta 3.7). Vuoden 1999 työjärjestyksessä ei ollut sisäistä valvontaa koskevaa mainintaa. Vuoden 2001 työjärjestyksessä siitä oli ainoastaan edellä toistettu maininta

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, ettei Merenkululaitoksen vuoden 2001 työjärjestyksen määräystä sovellettu käytännössä siten, että väylämaksuihin liittyvä, talousarviolain ja -asetuksen uusissa säännöksissä korostettu sisäisen valvonnan ja sitä koskevan johdon vastuun näkökulma olisivat erityisesti tulleet esille käytännön toiminnassa.

Tarkastusta koskeneena ajanjaksona Merenkululaitoksen sisäinen tarkastus on tehnyt kolme väylämaksuihin ja jääluokan määrittämiseen liittyvää tarkastusta. Niistä on laadittu erilliset tarkastusmuistiot. Ensimmäinen on 14.6.2000 päivätty selvitys ”Jäämaksuluokkamääräykset ja väylämaksut”. Myös toinen muistio on päivätty 4.6.2000. Se on nimeltään ”Väylämaksu. Väylämaksulain toimeenpano ja valvonta”. Kolmas on ”Väylämaksulain toimeenpano

ja sen sisäinen valvonta”. Se on päivätty 26.11.2002 (Tarkastusmuistio ST/1001/2002).

Jäämaksuluokkamääräykset ja väylämaksut (2000)

Selvityksessä sisäinen tarkastus on kiinnittänyt huomiota väylämaksun määräämis- ja kantomenettelyyn. Selvityksessä arvioidaan otantaan perustuen väärinkäytösten laajuuden olleen vuosina 1993 - 2000 noin 30 - 40 alusta⁵⁵. Selvityksen mukaan Merenkululaitos on osoittanut Tullilaitokselle kirjelmän, jossa Merenkululaitos on pyytänyt Tullilaitosta toimittamaan asianmukaiset jälkimaksatukset ja maksunkorotukset. Jälkimaksatuspyynnöt koskivat kuutta alusta.

Selvityksessä ei ole kannanottoa jäämaksuluokkien valvonnasta eikä siitä työvoimamäärästä, mikä Merenkululaitoksessa on tehtävään osoitettu. Selvityksestä ilmenee, että väylämaksuihin ja jäämaksuluokkiin liittyviä epäselvyyksiä on pohdittu muun muassa jäämaksuluokkatodistusten antajien kanssa alkuvuodesta 1999.

Väylämaksu. Väylämaksulain toimeenpano ja valvonta (2000)

Selvityksen mukaan ”otannan perusteella voidaan arvioida, että virheellisiä väylämaksuja on ollut vuosina 1997 - 2000 ja riskialusten osalta vuosina 1993 - 2000 noin 30 - 40 aluksella, joista yli puolet on havaittu valvonnassa”. Määrä on selvityksen mukaan noin 2 - 3 % vuosittain Suomessa käyvien alusten kokonaismäärästä. Otannan suuruus ja perusteet eivät ilmene selvityksestä.

Selvityksessä suositellaan väylämaksulain kokonaisarviointia, alennusten ja vapautusten perusteena olevien alustietojen tarkistamista Internetissä olevista luokituslaitosten tiedoista ja Suomen alusrekisteristä, tietojärjestelmien kehittämistä ja käyttöönottoa jäämaksuluokkatodistusten antamista ja rekisteröintiä varten sekä tietojen rekisteröintiä PortNet-järjestelmään. Merenkululaitokseen suositellaan nimettäväksi vastuuhenkilö väylämaksuasioita varten.

⁵⁵ Luvussa 4.2 Väärinkäytösten laajuus.

Väylämaksulain toimeenpano ja sen sisäinen valvonta (2002)

Tarkastusmuistiossa sisäinen tarkastus toteaa, että eduskunnan liikennevaliokunta on toimittanut 4.9.2002 liikenne- ja viestintäministeriölle aineiston, joka jakaantuu kahteen osaan.

Ensimmäinen osa, joka käsitti noin 60 alusta, koski vuosina 1993 - 2000 myönnettyjä jäämaksuluokkatodistuksia. Valiokunta oli pyytänyt ministeriötä kommentoimaan, oliko näissä tapauksissa jäämaksuluokka annettu väärin tai konetehto otettu asianmukaisesti huomioon määrättäessä jääluokka.

Toinen osa koski Russian Maritime Register Of Shippingissä jääluokkaan I A Super kuuluvaksi rekisteröityä alussarjaa, joka käsitti noin 20 alusta. Näiden alusten konetehto riittäisi vain jääluokkaan I A. Lisäksi aineisto koski 39 muuta alusta, joiden konetehoa pidettiin riittämättömänä. Aineistossa oli myös noin 300 muuta alusta, joiden konetehoa luokituslaitosten tai miehitysviranomaisten arvioitiin mahdollisesti tai todennäköisesti rajoittaneen tai "joiden konetehto on muuten rajalla alukselle annettuun suomalaiseen jääluokkaan nähden". Merenkululaitoksen merenkulkuosasto on sisäisen tarkastuksen tarkastuskertomuksen mukaan raportoinut kertomuksen päiväämisajankohtaan mennessä neljästi aineiston perusteella tekemistään selvityksistä liikenne- ja viestintäministeriölle.

Raportissa 14.10.2002 osasto on todennut, että 15:lle aineiston ensimmäiseen osaan kuuluvalla vanhalla aluksella tarkastaja oli erehdyksessä antanut vuoden 1971 jäämaksuluokkamääräyksiin nähden liian hyvän jäämaksuluokan.

Raportti 1.11.2002 koski aineiston toista osaa. Vuoden 1985 jääluokkamääräysten mukaan näiden alusten konetehto tuli tarkistaa vain, jos niiden kantavuus oli alle 15.000 tonnia. Raportin mukaan kyseisten alusten konetehto oikeuttaa ilmeisesti jääluokkaan I A. Merenkulkuosasto ilmoitti yhdenmukaistavansa eri luokituslaitosten kohtelun konetehton tarkastuksissa.

Raportti 21.11.2002 koski viittä alusta, joiden epäillään esittäneen tarkastajille virheellistä tietoa jääluokkaa määrättäessä. Alukset kuuluvat raportin mukaan niiden noin 300 aluksen luetteloon, joiden konetehton tarkastamista liikennevaliokunta oli pyytänyt. Raportin mukaan merenkulkuosasto oli ilmoittanut jatkavansa liikennevaliokunnan aineiston läpikäyntiä.

Neljännestä raportista ei sisäisen tarkastuksen tarkastuskertomuksessa ole kuvausta⁵⁶.

Sisäinen tarkastus suositteli, että jääluokka-asioiden hoitamista varten lisätään resursseja Merenkululaitoksessa. Jo kaavailtu jääluokkatodistusten uusimistyö vaatii lisäpanostusta henkilöstöön. Yli viisi vuotta vanhat todistukset oli tarkoitus uusida viimeistään 1.3.2003 ja loput 1.10.2003 mennessä.

Raportin mukaan tarkastajien työn ohjaamiseksi tulisi laatia riittävä ohjeistus. Tarkastajien työn osaaminen tulisi varmistaa ja järjestää siihen tarvittava, riittävä koulutus. Jääluokkia määrävien tarkastajien työn valvontaa tulisi tehostaa tarkastamalla kaikki jääluokkapäätökset ja jääluokan perusteena käytetyt asiakirjat.

Lisäksi tulisi laatia menettelytapaohjeet siitä, miten Tullilaitokselle ilmoitetaan havaituista virheellisistä laiva-asiakirjoista.

Jääluokkatietojärjestelmä tulisi tehdä valmiiksi ja ottaa viivytyksettä käyttöön sekä järjestää Tullille järjestelmän tietojen selailuoikeus.

Järjestelmän ylläpito- ja kehittämisvastuut tulisi määrittää ja huolehtia järjestelmän asianmukaisesta dokumentoinnista.

Mahdollisuudet Tullin suorittamiin alusten pistokoetarkastuksiin tulisi selvittää. Tullin tulisi tarkastaa myös järjestelmällisesti, miten alusten muuttuneet tiedot ovat vaikuttaneet ja otettu huomioon edellisen vuoden väylämaksuissa.

Väylämaksujen hallinnoinnissa tulisi etsiä keinoja väylämaksu- ja jääluokka-asioiden yksinkertaistamiseksi ja selkeyttämiseksi. Merenkululaitoksessa tulisi varmistaa väylämaksuasioiden riittävä kokonaiskoordinaatio. Tarpeen mukaan merenkulkuosaston työjärjestystä ja pysyväismääräyksiä tulisi tarkistaa jääluokka-asioiden osalta. Tullin kanssa tulisi toimia yhteistyössä väylämaksuasioiden kehittämiseksi ja oikeellisuuden varmistamiseksi. Edelleen tulisi varmistaa, että väylämaksua voidaan oikaista maksunsaajan (Tullilaitoksen) hyväksi myös silloin, kun alus on saanut liian hyvän jääluokan tarkastajan tai luokituslaitoksen virheen tai erehdyksen perusteella.

Tarkastuksen perusteella Merenkululaitoksen sisäisellä tarkastuksella oli vuosina 2000 - 2002 aika niukat resurssit, mikä selittänee

⁵⁶ Tämä raportti on toimitettu liikenne- ja viestintäministeriölle 24.1.2003. Se koski neljää alusta.

sen, ettei sisäinen tarkastus havainnut virheellisiä väylämaksuja koskevan kysymyksen laajuutta. Tarkastuksen perusteella perusongelma oli kuitenkin johdolle kuuluvassa sisäisessä valvonnassa, ei ensisijaisesti laitoksen sisäisessä tarkastuksessa.

3.5.2 Työvoima

Suoritettu työ

Kun 1990-luvun loppupuolella heräsi epäilyjä jäämaksuluokkien virheellisyyksistä, ne kohdistuivat ulkomaisiin aluksiin ja ennen kaikkea niiden konetehoihin. Merenkululaitos totesi suorittamiensa otantojen perusteella, että vuosina 1992 - 2000 Suomen satamissa oli käynyt ainakin 60 alusta, joiden jääluokka oli virheellinen. Käyntikertoja näillä laivoilla oli 459.

Ajanjaksolla 1.1.2000 - vuoden 2002 puoliväli Merenkululaitos havaitsi 320 jääluokaltaan epäselvää alusta, joiden konetehot tuli tarkistaa. Myös tämä luku perustui Merenkululaitoksen tekemään otantaan. Tässä tarkastuksessa ilmeni, että jäämaksuluokkatodistukset oli tuolloin valittu uudelleentarkastettaviksi, mikäli niissä oli havaittu tietoja, jotka eivät näyttäneet olevan tosiasioiden mukaisia.

Ennen jääluokkien uusimista oli ajanjaksolla 1.1.2000 - vuoden 2003 maaliskuun puoliväli ainakin 76 alusta, joiden väylämaksu oli ollut liian vähäinen. Käyntikertoja niillä oli 212. Tiedot eivät ilmeisesti kata kaikkia aluksia.

Epäilyjen perusteella aluksista pyydettiin lisätietoja. Ongelmaksi muodostui se, että aluspiirustuksia saatiin luokituslaitoksilta varsin hitaasti tai ei ollenkaan. Merenkululaitoksesta saadun tiedon mukaan vuoden 2003 loka-marraskuun vaihteessa oli 162 aluksesta pyydetty piirustukset saapumatta.

Vanhojen jäämaksuluokkien tarkastamisesta ja uusien jääluokkatodistusten asiakirjojen tarkastaminen vuoden 2003 aikana aiheutti epätavallisen suuren työmäärän. Selvittelytyön alussa tehtävään oli osoitettu yhden henkilön työpanos. Se ei ollut riittävä.

Merenkululaitos on tarkastanut noin 10.000 vuonna 1994 tai sen jälkeen annettua jäämaksuluokkatodistusta. Sellaisia aluksia, joiden jäämaksuluokan epäiltiin olevan virheellisen, löytyi ainakin 300 - 400. Laitos ei ole tehnyt sellaista kattavaa selvitystä, joka perustuisi pelkästään eduskunnan liikennevaliokunnan lähettämiin

alusluetteloihin. Liikennevaliokunnan luetteloissa olevat alukset on Merenkululaitoksesta kerrotun mukaan kuitenkin tarkastettu.

Vuonna 2003 kaikkien Suomessa käyneiden alusten jääluokkatodistukset uusittiin. Kaikkiaan noin 1.400 alukselle annettiin uudet jääluokkatodistukset.⁵⁷ Jääluokkatodistusten perusteina olleet asiakirjat tarkistettiin ja niitä täydennettiin tarvittavin lisäselvityksin. Ongelmana oli vuoden 2003 loppuun kohdistunut summa selvittää alusten asiakirjoissa olleet mahdolliset eroavaisuudet aluksien tosiasiallisiin ominaisuuksiin nähden. Merenkululaitoksen edustajien kertoman mukaan sumaa lisäsi myös se, että osa varustamoista oli ilmeisesti unohtanut jääluokkatodistusten uusimisen vuoden 2003 aikana, koska väylämaksut yleensä maksetaan vuoden alussa koko vuodeksi. Lokakuussa 2003 oli noin 100 alusta, joiden asiakirjoissa oli jääluokan määräämistä koskevia epäselvyyksiä.

Merenkulkuosasto, alusturvallisuudesta vastaava yksikkö

Työvoiman tarpeeksi katsottiin 1990-luvun alussa osa yhden henkilön suorittamasta työmäärästä. Joitakin vuosia myöhemmin tämän yhden henkilön työmäärä tarvittiin kokonaan.

Tultaessa 2000-luvun alkuun oli ilmeistä, että yhden henkilön työpanos ei ollut riittävä. Liikenne- ja viestintäministeriön liikennevaliokunnalle lähettämien kirjeiden 3.11.2000 ja 13.2.2001 mukaan Merenkululaitos oli ilmoittanut liikenne- ja viestintäministeriölle, ettei laitoksella ole sellaisia henkilöresursseja, jotka mahdollistaisivat kaikkien tai edes kaikkien epäilyksenalaisten Suomessa käyneiden alusten jäämaksuluokan oikeellisuuden tarkastamisen.

Työvoimaa lisättiin vuonna 2002 siirtämällä yksi henkilö merenkulkuosastolle. Pätevää lisätyövoimaa pyrittiin rekrytoimaan myös Merenkululaitoksen ulkopuolelta, mutta sitä ei ollut saatavilla. Rekrytointipyrkimykset suunnattiin lähinnä Teknillisen korkeakoulun laivanrakennuspuolelle. Lisätyövoiman hankkimisen ongelmana on myös uuden työvoiman työtehtäviin opastaminen. Se vaatii aikaa ja resursseja.

Jos laiva-asiakirjojen tarkastuksessa ilmenee, että laivan sama jääluokka on liian korkea, tehdään merenkulkuosastossa eli nykyisessä alusturvallisuudesta vastaavassa yksikössä päätös asian siir-

⁵⁷ Merenkululaitoksen 4.12.2003 päivätty kirje liikenne- ja viestintäministeriölle.

tämisestä jälkimaksatusta varten oikeuspalvelut-nimiseen yksikköön. Yhden päätöksen tekemiseen kuluu yhden henkilön työaikaa puolesta yhteen tuntiin. Vuonna 2003 näitä päätöksiä oli huomattavasti tavallista enemmän.

Sähköisen rekisterin ylläpito vaati noin puolet yhden henkilön työpanoksesta. Rekisterin ylläpitoon tarvittiin myös yksi varamies. Sihteerityöskentelyä tarvittiin noin yhtenä päivänä viikossa eli viidesosa yhden henkilön työpanoksesta. Henkilöresurssin katsottiin olevan riittävä myös ruuhkautumien purkamiseen.

Virheellisten jääluokkien selvittäminen ja uusien jääluokka-asiakirjojen tarkastaminen vuoden 2003 aikana on työllistänyt Merenkululaitoksessa 2 - 3 henkilöä ympärivuotisesti.

Aluksissa suoritettavia tarkastuksia ja jääluokkien vahvistamista varten oli yhteensä noin 30 Merenkululaitoksen omaa ja laitoksen valtuuttamaa ulkopuolista tarkastajaa. Valtuutetut tarkastajat ovat sivutoimisia, usein eläkkeellä olevia merikapteeneja tai satamalaitoksen palveluksessa olevia. Näille tarkastajille on järjestetty koulutusta vuodesta 2000 lähtien ja järjestetään myös tulevaisuudessa. Vuonna 2003 toukokuussa oli kaikki tarkastajat koulutettu. Tarkastajien määrän katsottiin olevan riittävä.

Oikeuspalvelut

Jälkimaksatus- ja maksunhuojennusasioita oikeuspalveluissa hoitaa kaikkiaan neljä henkilöä. Asiat eivät työllistä näitä henkilöitä kokopäivätoimisesti. Hallinto-oikeuteen menneet valitukset ovat aiheuttaneet paljon työtä. Tarkastusajanjakson päättyessä työvoiman määrä oli riittävä myös suman purkamiseen.

Lisäksi työvoimaa tarvitaan asian esittelyä varten. Käytettävissä oli osa yhden henkilön työpanoksesta, mikä oli riittävä.

Maksunhuojennusasioita varten pääjohtajalla on eräänlainen joutoryhmä, joka päättää noudatettavista periaatteista. Asiat valmistellaan ja ratkaistaan yksikössä näiden linjausten mukaisesti.

3.6 LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖN SUORITTAMA VALVONTA

3.6.1 Valvonta ennen vuotta 2000

Niin Merenkululaitoksesta kuin liikenne- ja viestintäministeriöstäkin kerrotun mukaan ministeriön Merenkululaitokseen kohdistama valvonta oli ollut varsin tavanomaista. Valvonnan muotoja olivat olleet toiminta- ja taloussuunnitelmat sekä toiminnan raportointi. Valvonta ei ollut kohdistunut meriturvallisuusasioiden eikä jääluokkamääräysten teknisiin kysymyksiin. Merenkululaitoksen merenkuluosastoon ei tässä suhteessa ollut kohdistunut mitään mainittavaa valvontaa tai ohjausta.

3.6.2 Valvonta vuosina 2000 - 2003

Merenkululaitoksesta kerrottiin, että liikenne- ja viestintäministeriön kanssa on käyty lukuisia keskusteluja. Kertyneistä asiakirjoista ilmenee, että liikenne- ja viestintäministeriö on tarkastuksen kohteena olleena ajanjaksona valvonut tavanomaista enemmän Merenkululaitoksen toimintaa väylämaksuihin liittyneiden epäselvyyksien selvittelyssä. Ministeriö on lisäksi kirjeillään ohjeistanut Merenkululaitosta useissa yhteyksissä. Ministeriön valvonta on kuitenkin johtunut yksinomaan eduskunnan liikennevaliokunnan ministeriölle lähettämistä kirjeistä, sillä tarkastuksessa ei ole tullut esille yhtään ministeriön omatoimista valvontatoimintaa eikä yhtään tapausta, jossa ministeriö olisi omatoimisesti pyytänyt lisäselvitystä Merenkululaitoksen toimittaman vastauksen johdosta. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, ettei sillä ollut mitään mahdollisuuksia käytettävissä olevien resurssiensa puitteissa itsenäisesti itse tutkia jääluokan määräämiseen liittyviin alusteknisiin yksityiskohtiin liittyviä kysymyksiä.

Palautteessaan ministeriö ilmoittaa lisäksi, että se on ottanut alusten jääluokkatodistusten oikeellisuutta koskevan kysymyksen käsittelyyn merenkulun neuvottelukunnan kokouksessa 10.1.2000 Ulkomaan Pientonnistoyhdistys ry:n (nykyisin Rahtialusyhdistys ry) ministeriölle 9.12.1999 osoittaman kirjeen johdosta. Neuvottelukunnan kokouspöytäkirjan mukaan Merenkululaitoksen silloinen

pääjohtaja oli ilmoittanut Merenkululaitoksen olleen tietoinen asiasta ja tehneen tehotarkastuksia ulkomaisille aluksille. Pääjohtaja oli myös maininnut, että tuolloin oli kahdeksan tapausta tutkittavana tullin kanssa. Neuvottelukunta oli todennut, että "tällainen vilpillinen menettely vinouttaa kilpailua suomalaisten ja ulkomaisten alusten kesken" ja pitänyt tärkeänä, että Merenkululaitos tehostaa asian tutkintaa.

Tarkastuksessa havaittiin, että liikenne- ja viestintäministeriö on asiakirjojen mukaan vuonna 2000 pyytänyt ainakin yhdellä kirjeellä selvityksiä Merenkululaitokselta väylämaksuepäselvyyksistä. Ministeriön pyynnön taustana oli sen saama kirje eduskunnan valtiovainvaliokunnan liikennejaostolta. Ministeriö lähetti vastauksensa 3.11.2000 päivätyllä kirjeellä.

Liikenneministerin 25.4.2000 päiväystä kirjeestä eduskunnan liikennevaliokunnan puheenjohtajalle käy ilmi, että ministeriö on ollut yhteydessä Merenkululaitokseen väylämaksuihin liittyvissä ongelmissa.

Vuoden 2001 aikana ministeriö on pyytänyt Merenkululaitokselta selvityksiä ainakin neljällä eri kirjeellä. Näiden pyyntöjen taustana ovat olleet liikennevaliokunnan ministeriölle 27.1., 22.2., 11.5. ja 29.5.2001 tekemät selvityspyynnöt.

Vuoden 2002 aikana liikenne- ja viestintäministeriö pyysi Merenkululaitokselta selvityksiä kirjallisesti ainakin 18.6.2002 päivätyllä kirjeellä. Liikennevaliokunnan 4.9.2002 päiväystä kirjeestä liikenne- ja viestintäministeriölle ja Merenkululaitoksen 26.9.2002 päiväystä vastauskirjeestä ministeriölle ilmenee, että ministeriö oli pyytänyt selvityksiä Merenkululaitokselta.

Vuonna 2003 Merenkululaitos antoi selvityksen liikenne- ja viestintäministeriölle jääluokkaepäselvyyksien selvitystilanteesta. Ministeriö antoi ohjeita Merenkululaitokselle kirjeillään 11.2., 7.11., 4.12., 22.12. ja 31.12.2003.

Liikenne- ja viestintäministeriön kirjeellisesti suoritettussa valvonnassa ministeriö on kiinnittänyt huomiota seuraaviin asiasisäläisiin:

Keinottelu asiakirjoilla

Merenkululaitoksen 6.4.2000 päiväystä vastauskirjeestä liikenne- ja viestintäministerille ilmenee, että ministeriö oli kiinnittänyt Merenkululaitoksen huomiota ulkomaisten alusten väärinkäytöksiin

jäämaksuluokkatodistuksilla, jotka on annettu pienemmän syväyksen perusteella kuin se syväys, joka aluksella on Suomessa käynnin yhteydessä ollut käytössä. Väylämaksu oli tällöin määrätty liian hyvän jäämaksuluokan ja liian pienen vetoisuuden perusteella. Liikennevaliokunnan 27.1.2001 päivätyn ja liikenne- ja viestintäministeriölle lähetetyn kirjeen johdosta ministeriö tiedusteli Merenkulkulaitokselta yksityiskohtaisia tietoja, jotka liittyivät vääriin jäämaksuluokkatodistuksiin. Samassa yhteydessä tuli esille myös tilanne, jossa aluksella on kaksi mittakirjaa eli kumotun väylämaksuasetuksen 5 §:n 3 momentissa tarkoitettu asiantila.

Taloudelliset menetykset

Liikenne- ja viestintäministeriö on valtiovarainvaliokunnan liikennejaoston 26.10.2000 päivätyn kirjeen johdosta pyytänyt Merenkulkulaitokselta selvitystä virheellisiin jäämaksuluokkatodistuksiin perustuneiden väylämaksujen rahallisesta suuruudesta.

Liikennevaliokunnan 27.1.2001 päivätyn kirjeen johdosta liikenne- ja viestintäministeriö tiedusteli Merenkulkulaitokselta, miten luotettava oli laitoksen sisäisessä raportissa mainittu 5,0 - 6,6 miljoonan markan virheellisten väylämaksujen yhteissumma.

Jääluokkatodistukset

Liikennevaliokunnan 27.1.2001 päivätyn kirjeen johdosta on liikenne- ja viestintäministeriö tiedustellut Merenkulkulaitokselta, miksi jääluokkatodistuksen antavan tarkastajan ei tarvitse merkitä todistukseen mittakirjassa olevaa syväystä eikä lastiviivakirjan mukaista syväystä. Ministeriö kysyi myös, täsmäävätkö jokaisessa jääluokkatodistuksessa olevat tiedot luokituslaitosten antamien tietojen kanssa.

Liikennevaliokunnan 22.2.2001 päivätyn kirjeen mukaisesti liikenne- ja viestintäministeriö tarkensi kysymyksenasettelua siltä osin kuin se koski jäämaksuluokkatodistukseen tulevia alusta koskevia tietoja. Kirjeessä tiedusteltiin myös, miten virheelliset jääluokkatodistukset voidaan erottaa asiallisten todistusten joukosta.

Liikennevaliokunnan 11.5.2001 päivätyn kirjeen johdosta liikenne- ja viestintäministeriö pyysi Merenkulkulaitosta vastaamaan alkuperäisen kirjeen mukaisesti aluskohtaisesti. Kirjeessä todettiin

myös, ettei aikaisemmassa vastauksessa käsitelty valiokunnan luettelossa olleita aluksia, joiden konetehto ei ollut riittävä annettuun jäämaksuluokkaan nähden.

Liikennevaliokunnan kirjeen 29.5.2001 mukaisesti liikenne- ja viestintäministeriö pyysi Merenkululaitokselta ensinnäkin selvitystä siitä, kuinka monta sellaista virheellistä jäämaksuluokkatodistusta oli löydyntynyt 1.11.1992 jälkeen, joista oli ilmoitettu Tullille jälkimaksatusta varten, ja toiseksi, puuttuiko Merenkululaitoksen arkistosta jääluokkatodistusten numeroita ajalta 1.10.1992 - 31.12.2000. Edelleen tiedustelu koski sitä seikkaa, voitiinko toimistoinsinöörin kirjeellä muuttaa jäämaksuluokkamääräyksiä.

Liikenne- ja viestintäministeriön 27.9.2002 päivätystä kirjeestä ilmenee, että ministeriö oli sopinut Merenkululaitoksen kanssa, että ministeriölle raportoidaan työn edistymisestä kahden viikon välein.

Merenkululaitoksen 1.11., 21.11., 16.12.2002 ja 24.1.2003 päivätyistä kirjeistä liikenne- ja viestintäministeriölle ilmeni, että ministeriö oli saanut tiedot selvitystyön edistymisestä.

Liikenne- ja viestintäministeriö on 11.2.2003 päivätyllä kirjeellä antanut Merenkululaitokselle muun muassa ohjeen selvitystyön jatkamisesta ja ilmoittanut, että selvitystyöhön tulee varata riittävästi työvoimaa.

Kirjeellä 7.11.2003 liikenne- ja viestintäministeriö pyysi Merenkululaitosta selvittämään, mitkä luokituslaitokset olivat antaneet virheellisiksi osoittautuneita luokitustodistuksia.

Alusten konetehto ja konetehon merkitys

Liikenne- ja viestintäministeriö on liikennevaliokunnan 4.9.2002 päivättyyn kirjeeseen viitaten pyytänyt Merenkululaitokselta selvitystä 316 aluksesta, joiden konetehto tulisi selvittää.

Merenkululaitoksen 1.11.2002 päivätystä kirjeestä liikenne- ja viestintäministeriölle ilmenee, että Neuvostoliiton ja Venäjän merirekisteriin merkittyjen alusten kohtelu konetehon osalta on ollut erilainen kuin muiden luokituslaitosten kohdalla. Kirjeessä on esitetty perusteet menettelylle.

Jälkimaksatus

Liikennevaliokunnan 27.1.2001 päivätyn kirjeen mukaisesti liikenne- ja viestintäministeriö pyysi Merenkululaitokselta selvitystä toimenpiteistä, joilla varmistutaan siitä, etteivät jälkimaksatusta edellyttävät väylämaksut pääse vanhenemaan. Samassa yhteydessä Merenkululaitokselta pyydettiin selvitystä valtiolle tähän mennessä jälkimaksatuksessa kertyneen rahasumman suuruudesta sekä siitä, kuinka paljon jälkimaksatuksessa oli asioita vireillä. Kirjeessä pyydettiin myös selvitystä siitä, onko Merenkululaitos ryhtynyt kirjeessä lueteltujen alusten enintään kymmenen vuotta vanhojen virheellisesti määrättyjen väylämaksujen perintätoimiin. Kirjeessä tiedusteltiin myös, kuinka monta alusta Merenkululaitos on ilmoittanut Tullille jälkimaksatukseen 1.1.1990 alkaen.

Liikennevaliokunnan 11.5.2001 päivätyn kirjeen johdosta liikenne- ja viestintäministeriö kiinnitti edelleen huomiota siihen, voidaanko väylämaksujen jälkimaksatuksia periä ulosottoin.

Kirjeessä 11.2.2003 Merenkululaitokselle liikenne- ja viestintäministeriö huomautti, että selvitystyötä on jatkettava siten, että epäselvyyksistä johtuviin jälkimaksatuksiin päästään mahdollisimman pian ennen vanhentumisajan umpeutumista.

Maksunhuojennus

Merenkululaitoksen liikenne- ja viestintäministeriölle lähettämän, 29.10.2003 päivätyn kirjeen johdosta ministeriö katsoi kirjeessään 7.11.2003 Merenkululaitokselle, että laitoksen tulee huolellisesti varmistua kussakin yksittäistapauksessa siitä, että oikeudelliset edellytykset maksusta vapauttamiselle tai maksun alentamiselle ovat olemassa. Ministeriö antoi myös ohjeita maksunhuojennusasian oikeudelliseen tutkimiseen.

Jääluokasyvyyksen käänkösvirhe

Merenkululaitoksen pyysi 18.12.2003 päivätyllä kirjeellä liikenne- ja viestintäministeriön ohjetta lastiviivaan liittyvän käänkösvirheen huomioon ottamisessa väylämaksuseuraamuksissa ja menettelyssä. Ministeriö totesi kirjeessään 22.12.2003 Merenkululaitokselle, että laitos voi ilmoittaa asianomaisille varustamoille, että niiden tulee

pidättäytyä alustensa korjaamisesta aluksen jääluokan palauttamiseksi. Ministeriö totesi edelleen, että Merenkululaitos voi kohtuullistaa jälkimaksatuksia ja väylämaksua tapauskohtaisin perustein siihen saakka, kunnes esillä olevat jääluokka- ja väylämaksukysymyksiä koskevat perusratkaisut on tehty. Ministeriö ilmoitti ottavansa lopullisesti kantaa siihen, miten esillä olevat kysymykset on ratkaistava vasta sitten, kun se on saanut käyttöönsä kaikki asiaan liittyvät oikeudelliset ja muut selvitykset ja kannanotot sekä Merenkululaitoksen arviot niiden merkityksestä.

Tarkastuskertomusluonnoksessa antamassaan palautteessa liikenne- ja viestintäministeriö viittaa Merenkululaitoksen hankkimiin selvityksiin, joissa on tuotu esiin niin sanottu luottamuksen periaate sekä riski siitä, että Merenkululaitos joutuu korvausvastuuseen, mikäli jääluokkamääräysten suomenkielisen version mukaisesti toimineita ryhdytään kohtelemaan siten kuin he olisivat perusteetta toimineet Merenkululaitoksen antamien määräysten vastaisesti. Todettakoon, että tämän tarkastuskertomuksen luvussa 3.2.7 on selostettu ministeriön palautteessaan mainitsemien selvitysten sisältö siltä osin kuin ministeriö viittaa niihin palautteessaan. Merenkululaitoksen joulukuussa 2003 saamia selvityksiä on käsitelty myös luvussa 3.2.3.

Palautteessaan ministeriö ilmoittaa myös, että sen antaessa edellä mainitun ohjeen (22.12.2003) katsottiin, että Merenkululaitoksella oli ministeriöltä saamansa ohjeistuksen pohjalta sekä teknisen asiantuntemuksensa että resurssiansa puolesta paremmat edellytykset tehdä huojennuspäätökset kuin liikenne- ja viestintäministeriöllä, koska harkintavalta kustakin huojennuspäätöksestä perustui yksittäistapaukselliseen tekniseen arvioon esimerkiksi siitä, milloin kysymyksessä on vähäinen poikkeama jääluokkamääräyksistä.

Merenkululaitoksen työvoimaresurssit jääluokkien tarkistamisessa

Liikenne- ja viestintäministeriön 3.11.2000 päiväystä kirjeestä valtiovarainvaliokunnan liikennejaostolle ilmenee, että Merenkululaitos oli valvontaan liittyvässä kirjeenvaihdossa ilmoittanut, ettei laitoksella ole sellaisia resursseja, jotka mahdollistaisivat kaikkien epäilystenalaisten alusten jäämaksuluokan tarkastamisen.

Liikenne- ja viestintäministeriön 13.2.2001 päiväystä kirjeestä liikennevaliokunnalle ilmenee Merenkululaitoksen ilmoittaneen ministeriölle, että laitoksen resurssit eivät riittäneet edes kaikkien

Suomessa käyvien alusten jäämaksuluokkien tarkistamiseen ajantasaisesti.

Merenkulkulaitos oli 21.9.2001 päivätyssä kirjeessä ilmoittanut liikenne- ja viestintäministeriölle, ettei laitoksella ole käytössä sellaisia resursseja, jotka mahdollistaisivat 120 aluksen jäämaksuluokkatodistuksen poimimisen numeron perusteella arkistosta, jossa on noin 10.000 todistusta aakkosjärjestyksessä.

Merenkulkulaitos ilmoitti 24.1.2003 päivätyssä kirjeessä liikenne- ja viestintäministeriölle, että merenkulkuosastolla on yhdelle toimistoinsinöörille annettu tehtäväksi ”käydä läpi Eduskunnan liikennevaliokunnassa esillä olleissa luetteloissa olevat alukset, joilla epäillään olevan liian hyvä jääluokka”. Kirjeessä kerrottiin selvitystyön olevan käynnissä. Edistymisestä ja havaituista virheistä raportoidaan Merenkulkulaitokselle, joka tarkistaa havainnot ja toimittaa selvityksen ministeriölle.

Merenkulkulaitos on ilmoittanut tarkastaneensa alustietoja käynnissä olevan selvityksen yhteydessä luokituslaitosten tiedoista, erilaisista vuosikirjoista sekä laivojen piirustusten ja teräspainojen perusteella. Liikenne- ja viestintäministeriö painotti kirjeessä 11.2.2003 sitä, että Merenkulkulaitoksen on varattava riittävät resurssit selvitystyöhön vuoden 2003 aikana.

4 TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT

Tarkastuksessa oli kolme pääkysymystä. Niistä ensimmäinen kuului: **Kuinka hyvin Merenkululaitos on valvonut jääluokan ja väylämaksun oikeellisuutta?**

Vuoden 2002 sekä aikaisemman väylämaksulainsäädännön mukaan väylämaksujen oikeellisuuden valvonta ei suppeasti tarkasteltuna kuulunut Merenkululaitoksen tehtäviin, koska väylämaksupäätöksen tekeminen ja väylämaksun kantaminen kuuluvat Tullilaitokselle.

Väylämaksupäätöksen tekeminen tapahtuu matemaattisesti tiettyjen asiakirjatietojen perusteella. Menettely on täysin kaavamainen, eikä Tullilaitoksella ole väylämaksupäätöksen teossa päätöksenteolle usein ominaista harkintavaltaa. Vuoden 2002 lainsäädännön mukaan väylämaksun suuruus määräytyi aluksen jääluokan, eli aikaisemman lainsäädännön mukaisen jäämaksuluokan, ja aluksen nettovetoisuuden mukaan. Maksun suuruudelle ratkaiseva tekijä oli ja on edelleen aluksen saama jääluokka.

Aluksen jääluokan määrittäminen ja jääluokkatodistuksen antaminen kuuluvat Merenkululaitoksen tarkastajalle tai laitoksen valtuuttamalle tarkastajalle. Jääluokan ja siitä annettavan todistuksen valvonta kuuluu Merenkululaitokselle. Jääluokkien myöntämispäätöksen tekopaikkana on se satama, johon alus on saapunut. Päätös tehdään laivan esittämien asiakirjojen perusteella. Tarkastusta koskeneena ajanjaksona päätöksentekijällä ei ollut mahdollisuuksia tarkistaa laiva-asiakirjojen todenperäisyyttä päätöksentekopaikalla. Tarkastusviraston saaman käsityksen mukaan menettely on ollut riittävän nopea ja tarkoituksenmukainen.

Merenkululaitoksen omien ja laitoksen valtuuttamien tarkastajien toiminnan muodollisena valvontakeinona toimii myös muutoksenhaumenettely. Sen käyttö on tarkastusviraston saaman käsityksen mukaan jäänyt varsin vähäiseksi. Se, että Merenkululaitos tarkastaa myöntämispäätökset ja niiden perusteena olevat asiakirjat, on samalla yksi keino valvoa tarkastajien työtä. Merenkululaitos on

myös järjestänyt kaikille tarkastajille koulutusta vuosina 2000 - 2003.

Jäämaksuluokka- ja jääluokka-asiakirjojen jälkikäteinen tarkastaminen on suoritettu ja suoritetaan edelleen Merenkululaitoksen alusturvallisuudesta vastaavassa yksikössä, jossa näihin tarkastuksiin on riittävä asiantuntemus ja tarpeelliset tekniset mahdollisuudet. Tarkastusjakson loppupuolella sitä varten on myös ollut riittävä henkilöstö.

Vuonna 2003 kaikki jääluokkatodistukset uusittiin. Tässä yhteydessä Merenkululaitokseen toimitettiin ja sinne arkistoititiin jäljennökset niistä laiva-asiakirjoista, joihin jääluokka perustuu. Merenkululaitoksella on siten käytössään jääluokkatodistusten ja laiva-asiakirjojen tietojen seuranta ja valvontaa varten tarvittava perusaineisto. Työvoiman tarvetta on tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan kuitenkin seurattava, jotta resurssien kohdentaminen on asianmukainen tehtävien ympärivuotiseen hoitamiseen.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan jääluokkien myöntämispäätösten teko ja päätöksenteon valvonta olivat tarkastusajanjakson päättyessä tarkoituksenmukaisesti järjestettyjä.

Toinen tarkastuksen pääkysymys kuului: **Mihin toimenpiteisiin on ryhdytty liian pieninä perittyjen maksujen saamiseksi?** Seuraavassa käsitellään ensiksi jääluokkamääräyksissä ollutta käänkövirhettä ja tämän jälkeen kysymystä yleisesti.

Jääluokkamääräyksissä ollut kielivirhe

Merenkululaitos on hyväksynyt uudet jääluokkamääräykset vuonna 1985. Kokonaisuudessaan se on julkaissut ne vuonna 1986 samanaikaisesti englanniksi, ruotsiksi ja suomeksi. Erikielisten tekstien välillä on ollut ero, jonka seurauksena alus on suomenkielisen tekstin perusteella saanut eräissä tapauksissa paremman jääluokan kuin englannin- tai ruotsinkielisen tekstin perusteella. Ero on vaikuttanut myös jossain määrin aluksen lastauskykyyn, joka on ollut jonkin verran suurempi suomenkielisten kuin englannin- tai ruotsinkielisten määräysten mukaan. Tarkastuksessa saadun selvityksen perusteella erolla ei ollut sanottavaa vaikutusta alusten rakentamiskustannuksiin. Useimmissa tapauksissa virhe on ollut se, että rakennettu jäävahvistus ei ole ulottunut tarpeeksi korkealle. Merenkululaitos ei ole havainnut, että se olisi heikentänyt alusturvallisuutta.

Sama ero erikielisten tekstien välillä säilyi Merenkululaitoksen uusissa jääluokkamääräykset vuonna 2002.

Tarkastuksen perusteella asia on katsottava kielivirheeksi, koska tarkoituksena oli laatia yhteiset säännöt Suomelle ja Ruotsille ja koska Merenkulkuhallituksen ja Ruotsin Sjöfartsverketin välisessä kirjeenvaihdossa, joka koski määräysten uudistamista, oli käytetty termejä "Fresh Water Load Line in Summer" ja "Fresh Water Timber Load Line in Summer" ja koska vastaavissa Ruotsin Sjöfartsverketin julkaisemissa määräyksissä oli alusta lähtien käytetty "suolatonta vettä" vastaavia määreitä sekä ruotsin- että englanninkielisissä teksteissä.

Luokituslaitokset ovat ottaneet suomalais-ruotsalaisten jääluokkamääräysten tekniset määräykset omiin sääntöihinsä englannin- tai ruotsinkielisistä jääluokkamääräyksistä. Merenkululaitoksen syyskuussa 2003 esittämän arvion mukaan yli 100 alusta on rakennettu hieman epätarkasti siten, että ne eivät täysin täytä niitä vaatimuksia, joiden mukaisen jääluokkatodistuksen ne olivat saaneet. Jääluokkamääräysten suomalaista versiota ovat voineet käyttää ainoastaan suomalaiset telakat ja suunnittelutoimistot, mutta tällöinkin luokituslaitokset ovat tarkastaneet suunnitelmat jääluokkamääräysten englannin- tai ruotsinkielisten tekstien pohjalta.

Tarkastuksessa ei havaittu, että Merenkululaitos olisi selvittänyt luokituslaitosten vastuuta tapauksissa, joissa luokituslaitokset ovat hyväksyneet sellaisia suunnitelmia, jotka eivät ole täyttäneet jääluokkamääräysten ja samalla laitosten omien sääntöjen vaatimuksia. Vuosien 1985 ja 2002 jääluokkamääräyksistä voi myös havaita, ettei Suomessa tuolloin noudatettu menettelyä, jonka mukaan jääluokka voitaisiin vahvistaa jääluokkamääräysten mukaista korkeammaksi, vaikka aluksella on muutoin tätä luokkaa vastaava turvallisuustaso.

Merenkululaitos oikaisi edellä mainitun kielivirheen 25.11.2003. Merenkululaitos oli tätä ennen kirjeessään 10.11.2003 laivanselvittäjille, varustamoyhdistyksille ja luokituslaitoksille ilmoittanut muun ohella, että aluksen on täytettävä jääluokkaan vaadittavat tekniset ominaisuudet kokonaan ja että tämä merkitsee alusten rakenteiden korjaamista, lastiviivamuutoksia tai muita teknisiä toimenpiteitä niillä aluksilla, joilla on todettu tässä tarkoitettuja teknisiä poikkeamia.

Vuoden 2002 väylämaksulain 28 §:n nojalla Merenkululaitos voi laissa sanotuin edellytyksin muun ohella myöntää yksittäista-

pauksessa alennuksen väylämaksusta. Säännöksen nojalla liikenne- ja viestintäministeriö voi ottaa muun muassa maksunalennusta koskevan asian ratkaistavakseen, jos asia on periaatteellisesti tärkeä.

Merenkulkulaitos oli 18.12.2003 pyytänyt liikenne- ja viestintäministeriötä ohjeistamaan laitosta uudelleen alusten jääluokan palauttamiseksi tarvittavien korjausvaatimusten sekä jälkimaksatusten ja väylämaksujen kohtuullistamisen osalta. Ministeriön vastauksen 22.12.2003 mukaan Merenkulkulaitos voi ilmoittaa asianomaisille varustamoille, että niiden tulee pidättäytyä alustensa korjaamisesta jääluokan palauttamiseksi ja että Merenkulkulaitos voi kohtuullistaa jälkimaksatuksia tapauskohtaisin perustein siihen saakka, kunnes nyt esillä olevia jääluokka- ja väylämaksukysymyksiä koskevat perusratkaisut on tehty.

Merenkulkulaitos on tiedottanut liikenne- ja viestintäministeriön edellä mainitusta päätöksestä 23.12.2003 päivätyllä tiedotteellaan laivanselvittäjille ja varustamoille.

Merenkulkulaitos oli tekemänsä selvityksen mukaan tehnyt ajanjaksolla 2002 - 15.5.2006 Tullille kaikkiaan 291 jälkiperintäpyyntöä. Hakemusten perusteella huojennus jälkimaksatukselle on myönnetty 123 tapauksessa. Merenkulkulaitos on peruuttanut 98 jälkiperintäpyyntöä. Kielteisiä päätöksiä maksunhuojennushakemuksiin on tehty 46. Huojennuksista 122 kattoi jälkimaksatuksen kokonaisuudessaan ja 1 osittain. Maksunhuojennushakemuksia jätettiin tekemättä 23 tapauksessa ja ratkaisematta oli jakson päättyessä (15.5.2006) 1 hakemus. Merenkulkulaitoksen mukaan maksunhuojennuspäätöksistä 33 on tehty vuonna 2003 ja 72 vuonna 2004. Valituksia hallinto-oikeuksiin on Merenkulkulaitoksesta kerrotun mukaan tehty "toista sataa". Yhtään valitusta ei laitoksen tiedon mukaan ollut ratkaistu 25.8.2006 mennessä. Osa valituksista on ollut vireillä pari vuotta. Merenkulkulaitoksen arvion mukaan edellä tarkoitettut maksunhuojennuspäätökset merkitsevät rahallisesti noin 64 miljoonaa euroa. Kielteisten päätösten rahallinen yhteisarvo on noin 2,6 miljoonaa euroa. Näiden summien suuruus ei ole lopullinen eikä tarkka.

Merenkulkulaitoksella on tarkoitus jatkaa kohtuullistamisratkaisuja väylämaksujen ja niiden jälkimaksatusten tekemisestä noudattamiensa linjausten mukaisesti aina vuotta 2005 koskeviin ratkaisuihin saakka. Tarkastusvirastolla ei ole huomauttamista tähän menettelyyn. Tarkastusvirasto perustelee kantaansa hallinnolta edellytettävällä korkealla luotettavuudella ja sillä, että vuoden 2006 alussa

voimaantulleeseen lainsäädäntöön sisältyy niin sanottu vastaavuusperiaate. Sen mukaisesti alus, joka on hyväksytty toisen Euroopan unionin jäsenvaltion, Turkin tai Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion sääntöjen mukaan, rinnastetaan alukseen, joka täyttää Merenkululaitoksen antamat jääluokkamääräykset, sillä edellytyksellä, että näiden sääntöjen perusteella saavutetaan vastaava turvallisuustaso.

Tarkastusvirasto toteaa, että väylämaksulain 28 §:n nojalla liikenne- ja viestintäministeriö voi ottaa muutoin Merenkululaitoksen päättävältäan kuuluvan maksun alennusta tai vapautusta koskevan asian ratkaistavakseen, jos asia on periaatteellisesti tärkeä. Liikenne- ja viestintäministeriö ei ole menetellyt näin, vaan antanut Merenkululaitokselle ohjeen tällaisen asian ratkaisemiseksi.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan tapauksissa, joissa alusten rakentamisessa on käytetty vuoden 1985 jääluokkamääräyksiä englannin- tai ruotsinkielistä versiota, ei voida vedota luottamuksen suojan periaatteeseen, jos rakentamisessa ei ole noudatettu vuoden 1985 jääluokkamääräysten englannin- tai ruotsinkielistä versiota, vaan vuoden 1971 jääluokkamääräyksiä, jotka syväyksen osalta vastasivat vuoden 1985 jääluokkamääräysten suomenkielistä versiota. Luottamuksen suojaan väylämaksun määrittelyssä voidaan vedota vain silloin, kun aluksen rakentaminen on tapahtunut vuoden 1985 jääluokkamääräysten suomenkielisen version perusteella.

Ottaen huomioon edellä sanottu, huojennusten vuoden 2003 loppupuolella arvioitavissa ollut suuruus sekä edellä selostettu väylämaksulain 28 §:ään sisältyvä säännös olisi tarkastusviraston mielestä ollut asianmukaista, että liikenne- ja viestintäministeriö olisi ottanut maksunhuojennusta koskevan asian käsiteltäväkseen tai että olisi määrätty väylämaksuasetuksen (719/2002) 1 tai 2 §:n mukainen väylämaksu tapauksissa, joissa ei ole perustetta luottamuksen suojaan.

Yleistä

Tarkastuksessa todettiin, että Merenkululaitoksessa on selvitetty aikaisemman lainsäädännön perusteella vuodesta 1992 lähtien annettuja jäämaksuluokkatodistuksia. Selvitykset ovat perustuneet otoksiin.

Merenkululaitos on selvittänyt mahdollisuuksia periä väylämaksulainsäädännön mukaan vanhentuneita väylämaksuja yleisten

vanhenemissäännösten perusteella ulosottotoimin. Tämä ei ole mahdollista, vaan periminen voidaan tehdä vain väylämaksulainsäädännössä säädetyn menettelyn mukaisesti.

Tarkastuksessa kävi ilmi, että Merenkululaitos ei ole ratkaissut jälkimaksatusasioita tasaisesti ympäri vuoden. Vireillepano Tullilaitoksessa on ruuhkautunut vuoden kahteen viimeiseen kuukauteen. Menettelyllä on tarkastusviraston käsityksen mukaan vaikeutettu Tullin toimintaa ja ainakin periaatteessa vaarannettu väylämaksujen jälkimaksatuksen toteuttamista. Jälkimaksatusasioiden loppuvuosi-painotteinen vireilletulo Tullilaitoksessa osoittaa sen, että Merenkululaitoksen päätöksenteko jälkimaksatusmenettelyn käynnistämässä ei ole toiminut asianmukaisella tavalla.

Kolmas pääkysymys kuului: Millä tavoin liikenne- ja viestintäministeriö on valvonut Merenkululaitoksen toimintaa?

Liikenne- ja viestintäministeriön Merenkululaitokseen ja väylämaksuihin kohdistunut omatoiminen valvonta on ollut niin ennen vuotta 2000 kuin sen jälkeenkin tavanomaista. Se on kohdentunut väylämaksuissa taloudellisiin tuottoihin Merenkululaitokselle ja tuottojen riittävyteen kattamaan väylänpidosta aiheutuneet kustannukset. Valvonta on tapahtunut ensisijaisesti tulosohjauksen yhteydessä.

Vuosina 2000 - 2003 valvonta oli tavanomaista huomattavasti intensiivisempää ja kohdistui yksityiskohtiin, jotka liittyivät jäämaksuluokan määräämiseen ja siihen liittyviin alusteknisiin yksityiskohhtiin. Valvonta johtui liikennevaliokunnan sekä eräitten kansanedustajien esillenostamista kysymyksistä. Tarkastuksessa ei havaittu, että ministeriö olisi oma-aloitteisesti pyytänyt Merenkululaitokselta selvityksiä tai suorittanut muita valvontatoimenpiteitä. Valvonnan tarkoituksena oli taloudellisten vahinkojen suuruuden selvittäminen ja mahdollisten vahinkojen vähentäminen jälkeinpäin tapahtuvan perintämenettelyn avulla.

LÄHTEET

1. Lainsäädäntö

Suomen perustuslaki (731/1999)

Suomen Hallitusmuoto (94/1919)

Hallintolainkäyttölaki (586/1996)

Hallinto-oikeuslaki (430/1999)

Laki alusten jääluokista ja jäänmurtaja-avustuksesta (1121/2005)

Laki alusturvallisuuden valvonnasta (370/1995)

Laki Merenkululaitoksesta (939/2003)

Laki Merenkululaitoksesta (13/1990)

Laki Tullilaitoksesta (228/1991)

Laki valtioneuvostosta (175/2003)

Laki valtioneuvostosta (78/1922)

Tullilaki (1466/1994)

Väylämaksulaki (1122/2005)

Väylämaksulaki (708/2002)

Väylämaksulaki (1028/1980)

Asetus alusten katsastuksesta (1123/1999)

Asetus helpotuksesta Saimaan kanavan ja vesistöalueen väylämaksuihin (203/1981)

Asetus Merenkululaitoksesta (1249/1997)

Asetus Tullilaitoksesta (371/1991)

Valtioneuvoston asetus Merenkululaitoksesta (981/2003)

Valtioneuvoston asetus Tullilaitoksesta (1171/2002)

Valtioneuvoston asetus väylämaksusta (719/2002)

Valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003)

Valtioneuvoston ohjesääntö (1522/1995)

Väylämaksuasetus (1016/1983)

Liikenne- ja viestintäministeriön työjärjestys (774/2000)

Euroopan unioni

Neuvoston asetus (ETY) N:o 4055/1986 palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen soveltamisesta jäsenvaltioiden väliseen meriliikenteeseen sekä jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden väliseen meriliikenteeseen

2. Muut

Liikenneministeriön työjärjestys 17.10.1997

Merenkululaitoksen työjärjestykset

Annettu	Voimaan
31.12.1997	01.01.1998
22.04.1998	01.05.1998
10.11.1999	15.11.1999
01.10.2001	01.10.2001
28.02.2003	01.03.2003
29.12.2003	01.04.2004

Merenkulkuosaston työjärjestykset ja pysyväismääräykset

Merenkulkuosaston työjärjestys	22.12.1997	01.01.1998
Merenkulkuosaston työjärjestys	22.05.1998	22.05.1998
Merenkulkuosaston pysyväismääräys	11.12.2000	11.12.2000
Merenkulkuosaston pysyväismääräys	27.08.2002	01.09.2002
Merenkululaitoksen pysyväismääräys	09.01.2004	09.01.2004

Eduskunnan liikennevaliokunnan kirjeet liikenne- ja viestintäministeriölle

27.01.2001
22.02.2001
11.05.2001
29.05.2001
04.09.2002

Liikenne- ja viestintäministeriön kirjeet

25.04.2000 eduskunnan liikennevaliokunnalle
03.11.2000 eduskunnan valtiovarainvaliokunnan liikennejaostolle
13.02.2001 eduskunnan liikennevaliokunnalle
09.03.2001 eduskunnan liikennevaliokunnalle
21.05.2001 eduskunnan liikennevaliokunnalle
26.09.2001 eduskunnan liikennevaliokunnalle
30.08.2002 eduskunnan liikennevaliokunnalle
27.09.2002 eduskunnan liikennevaliokunnalle
15.10.2002 eduskunnan liikennevaliokunnalle
01.11.2002 eduskunnan liikennevaliokunnalle
11.02.2003 Merenkululaitokselle
07.11.2003 Merenkululaitokselle
19.11.2003 eduskunnan liikennevaliokunnalle
04.12.2003 Merenkululaitokselle
04.12.2003 eduskunnan liikennevaliokunnalle
22.12.2003 Merenkululaitokselle
31.12.2003 Merenkululaitokselle

Merenkululaitoksen kirjeet

18.05.2001 liikenne- ja viestintäministeriölle
21.09.2001 liikenne- ja viestintäministeriölle
21.08.2002 liikenne- ja viestintäministeriölle
26.09.2002 liikenne- ja viestintäministeriölle
27.09.2002 liikenne- ja viestintäministeriölle
14.10.2002 liikenne- ja viestintäministeriölle
21.11.2002 liikenne- ja viestintäministeriölle
16.12.2002 liikenne- ja viestintäministeriölle
24.01.2003 liikenne- ja viestintäministeriölle
29.10.2003 liikenne- ja viestintäministeriölle
10.11.2003 laivanselvittäjille, varustamoyhdistyksille sekä
luokituslaitoksille
04.12.2003 liikenne- ja viestintäministeriölle
18.12.2003 liikenne- ja viestintäministeriölle

Merenkululaitoksen sisäinen tarkastus

Jäämaksuluokkamääräykset ja väylämaksut 14.6.2000

Väylämaksu. Väylämaksulain toimeenpano ja valvonta. 14.6.2000

Väylämaksulain toimeenpano ja sen sisäinen valvonta. Tarkastus-
muistio ST/10/01/2002. 26.11.2002

Muistiot

Merenkululaitoksessa 21.8.2003 päivätty muistio luokituslaitosko-
koustä 26.8.2003 varten

Merenkululaitoksessa laadittu muistio 1.12.2003/PH. Vuoden
1985 jääluokkamääräykset ja suomennusvirhe

Merenkululaitos 31.12.2003/jh. Muistio jääluokkakäsymysten sel-
vittämiseksi

3. Haastattelut (haastateltavien lukumäärä sulussa)

11.03.2004 Merenkululaitos (1)
15.03.2004 Merenkululaitos (1)
18.03.2004 Merenkululaitos (3)
19.03.2004 Merenkululaitos (2)
05.04.2004 Merenkululaitos (2)
16.11.2004 liikenne- ja viestintäministeriö (2)
02.12.2004 Tullihallitus (2)

Vuodesta 2003 lukien ilmestyneet toiminnantarkastuksen tarkastuskertomukset

- 42/2003 Lähialueyhteistyöhankkeet
- 43/2003 Monitoimimurtajien hankinta ja kaupallinen toiminta
- 44/2003 Laki yritystoiminnan tukemisesta
– *pk-yritysten kehittämishankkeet*
- 45/2003 Suomen valtion maksuliikehankinta
- 46/2003 Tulosojaus Suomen kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä
- 47/2003 Määrärahojen alueellinen jakaminen
- 48/2003 Yhteiskunnallista erityistehtävää toteuttavien valtion-
yhtiöiden omistajaohjaus
- 49/2003 Verohallinnon systeemyön ja atk- konsultointipalvelu-
jen hankinnat
- 50/2003 Puolustushallinnon tukitoimintojen ulkoistamisen tila
helmikuussa 2003
- 51/2003 Sektoritutkimustoiminnan ohjaus ja rahoitus sosiaali- ja
terveysministeriön hallinnonalalla
- 52/2003 Valtiovarainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusrap-
portointi eduskunnalle
- 53/2003 Vesihuollon tukeminen
– *valtion osallistuminen vesihuollon järjestämiseen*
- 54/2003 Raja- ja merivartioiden rekrytointi ja koulutus
- 55/2003 Siviilipalvelus
- 56/2003 Tutkijakoulujen toiminta
- 57/2003 Alueelliset kuljetustuet
- 58/2003 Tilastokeskuksen palveluhankinnat
- 59/2003 Fyysinen tietoturvallisuus sosiaali- ja terveysministeriön
hallinnonalalla
- 60/2003 Joukkoliikennepalvelujen hankinnat
- 61/2003 Pelastustoimen kehittämishanke
- 62/2003 Valtakunnansyyttäjänviraston toiminta
- 63/2003 Maatilarakentamisen ja konehankintojen tukeminen
- 64/2003 Arktisen keskuksen näyttelytoiminta
- 65/2003 Ministeriöiden ohjaus eräissä Kansaneläkelaitoksen
toimeenpanemissa sosiaaliturvaetuuksissa
- 66/2003 Ympäristötukien vaikuttavuus
– *energiatuet ympäristönsuojelun välineenä*
- 67/2004 Säteilyn käytön valvonta

- 68/2004 Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa
- 69/2004 Tuoteturvallisuusvalvonta
- 70/2004 Lentolisäjärjestelmä ja yhteyslentotoiminta Puolustusvoimissa
- 71/2004 Lasten ja nuorten psykiatrian valtionavustusmenettely
- 72/2004 Finpro ry:n toiminta
- 73/2004 Hansel Oy:n rakennejärjestelyt ja yhtiö osana valtion hankintatoimen strategiaa
- 74/2004 Ulkomaalaisviraston toiminta
– lähinnä toimintaprosessien näkökulmasta tarkasteltuna
- 75/2004 Geodeettisen laitoksen toiminta
- 76/2004 Viranomaistoiminta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa
- 77/2004 Korruptio
– riski kahdenvälisen kehitysyhteistyön tuloksellisuudelle
- 78/2004 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 79/2004 Oikeusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 80/2004 Valtion ydinjätehuoltorahasto
- 81/2004 Kansanopistojärjestelmä
- 82/2004 Innovatiivisten toimien alueelliset ohjelmat
- 83/2004 Valtion liikelaitoksia koskeva tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 84/2004 Resurssien käytön tuottavuuden hallinta
- 85/2004 Alkoholivalvonta
- 86/2004 Tutkimus- ja kehittämistoiminta liikenne- ja viestintäministeriössä
- 87/2004 Jäteverotus
- 88/2004 Valtionavustuslain ohjausvaikutus
- 89/2004 Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä
- 90/2004 Kansallisen metsäohjelman toimeenpano
- 91/2004 Luonnonmukaisen tuotannon tukeminen
- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkais-tarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus
- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimilahankkeet
- 94/2005 Nuorisotoiminnan tukeminen

- 95/2005 Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat
– *puitesopimus*
- 96/2005 Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa
- 97/2005 Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset
- 98/2005 Verosaatavien perinnän tehokkuus
- 99/2005 Korruption vastaisten mekanismien soveltamista käytännön kehitysyhteistyössä
- 100/2005 Hirvikannan säätelyjärjestelmä
- 101/2005 Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta
- 102/2005 Valtion asuntorahaston ulkoinen varainhankinta vuosina 1998 – 2003
- 103/2005 Ammatillisen koulutuksen kannustusraha
- 104/2005 Asuntomarkkinatiedon tuottaminen ja hyödyntäminen
– *kuntien asuntomarkkinaselvitykset asumisen tarjontatukien suuntaamisessa*
- 105/2005 Puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 106/2005 Keksintötoiminnan edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten käyttö
- 107/2005 Ympäristöministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 108/2005 Terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuus
- 109/2005 Työvoimatoimistojen tehtävät työttömyysetuuksien hallinnoinnissa ja valvonnassa
- 110/2005 Ulosoton tietojärjestelmähanke
- 111/2005 Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio
- 112/2005 Työllistämistukien työllisyysvaikutukset
- 113/2005 Maatalouden ympäristötuen erityistuet
- 114/2005 Maanmittauslaitoksen maanmittaustoimitukset
- 115/2005 Kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntäminen ja käyttö
- 116/2005 Työhyvinvointi valtionhallinnossa
- 117/2006 Raha-automaattivastukset kansansairauksien ennaltaehkäisyyn
- 118/2006 Valtion televisio- ja radiorahasto
- 119/2006 Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaalihankinnoissa
- 120/2006 Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa

- 121/2006 Yritystukien vaikutusten pysyvyys
- 122/2006 EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely
– *erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin kannalta*
- 123/2006 Kuntien yhdistymisavustukset
- 124/2006 Ammatilliset erikoisoppilaitokset ja niiden käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmä
- 125/2006 Käräjäoikeuksien tulosohtaus ja johtaminen
- 126/2006 Teiden kunnossapito tielaitosuudistuksen jälkeen
- 127/2006 Verotuksen yhdenmukaisuuden edistäminen verohallinnossa
- 128/2006 Valtion osakkuusyhtiöt ja valtio vähemmistöomistajana
- 129/2006 Viranomaisten valvottavilta perimät valvontamaksut
- 130/2006 Sisäasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 131/2006 Työministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 132/2006 Suomen Kansallisteatterin peruskorjaus
- 133/2006 Kanatalouden tuotannonrajoitustoimet
- 134/2006 Maakunnan liittojen rooli
– *maakunnan kehittämisrahan sitomattoman osan käyttö*
- 135/2006 Ympäristöministeriön harkinnanvaraiset valtionavustukset Vapaa Vuotos -liikkeelle
- 136/2006 Kouluterveydenhuollon laatusuositus
– *suosituksen ohjausvaikutukset kuntien toimintaan*
- 137/2006 Budjettituki Tansanialle
- 138/2006 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen epäsäännönmukaisuuksien ilmoittamisenmenetelmästä
- 139/2006 Turvapaikkamenettely
– *turvapaikkaprosessin, turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja pakolaisten kotouttamisen toiminnallinen kokonaisuus*
- 140/2007 Natura 2000 -verkoston valmistelu
- 141/2007 Verotuet
– *tilivelvollisuuden toteutuminen*
- 142/2007 Paikallisen yhteistyön määrärahan tarkastus
- 143/2007 Virkamatkustaminen
– *ohjausjärjestelmät ja taloudellisuus*
- 144/2007 Jääluokat ja väylämaksut

Valtiontalouden tarkastusvirasto
Annankatu 44, PL 1119
00101 HELSINKI
Puhelin (09) 4321
Telekopio (09) 432 5820
Kotisivu <http://www.vtv.fi>

ISSN 1238-0296