

Heikki Hannula

KOTIMAANLIIKENTEEN MATKUSTAJA-ALUKSIA KOSKEVIEN  
SÄÄDÖSTEN SEURANTA JA SÄÄDÖSVALMISTELUUN  
VAIKUTTAMINEN

Tekniikan ja merenkulun koulutusohjelma

2014

KOTIMAANLIIKENTTEENMATKUSTAJA-ALUKSIA KOSKEVIEN  
SÄÄDÖSTEN SEURANTA JA SÄÄDÖSVALMISTELUUN VAIKUTTAMINEN

Hannula, Heikki  
Satakunnan ammattikorkeakoulu  
Tekniikan ja merenkulun koulutusohjelma  
Marraskuu 2014  
Ohjaaja: Roos, Ninna  
Sivumäärä: 43  
Liitteitä: 1

Asiasanat: kotimaan matkustaja-alusliikenne, säädösvalmistelu, lobbaus, turvallisuuskulttuuri

---

Opinnäytetyön aiheena oli selvittää millä tavoin kotimaan matkustaja-alusyrittäjät voivat osallistua heitä koskevan lainsäädännön laadintaan. Työ perustuu aikaisempaan lainsäädäntötutkimukseen, kotimaan matkustaja-alusliikenteen turvallisuusselvityksiin, Liikenteen turvallisuusvirasto Trafin julkaisuihin, Trafin järjestämiin tilaisuuksien materiaaliin, kotimaan matkustajalaivayhdistyksen edustajan haastatteluun sekä edellä mainitun aineiston perusteella tehtyihin empiirisiin päätelmiin.

Työssä esitellään keskeiset lainsäädännön instituutiot, lainsäädännön syntyprosessit, aikaisemman tutkimuksen havainnot sidosryhmävaikuttamisesta sekä pyritään selvittämään miten sidosryhmävaikuttaminen toimii kotimaan matkustaja-alusyrittäjien kohdalla.

Keskeisenä havaintona voidaan todeta, että kotimaan matkustaja-alusyrittäjien keskeinen kosketuspinta lainsäädäntötyöhön on Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi. Työssä tuodaan lisäksi esille, ettei yhteistyö ja vuorovaikutus Trafin ja kotimaan matkustaja-alusyrittäjien välillä toimi kaikilta osin parhaalla mahdollisella tavalla.

# STAKEHOLDER PARTICIPATION IN THE LAW-DRAFTING CONCERNING THE INLAND TRAFFIC PASSENGER VESSELS

Hannula, Heikki

Satakunnan ammattikorkeakoulu, Satakunta University of Applied Sciences

Degree Programme in Technic and maritime

November 2014

Supervisor: Roos, Ninna

Number of pages: 43

Appendices: 1

Keywords: inland passenger ship traffic, regulation preparation, lobbying, safety culture

---

The purpose of this thesis was to study how Finnish ship-owners who operate in inland traffic, can participate in law-drafting as a stakeholder. This thesis is based on earlier law-drafting studies, safety studies of the inland passenger ship accidents, publications of the Finish transport safety agency Trafi, interview of the executive director of the Suomen matkustajalaivayhdistys ry the association that represents Finnish inland passenger ship owners and to empiric conclusions made from that data.

The study presents the essential institutions of law-drafting, the ways the law is formed, previous studies and pursues to discover stakeholder participation in law-drafting from the perspective of the ship-owners who operate in inland traffic.

As a main finding can be stated that the central contact surface of the ship-owners who operate in inland traffic to the law-drafting is exclusively Trafi. Another finding is that the co-operation between Trafi and ship-owners who operate in inland traffic, does not at all parts work in the best possible way.

## SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	5
2	TYÖN TEOREETTISET LÄHTÖKOHDAT.....	7
3	VAIKUTTAMINEN PÄÄTÖKSENTEKOON.....	7
3.1	Päätöksenteko.....	7
3.1.1	Rationaalisen päätöksenteon teoria.....	8
3.1.2	Kognitiiviset rajoitteet huomioivat päätöksenteon teorit.....	9
3.2	Lobbaus.....	11
3.3	Korporatismi.....	13
4	LAINSÄÄDÄNTÖTYÖ JA ETUJÄRJESTÖT.....	14
4.1	IMO.....	14
4.2	Euroopan unioni.....	14
4.2.1	EU-lainsäädännön rakentuminen.....	15
4.2.2	Euroopan unionin säädöshankkeiden käsittely Suomessa.....	16
4.2.3	Etujärjestöjen vaikutusmahdollisuudet lainsäädöntötyöhön.....	16
4.3	Kansallinen taso – Suomi.....	18
4.3.1	Merenkulkuun vaikuttavat kansalliset instituutiot.....	18
4.3.2	Suomalaisen lainsäädännön rakentuminen.....	21
4.3.3	Etujärjestöjen osallistumismahdollisuudet kansalliseen lainvalmisteluun.....	23
5	KOTIMAAN MATKUSTAJA-ALUSLIIKENNE.....	26
5.1	Kotimaan matkustaja-alusten liikennealueet.....	27
5.2	Kotimaan matkustaja-aluksia koskevat keskeiset säädökset.....	28
5.2.1	EU-säätely.....	29
5.2.2	Kansallinen säätely.....	31
5.3	Kotimaan matkustaja-alusliikenteen turvallisuus.....	32
6	KOTIMAAN MATKUSTAJA-ALUSYRITTÄJIEN VAIKUTUSMAHDOLLISUUDET LAINVALMISTELUUN.....	36
6.1	Merenkulun lainsäädännön säädösprosessit ja sidosryhmien rooli.....	36
6.2	Kotimaan matkustajalavayhdistys – etujärjestön näkemys säädösvalmistelusta.....	38
6.3	Toimijoiden vastuullisuus ja säätelytarve.....	40
7	JOHTOPÄÄTÖKSET.....	41
	LÄHTEET.....	44
	LIITTEET	

## 1 JOHDANTO

Vuoden alusta 2013 tuli voimaan uudet alusturvallisuusmääräykset. Näiden määräysten säädösperustana on vuonna 2010 voimaan tullut ns. alusturvallisuuslaki eli laki aluksen teknisestä turvallisuudesta ja turvallisesta käytöstä (1686/2009). Uudet alusturvallisuusmääräykset sisältävät huomattavia muutoksia alusten rakenteeseen ja turvallisuusvarusteisiin. Näiden muutosten toteuttaminen vaatii runsasta taloudellista panostusta ja niillä on siten merkittävä vaikutus kotimaan matkustaja-alusliikenteen tulevaisuuteen. Kotimaanliikenteessä toimivien varustamoiden edustajat puhuvat jopa alan kuolemasta.

Alusperin tarkoitukseni oli selvittää opinnäytetyössä uusien alusturvallisuusmääräysten vaikutukset Höyrylaivaosakeyhtiö s/s Ukkopekan ja Herrankukkaro oy:n aluksille sekä esittää suunnitelma määräysten käytäntöön panemiseksi. Toisena tutkimusongelmana oli selvittää se ketju, jonka kautta kansallista merenkulun lainsäädäntöä luodaan. Ajatus tähän syntyi havainnostani, että kotimaan matkustaja-alusyrittäjät kokevat heitä koskevan sääntelyn tulevan puun takaa. Laivureiden puheiden perusteella kotimaan matkustaja-alusyrittäjiä ja koko alaa viedään kuin pässiä narusta.

Uusien sääntöjen runsaslukuisuus ja teknisten yksityiskohtien tarkat määrittely antoivat osviittaa, ettei uusien määräysten vaatimien muutostöiden kartoittaminen tulisi olemaan helppoa. Erityisesti alusten rakennetta ja paloturvallisuutta koskevat määräykset sisältävät erittäin yksityiskohtaisia vaatimuksia, joiden toteuttamistavan tai toteuttamisen mahdollisuuden selvittäminen vanhassa aluksessa vaatii huomattavan paljon työtä. Vakava kysymys on myös onko määräyksiä järkevää edes yrittää soveltaa vanhoihin aluksiin. Tämän vuoksi nostin työn keskiöön toisen alkuperäisen tavoitteeni, eli selvittää merenkulun lainsäädäntötyöhön liittyvää päätöksentekoa kotimaan matkustaja-alusyrittäjien näkökulmasta sekä minkälaiset mahdollisuudet yrittäjillä on vaikuttaa näihin prosesseihin.

Opinnäytetyössä tutkitaan miten kotimaanliikenteen matkustaja-aluksia koskeva lainsäädäntö muodostuu ja minkälaiset mahdollisuudet varustajilla on osallistua heitä

koskevien säädösten valmisteluun. Keskiössä on uudet kotimaanliikenteen aluksia koskevat määräykset, joiden kautta peilataan alaa koskevien säädösten muodostumista sekä sidosryhmien roolia säädöshankkeiden valmistelussa. Työn keskeisen aineiston muodostavat kotimaan matkustaja-alusliikenteen turvallisuusselvitykset, aikaisempi lainsäädäntötutkimus, Liikenteen turvallisuusvirasto Trafín julkaisut sekä Kotimaan matkustajalaivayhdistyksen edustajan haastattelu.

Opinnäytetyön johtopäätökset perustuvat aineistosta tehtyihin empiirisiin päätelmiin. Lisäksi olen tämän työn aikana osallistunut useisiin kotimaan matkustaja-alusyrittäjille suunnattuihin seminaareihin, joiden aikana olen havainnoinut Liikenteen turvallisuusvirasto Trafín ja yrittäjien välistä vuorovaikutusta. Näitä havaintoja ei ole työssä tuotu esille suoraan, mutta havainnot ovat muovanneet käsitystäni yhteistyön toimivuudesta. Työ on pääosin teorialähtöinen ja perustuu Auri Pakarisen esittämään näkemykseen lainvalmistelusta vuorovaikutuksena, jossa valtasuhteet sekä kulttuuri määräävät minkälaista lainsäädäntöä tässä prosessissa syntyy. Työn teoreettisia lähtökohtia tarkennetaan seuraavassa luvussa. Päätöksenteon tutkimuksen keskeisiä teorioita esitellään työn kolmannessa luvussa. Koska lainsäädäntötyöhön liittyvä päätöksenteko nähdään tässä työssä eri intressien välisenä kamppailuna, tuon esille myös päätöksentekoon vaikuttamisen käsitteistöä. Työn neljännessä luvussa käyn läpi sen institutionaalisen pohjan jossa kotimaan matkustaja-alustoimijoita koskevia päätöksiä tehdään. Työn viidennessä luvussa esittelen kotimaan matkustaja-alusliikenteen, alaan liittyvät keskeiset säädökset sekä aikaisemmin tehdyt turvallisuusselvitykset. Kuudennessa luvussa tuon esille Kotimaan matkustajalaivayhdistyksen haastattelussa esiin tuomia näkemyksiä mahdollisuuksista vaikuttaa lainsäädäntöön. Lisäksi olen pyrkinyt löytämään mahdollisia perusteita, joilla kotimaan matkustaja-alusliikennettä koskevia uusia säädöksiä on annettu. Työ päättyy edellisissä luvuissa esitellyn aineiston perusteella tehtyihin johtopäätöksiin, joissa tuodaan esille kotimaan matkustaja-alustoimintaan liittyvän sidosryhmäyhteistyön ongelmakohtia.

## 2 TYÖN TEOREETTISET LÄHTÖKOHDAT

Opinnäytetyössä tutkitaan kotimaan matkustaja-alusyrittäjiä koskevien lakien ja säästösten muodostumista sekä yrittäjien ja heidän sidosryhmiensä mahdollisuuksia vaikuttaa alaa koskevien säästösten syntyyn. Tutkimus voidaan siten sijoittaa lainsäädäntötutkimuksen piiriin. Tutkimusote on empiirinen eli voidaan puhua myös empiirisestä oikeustutkimuksesta. Työ perustuu laadullisen tutkimuksen menetelmiin eli työssä pyritään ymmärtämään tutkittavaa ilmiötä. Laadullinen tutkimus rakentuu aiemmista, tutkittavasta aiheesta tehdyistä tutkimuksista ja muotoilluista teorioista, tekstimuotoisista tai sellaiseksi muutetuista empiirisistä aineistoista sekä tutkijan omasta ajattelusta ja päättelystä (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka, 2006).

Työssä on käytetty kahta menetelmää: asiakirja-aineiston analyysiä sekä asiantuntijahaastattelua. Asiakirjojen keskeinen rooli on perusteltua, sillä asiakirjat kuten yli-päättään kirjoitetun sanan korostaminen kuuluvat kiinteästi julkiseen hallintoon, byrokraatiaan ja moderniin virkakulttuuriin (Pakarinen, 2012, s. 62). Asiantuntijahaastattelulla taas voidaan tuottaa mahdollisimman tarkka kuvaus tutkimuksen kohteena olevan prosessin kulusta sekä analysoida toimijoiden tapahtumakululle antamia tulintoja ja merkityksiä (Alastalo & Åkerman, 2010, s. 372). Työ on teorialähtöinen eli se perustuu aikaisemman lainsäädäntötutkimuksen piirissä syntyneeseen teoriaan lainvalmistelusta vuorovaikutuksena. Teorialähtöisessä tutkimuksessa aineiston analyysia varten on olemassa valmis malli, jonka toimivuutta testataan uudessa ympäristössä (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka, 2006).

## 3 VAIKUTTAMINEN PÄÄTÖKSENTEKOON

### 3.1 Päätöksenteko

Tämän työn punaisena lankana on kotimaan matkustaja-alusyrittäjien mahdollisuus osallistua heitä koskeviin päätöksentekoprosesseihin. Keskeinen kysymys on mitä on päätöksenteko? Vastaus tähän kysymykseen sisältää ne lainsäädäntöön vaikuttamisen

mahdollisuudet, joita kolmannen sektorin toimijalla, kuten esimerkiksi kotimaan matkustaja-alusyrittäjillä on.

Yksinkertaisimmillaan päätöksenteko on valintojen tekemistä erilaisten vaihtoehtojen välillä. Analyttisemmässä tarkastelussa päätöksentekoa voidaan ryhmitellä esimerkiksi päätöksentekijöiden lukumäärän mukaan yksilöllisiin, interaktiivisiin tai kollektiivisiin päätöksiin, tavoitteiden lukumäärän mukaan yksitavoitteisiin ja monitavoitteisiin päätöksiin, voidaan erottaa staattinen ja dynaaminen päätöksenteko eli päätöksenteon jakaminen ajallisesti useaan vaiheeseen jne. Ihmisten päätöksenteon analysointi on tuottanut useita erilaisia päätöksenteon teorioita. (Paloheimo, Wiberg, 1996, s. 263-264.) Se, miksi päätöksenteon käsitteen määrittelemisen on tärkeää selvittääessä lainvalmisteluun vaikuttamisen keinoja, selviää avaamalla muutamia keskeisiä päätöksenteon teorioita.

### 3.1.1 Rationaalisen päätöksenteon teoria

Rationaalisuus tarkoittaa järkipäistä ajattelua, erona tunneperäisestä ajattelusta joka hallitsee arkiajatteluamme (Lindeman, 1997). Rationaalinen päätöksenteon teoria analysoi siis päätöksentekoa järkipäisenä eli rationaalisena toimintana. Halutaan selvittää minkälaista on päätöksenteko, joka toteuttaa optimaalisella tavalla toimijan tavoitteet. Rationaalisisessa päätöksenteon teoriassa keskeistä on instrumentaalisuus eli välineellisyys. Instrumentalistisen näkökulman kannalta on oleellista, millä erilaisilla tai vaihtoehtoisilla keinoilla asetettuihin tavoitteisiin voidaan päästä. (Paloheimo, Wiberg, 1997, s. 264-265)

Eero Leppäsyryjä on merikapteenin opinnäytetyössään vuodelta 2011 "Merenkulun kansainvälinen päätöksentekoketju" pohtinut peliteorian soveltuvuutta merenkulun kansainvälisen päätöksentekoketjun tutkimiseen. Peliteoria on vahvasti rationaaliseen päätöksenteon teoriaan nojaava soveltavaan matematiikkaan perustuva analyysin apuväline. Alun perin peliteoria on kehitetty analyysin välineeksi tilanteisiin, joissa kaksi tai useampi aktiivista päätöksentekijää tekevät valintoja siten, että eri pelaajien valinnat vaikuttavat toisten pelaajien hyvinvointiin (Estola, 2013, s. 2). Peliteorian keskeinen kysymys on, "miten yksilön tulisi tehdä päätös tilanteessa, jossa oma pää-



töksenteko riippuu siitä, mitä joku toinen ajattelee tämän tekevän" (Sappinen, Tieteessä tapahtuu, 4/1999). Toisin sanoen analyysin keskiössä on kysymys siitä, miten rationaalisesti käyttäytyvät toisistaan riippuvaiset yksilöt tekevät päätöksiä. Leppäsyvän mukaan pelipuun muotoon rakennetut eli ekstensiivismuotoiset pelit, joissa päätöksenteko kuvataan pelipuun haarana, soveltuu koko merenkulun päätöksentekoketjun tutkimiseen ja analysoimiseen (Leppäsyvä, 2011, s. 32). Leppäsyvä kuitenkin muistuttaa, että peliteoria antaa parhaassakin tapauksessa vain hyvän ennusteen valinnan vaikutuksista (Leppäsyvä, 2011, s. 34).

Miten rationaalinen päätöksenteko sitten käytännössä toteutuu? Esa Hyyryläinen on käyttänyt artikkelissaan "Johtaminen rationaalisuuteen pyrkivänä päätöksentekona" yksinkertaisena esimerkkinä ns. vaakakuppi-mallia. Toiseen kuppiin laitetaan päätöksestä saatava hyöty ja toiseen haitat. Näin puntaroimalla voidaan selvittää kummat painavat enemmän. Rationaalista on valita punninnan kautta parhaaksi osoittautuva vaihtoehto. (Hyyryläinen, 2012, s. 44) Rationaalisista pyrkimyksistä huolimatta päätöksissä ei kuitenkaan aina onnistuta parhaalla mahdollisella tavalla. Syy epäonnistumiseen löytyy todellisuuden monimutkaisuudesta suhteessa käytettyihin malleihin. Voidaan siis kysyä, missä määrin päätöksen teon tutkimus ottaa huomioon tämän monimutkaisuuden. Yhtä aiheellinen kysymys on hyötyjen ja kustannusten yhteismittaisuus. Tärkeä kysymys on myös itse päättäjän kyky tehdä rationaalisia päätöksiä. (Hyyryläinen, 2012, s. 44-45.) Täytyy muistaa, että rationaalisen päätöksenteon teoria ei oleta ihmisten käyttäytyvän rationaalisesti vaan se analysoi sitä, miten ihmiset käyttäytyvät erilaisissa päätöstilanteissa, jos he ovat rationaalisia toimijoita (Paloheimo, Wiberg, 1997, s. 264).

### 3.1.2 Kognitiiviset rajoitteet huomioivat päätöksenteon teoriat

Yksi merkittävimmistä rationaalista päätöksenteon teoriaa kritisoiva vaihtoehto on taloustieteilijä Herbert Simonin kehittämä rajoitetusti rationaalisen päätöksenteon teoria. Simon esitti, etteivät ihmiset tee aina parhaita mahdollisia valintoja, vaan pikemminkin heidän valintansa ovat tyydyttäviä (Paloheimo, Wiberg, 1996, s. 266-267). Simonin määritelmän mukaan hallinto on tapa saada asiat tehtyä. Keskeinen kriteeri on tehokkuus. (Hyyryläinen, 2012, s. 46.) Simon löysi rationaalisuuden rajoi-

tuksia niin ihmisestä itsestään kuin organisaatiostakin. Hän näki, että täydellisen rationaalinen päätöksenteko edellyttää kolmen ehdon täyttymistä. Ensinnäkin rationaalisuus edellyttää kaikkien vaihtoehtojen hyödyllisyyden ja haitallisuuden puntarointia. Todellisuudessa tällainen tieto on rajallista. Toiseksi tulee kyetä ennustamaan päätösten seuraukset, eli päättäjän tulee mielikuvituksensa avulla kyetä täyttämään kokemuksissaan olevat puutteet. Kolmanneksi valintaa varten olisi oltava kaikki mahdolliset vaihtoehdot. Todellisuudessa valinta tehdään useasti kuitenkin suppeammasta valintajoukosta. (Hyyryläinen, 2012, s. 46-47.) Organisaation liittyvät rajoitukset liittyvät yksilön ja organisaation toiminnan yhdistäminen. Simonin mukaan yksilön rationaalisuuden mahdollisuudet ovat kokonaan organisaation toiminnan varassa. Organisaatiossa tapahtuva erikoistuminen ja työjako vaikeuttavat yksilön kykyä rationaaliseen päätöksentekoon, sillä hän voi tarkastella kokonaistilannetta vain kapeasta sektorista. (Paloheimo, Wiberg, 1996, 267.)

Toisenlainen lähestymistapa kognitiivisesti rajoittuneen päätöksenteon tutkimiseen on Charles Lindblomin kehittämä inkrementalismi. Inkrementalismi korostaa päättäjien tekemän harvoin suurisuuntaisia ja kokonaisvaltaisia päätöksiä. Sen sijaan he pyrkivät tekemään vähäisiä eli inkrementaalisia muutoksia. Kysymys on siis pitkälti vanhojen rutiinien toistamisesta sekä havaittujen virheiden vähäisessä korjaamisessa. (Paloheimo, Wiberg, 1996, 267-268.)

Eräs mielenkiintoinen lähestymistapa lainvalmistelun tutkimiseen on ns. yksityisten intressien teoria (private interests), joka tunnetaan myös julkisen valinnan (public choice) teoriana. Teorian pääväittämän mukaan lainvalmisteluun vaikuttavat eri ryhmien intressit, valta-asetat ja institutionaaliset tekijät. Tästä seuraa, että lait palvelevat useimmiten enemmän yksittäisten ryhmien kuin yhteiskunnan yleistä etua. Auri Pakarisen mukaan yksityisten intressien teoria soveltuu hyvin suomalaisen lainvalmistelun analysointiin. Pakarisen väite perustuu suomalaisen lainvalmistelun laajapohjaisuuteen sekä siihen, että työmarkkinajärjestöillä on ollut merkittävä valta-asema monien oikeudenalojen valmistelussa. (Pakarinen, 2012, s. 50-51.) Auri Pakarinen muistuttaakin tutkimuksessaan "Lainvalmistelu vuorovaikutuksena - Analyysi keskeisten etujärjestöjen näkemyksistä lainvalmisteluun osallistumisesta", useiden yksittäisiä lakihankkeita koskevien empiiristen tutkimusten viittaavan, että lakien syntyyn vaikuttavat useat erisuuntaiset ja keskenään kilpailevat intressiryhmät. Hän

näkee mahdollisena, että lainvalmistelijoilla voi olla parhaasta ratkaisusta eri mieltä niin keskenään, poliitikkojen, kuin etujärjestöjenkin kanssa. Tämän käsityksen perusteella säädökset syntyvät "lainvalmistelun vuorovaikutuksena, jossa erimielisyydet, niiden sovittaminen yhteen ja näkemysten muuntuminen tässä prosessissa ovat keskeisellä sijalla". (Pakarinen, 2011, s. 7-9.) Pakarisen mukaan näkökulma on oleellinen tutkittaessa etujärjestöjen vaikutusmahdollisuuksia lainvalmistelussa. Täysin rationaalista päätöksentekoa mallia käytettäessä lainvalmistelu koostuisi mekaanisen tiedonhankinnan ja päätöksenteon vuorottelusta. Etujärjestöjen rooli olisi tällöin ainoastaan täydentää tätä tietopohjaa. Tämä ei olisi riittävä peruste tutkia sidosryhmien vaikutusmahdollisuuksia lainvalmisteluun. (Pakarinen, 2011, s. 7.) Tässä työssä sitoudutaan Auri Pakarisen esittämään näkemykseen säädösvalmistelusta vuorovaikutuksena.

### 3.2 Lobbaus

Yhtä lailla kuin päätöksentekoa, myös lobbaukseksi kutsuttua päätöksentekoon vaikuttamista on määritelty useilla eri tavoilla. Sanan alkuperä on englannin kielen sanassa lobby, joka tarkoittaa parlamenttitalon eteishallia. Aulassa lobbaajat ovat tavanneet parlamentin jäseniä ennen siirtymistä varsinaiseen neuvotteluun. (Jaatinen, 1999, s. 1.) Käsitteenä lobbaus sisältää eri merkityksiä. Esimerkiksi Yle uutisoi tammiukuussa 2014 EU-parlamentin esittämää vaatimusta ns. lobbarirekisterin muuttamisesta pakolliseksi otsikolla "EU-parlamentti haluaa lobbarit kuriin" (Yle, 10.1.2014). Suomen Lakimiesliiton julkaisema LakimiesUutiset taas otsikoi lobbausta käsittelevän artikkelinsa "Lobbaus ei ole kähmintää tai salatiedettä" (LakimiesUutiset, 5.11.2008).

Suomalaisille lobbaus sana on melko uusi, vaikka lobbaukseksi käsitettävää toimintaa onkin harjoitettu jo vuosisatoja. Esimerkiksi EU:n yhteydessä lobbaukseksi käsitettävää toimintaa on Suomessa kutsuttu yleensä edunvalvonnaksi. (Lahtinen, 2008, s. 4.) Miia Jaatisen mukaan lobbauksessa on kyse viestinnästä, yhteiskunnan eri ryhmien välisestä vuorovaikutuksesta sekä yhteisten merkitysten rakentamisesta. Jaatisen määritelmän mukaan lobbaus on "vaikuttamista poliittiseen päätöksentekoon ryhmän edun mukaisesti viestimällä niiden tahojen kanssa, jotka ovat keskeisiä siinä

poliittisessa prosessissa, jossa päätetään lobbaajalle tärkeästä asiasta. Lobbaus kohdistuu poliittisiin päättäjiin, virkamiehiin, kilpaileviin lobbaajiin, joukkoviestimiin, kansalaisiin sekä lobbaajan omiin sidosryhmiin." (Jaatinen, 2013, s. 13, 18.) Lobbaus ei siis ole lahjontaa tai painostamista, vaan sen tehtävä tarjota hyvin kiteytettyä tietoa modernisoituvassa ja monimutkaistuvassa yhteiskunnassa päätöksenteon tueksi. (Jaatinen, 2003, s. 152; Jaskari; Hyytiäinen; Lähde; Perttula, 2010, s. 20.)

Urho Blomin mukaan lobbaus on joiltain osin osoittautumassa tehokkaammaksi keinoksi vaikuttaa yhteisiin asioihin kuin perinteinen puoluepolitiikka. Hänen mukaansa tämä johtuu siitä, että "lobbausprosessi kytkee yhteen ja sisältää paljon suuremman, kulloinkin kyseessä olevan asiakysymyksen kannalta relevantin toimijajoukon toisin kuin puoluepolitiikka, jossa toimijat "tunnustavat vain yhtä väriä" ja joiden merkittävimmät vedenjakajat ovat edelleen pääosin ideologisia ja poliittis-historiallisia" (Blom, 2010, s. 8).

Minkälaista sitten on hyvä lobbaus? Nykytutkijat näkevät lobbauksen ennen kaikkea vuorovaikutuksena. Puhutaan symmetrisestä viestinnästä, jolla tarkoitetaan viestintää jossa viestinnän molemmat osapuolet vaikuttavat toisiinsa (Jaatinen, 2003, s. 37). Jussi Lähteen mukaan hyvä lobbaus muistuttaakin enemmän tuntosarvia kuin megafonia (Jaskari; Hyytiäinen; Lähde; Perttula, 2010, s. 17). Myös Jaatinen muistuttaa kestävien poliittisten ratkaisujen löytämisen helpottuvan, mikäli lobbaaja sovittaa tavoitteensa muiden eturyhmien intressien kanssa yhteen (Jaatinen, 2003, s. 38). Jaatinen toteaaakin aidon vuorovaikutuksen olevan "parhaimmillaan yhteistyötä, jossa etsitään yhdessä ratkaisua yhteiseen ongelmaan ja sovitetaan eri osapuolten intressit yhteen" (Jaatinen, 2003, s. 51). On selvää, ettei Jaatisen kuvaamaan aitoon vuorovaikutukseen päästä sormia napsauttamalla, vaan kyse on pitkäjänteisestä toiminnasta. Tämä vaikeuttaa luonnollisesti lobbauksen ja erityisesti lobbarin ammattitaidon arviointia. Saavutettujen tulosten arviointi perustuu aina valittuun tehokkuuden määrittelmään sekä käytettävään mittariin. Pitää siis ymmärtää mitä mitataan ja miksi. Kati Huttusen mukaan onnistumisia voidaan mitata vertaamalla tuloksia asetettuihin tavoitteisiin ja tehoa vertaamalla käytettyjä resursseja saavutettuihin tuloksiin. Käytettävät mittarit tulisi tällöin määrittää toivotun loppuratkaisun perusteella. Myös itse tavoitteita eli toivottua loppuratkaisua tulee arvioida. (Jaatinen, 2003, s. 129-131.)

Koska lobbauksessa on kyse vuorovaikutuksesta, korostuvat myös lobbaajan henkilökohtaiset ominaisuudet. Miia Jaatinen listaa lobbarin edellytyksiksi hyvät sosiaaliset taidot, erinomaiset viestintä ja neuvottelutaidot, strategisen ajattelun kyvyn, poliittisen elämän tuntemuksen sekä lobbauksen keinojen hallinnan (Jaatinen, 2003, s. 164). Jussi Lähde muistuttaa, että lobbarin tulee olla aidosti kiinnostunut muista ihmisistä. Hänen mukaansa toista ihmistä ei voi oppia tuntemaan neuvottelupöydän yli. Lähde toteaaakin parhaiden lobbareiden tutustuvan ihmisiin jo ennen kuin heidät nimitetään vaikutusvaltaisiin tehtäviin. (Jaskari; Hyytiäinen; Lähde; Perttula, 2010, s. 19-20.)

### 3.3 Korporatismi

Korporatismilla tarkoitetaan järjestelyä, jossa etujärjestöt määräävät politiikan sisällöstä yhdessä valtiovallan kanssa. Päätöksenteon valmistelu tapahtuu tällöin etujärjestöjen ja valtionhallinnon yhteistyöelimissä, vaikka muodolliset päätökset tehdäänkin virallisissa elimissä. (Wiberg, 2006, s. 72.) Näin osa poliittisesta vallasta liukuu demokraattisen päätöksenteon ulkopuolelle. Näiden mekanismien kautta valtio on kuitenkin voinut koordinoida ja suunnitella taloudellista tuotantoa ja kehitystä, sekä luovuttaa osan tehtävistään etujärjestöille tiettyjä velvoitteita vastaan. (Saukkonen, 2006: Etujärjestöt.)

Keskeiset taloudelliset järjestöt ovat tärkeitä poliittisessa järjestelmässä vaikuttavia ryhmiä Suomessa. Näistä merkittävimpiä ovat perinteisesti olleet niin työnantaja- kuin työntekijäjärjestötkin, samoin kuin eräät tuotannonalojen järjestöt. Suomessa korporatismi on näkynyt esimerkiksi ns. kolmikantajärjestelyissä, joissa tosiasiallisina päättäjinä ovat työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen sekä valtiovallan edustajat. Tällöin työmarkkinajärjestöt ovat voineet käyttää valtiovaltaa, joka ei perustuslain mukaan heille kuulu. (Wiberg, 2006, s. 72.) Toisaalta vireä kansalaisyhteiskunta tukee demokratian toimintaa (Korkman, 2007, s. 51).

## 4 LAINSÄÄDÄNTÖTYÖ JA ETUJÄRJESTÖT

Suomalaisen merenkulun näkökulmasta katsottuna merenkulun lainsäädäntöä luodaan kolmella tasolla: kansainvälisesti, Euroopan unionissa sekä kansallisesti. Kotimaan matkustaja-alusliikenteen sääntely tapahtuu pääosin kansallisten säädösten avulla. Toisaalta EU-jäsenyyden myötä myös EU:n säädökset on sisällytettävä kotimaiseen lainsäädäntöön. Tällainen säädös on esimerkiksi ns. Non-SOLAS-direktiivi, joka koskee kaikkia yli 24 metriä pitkiä tai sitä suurempia matkustaja-aluksia. Kansainvälisellä tasolla tehty sääntely ei suoranaisesti koske kotimaanliikenteen aluksia, mutta merenkulun kansainvälisen luonteen vuoksi on selvää, että esimerkiksi kansainvälisessä merenkulkujärjestössä IMO:ssä tehdyt linjaukset vaikuttavat myös kansallisen merenkulun sääntelyyn.

### 4.1 IMO

Merenkulun kansainvälinen sääntely perustuu Yhdistyneiden kansakuntien alaisen Kansainvälisen merenkulkuorganisaatio IMO:n yleissopimukseen. IMO:n tehtävänä on toimia hallitustenvälisenä yhteistyöelimenä, kehittää teknisiä ratkaisuja kansainvälisen merenkulkuyhteisön käyttöön, edistää edistyneiden ratkaisujen käyttöönottoa merenkulun turvallisuudessa, -navigoinnissa, ja -laivoista aiheutuvien merten saastumisen estämiseksi, edistää kansainvälistä merenkulkua haittaavien kilpailun esteiden ja epäasiallisten rajoitusten poistamista sekä toimia YK:n alaisena merenkulkukysymyksiä käsittelevänä toimielimenä ja asiantuntijapankkina muille YK:n alaisille erityisjärjestöille. IMO:lla itsellään ei ole ylikansallista valtaa vaan jäsenvaltiot ratifioivat eli sitoutuvat ottamaan kunkin konvention osaksi kansallista lainsäädäntöään. Konventiot tulevat voimaan vasta kun riittävä määrä jäsenmaita ja tonnistoja on ratifioinut ne. (IMO:n internetsivut.)

### 4.2 Euroopan unioni

Euroopan unioni on 28:ssta jäsenmaasta koostuva taloudellinen ja poliittinen liitto, joka kattaa maantieteellisesti suuren osan Euroopan mantereesta. Euroopan unionin keskeinen voima on vapaat sisämarkkinat, jolla tarkoitetaan ihmisten, tavaroiden,

palveluiden ja pääomien vapaata liikkumista maasta toiseen. Unionin keskeisiä toimielimiä ovat Euroopan parlamentti, Eurooppa-neuvosto, Euroopan unionin neuvosto, Euroopan komissio sekä Euroopan unionin tuomioistuin.

Tärkeimpien toimielinten lisäksi EU:ssa on lukuisia erillisiä toimielimiä ja virastoja, joille on annettu tehtäväksi toimia jollakin tietyllä erillisellä sektorilla. Merenkulun kannalta tärkeä erillisvirasto on Euroopan meriturvallisuusvirasto EMSA. Sen tehtävänä on antaa EU:lle ja sen jäsenmaille teknistä apua merenkulun turvallisuutta ja merien pilaantumisen torjuntaa koskevan EU-lainsäädännön kehittämässä ja täytäntöönpanossa. (EU:n internetsivut.) Euroopan meriturvallisuusvirastossa on edustajia kaikista EU-maista, Norjasta ja Islannista sekä neljä edustajaa merenkulkualan eri sektoreilta. Suomella on EMSA:ssa kaksi edustajaa, joista toinen tulee liikenteen turvallisuusvirasto Trafista ja toinen liikenne- ja viestintäministeriöstä. (EMSA:n internetsivut.)

#### 4.2.1 EU-lainsäädännön rakentuminen

Euroopan unionin perustana on oikeusvaltion periaatteet. Kaikki EU:n toiminta perustuu jäsenmaiden vapaaehtoisesti ja demokraattisesti hyväksymiin perussopimuksiin. Näiden perussopimusten kautta EU-jäsenmaat ovat luovuttaneet omaa kansallista toimivaltaansa unionin elimille. Perussopimukseen on kirjattu tavoitteet, joihin pyritään pääsemään erinäisillä oikeudellisilla säädöksillä. Myös säädösten eri muodot on määritelty perussopimuksissa. EU:n säädökset ovat muodoltaan asetuksia, direktiivejä, päätöksiä ja suosituksia. Asetus on jäsenmaita kaikkein voimakkaimmin sitova säädösmuoto. Se astuu kaikissa jäsenmaissa samanaikaisesti voimaan. Esimerkiksi työvoiman liikkuvuus, kauppa ja maatalous ovat aloja joita säädellään asetuksilla. Direktiivit ovat myös jäsenmaita sitovia, mutta ne eivät astu voimaan sellaisinaan. Direktiivin sisältö on kuitenkin sisällytettävä kansalliseen lainsäädäntöön tiettyyn ilmoitettuun määräaikaan mennessä. Jokainen jäsenvaltio voi kuitenkin itse päättää minkälaista säädösmuotoa se käyttää direktiivin vaatimusten täyttämiseksi. Päätökset ovat yksittäistä asiaa koskevia säädöksiä, jotka velvoittavat erikseen mainittua jäsenvaltiota. Päätös sitoo sellaisenaan niitä osapuolia joita se koskee. Suositus ei ole jä-

senmaita sitova. Se voi kuitenkin olla tulevan täsmällisemmän säädöksen ennakkovaihe. (EU:n internetsivut)

#### 4.2.2 Euroopan unionin säädöshankkeiden käsittely Suomessa

Uuden säädöshankkeen käynnistyessä EU:ssa on tärkeää määritellä Suomen kanta hankkeeseen nähden. Kansallisesti valmisteltu kanta toimii siten perustana Suomen edustajille heidän osallistuessaan päätöksentekoon EU:n lainsäädäntöelimissä. Tätä kannanmuodostusprosessia varten Suomessa on käytössä ns. EU-asioiden yhteensovitusjärjestelmä. Päävastuu EU-asioiden seurannasta, valmistelusta sekä Suomen kannanottojen määrittelystä on toimivaltaisilla ministeriöillä. Muita yhteensovitusjärjestelmään kuuluvia osapuolia ovat EU-ministerivaliokunta ja EU-asioiden komitea. EU-asioiden komitean alaisuudessa toimii lisäksi EU-jaostoja. Erityistä huomiota kiinnitetään myös eduskunnan osallistumiseen ja informoimiseen. Myös Ahvenanmaan maakuntahallitus on mukana prosessissa. Yhteensovitusjärjestelmän toimivuudesta vastaa valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osasto. Se toimii myös EU-ministerivaliokunnan sihteeristönä sekä EU-asioiden komitean puheenjohtajana ja sihteeristönä. EU-asioiden osasto on myös edustettuna kaikissa EU-asioiden komitean asettamissa sektorikohtaisissa valmistelujaostoissa. (Valtioneuvoston internetsivut)

#### 4.2.3 Etujärjestöjen vaikutusmahdollisuudet lainsäädäntötyöhön

EU-jäsenyyden myötä Suomi on luovuttanut osan kansallisesta lainsäädäntövallassaan EU:lle ja sitoutunut noudattamaan voimassa olevaa sekä tulevaisuudessa säädettävää ylikansallista lakinormistoa. Tästä huolimatta on mahdollista, etteivät kaikki suomalaisyritykset ja etujärjestöt ole ymmärtäneet EU-lainsäädännön merkitystä heidän toimialallaan. Periaatteessa suomalaisilla etujärjestöillä ja yrityksillä on useita eri vaikuttamisen reittejä käytettävissään. Näitä ovat mm. osallistuminen muodolliseen yhteensovittamiseen, järjestöjen ja toimivaltaisen ministeriön epävirallinen yhteistyö, vaikuttaminen kattojärjestöjen kautta sekä suora yhteydenpito EU:n toimielimiin. (Hyvärinen, 2009, s. 303-304.)



Kansallisesta näkökulmasta helpoin reitti on vaikuttaminen yhteensovittamisjärjestelmän kautta. Valtioneuvoston periaatepäätöksen kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämisestä (Oikeusministeriön julkaisu 4/2007) korostetaan kansalaisjärjestöjen aseman turvaamista unionin päätöksenteon kansallisessa valmistelussa. Todellisuudessa etujärjestöt ovat mukana vain jaostoissa niiden kokoontuessa laajoissa kokoonpanoissa. Suppeaan kokoonpanoon osallistuvat ainoastaan viranomaistahot. Jaostokäsittelyn ongelmana on käsittelyn ajoittuminen myöhäiseen vaiheeseen, käytännössä vain muutamaa viikkoa ennen EU:n ministerineuvoston kokousta. Ministerineuvoston asialistalla olevia asioita on kuitenkin valmisteltu useiden vuosien ajan niin komissiossa kuin neuvoston työryhmissäkin. Suurin osa kysymyksistä on tällöin jo ratkaistu. Toinen jaostotyöskentelyyn liittyvä ongelma on järjestelyn korporatistiset piirteet, eli se ettei jaostokokoonpanossa ole mukana kuin kaikkein keskeisimmät etujärjestöt. Pienempien järjestöjen ääni ei siis pääse kuuluviin jaostotyöskentelyn kautta. Huolimatta jaostotyöskentelyn rajoituksista vaikuttamisväylänä, toimii se kuitenkin hyvänä informaatiokanavana. (Hyvärinen, 2009, s. 303-304.)

Toinen vaikuttamisen reitti on järjestöjen ja toimivaltaisen ministeriön välinen epävirallinen yhteistyö. Anna Hyvärisen havaintojen mukaan tämä yhteydenpito on yleensä hyvin epämuodollista, kuten sähköpostikirjeenvaihtoa tai kahdenkeskisiä keskusteluita. Etu- ja kansalaisjärjestöjen näkökulmasta tämä epävirallinen yhteistyö näyttää kuitenkin olevan tehokkain reitti saada oma ääni kuuluville, tosin reitin toimivuus riippuu valmisteluvastuussa olevasta ministeriöstä tai jopa vastuuvirkamiehen henkilöstä. (Hyvärinen, 2009, s. 305.)

Etujärjestöt voivat pyrkiä vaikuttamaan myös suoraan Brysseliin. Etujärjestöjen kuuleminen voi tällöin tapahtua niin EU:n toimielinten kuin järjestöjenkin aloitteesta. Vaikuttaminen voi olla virallista tai epävirallista eli lobbausta. Arvion mukaan Brysselissä toimii jopa 15000 lobbaria ja 2500 edunvalvontaorganisaatiota. Eurooppalaisista sidosryhmäkenttää voi kuvata laajaksi ja hajanaiseksi. Osalla järjestöistä on huomattavat taloudelliset voimavarat, kun taas toiset järjestöt perustuvat vapaaehtoistoimintaan. Yksi keino tehostaa etujärjestön vaikuttamista on pyrkiä vaikuttamaan oman alan eurooppalaisen kattojärjestön kautta. Tällä tavoin kotimainen etujärjestö voi saada nopeasti tietoa komissiovaiheen käsittelystä. Toiseksi yhteistyö kattojärjestön kanssa pakottaa kotimaisen järjestön pohtimaan mitä säädöshanke tarkoittaisi

kansallisesti. Kolmanneksi kattojärjestön lobbausvoima on huomattavasti suurempaa kuin yksittäisen kansallisen järjestön. (Hyvärinen, 2009, s. 313.)

Etujärjestöjen on mahdollista pitää myös suoraa yhteyttä EU:n toimielimiin, mutta tämä edellyttää huippuasiantuntemusta sekä tiiviitä henkilösuhteita. Suurimmalla osalla suomalaisista järjestöistä ei ole resursseja tällaiseen toimintaan, vaan ne tarvitsevat joko Suomen hallituksen tai eurooppalaisten kattojärjestöjen välitystä. Ensimmäiset lobbauksen kohteet Brysselissä ovat komissio sekä Euroopan parlamentti. Eri-tyisesti komission lainvalmistelukulttuuri on avautunut niin jäsenvaltioiden kuin sidosryhmienkin suuntaan. Varsinkin komission lobbauksessa korostuvat hyvät lobbaustaidot. Tämän sanelee pelkästään jo foorumin ruuhkaisuus, jonka vuoksi oma asia on pystyttävä perustelemaan lyhyesti ja asiantuntevasti. (Hyvärinen, 2009, s. 314.)

### 4.3 Kansallinen taso – Suomi

Perustuslain kolme ensimmäistä pykälää määrittelevät Suomen poliittisen järjestelmän tasavaltaiseksi parlamentaariseksi demokratiaksi. Valtiojärjestys perustuu kansan suvereniteettiin ja niin sanottuun vallan kolmijakoon. Ylin valtiovalta Suomessa kuuluu siis kansalle edustajanaan valtiopäiville kokoontuva eduskunta. Hallitusvaltaa käyttää presidentti sekä eduskunnan luottamusta nauttiva valtioneuvosto. Tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. (Finlex, 1999.)

#### 4.3.1 Merenkulkuun vaikuttavat kansalliset instituutiot

##### Parlamentti

Parlamentti eli kansanedustuslaitos on edustuksellisessa demokratiassa keskeinen institutionaalinen keskustelu- ja päätöksentekoaareena. Eduskunnan keskeisin tehtävä, lakien säätäminen tapahtuu eduskunnan täysistunnoissa. Muita päätettäviä asioita ovat valtion talousarvio, hallituksen antamien selonteiden käsittely sekä kansainvälisten sopimusten hyväksyminen. Lakien säätämistä edeltävä valmisteleva työ tapahtuu valiokunnissa. Eduskunnassa on viisitoista pysyvää erikoisvaliokuntaa sekä erityisesti EU-asioita käsittelevä suuri valiokunta. Valiokuntien tehtävänä on käsitellä

sinne lähetetyt asiat ja antaa niistä mietintö täysistunnolle tai lausunto toiselle valiokunnalle. Asioiden käsittely valiokunnissa aloitetaan asiantuntijoiden kuulemisella sekä tarvittavan aineiston hankkimisella. Valiokunta päättää asiantuntijoiden kutsumisesta sekä kuulemisen laajuudesta. (Eduskunnan internetsivut)

### Valtioneuvosto

Perustuslain 3§ mukaan "Hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto, jonka jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta". Suomessa on siis käytössä dualistinen hallituslaitos, jossa on presidentin rinnalla ministeristö. Hallitusvalta jaetaan presidentin ja valtioneuvoston kesken siten, että kumpikin on alueellaan itsenäisesti päättävä elin. (Saukkonen, 2008) Valtioneuvoston tehtäviin kuuluu johtaa maan keskushallintoa, valmistella lakiesitykset ja vuosittainen talousarvio sekä ohjata yhteiskunnan kehitystä hallitusohjelmansa suuntaan (Hannula, 1999, s. 107)

Valtioneuvosto koostuu kahdestatoista ministeriöstä, jotka ovat valtioneuvoston kanslia, ulkoasiainministeriö, oikeusministeriö, sisäministeriö, puolustusministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja ympäristöministeriö. Työskentely valtioneuvostossa koostuu paitsi ministeriön sisäisestä työskentelystä, myös säännöllisistä kokouksista. Näitä kokouksia ovat valtioneuvoston rahasian valiokunta, valtioneuvoston yleisistunto, esittely tasavallan presidentille, iltakoulu, ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta, EU-ministerivaliokunta ja talouspoliittinen ministerivaliokunta. (Valtioneuvoston internetsivut)

### Liikenne- ja viestintäministeriö

Suomalaisen merenkulun näkökulmasta keskeisin ministeriö on liikenne- ja viestintäministeriö. Se vastaa liikennejärjestelmistä, liikenneverkoista, tavara- ja henkilöliikenteestä, liikenneturvallisuudesta, liikenteen ilmasto- ja ympäristöasioista, viestintäverkoista, tietosuojaja- ja tietoturvakysymyksistä, tietoyhteiskuntapolitiikasta, joukkoviestinnästä sekä postitoimesta. Ministeriön toiminta-ajatuksena on edistää väestön hyvinvointia ja elinkeinoelämän kilpailukykyä sekä huolehtia toimivista, turvallisista ja edullisista yhteyksistä. Ministeriön alaisia virastoja ovat Ilmatieteenlaitos, Liikennevirasto, Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi, Viestintävirasto sekä yhtiöistä Finppi-

lot Pilotage Oy, Finavia Oyj sekä Yleisradio Oy. (Liikenne- ja viestintäministeriön internetsivut/ministeriö) Virastoista merenkulkuasioita käsittelevät valtion hallinnoimilla liikenneväylillä liikenteen palvelutasosta ja kehittämisestä vastaava Liikennevirasto, liikennejärjestelmän sääntely- ja valvontatehtävistä vastaava Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi sekä lähinnä radiolupien osalta viestinnän hallintotehtävistä vastaa Viestintävirasto. (Finlex 862/2009; 863/2009; 625/2001)

#### Liikennevirasto

Liikennevirasto aloitti toimintansa vuonna 2010, Merenkululaitoksen väylätoimintojen, Ratahallintokeskuksen ja Tiehallinnon keskushallinnon yhdistyttyä yhdeksi virastoksi (Liikenneviraston internetsivut). Viraston tehtävinä on vastata valtion liikenneverkon toiminnasta sen oleellisilta osa-alueilta, mukaan lukien talvimerenkulun turvaaminen sekä merikartoituksen ylläpito (Finlex 862/2009).

#### Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi

Kotimaan matkustaja-alusliikenteen kannalta tärkein ja lähin viranomainen on Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi. Trafi muodostettiin vuonna 2010 yhdistämällä Ajoneuvohallintokeskus AKE, Ilmailuhallinto, Rautatievirasto ja Merenkululaitoksen meriturvallisuustoiminto yhdeksi virastoksi (Trafin internetsivu/historia). Merenkulun osalta Trafin oleellinen tehtävä on taata merenkulun hyvä turvallisuustaso varmistamalla merenkulkijoiden ammattipätevyys sekä huolehtimalla alusturvallisuudesta katsastusten ja tarkastusten avulla (Trafin internetsivut). Virastolla on myös oikeus antaa toimialaansa koskevia oikeussääntöjä erikseen säädetyn toimivaltansa puitteissa (Finlex 863/2009).

#### Onnettomuustutkintakeskus

Onnettomuustutkintakeskus on oikeusministeriön yhteydessä toimiva itsenäinen ja riippumaton viranomainen, jonka tehtävänä on turvallisuuslain (525/2011) mukainen vakavien onnettomuuksien ja vaaratilanteiden tutkiminen. Vesiliikenteen osalta Onnettomuustutkintakeskus vastaa eurooppalaisten säädösten (direktiivi 2009/18/EY) ja kansainvälisten velvoitteiden (IMO Casualty Investigation Code, MSC.225(84)) mukaisesta turvallisuustutkinnasta. (Rajavartiolaitos, 2012, s. 1.)

Onnettomuustutkinnan tarkoituksena on turvallisuuden lisääminen ja onnettomuuksien ja vaaratilanteiden ehkäiseminen. Tutkintaa ei tehdä oikeudellisen vastuun kohdentamiseksi vaan yksinomaan turvallisuuden parantamiseksi. (Rajavartiolaitos, 2012, 1.) Turvallisuustutkinnassa selvitetään onnettomuuden kulku, syyt, seuraukset sekä pelastustoimet. Tutkinnan päätteeksi Onnettomuustutkintakeskus voi antaa turvallisuussuosituksia viranomaisille ja muille tahoille. Nämä suositukset sisältävät tutkijoiden näkemyksen siitä, miten samankaltaiset onnettomuudet voitaisiin jatkossa välttää. (Onnettomuustutkintakeskus, 2009, s. 13-14.)

#### 4.3.2 Suomalaisen lainsäädännön rakentuminen

Valtiossa kulloinkin voimassa olevaa lainsäädäntökokonaisuutta kutsutaan valtion oikeusjärjestykseksi. Suomen oikeusjärjestys perustuu neljällä tasolla annettuihin säädöksiin. Nämä tasot ovat perustuslaki, eduskuntalait, valtioneuvoston ja ministeriöiden antamat asetukset sekä keskusvirastojen antamat päätökset, määräykset ja ohjeet. Tasot ovat toisiinsa nähden hierarkkisia eikä alempi säädös saa olla ristiriidassa ylemmän säädöksen kanssa.

Kaiken lainsäädännön ja julkisen vallan käytön kulmakivi on perustuslaki. Se sisältää suomalaisen kansanvallan keskeisimmät pelisäännöt, arvot ja periaatteet sekä yksilön ja julkisen vallan välisen suhteen perusteet, säännökset julkisen vallan käytön periaatteista, valtion järjestysmuodosta ja ylimpien valtioelinten suhteista. (Oikeusministeriön internetsivut)

Tavalliset lait eli eduskuntalait ovat merkittävin ryhmä Suomen oikeusjärjestelmässä esiintyvistä oikeusnormeista. Lainsäädännön valmistelu käynnistyy säädösaloitteella, joka perustuu esimerkiksi ministeriön työryhmän ehdotukseen, kehittämishankkeeseen, hallitusohjelmaan, eduskunnan lausumaan eli ponteen, tai useassa tapauksessa hallinnonalan asiantuntijavirastolta. Esivalmistelu on lainvalmisteluprosessin ensimmäinen varsinainen vaihe. Esivalmistelu alkaa alustavalla kartoituksella, jossa kerätään tietoa aloitteen ilmaisemasta tavoitteesta tai ongelmasta. Esivalmistelun aikana arvioidaan lainvalmisteluhankkeen tarve sekä suunnitellaan tulevan hankkeen tavoitteet sekä organisointi. Esivalmistelun päätteeksi ministeri tai virkamiesjohto

tekee päätöksen lainsäädäntöhankkeen käynnistämisestä. Mikäli päätös on myönteinen, alkaa varsinainen virkatyö eli perusvalmistelu. Perusvalmistelu alkaa lainvalmisteluhankkeen toimeksiannosta ja päättyy hallituksen esityksen luonnoksen valmistumiseen. Tämä tarkoittaa lakitekstin ja sen perustelujen laatimista hallituksen esityksen luonnokseen. Lopullisen sisällön päättää asian sisällöstä riippuen hallitus, ministeri tai virkamiesjohto. Hallituksen esityksen luonnoksen valmistuttua pyydetään sidosryhmiltä kirjallisia lausuntoja. Tätä kutsutaan lausuntomenettelyksi. Saaduista palautteista kootaan julkinen raportti. Saadun palautteen perusteella tehdään lopullinen päätös hallituksen esityksen luonnoksen sisällöstä. Esitysluonnos käännetään ruotsiksi ja lähetetään oikeusministeriön laintarkastusyksikköön tarkastettavaksi. Tarkastuksessa varmistetaan, että luonnokset on kirjoitettu lainvalmistelusta annettujen ohjeiden mukaisesti. Tätä vaihetta kutsutaan jatkovalmisteluksi. Hallitus päättää täysistunnossaan lopullisen hallituksen esityksen antamisesta eduskunnalle. Mikäli esityksellä on merkittäviä taloudellisia vaikutuksia, se käsitellään valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa ennen täysistuntoa. Valtioneuvoston päätöksistä tiedotetaan valtioneuvoston internetsivuilla. (Lainvalmistelun prosessiopas, Finlex)

Kun lakiehdotus on tullut vireille eduskunnassa, käydään eduskunnan täysistunnossa ns. lähetekeskustelu lain lähettämiseksi valiokuntaan. Valiokunnan mietinnön valmistuttua, otetaan se eduskunnan täysistunnossa kahteen käsittelyyn. Ensimmäisessä käsittelyssä esitellään valiokunnan mietintö ja käydään siitä keskustelu sekä päätetään lakiehdotuksen sisällöstä. Jos lakiehdotus hyväksytään mietinnön mukaisena, on ensimmäinen käsittely päättynyt. Muussa tapauksessa se lähetetään eduskunnan päätöksen mukaisena suureen valiokuntaan. Suuren valiokunnan on mahdollista yhtyä eduskunnan päätökseen tai ehdottaa siihen muutoksia. Mikäli suuri valiokunta ehdottaa muutoksia, eduskunta päättää niiden hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Tämän jälkeen on ensimmäinen käsittely päättynyt. Toisessa, aikaisintaan kolmantena ensimmäisen käsittelyn jälkeisenä päivänä pidettävässä, käsittelyssä eduskunta päättää lakiesityksen hylkäämisestä tai hyväksymisestä. (Finlex 1999/731, Finlex 1999/40)

Tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslain ja muiden lakien antamien valtuuksien nojalla. Perustuslaki edellyttää kuitenkin, että lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Perustuslaki sallii myös

muun viranomaisen antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, mikäli kyseisestä asiasta ei ole mielekästä säätää lain tai asetuksen avulla. Viranomaisen tarvitsee kuitenkin lain valtuutuksen antaa määräyksiä. (Finlex 1999/731.)

#### 4.3.3 Etujärjestöjen osallistumismahdollisuudet kansalliseen lainvalmisteluun

Sidosryhmien osallistuminen kotimaiseen sääntelytyöhön on noussut hyvän lainsäädäntötyön ihanteeksi vasta 2000-luvulla. Vielä 1980-luvulla sidosryhmien osallistumista saatettiin pitää jopa häiritsevänä tekijänä. Merkittävä muutos on ollut ns. Paremman sääntelyn toimintaohjelman valmistuminen vuonna 2006, jonka myötä laajajohjainen valmistelu nousi lainsäädäntötyön keskeiseksi tavoitteeksi. (Pakarinen, 2012, s. 74-75.) Toinen sidosryhmien kannalta edullinen muutos on ollut oikeusministeriön vuonna 2010 julkaisemat kuulemisohjeet lainvalmistelijoille. Ohjeen mukaan kuulemisen tavoitteena on osallistaa keskeiset sidosryhmät valmisteluun tai varmistaa sidosryhmien riittävän laaja kuuleminen valmistelun aikana. Pyrkimyksenä on avoin ja rakentava vuorovaikutus valmistelijoiden ja sidosryhmien välillä. (Oikeusministeriö, 18/2010, s. 13.)

Auri Pakarinen on tutkinut keskeisten etujärjestöjen vaikutusmahdollisuuksia lainvalmisteluprosessin eri vaiheissa. Tutkimuksen tärkeimmän aineiston muodostaa keskeisten etujärjestöjen haastattelut. Pakarinen haastatteli tutkimuksessaan Akavan, Elinkeinoelämän keskusliiton, Keskuskauppakamarin, Kuluttajaliiton, Kuntaliiton, Luonnonsuojeluliiton, SAK:n, STTK:n ja Suomen Yrittäjät ry:n edustajia. Pakarisen tutkimuksen perusteella tärkeimpiä vaikuttamisen paikkoja lainvalmistelussa ovat varhaisimmat valmistelun vaiheet. Keskeisellä sijalla ovat myös luottamukselliset ja vuorovaikutteiset suhteet oman alan keskeisiin lainvalmistelijoihin. Myöhäisemmissä vaikuttamisen vaiheissa kuten kuulemistilaisuuksissa, lausuntokierroksilla ja eduskuntakuulemisilla vaikuttamismahdollisuuksia voi parantaa mediahuomiolla ja huolellisilla perusteluilla. (Pakarinen, 2011, s. 73-74.)

Jotta sidosryhmät voivat osallistua lainvalmisteluun, tulee niiden ensin saada tietoa vireillä olevista säädöshankkeista. Pakarisen mukaan kaikille avoimia tiedonsaannin kanavia ovat internetsivut, hallitusohjelma, tulevaisuusselonteot sekä valtioneuvos-

ton hankerekisteri HARE. Sen sijaan paikat ministeriöiden neuvottelukunnissa ja muissa valmisteluelimissä ovat vain vakiintuneiden ja merkittävien toimijoiden saatavilla. Samoin kiinteiden henkilösuhteiden luominen ja ylläpito ministeriöiden lainvalmistelijoihin ei ole mahdollista kaikilla toimijoilla. Pakarisen haastateltavat toivat esille keskeisinä puutteina ministeriöiden internetsivujen puutteet, hankerekisterin puutteet. Sen sijaan neuvottelukuntien merkitys korostui tiedonsaannin ja varhaisen vaikuttamisen kanavana, samoin luottamukselliset suhteet lainvalmistelijoihin nähtiin tärkeinä. (Pakarinen, 2011, s. 28-30.)

Lainvalmisteluhankkeen käynnistyessä sen valmistelu aloitetaan vastuuministeriössä. Ainakin osittain tämä työ tapahtuu ministeriön nimeämässä määräaikaisessa työryhmässä tai komiteassa, johon kuuluu vastuuministeriön lisäksi ainakin yksi ulkopuolinen edustaja. Pakarisen haastattelemat etujärjestöt pitivät työryhmiin osallistumista erittäin tärkeänä vaikuttamisen kanavana. Virkavalmistelu sen sijaan nähtiin tuovan työryhmävalmistelua huonompia tuloksia, sillä siinä ei selvitetä eri osapuolten näkemyksiä tai tosietojen paikkansapitävyyttä. Järjestöt myös korostivat oman asiantuntemustaan, josta voisi olla lainvalmistelijoille apua. Yleisesti työryhmätyöskentely nähtiin avoimena ja luovana työnä, jossa etsitään aidosti uusia ratkaisutapoja. (Pakarinen, 2011, s. 32.)

Auri Pakarisen mukaan vaikuttaa siltä, että etenkin työmarkkinajärjestöiltä kysytään mielipidettä usein jo ennen varsinaisen työryhmävalmistelun aloittamista. Tässä korostuvat luottamukselliset suhteet lainvalmistelijoihin. Järjestöjen mukaan sidosryhmien mukanaolo varhaisesta valmistelusta lähtien parantaa myös esityksen myöhemmin saamaa hyväksyntää. (Pakarinen, 2011, s. 33.)

Työryhmätyöskentelyn onnistumiseen vaikuttavina tekijöinä Pakarisen haastattelemat etujärjestöt mainitsevat työryhmien kokoonpanon sekä ministeriön lainvalmistelijan roolin. Esimerkiksi työryhmien yksipuolinen kokoonpano näkyy sen tekemisissä ehdotuksissa. Myös ministeriöiden lainvalmistelijoiden tiukat poliittiset kannat valmistelevalta aiheesta voivat jyrätä sidosryhmien äänen. Samoin lainvalmistelijat voivat ohjata kokousten kulkua tai mielipiteiden kysymistä. (Pakarinen, 2011, s. 35.)



Lainvalmistelun tukena ministeriöt voivat käyttää myös selvityshenkilöitä, jotka keräävät tietoa yhteiskunnallisista ongelmista ja laativat ehdotuksia niiden korjaamiseksi. Etujärjestöjen näkökulmasta selvityshenkilöiden käytön onnistumiselle on kolme ehtoa. Ensinnäkin selvityshenkilön tulee olla puolueeton ja nauttia kaikkien osapuolten luottamusta. Toiseksi selvityshenkilön tulee kuulla kaikkia sidosryhmiä riittävän laajasti. (Pakarinen, 2011, s. 36-37.)

Lainvalmistelun aikana sidosryhmille tulee järjestää kuulemistilaisuuksia. Oikeusministeriön kuulemisohjeiden mukaan sidosryhmiä tulee kuulla sellaisissa lainvalmistelun vaiheissa, joissa ne voivat tehokkaasti vaikuttaa valmisteltavan asian sisältöön (Oikeusministeriö 18/2010). Keskeisten etujärjestöjen mukaan kuulemistilaisuudet ovat hyödyllisiä, mikäli lainvalmistelijat ovat aidosti avoimia niissä esitetyille näemyksille. Esityksen sisältöön vaikuttamisen ohella, kuulemistilaisuudet toimivat tiedonsaannin kanavana. Huonoissa kuulemistilaisuuksissa ei kerrota avoimesti tehdyistä suunnitelmista tai asia voi olla jo ennalta sovittu. (Pakarinen, 2011, s. 38.)

Kun hallituksen esityksen luonnos on valmistunut, pyydetään siitä vielä lausuntoja sidosryhmiltä ennen lopullista hallituksen esityksen luonnoksen valmistumista. Pakarisen haastattelujen perusteella etujärjestöt eivät pidä lausuntojen antamista kovin merkittävänä vaikuttamisen kanavana, ainakaan aikaisempiin lainvalmistelun vaiheisiin verrattuna. Lausuntojen painoarvoa voi kuitenkin kasvattaa laatimalla niistä hyviä ja asiantuntevia. Myös uusien näkökulmien esiintuominen parantaa niiden tehoa. Tärkeää on antaa konkreettisia ehdotuksia yleisluontoisen kritiikin sijasta. Pakarinen on löytänyt haastatteluaineiston perusteella neljä tekijää, jotka vähentävät lausuntokierroksen painoarvoa. Ensimmäiseksi Pakarinen mainitsee suuret hankkeet, joissa saatetaan antaa satakin lausuntoa. Tällöin yksittäinen lausunnon merkitys jää vähäiseksi. Toiseksi huolellinen ja perinpohjainen valmistelu vähentää lausuntovaiheen merkitystä. Kolmas lausuntovaiheen merkitystä vähentävä tekijä on uudistuksen sisällöstä tehdyt poliittiset päätökset. Samoin valmistelijalla voi olla vahvoja mielipiteitä uudistuksista. Etujärjestöt voivat tällöin kokea, että lausuntokierros järjestetään vain muodon vuoksi. Neljäs tekijä on kolmikannan asema, joka voi sulkea muut ryhmät päätöksenteon ulkopuolelle. Toisinaan lausuntokierrosten ongelmana on liian tiukka aikataulu. Etujärjestöiltä kuluu kuitenkin aikaa asiaan perehtymiseen ennen kannan muodostusta ja lausunnon kirjoittamista. (Pakarinen, 2011, s. 38.)

Hallituksen esityksen valmistuttua, siirtyy käsittely eduskunnan erityisvaliokuntaan. Valiokunta laatii esityksestä mietinnön, jossa se ehdottaa esityksen hyväksymistä, hylkäämistä tai hyväksymistä muutosten jälkeen. Valiokunnat puuttuvat esitysten sisältöön kuitenkin vain harvoin, ja yleensä muutokset koskevatkin lähinnä yksityiskohtia sekä lakitekniikkaa ja -kieltä. Valiokunnat kuulevat käsittelyn aikana asiantuntijoita, jotka ovat ministeriöiden lainvalmistelijoita sekä järjestöjen edustajia. Pakarisen haastattelemien etujärjestöistä osa piti valiokuntakuulemisia merkittävinä. Valiokuntakuulemisten avulla etujärjestöt voivat saada valiokuntamietintöihin kirjatuksi ponsia, jotka voivat olla esimerkiksi sitoumuksia selvittää uudistuksen toimivuus tulevaisuudessa tai laatia hallituksen selonteko. Valiokuntien mietintöjä voidaan myös käyttää oikeuslähteinä, kun lakia sovelletaan myöhemmin. Pakarisen mukaan valiokuntakuulemisten merkitys kasvaa, mikäli yhteiskunnallisessa tilanteessa on tapahtunut muutos hallituksen esityksen jälkeen tai asiasta on tullut uutta merkittävää tietoa. Aikaisemmassa valmistelussa on voinut jäädä myös asioita joista ei ole päästy yksimielisyyteen. Tällöin eduskunta tekee lopullisen ratkaisun. Eduskunnan vaikuttaminen korostuu myös, mikäli sidosryhmiä ei ole huomioitu riittävästi valmistelun aikaisemmissa vaiheissa. (Pakarinen, 2011, s. 53.)

## 5 KOTIMAAN MATKUSTAJA-ALUSLIIKENNE

Kotimaan matkustaja-alusliikenteellä tarkoitetaan kotimaan satamien sekä Saimaan kanavassa ja siihen välittömästi liittyvien, Viipuriin johtavien Venäjän vesialueiden välillä tapahtuvaa matkustaja-alusliikennettä. Myös Viipurin ja Vihreojn välinen vesiliikenne katsotaan kotimaanliikenteeksi (Finlex 1686/2009).

Kotimaan matkustaja-alukset kuljettivat vuonna 2012 yhteensä 4,14 miljoonaa matkustajaa. Tämän päälle tulee vielä lossien ja maantielauttojen matkustajamäärät, joita tilastossa ei ole huomioitu. Viimeisen kymmenen vuoden matkustajamäärien keskiarvo on noin 4,29 miljoonaa matkustajaa ja vuosittainen vaihteluvälin ollessa 4,14 - 4,45 miljoonaa matkustajaa. Kolmenkymmenen vuoden tarkastelussa matkustajamäärät ovat kasvaneet. Merkittävä osa matkustajamäärästä, noin 2,5 miljoonaa, si-

joittuu pääkaupunkiseudulle, toiseksi suurin osa matkustajamäärästä, noin 0,5 miljoonaa keskittyy Ahvenanmaalle. Suurin piirtein samanlainen määrä ihmisiä matkustaa Manner-Suomen ja Ahvenanmaan välillä Tämä liikennöinti tapahtuu tosin Suomen ja Ruotsin välisillä ro-ro-matkustaja-aluksilla. Saaristomerellä matkustajamäärä on noin 0,2 miljoonaa. Sisävesistä Vuoksen vesistössä ollaan lähellä Saaristomeren matkustajamääriä. Kokemäenjoen alueella, lähinnä Tampereella, matkustajamäärä oli noin 0,1 miljoonaa ja Kymijoen vesistössä noin 0,06 miljoonaa. (Liikenneviraston tilastot)

Suomen kauppalaivastoon kuului vuonna 2009 yhteensä 235 yli 15 metriä pitkää matkustaja-alusta, joita operoivat noin 90 kotimaan matkustaja-alusliikennettä harjoittavaa varustamo. (Onnettomuustutkintakeskus 2009, s. 23). Tämä aluskanta on hyvin kirjavaa. Suurimman osan aluskannasta muodostavat 1960-luvun jälkeen rakennetut moottorialukset, joiden pituus on yleensä 10 - 30 metriä ja syväys noin 1,5 - 2,5 metriä. Alusten rakennusmateriaaleina on puu, lujitemuovi, alumiini ja teräs, tai näiden erilaiset yhdistelmät. Suurimmissa aluksissa on yleensä keittiö ja ravintolatilat. Toinen alusryhmä on vanhat höyry- ja purjealukset. Osa näistä aluksista on muutettu vanhoista rahtialuksista matkustaja-aluksiksi, tai ne on uusia historiallisten alusten replikoita. Näiden alusten pituus on tavallisimmin 20-40 metriä ja syväys 3-5 metriä. Vanhimmat alukset on rakennettu 1900-luvun vaihteessa. (Onnettomuustutkintakeskus 2004, s. 5-6.)

## 5.1 Kotimaan matkustaja-alusten liikennealueet

Kotimaanliikenteen liikennealueet määritellään nykyisin kahdella eri tavalla. Perinteisesti Suomen merialueet on jaettu kolmeen vyöhykkeeseen, ns. vahvoihin liikennealueisiin, jotka on numeroitu järjestysluvuin I, II ja III merialueen suojaisuuden mukaan. Liikennealue I on liikennöintialueista lähinnä rannikkoa ja kattaa sisäsaariston, liikennealue II kattaa myös ulkosaariston ja liikennealue III:n kuuluu edellisten lisäksi kotimaanliikenteen avomerialueet (Trafí, Kotimaanliikenteen liikennealueiden rajat). Kaikki kotimaanliikenteen alukset on katsastettu johonkin kolmesta kotimaanliikenteen liikennealueesta (Nymann/Askola, 2012, s. ).

Edellä mainittujen vahvojen liikennealueiden lisäksi Non-SOLAS-direktiivin soveltamisalaan kuuluvien eli 24 metriä pitkien ja tätä pidempien alusten liikennealueet määritellään non-SOLAS-direktiivin mukaisesti neljään merialueeseen, jotka on nimetty kirjaimin A, B, C ja D. Alueiden määrittäminen perustuu etäisyyteen rannikosta, josta haaksirikkoutuneiden on mahdollista nousta maihin sekä tietyn merkitsevän maksimi aallonkorkeuden esiintymistodennäköisyydestä kyseisellä merialueella. Jokaisen jäsenvaltion tehtävänä on ollut sijoittaa direktiivin määrittämät vesiliikennealueiden rajat lainkäyttövaltaansa kuuluviin vesialueisiin. Suomessa nämä rajat on määritetty Trafín antamalla määräyksellä. (Non-Solas-direktiivi 2009/45/EY)

## 5.2 Kotimaan matkustaja-aluksia koskevat keskeiset säädökset

Merenkulku on luonteeltaan kansainvälistä toimintaa, jonka vuoksi kansainvälisen liikenteen aluksia koskevat vaatimukset perustuvat pääosin Kansainvälisen merenkulkujärjestö IMO työskentelyn puitteissa valmisteltuihin määräyksiin. Näistä keskeisimpiä ovat kansainväliset yleissopimukset, joita muutetaan säännöllisesti IMO:n yleiskokouksen tai komiteoiden antamalla päätöslauselmilla. Muutostarpeita aiheuttavat tavallisesti alustekninen kehitys tai sattuneet onnettomuudet. Yleissopimukseen liittyy usein yksityiskohtaisempaa sääntelyä sisältäviä säännöstöjä eli koodeja. Alusteknisiä vaatimuksia sisältävistä IMO:n yleissopimuksista keskeisin on SOLAS - yleissopimus, jota sovelletaan bruttovetoisuudeltaan vähintään 500 oleviin kansainvälisen liikenteen aluksiin. Muita tärkeitä kansainvälisen liikenteen aluksia koskevia sääntöjä on lastiviivayleissopimus, MARPOL 73/78-yleissopimus, sopimus kansainvälisistä säännöistä yhteentörmäyksen estämiseksi merellä (SopS 30/1977) sekä yleissopimusta kauppa-aluksissa noudatettavasta vähimmäistasosta (SopS 54/1979). Kansainvälisen liikenteen aluksien miehitysasioista säädetään STCW - yleissopimuksella, jossa on vaatimukset merenkulkijoiden koulutuksesta, pätevyyskirjoista ja vahdinpidosta. Varustamoiden turvallisuusjohtamis- eli ISM - säännöstöstä säädetään SOLAS -yleissopimuksella. (HE 250/2009.)

### 5.2.1 EU-sääntely

EU-tasolla on säädetty lukuisia merenkulkua koskevia säädöksiä. Vaikka EU-sääntelyn johtavana ajatuksena on ihmisten ja tavaroiden vapaa liikkuvuus EU-alueella, on suurin osa yhteisötason meriliikennettä koskevista toimenpiteistä syntynyt jäsenvaltioiden reaktiona meriliikenteen kansainvälisen toimintaympäristön muutokseen. Taustalla ovat vaikuttaneet muutamat vakavat merionnettomuudet, erityisesti öljyvahingot. (Trafín internetsivut) Merenkulun kansainvälisen luonteen vuoksi pyrkii Kansainvälinen merenkulkujärjestä IMO kehittämään yhdenmukaisia ja maailmanlaajuisesti tunnustettuja turvallisuusvaatimuksia. EU:n meriliikennepolitiikan keskeisiä tavoitteita on unionin lainsäädännön ripeä muuttaminen näiden sopimusten huomioonottamiseksi. Euroopan unionin näkökulmasta IMO:n toimilla ei ole kuitenkaan aina kyetty riittävästi parantamaan meriturvallisuutta. Tästä johtuen EU:lla on intressejä osallistua näiden kansainvälisten sopimusten kehittämiseen kuin myös lisätoimenpiteisiin EU:n tasolla. (Euroopan parlamentin internetsivut)

IMO:n normien soveltamisaikataulun nopeuttamisesta esimerkkinä toimii SOLAS -yleissopimukseen liittyvän ISM -säännösten soveltaminen tiettyihin aluksiin. ISM -säännöstö otettiin yhteisönlainsäädännön osaksi ro-ro-matkustaja-alusten turvallisuusjohtamisesta annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 3051/95. Puhtaasti EU:n omista lähtökohdista annetuista säädöksistä voi esimerkkinä mainita matkustaja-alusten turvallisuussäännöistä ja -määräyksistä annettu neuvoston direktiivi 98/18/EY eli ns. Non-SOLAS -direktiivi, joka sääntelee SOLAS -yleissopimuksen ulkopuolelle jäävien kotimaanmatkoilla liikennöivien matkustaja-alusten turvallisuusvaatimuksista. Muita EU:n tasolta tulevia alusteknisiä säädöksiä ovat mm. laivarustedirektiivi 96/98/EY ja ro-ro-matkustaja-alusten erityisistä vakavuusvaatimuksista annettu direktiivi 2003/25/EY. Alusten katsastuksesta säädetään esimerkiksi luokituslaitosdirektiivillä sekä pakollisesta katsastusjärjestelmästä säännöllisen ro-ro-alusliikenteen ja suurnopeusmatkustaja-alusliikenteen turvallisen harjoittamisen varmistamiseksi annettu direktiivillä 1999/35/EY. Laivaväen pätevyyksistä taas on annettu direktiivi 2008/1006/EY merenkulkijoiden vähimmäiskoulutuksesta. Alusten siirtämisestä jäsenvaltioiden rekisteristä toiseen säädellään direktiivillä 789/2004. Turvallisuusjohtamisjärjestelmistä säädetään ISM -asetuksella. Alusturvallisuuden valvontaa koskee direktiivi 95/21/EY. (HE 250/2009, s. 13-14.)

Yksi tärkeimmistä kotimaan matkustaja-aluksia koskevista EU-tason säädöksistä on Euroopan parlamentin direktiivi 2009/45/EY matkustaja-alusten turvallisuussäädöksistä ja -määräyksistä. Tämä niin sanottu Non-SOLAS -direktiivi on osa Euroopan unionissa toteutettavia toimenpiteitä meriliikenteen turvallisuuden parantamiseksi unionin alueella ja sen tarkoituksena on saavuttaa yhdenmukainen turvallisuustaso uusilla ja olemassa olevilla matkustaja-aluksilla ja suurnopeusmatkustaja-aluksilla näiden liikennöidessä kotimaanmatkoilla. Direktiiviä sovelletaan lippuvaltiosta riippumatta kotimaanmatkoilla liikennöiviin uusiin matkustaja-aluksiin, olevassa oleviin aluksiin, joiden pituus on 24 metriä tai enemmän sekä suurnopeusaluksiin. Soveltamisalan ulkopuolelle jää mm. alkeellista rakennetta olevat puualukset sekä ennen vuotta 1965 rakennetut alkuperäiset ja historialliset matkustaja-alukset. (2009/45/EY)

Non-SOLAS -direktiivissä alukset jaetaan neljään luokkaan, A, B, C ja D, niiden liikennöintialueiden mukaan. A-luokan alus saa liikkua avomerellä, mutta aluksen liikennöinnin tulee olla kotimaanliikenteessä. B-luokan alus ei saa olla 20 mpk kauempana rantaviivasta, josta haaksirikkoutuneet pääsevät maihin. C-luokan alus voi liikennöidä sellaisella merialueella, jolla 2,5 metrin merkitsevä aallonkorkeuden todennäköisyys tulee olla pienempi kuin 10 prosenttia. Aluksen etäisyys ei saa olla 15 mpk kauempana suojapaikasta eikä etäisyys rantaviivasta, josta haaksirikkoutuneet pääsevät maihin suurempi kuin 5 mpk. D-luokan alus saa liikennöidä sellaisella merialueella, jolla merkitsevä 1,5 metrin merkitsevän aallonkorkeuden todennäköisyys on alle 10 prosenttia. Aluksen etäisyys suojapaikasta ei missään vaiheessa saa olla suurempi kuin 6 mpk eikä etäisyys rantaviivasta, josta haaksirikkoutuneet pääsevät maihin suurempi kuin 3 mpk (2009/45/EY, 4 artikla 1.)

Suomalaisessa lainsäädännössä Non-SOLAS -direktiivi saatettiin kansallisesti voimaan 23.12.1999 ns. non-SOLAS -asetuksella, eli asetuksella eräiden kotimaanmatkoilla liikennöivien matkustaja-alusten turvallisuudesta 1307/1999. Asetusta täydensi Merenkululaitoksen vuoden 2000 alussa antama päätös eräiden kotimaanmatkoilla liikennöivien matkustaja-alusten turvallisuudesta (Dnro 1/30/2000). Päätöksessä määriteltiin mm. non-SOLAS -alusten eri luokkien liikennöintialueiden rajat. (HE 250/2009 vp, s. 13.)

## 5.2.2 Kansallinen sääntely

Merenkulkua säädellään kansallisella tasolla pääasiassa kansallisten lakien, liikenne- ja viestintäministeriön antamien asetusten sekä liikenteen turvallisuusviraston antamien meriturvallisuusmääräysten avulla. Kansallisen merenkulun sääntelyn kulmakivi on merilaki, joka sisältää yleisiä merenkulkua koskevia määräyksiä kuten alusta koskevia yleisiä säännöksiä, määräyksiä laivaisännän ja laivan päällikön vastuista ja velvollisuuksista, vahingoista, rahtauksesta ja päiväkirjoista. (Finlex 674/1994)

Suomen merenkulun turvallisuutta koskevaa lainsäädäntöä uudistettiin huomattavasti vuonna 2009. Syynä uudistusten tarpeellisuuteen oli alusturvallisuuden säätelyn hajanaisuus, toisaalta vanhat säädökset eivät olleet perustuslain edellyttämällä tavalla lain tasolla. Lainsäädännön selkeyttämiseksi ja perustuslain vaatimusten täyttämiseksi haluttiin alusturvallisuutta koskevien vaatimusten perusteet koota muutamaaan lakiin, jotka sisältäisivät täsmälliset ja tarkkarajaiset valtuutukset tarkempien säännösten ja määräysten antamiseen. Oleelliseksi osaksi katsottiin myös mahdollisuus kansainvälisten uudistusten nopeaan käyttöönottoon (HE 250/2009 vp, s. 16, 19).

Lainsäädännön uudistaminen aloitettiin loppuvuodesta 2009 kumoamalla merilain aluksen merikelpoisuutta ja turvallista käyttöä koskeva sekä laivaisännän turvallisuusjohtamisjärjestelmää koskeva 1 luvun 8-8c §, päällikön ja muiden päällystöön kuuluvien kelpoisuusvaatimuksista säätäviin asetuksiin viittaava 6 luvun 1 § 2 momentti sekä merilaki- ja meriturvallisuusrikkomuksia koskevat rangaistussäännökset määräävä 20 luvun 9 § 29. joulukuuta 2009 annetulla lailla merilain muuttamisesta 1688/2009 (Finlex). Lisäksi asetettiin kaksi uutta lakia: aluksen teknisiin kysymyksiin keskittynyt laki alusten teknisestä turvallisuudesta ja turvallisesta käytöstä (1686/2009) sekä miehitykseen, pätevyyteen ja turvallisuusjohtamiseen keskittynyt laki laivaväestä ja aluksen turvallisuusjohtamisesta (1687/2009). Jälkimmäistä tarkennettiin vielä valtioneuvoston asetuksella miehityksestä ja laivaväen pätevyydestä (1797/2009). Lait ovat muodoltaan puiteluontoisen lain ja sekamuotoisen lain välimuotoja. Tämä näkyy esimerkiksi siinä, etteivät etenkin alusteknisten vaatimusten yksityiskohdat ilmene laista ilman Liikenteen turvallisuusviraston määräysten ja kansainvälisiin velvoitteisiin perehtymistä. Lain rakenteen selkeytymisen lisäksi merkit-

tävä muutos on Liikenteen turvallisuusviraston saama valtuutus antaa tarkempia teknisiä määräyksiä riittävän teknisen turvallisuustason saavuttamiseksi.

Vuoden 2012 lopulla Liikenteen turvallisuusvirasto antoi yhteensä viisitoista alusturvallisuusmääräystä, joissa monissa on ollut taustalla joko asetus tai Merenkulkulaitoksen määräys tai päätös (Hagerlund, 2013). Määräykset tulivat voimaan heti vuoden 2013 alusta, mutta sisältävät olemassa olevien alusten kohdalla siirtymäaikoja aina vuoden 2017 jälkeiseen uusintakatsastukseen saakka. Kaikkiaan alusturvallisuuslain perusteella on annettu neljätoista uutta kotimaanliikenteen matkustaja-aluksia koskevaa meriturvallisuusmääräystä. Nämä määräykset koskevat alusten vakavuutta, runkorakenteita, hengenpelastuslaitteita, katsastusta, vuokraveneiden laitteita ja varusteita, paloturvallisuutta, sähköasennuksia, koneistoja, suurnopeusalusten turvallisuutta, non-SOLAS -matkustaja-alusten turvallisuutta, esteettömyyttä, lastiviivaa ja varalaitaa, navigointilaitteita sekä aluksenmittausta. (Trafin internetsivut/säädökset, Trafin tiedote 21.12.2012) Uudet määräykset tiukentavat huomattavasti niin uusien kuin olemassa olevien aluksiin kohdistuvia vaatimuksia. Uusien alusten kohdalla vaatimukset voidaan ottaa huomioon jo suunnitteluvaiheessa, mutta vanhojen alusten kohdalla muutokset voivat olla osin hankala toteuttaa. Kotimaan matkustaja-alusyrittäjät ovatkin reagoineet voimakkaasti uusien määräysten lieventämiseksi, mm. kansanedustaja Hanna Tainio jätti liikenneministeri Merja Kyllöselle kirjallisen kysymyksen yrittäjien yhteydenoton myötä syyskuussa 2013. Liikenneministerin vastauksessa ilmenee Liikenteen turvallisuusviraston tavoite saattaa uusien ja olemassa olevien alusten turvallisuustaso samalle tasolle, siten että matkustaja voi luottaa aluksen turvallisuuteen sen iästä huolimatta. (KK 772/2013 vp.)

### 5.3 Kotimaan matkustaja-alusliikenteen turvallisuus

Kotimaan matkustaja-alusliikenteen turvallisuutta on tutkittu Onnettomuustutkintakeskuksen toimesta vuosina 2004, 2009 ja 2011. Lisäksi VTT on selvittänyt vuonna 2012 suojaisissa saaristo-olosuhteissa liikennöivien kotimaanliikenteen alusten turvallisuusvarusteiden määrittelyperusteita.



Onnettomuustutkintakeskuksen vuonna 2004 julkaiseman turvallisuusselvityksen tarkoituksena oli kartoittaa kotimaan matkustaja-alusliikenteen turvallisuusriskejä kokonaisvaltaisesti. Selvityksessä käydään läpi vuosina 1997 - 2003 tutkitut onnettomuudet. Tapahtumia on verrattu vastaaviin onnettomuuksiin, joita on sattunut Yhdysvalloissa, Kanadassa, Australiassa ja Uudessa-Seelannissa. Tutkimuksen tavoitteena oli vaaran sisältävien toimintamallien havaitseminen. Selvityksen perusteella tutkijat suosittelivat merenkulkulaitokselle ja varustamoille turvallisuusjohtamisjärjestelmien kehittämistä, riittävien valtuutussäännösten saaminen lainsäädäntöön aluskannan modernisoimiseksi, miehitysmääräysten ja pelastusvälineiden kehittämistä, AIS-laitteiston käyttöönottoa sekä viranomaisyhteistyön kehittämistä koulutuksessa. (Onnettomuustutkintakeskus 2004, s. II ja X.)

Turvallisuusselvityksen mukaan kotimaan matkustaja-alusliikenteen turvallisuus muodostuu kolmesta peruspilarista. Ensinnäkin kuljetuskaluston tulee täyttää harkitut vaatimukset ja olla varustettu asianmukaisilla turvallisuusvälineillä. Niin alukset kuin niiden varusteetkin tulee huoltaa ja katsastaa säännöllisesti, suunnitelmallisesti ja asianmukaisesti. Toiseksi alukset tulee miehittää riittävällä ja osaavalla henkilökunnalla. Kolmantena turvallisuuden peruspilarina on varautuminen poikkeustilanteiden suunnitelmalliseen hoitamiseen. Kotimaan matkustaja-aluksille sattuneet onnettomuudet ovat yleisesti ottaen päätyneet pieniin vahinkoihin. Onnettomuustutkintakeskuksen mukaan tämä on johtunut lähinnä hyvästä tuurista, jonka puuttuessa useat onnettomuudet olisivat voineet kehittyä katastrofeiksi. Onnettomuustutkinnoissa havaittuja tyypillisiä riskitekijöitä ovat olleet: puutteet reittisuunnitelman laatimisessa tai noudattamisessa, reitiltä poikkeaminen ilman uuden reittisuunnitelman laatimista, hyvän paikallistuntemuksen luoma väärä asenne, vajaa tai puutteellisesti koulutettu miehistö, aluksen kuljettajan huomion kiinnittyminen navigoinnin kannalta toisarvoiseen seikkaan, väsymys, tiedostamattoman riskin ottaminen, lähtötarkastuksen laiminlyöminen, navigointilaitteiden puutteellinen käyttö sekä inhimillinen erehdys. Onnettomuustutkintojen yhteydessä on syntynyt myös epäily, että osa merellä liikkuvista välttelee vaaratilanteiden ennakoilmoituksen antamista meripelastusviranomaisille. Syyksi epäillään pelkoa asian tulemisesta julkiseksi. Onnettomuustutkintakeskus toteaaakin, että varustamoiden ja viranomaisten välisen tiedonvaihdon tulisi olla molemmin puolin luottamusta herättävää. Selvityksessä havaittiin lisäksi turvallisuusasenteisiin liittyvänä ongelmana, että viranomaismääräykset koetaan usein vai-

vaa ja hankaluuksia aiheuttavina vaatimuksina, jotka pyritään täyttämään mahdollisimman vähin kustannuksin ja pienimmällä vaivannäöllä. Teknisten vaatimusten modernisoinnin yhdeksi esteeksi nähtiin myös riittävien valtuutussäännösten puuttuminen lainsäädännöstä. Selvityksessä korostettiin myös viranomaisten ja matkustaja-alusliikennettä harjoittavien tahojen yhteistyön merkitystä, joka on avainasemassa turvallisen turvallisuusilmaston luomisessa. Selvityksessä läpi käytyjen onnettomuustutkinnan raportteja analysoimalla on päädytty johtopäätökseen, että tekninen turvallisuustaso on kehittymässä suotuisaan suuntaan. Sen sijaan ilmeisiä puutteita havaittiin tilanteiden johtamisessa, sekä henkilökunnan vähyys ja kapeapohjainen turvallisuusosaaminen. Varustamoissa ei myöskään kiinnitetty riittävästi huomioita vauriontorjuntaan tai poikkeamatilanteen hallintaan liittyvien seikkojen etukäteissuunnitteluun. (Onnettomuustutkintakeskus, 2004, s. 47-49.)

Merikapteeni Risto Lappalainen on laatinut edellä kuvattuun turvallisuusselvitykseen jatkoselvityksen opinnäytetyönään vuonna 2009. Lappalaisen tavoitteena oli päivittää vuonna 2004 julkaistu turvallisuusselvitys, sekä selvittää miten aikaisemmassa turvallisuusselvityksessä tehdyt havainnot ovat vaikuttaneet ja miten annettuja turvallisuussuosituksia on noudatettu. Selvityksen perusteella osassa kotimaan matkustaja-alusliikenteen varustamoista vallitsevat turvallisuusasenteet, miehistön koulutus, opastus ja perehdytys eivät tue suotuisaa turvallisuusilmapiiriä. Ongelmakohtiksi Lappalainen löytää liian vähäisen huomion liikennöinnin ohjeistukseen, koulutukseen, valvontaan sekä yleiseen turvallisuuteen. Osassa varustamoita vallitsevat negatiiviset asenteet turvallisuutta kohtaan vaikuttavat myös yksittäisten työntekijöiden näkemyksiin, käyttäytymiseen ja turvallisuuteen. Lappalainen esittää selvityksensä perusteella suotuisan ilmapiirin rakentamiseksi yhteistyötä varustamoiden ja merenkulku- ja pelastusviranomaisten kesken. (Onnettomuustutkintakeskus 2009, s. 1 ja I-III.)

Eräs keskeinen turvallisuusselvityksessä 2009 esiintunut epäkohta liittyy turvallisuusjohtamisjärjestelmän vaatimuksesta luopumiseen bruttovetoisuudeltaan alle 500 olevien kotimaanliikenteen matkustaja-alusten kohdalla. Aikaisemmin kaikilta yli sadan matkustajan aluksilta vaadittiin ISM -säännösten mukainen turvallisuusjohtamisjärjestelmä. Säännös kuitenkin kumoutui lain laivaväestä ja aluksen turvallisuusjohtamisesta tultua voimaan vuonna 2010, jonka jälkeen ISM -järjestelmän mukaista

turvallisuusjohtamisjärjestelmää ei ole enää vaadittu bruttovetoisuudeltaan alle 500 olevilta kotimaanliikenteen matkustaja-aluksilta. Lappalainen kritisoikin viranomaisten epäloogisuutta ensin vaatia turvallisuusjohtamisjärjestelmän laatimista, ylläpitoa, vuosittaista auditointia ja sitten lakkauttaa se. (Onnettomuustutkintakeskus, 2009, s. 70-71.) Aikaisemman turvallisuusselvityksen ja tekemänsä uuden selvityksen perusteella hän esittääkin uudistetun turvallisuussuosituksen: "Yksinkertaisempi turvallisuussuunnitelma tulisi säätää pakolliseksi kaikille kotimaan matkustaja-aluksille ja, että Liikenteen turvallisuusvirasto voisi antaa alusturvallisuuslain perusteella tarvittavia määräyksiä turvallisuusjohtamisesta" (Onnettomuustutkintakeskus, 2009, s. 115). Lappalaisen suositukseen kiteytyy molemmissa selvityksissä ilmennyt tarve puuttua matkustaja-alusyrittäjien välinpitämättömään suhtautumiseen turvallisuuskulttuuriin. Suosituksen toteutuminen vaatisi kuitenkin lakimuutoksen, sillä alusturvallisuuslaki ei sisällä valtuutuksia antaa tarkempia määräyksiä turvallisuusjohtamisesta tai turvallisuusjohtamisjärjestelmästä. Turvallisuussuunnitelman vaatimuksen integroiminen lakiin laivaväestä ja aluksen turvallisuusjohtamisesta lienee myös vaikeaa, sillä ISM vaatimukset pohjautuvat Euroopan parlamentin ja neuvoston ISM-asetukseen (EY) 336/2006, joka koskee bruttovetoisuudeltaan 500 ja yli olevia aluksia.

Lotta Ala-Outinen laati vuonna 2011 Onnettomuustutkintakeskukselle Aaltoyliopiston meritekniikan diplomityönään uusimman kotimaanliikennettä koskevan turvallisuusselvityksen: "Kotimaan matkustaja-alusliikenteen kehittäminen". Ala-Outinen tarkastelee työssään kotimaan matkustaja-alusliikenteen turvallisuutta järjestelmällisen analyysin avulla. Selvityksen keskeisenä aineistona ovat onnettomuustutkintaraportit, aikaisemmat turvallisuusselvitykset sekä haastattelut. Tutkitut onnettomuudet on tutkimuksessa jaettu kolmeen ryhmään: karilleajoon, operointivirheestä johtuvaan yhteentörmäykseen sekä tekniseen vikaan. Tämän jälkeen jokaisesta ryhmästä on laadittu tapahtumaverkko. Myös pelastustoiminnasta on laadittu oma tapahtumaverkko. Työn keskeisenä havaintona on, että kotimaan matkustaja-alusliikenteen turvallisuuden kannalta merkittävimmät tekijät löytyvät miehistön toiminnasta: turvallisuusasenteista, vireystasosta, toimintakyvystä sekä kokemuksesta ja taidosta. Ala-Outinen toteaaakin, ettei kotimaan matkustaja-alusliikenteen turvallisuuden parantaminen välttämättä vaadi suuria investointeja tekniikkaan. Tärkeämpää olisi kiinnittää huomiota asennekasvatukseen. (Onnettomuustutkintakeskus, 2011, s. 45.)

VTT on vuonna 2012 selvittänyt miten voidaan perustellusti määritellä riittävät turvallisuusvarusteet suojaississa saaristo-olosuhteissa liikennöiville kotimaan matkustaja- ja lastialuksille. Selvityksessä tarkastellaan olemassa olevia määräyksiä Suomessa, Ruotsissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston non-SOLAS -direktiivin vaatimuksia. Lisäksi selvityksessä käytiin läpi kotimaanliikenteen aluksia koskevat onnettomuustilastot ja -tapaukset. Selvityksen tutkimusosa perustuu kotimaanliikenteen varustamoille ja päälliköille lähetettyyn kyselyyn, jonka avulla selvitettiin toimijoiden arvioita tarpeellisista ja sopivista turvallisuusvälineistä ja -varusteista suojaississa saaristo-olosuhteissa tapahtuvan onnettomuuden varalle. Saatuja tuloksia verrattiin tämän jälkeen olemassa olevaan lainsäädäntöön. Selvityksen perusteella alusten turvallisuusvarustevaatimuksissa tulisi ottaa aluksen pituutta enemmän huomioon aluksen käyttötarkoitus ja matkustajamäärä. (Askola; Nyman, 2012, 3 ja 49-50.) Nykyisen alusturvallisuuslain ja sen perusteella annettujen tarkempien määräysten turvallisuusvarustevaatimukset perustuvat aluksen liikennealueeseen ja bruttovetoisuuteen (Finlex laki 1686/2009 ja määräys aluksen hengenpelastuslaitteista 2013).

## 6 KOTIMAAN MATKUSTAJA-ALUSYRITTÄJIEN VAIKUTUSMAHDOLLISUUDET LAINVALMISTELUUN

### 6.1 Merenkulun lainsäädännön säädösprosessit ja sidosryhmien rooli

Merenkulun säädös- ja määräysprosessit voidaan kuvata monesta palasta koostuvana säädöspalapelinä. Keskeiset raamit muodostuvat säädöstarpeesta, olemassa olevasta lainsäädännöstä, kansainvälisistä sopimuksista sekä sidosryhmien näkemyksistä. Lainsäätäjän näkökulmasta keskeinen lainsäädännöllinen kysymys yksittäisten säädöstarpeiden kohdalla on tunnistaa se taso, jolla kyseinen asia on järkevintä hoitaa.

Kotimaista merenkulkua koskevan lainsäädäntötyön kannalta keskeinen elin on liikenne- ja viestintäpolitiikasta vastaava Liikenne- ja viestintäministeriö. Hallinnonalan virastot, kuten Trafí, avustavat hallituksen esityksen tausta-aineistojen tuot-

tamisessa, mutta varsinainen lainvalmistelu tapahtuu ministeriössä. Yli puolet ministeriön säädösvalmistelusta painottuu unionilainsäädännön täytäntöönpanolainsäädäntöön. (Liikenne- ja viestintäministeriö, 1/2014, s. 21.) Kansallisesta näkökulmasta katsottuna EU-jäsenyys merkitsee kahden oikeusjärjestelmän, unionin ja kansallisen yhteensovittamista. Kuten aikaisemmin on todettu, tulevat EU:n asetukset voimaan välittömästi, kun taas direktiivien tavoitteet tulee toteuttaa kansallisesti. Lainsäädännön yhteensovittaminen voi vaatia kansallisen lainsäädännön muuttamista. EU-lainsäädännön toimeenpanosta ja kotimaisista säädöksistä päätetään normaalissa lainsäädäntömenettelyssä. (Eduskunnan kanslian julkaisu, 5/2004, s. 6.) Lainvalmisteluprosessin eteneminen on kuvattu tämän työn neljännessä luvussa. Oikeusministeriön säädösvalmistelun kuulemisohjeiden mukaan sidosryhmien kuuleminen tulee sisällyttää säädöshankkeiden valmisteluun. Oleellista on kuulemisen sijoittaminen valmisteluvaiheisiin, joissa sidosryhmät voivat tehokkaasti vaikuttaa valmisteltavan asian sisältöön. (Oikeusministeriö, 18/2010, s. 13-14.) Oikeusministeriön lainvalmistelun prosessiopas osoittaaakin lukuisia sidosryhmävaikuttamisen paikkoja lainvalmistelun eri vaiheissa (Lainvalmistelun prosessiopas, Finlex).

Varsinaisten lakien ohella sääntelyä voidaan toteuttaa presidentin, valtioneuvoston tai ministeriön asetusten sekä viranomaismääräysten avulla. Perustuslain 80 §:n mukaan asetukset antaa valtioneuvosto, ellei asetuksen antajasta säädetä laissa muuta. Tasavallan presidentti ja ministeriö tarvitsevat siis laissa mainitun valtuutuksen antaa asetuksia. Perustuslaki määrittelee asetuksen annon parlamentaarisen vastuun piirissä tapahtuvaksi, joten ministeriötä alemmat toimijat eivät voi antaa asetuksia. Asetuksen annon osoittaminen perustuu em. instituutioiden keskeisiin tehtäviin ja toimivaltuuksiin. Ministeriön ja valtioneuvoston välisessä toimivallan jaossa keskeisenä lähtökohtana on, että valtioneuvosto antaa asetukset laajakantoisissa ja periaatteellisesti tärkeissä asioissa. Ministeriölle asetuksenantovalta liittyy yleensä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisempiin sekä selvästi teknisluonteisissa ja toimeenpanoa koskevissa asioissa. Asetuksenantovallan osoittaminen tasavallan presidentille on yleensä perusteltua kun asetuksen antaminen liittyy presidentin tehtäviin ja toimivaltuuksiin tai asemaansa valtionpäänä. (Oikeusministeriö 37/2013, s. 280.)

Liikenteen turvallisuusvirastolla on keskeinen rooli liikennesektorien määräysten antamisessa, jonka lisäksi virasto osallistuu asetusten ja lakien valmisteluun. Keskeinen

toimija määräysvalmisteluissa on Trafín liikenneoikeus ja kansainväliset suhteet - osasto. Osaston tehtävänä on tuottaa juridinen tuki liikennealan säädösvalmisteluun, hallinnoida ja kehittää säädös- ja määräysprosessia sekä toimia liikenneoikeudellisena asiantuntemuspankkina. Trafín määräyshankkeet alkavat määräyshankepäätöksellä, joka sisältää hankkeen aloittamisajankohdan mukaiset tiedot kuten hankkeen tavoitteista ja vaikutuksista, aikataulusta, sidosryhmien kuulemisesta sekä valmistelijoi-  
joista. Määräyshankepäätökset julkaistaan Trafín internetsivuilla. Trafín mukaan määräysluonnoksesta pyydetään pääsääntöisesti aina lausuntoa sidosryhmiltä. Lausuntokierros alkaa Trafín sisäisellä lausuntokierroksella, jonka jälkeen on ulkoinen lausuntokierros. Ulkoisen lausuntokierroksen pituus on kuusi viikkoa, laajoissa hankkeissa kaksi kuukautta. Saaduista lausunnoista Trafi kokoaa perustelumui-  
stion, joka sisältää lausunnoista saadut keskeisimmät tiedot. Tarvittaessa Trafi järjestää sidosryhmien info- tai keskustelutilaisuuksia osana määräysvalmistelua. Valmistuneista määräyksistä tiedotetaan Trafín internetsivuilla. (Trafín internetsivut.)

## 6.2 Kotimaan matkustajalaivayhdistys – etujärjestön näkemys säädösvalmistelusta

Suomen noin 90:stä kotimaan matkustaja-alusvarustamosta kaksi kolmasosaa kuuluu Suomen matkustajalaivayhdistys - Passagerarfartygsföreningen i Finland ry nimiseen etujärjestöön. Suomen matkustajalaivayhdistys eli SMLY edustaa jäsenyrityksiään mm. alaa koskevassa lainvalmistelussa, tekee yhteistyötä Trafín sekä muiden valvontaviranomaisten kanssa, sekä valvoo jäsentensä etuja muissa edunvalvontaan liittyvissä asioissa kuten yleissitovien työehtosopimusten neuvotteluissa. (SMLY:n Jäseneksi yhdistykseemme -tiedote, 2014.) Haastattelin tätä työtä varten SMLY:n toiminnanjohtajaa selvittääkseni miten yhdistyksessä nähdään omat vaikutusmahdollisuudet säädösvalmisteluun tai minkälaisia ongelmia siihen liittyy. Haastattelu tapahtui sähköpostitse ja perustui lähettämäni haastattelurunkoon. Haastattelurunko koostui viidestä kysymysteemasta, joissa kussakin oli muutamia tarkentavia kysymyksiä. Haastattelun kysymykset ovat liitteenä työn lopussa.

Haastattelun ensimmäinen kysymys liittyi vaikuttamisen organisointiin yhdistyksessä. Haastattelun perusteella vaikuttaminen eli osallistuminen eri vaikutuskanaviin tapahtuu pääosin puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan toimesta. Lisäksi yhdellä hal-

lituksen jäsenellä on vetovastuu työehtosopimukseen liittyvistä asioista. Yhdistyksen sivutoiminen toiminnanjohtaja on toiminut yhdistyksen edustajien sijaisena kyseisten henkilöiden ollessa estyneenä.

Toisen ja kolmannen kysymyksen avulla pyrin selvittämään yhdistyksen vaikuttamismahdollisuuksia lainsäädäntösuunnitelmiin ja säädösvalmisteluun. Haastattelun perusteella keskeisenä kosketuspintana lainsäädäntöön ja lainvalmisteluun toimii lähes yksinomaan Trafi. Lisäksi yhdistyksellä on asiantuntijajäsenyys Merimiesasian neuvottelukunnassa sekä muissa merenkulkuun liittyvissä neuvottelukunnissa ja jaostoissa. Nämä ovat yhdistykselle myös keskeisiä säädöshankkeisiin liittyviä tiedonsaannin kanavia. Aina tietoa ei kuitenkaan saada riittävän aikaisin, näin oli mm. Trafin uusista meriturvallisuusmääräysten kohdalla. Yhdistys kokeekin, ettei heitä kuultu juurikaan meriturvallisuusmääräysten säädösvalmistelussa vaan lausunnolla yhdistyksen eteen tulivat lähes "kiveen hakatut" uudet määräykset. Toisinaan tietoa saadaan sivupolkuja pitkin, mm. merimiesten terveystarkastusmääräysten valmistelusta yhdistys kuuli Suomen Merimies-unionin kautta. Vuosien mittaan yhdistyksen etukäteiskuuleminen on kuitenkin jonkin verran parantunut.

Neljäs kysymys koski kansainvälistä yhteistyötä. Suomen matkustajalaivayhdistys kuuluu pohjoismaisten pienten matkustaja-alusten kansallisten yhdistysten muodostamaan keskustelu- ja informaatiofoorumi NordPass:iin. Yhdistyksen mukaan tämä yhteistyö on erittäin hyödyllistä, NordPass mm. lähetti Trafille vetoituksen nyt voimaan tulevien kansallisten meriturvallisuusmääräysten kohtuullistamiseksi Suomen toimintaolosuhteita vastaavaksi.

Viides kysymys koski Trafin uusia meriturvallisuusmääräyksiä. Haastattelun perusteella yhdistystä ei juuri kuultu valmistelussa, vaikka niin yhdistys kuin yksittäiset varustamotkin pyrkivät olemaan aktiivisesti mukana valmistelussa. Myös kuulemisten anti jäi vaatimattomaksi. Suomen matkustajalaivayhdistyksen mukaan uusien meriturvallisuusmääräysten kohdalla on harjoitettu ylisääntelyä. Yhdistyksen mukaan uudet määräykset ovat kopioitu suurille laivoille ja valtamerille tarkoitettut säädökset koskemaan kansallisen liikenteen pieniä aluksia, ottamatta huomioon Suomen suojausten vesien tarjoamaa perusturvallisuutta. Yhdistyksen mukaan myös Suomen halu olla EU:n mallimaa näkyy siinä, että kansalliset määräykset ovat EU-direktiivien

vaatimuksia tiukempia. Yhdistys näkeekin alan tulevaisuuden synkkänä. Moni kausiliikenteen varustamo on jo lopettanut toimintansa, ja vielä useampi on ilmoittanut lopettavansa uusien määräysten siirtymäaikojen umpeutumiseen mennessä.

### 6.3 Toimijoiden vastuullisuus ja sääntelytarve

Suomen merenkulun vuosikatsauksessa 2013 todetaan, että merkittävä osa vuosina 2007-2012 onnettomuuteen joutuneista aluksista oli rekisteröity kotimaanliikenteeseen. Syiksi näiden alusten onnettomuuksiin mainitaan puutteet turvallisuusjohtamisessa sekä lyhyestä kaudesta johtuva kaluston korkea ikä. Kotimaan matkustajalähtöjen turvallisuuskulttuuria onkin arvosteltu runsaasti niin viranomaisten kuin tutkijoiden taholta. Onnettomuuskeskuksen kaikissa kolmessa kotimaan matkustajalähtöä koskevassa turvallisuus selvityksessä keskeiseksi riskitekijäksi paljastuu varustamojen puutteellinen turvallisuuskulttuuri. Liikennöintiä koskevan ohjeistuksen on kuitenkin havaittu olevan teknisesti painottunut, toisaalta inhimilliseen turvallisuuteen liittyvä ohjeistus on riittämätöntä (Onnettomuustutkintakeskus, 2004, s. 53). Kuitenkin muutokset kotimaan matkustajalähtöä koskevissa säädöksissä koskee nimenomaan teknistä turvallisuutta. ISM -säännösten mukainen turvallisuusjohtamisjärjestelmä oli pakollinen yli 100 henkeä kuljettavilla kotimaan matkustajalähtöillä vuoteen 2010 saakka, jolloin se kumoutui turvallisuusjohtamista koskevan EU-direktiivin muutoksen sekä alusturvallisuuteen liittyvän kotimaisen lainsäädännön uudistamisen myötä. (Onnettomuustutkintakeskus, 2009, s. 95.) Yksi syy tekniseen painotukseen löytyy todennäköisesti juuri tästä muutoksesta. Laki aluksen teknisestä turvallisuudesta ja turvallisesta käytöstä valtuuttaa Liikenteen turvallisuusviraston antamaan teknisiä määräyksiä alusturvallisuuslain puitteissa. Laki laivaväestä ja aluksen turvallisuusjohtamisjärjestelmästä sisältää ISM -asetuksen täytäntöönpanoa koskevia säännöksiä, mutta ei valtuuta Liikenteen turvallisuusvirastoa antamaan tarkempia määräyksiä järjestelmistä. Toisin sanoen Liikenteen turvallisuusvirastolla ei ole keinoa puuttua kotimaanliikenteessä toimivien alle 500 gt:n aluksilla operoivien varustamojen turvallisuuskulttuuriin lainsäädännöllisin keinoin. Tällöin ainoaksi turvallisuuteen vaikuttamisen keinoksi jää teknisluonteinen säätely sekä valistus.



Liikenteen turvallisuusviraston vuosikatsaus Liikenteen tila 2013 kirjaa viraston pitkän ajan tavoitteeksi merenkulun turvallisuuskulttuurin parantamisen siten, että tulevaisuudessa olisi mahdollista keskustella säädösten ja määräysten vähentämisestä. Kyse on vanhan vaatimustenmukaisuuden valvonnan korvaamisesta riskiperusteisella valvonnalla. Tämä tarkoittaa toimijoiden oman vastuullisuuden korostumista. Muutospaineita tämänkaltaiseen kehitykseen on tuonut niin merenkulkuelinkeinoon kuin viranomaistoimintoihinkin kohdistuvat tehostamistarpeet. Tämän kaltaisen kehityksen edellytyksenä on luottamuksellisen turvallisuuskulttuurin syntyminen, joka tarkoittaa mm. hyvän raportointikulttuurin syntymistä. (Liikenteen tila, 2013, s. 10.)

## 7 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän työn tarkoituksena oli selvittää, minkälaisia vaikuttamismahdollisuuksia kotimaan matkustaja-alusyrittäjillä on heitä koskevaan lainsäädäntöön. Työn tarkoituksena oli tutkia miten kotimaanliikenteen matkustaja-aluksia koskeva lainsäädäntö muodostuu ja minkälaiset mahdollisuudet varustajilla on osallistua heitä koskevien säädösten valmisteluun. Työn keskiöön nostin kotimaanmatkustaja-aluksia koskevat alusturvallisuusmääräykset, joiden kautta pyrin peilaamaan alaa koskevien säädösten muodostumista sekä sidosryhmien roolia säädöshankkeiden valmistelussa.

Työn keskeisenä havaintona voidaan todeta, että merkittävin kosketuspinta lainsäädännön ja yrittäjien välillä on lähes yksinomaan Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi. Tämä koskee niin kansallista kuin kansainvälistäkin vaikuttamista. Lienee selvää, ettei kotimaan matkustaja-alustoimijoilla ole suuriakaan mahdollisuuksia vaikuttaa laajemmilla foorumeilla yksin. Varsinkin, mikäli yrittäjien näkemys on ristiriidassa Trafin näkemyksen kanssa. Tämä on näkynyt selvästi vuonna 2012 annettujen meriturvallisuusmääräysten kohdalla.

Viranomaisen näkökulmasta ongelmana näyttää olevan yrittäjien välinpitämätön suhtautuminen turvallisuusasioihin. Trafi on vuosien mittaan järjestänyt useita kotimaan matkustaja-alusyrittäjien turvallisuusseminaareja, joissa on esitelty paloja uusista määräyksistä, esitelty alaa koskevia viranomaisorganisaatioita sekä keskeisiä tutki-

muksia kotimaanliikenteen turvallisuudesta. Samat, asenteisiin liittyvät, ongelmat näyttävät kuitenkin pysyvän ajankohtaisina vuodesta toiseen. Yrittäjien mukaan viranomaiset harrastavat ylisääntelyä eivätkä kuule aidosti alalla toimivien mielipiteitä. Esimerkiksi uudet meriturvallisuusmääräykset esiteltiin yrittäjien mukaan "kiveen hakattuina", eikä todellista kuulemistakaan ollut. Voiko nykyisellä viranomaisen ja yrittäjien vuorovaikutuksella sitten päästä tavoitteisiin, jotka ovat Trafín toivoma luottamuksellisen turvallisuuskulttuurin syntyminen sekä toisaalta yrittäjien toivomat realistiset mahdollisuudet harjoittaa kannattavaa liiketoimintaa?

Yrittäjien perinteinen yhteys merenkulun viranomaiseen on ollut alusten katsastus. Siirtyminen omavalvontaan leikkaisi tämänkin kosketuspinnan. Jotta omavalvonta toimisi tehokkaasti, tulee viranomaisten ja yrittäjien ylläpitää luottamuksellisia suhteita. Yrittäjien edun mukaista on saada tietää riittävän aikaisin tulevista sääntömuutoksista sekä tulla riittävästi kuulluksi muutoksia tehtäessä. Toisaalta viranomaisten kannalta on edullista, että yrittäjät suhtautuvat positiivisesti sääntömuutoksiin. Lainsäädäntötutkimus on osoittanut, että sidosryhmät hyväksyvät uudet säädökset paremmin mikäli ne kokevat päässeensä vaikuttamaan säädösten sisältöön.

On selvää, että parempi keskusteluyhteys Trafín ja kotimaan matkustaja-alusyrittäjien välillä auttaisi molempia osapuolia. Trafín näkökulmasta on tietysti turhauttavaa kun samoista asioista joudutaan huomauttamaan vuodesta toiseen. Yrittäjien kannattaisikin tutustua tässäkin työssä esiin tuotuihin kotimaanliikenteen turvallisuusongelmiin ja tarjota omia vaihtoehtoja turvallisuuden parantamiseksi esimerkiksi matkustaja-alusyhdistyksen kautta. Toisaalta Trafín kannattaisi kutsua kotimaan matkustaja-alusyrittäjiä aktiivisemmin mukaan kehittämään kotimaan matkustaja-alusliikenteen turvallisuutta. Trafi on kyllä järjestänyt turvallisuusseminaareja yrittäjille, mutta mielestäni kyseessä on ollut enemmänkin uusien määräysten sekä viranomaisorganisaatioiden esittelystä kuin aidosta vuorovaikutuksesta. Toki yrittäjät ovat saaneet tuoda näkemyksiään esille, mutta tilaisuuksien luonteen vuoksi keskustelu on usein typistynyt yrittäjien protestoinniksi. Toki tämä protestointi on saattanut tuoda myös tulosta, sillä Trafi on korjannut useimpia uusista määräyksistä. Yrittäjien näkökulmasta uusien säädösten taloudelliset vaikutukset ovat edelleenkin merkittävät. Voi hyvin kysyä miksi voimaan saatettiin määräykset joita joudutaan lähes välittömästi korjaamaan? Yritystoiminnan kannalta viranomaisen ennakoiva toiminta on

ensisijaisen tärkeätä. Kannattaako yrittäjien investoida isoja summia muutoksiin, joi-  
ta ei välttämättä muutaman vuoden päästä vaaditakaan? Maailma muuttuu ja myös  
lainsäädännön on muututtava mukana. Mahdolliset haittavaikutukset tulisi kuitenkin  
minimoida. Yksi keino tähän voisi olla sidosryhmien tehokkaampi osallistaminen  
säädosvalmisteluun, erityisesti jo valmistelun varhaisimmissa vaiheissa.

## LÄHTEET

Alastalo, Marja; Åkerman, Maria. 2010. Asiantuntijahaastattelun analyysi: faktojen jäljillä. Teoksessa Ruusuvuori, Nikander & Hyvärinen: Haatattelun analyysi. Tampere.

Estola, Matti: Peliteorian perusteita. Suomennos kirjasta Gibbons: A Primer in Game Theory. URL: [wanda.uef.fi/~estola/Mikro%201/peliteoria.pdf](http://wanda.uef.fi/~estola/Mikro%201/peliteoria.pdf). Luettu 19.2.2014.

Epressi.com. Trafi perää rohkeita avauksia tulevaisuuden liikenteen puolesta, julkaistu 25.10.2013. URL: <http://www.epressi.com/tiedotteet/logistiikka-ja-liikenne/trafi-peraa-rohkeita-avauksia-tulevaisuuden-liikenteen-puolesta.html?p314=3> Luettu 3.5.2014.

Euroopan komission internetsivut. URL: [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu). Luettu: 11.2.2014.

Euroopan parlamentin internetsivut. URL: [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu). Luettu 11.2.2014.

EMSA:n internetsivut. URL: [www.emsa.europa.eu/](http://www.emsa.europa.eu/). Luettu 11.2.2014.

Hagerlund, Ove. Kotimaan matkustaja-alusyrittäjien turvallisuuspäivä 18.1.2013. Tilaisuuden materiaalit luettavissa osoitteessa [www.trafi.fi/filebank/a/1359387574/d816d067ed2593ceb0ac3552a0b](http://www.trafi.fi/filebank/a/1359387574/d816d067ed2593ceb0ac3552a0b).

Hyyryläinen, Esa. 2012. Näkökulmia hallintotieteisiin. Vaasan yliopiston julkaisuja. Vaasa.

IMO:n internetsivut: [www.imo.org](http://www.imo.org). Luettu 14.2.2014.

Jaatinen, Miia. 1999. Lobbying Political Issues. A Contingency Model of Effective Lobbying Strategies. Helsinki.

Jaatinen, Miia. 2003. Lobbaus. Yritys yhteiskunnan vaikuttajana. Helsinki.

Jaskari, Harri; Hyytiäinen, Minna; Lähde, Jussi; Perttula, Pekka. 2010. LOB. Lobbauskirja. Keuruu.

Korkman, Sixten. 2007. ONKO TUPOLLA TULEVAISUUTTA? Yliopistopaino. Helsinki.

Lahtinen, Marjo. 2008. ETUJA VALVOMASSA EUROOPASSA - tapaustutkimus Elinkeinoelämän keskusliiton EU-edunvalvonnan rakentumisesta. Pro gradu - tutkielma. Tampereen yliopisto.

LakimiesUutiset. Lobbaus ei ole kähmintää tai salatieidettä. URL: [www.lakimiesuutiset.fi/artikkeli?artid=609](http://www.lakimiesuutiset.fi/artikkeli?artid=609). Luettu 24.2.2014.

Liikenne ja viestintäministeriön julkaisuja 1/2014. Liikenne ja viestintä 2018. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2015-2018.

Liikenteen tila 2013. Trafín vuosijulkaisu.

Lindeman, Marjaana. 1997. Elämisperäinen ja rationaalinen ajattelu. Artikkelitieteessä tapahtuu lehden numerossa 5/1997.

Oikeusministeriö 18/2010. Kuuleminen säädösvalmistelussa. Ohjeet.

Oikeusministeriö 37/2013. Lainkirjoittajan opas.

Pakarinen, Auri. 2011. LAINVALMISTELU VUOROVAIKUTUKSENA - Analyysi keskeisten etujärjestöjen näkemyksistä lainvalmisteluun osallistumisesta. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 253. Helsinki.

Pakarinen, Auri. 2012. Tapaustutkimuksia lainvalmistelun kehittämisestä ja sääntelyn toimivuudesta. Väitöskirja, Itä-Suomen yliopisto.

Paloheimo, Heikki; Wiberg, Matti. 1996. Poliittikan perusteet. Helsinki.

Rajavartiolaitos. 2012. Merellisten onnettomuuksien tutkinta. Versio 19.11.2012.

Saaranen-Kauppinen & Puusniekka. 2006. KvaliMOTV – Menetelmäopetuksen tietovaranto. URL: [www.fsd.uta.fi/menetelmäopetus/](http://www.fsd.uta.fi/menetelmäopetus/). Luettu 14.12.2014.

Sappinen, Jorma. 1999. Liikenneturvallisuus ja peliteoria. Artikkelitieteessä tapahtuu lehden numerossa 4/1999.

Saukkonen, Pasi. Suomen poliittinen järjestelmä-verkkokirja. URL: [blogs.helsinki.fi/vol-spj](http://blogs.helsinki.fi/vol-spj). Luettu 13.2.2014.

SMLY (Suomen matkustajalaivayhdistys - Passagerarfartygsföreningen ry) URL: [www.kesätieonvesitie.fi](http://www.kesätieonvesitie.fi). Luettu 4.2.2014.

Tala, Jyrki; Rantala, Kati; Pakarinen, Auri. 2011. Paremmen sääntelyn kriittinen arviointi -tutkimushanke. Kooste keskeisistä tutkimustuloksista. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, verkkokatsauksia 21/2011.

Tiitinen, Pasi; Salminen, Airi; Lyytiäinen, Virpi. 1996. EU-lainsäädäntöasiakirjat Suomessa. Eduskunnan kanslian julkaisu X/1996.

Tilastokeskus. Käsitteet ja määritteet. URL: [www.tilastokeskus.fi/meta/kas/puolue.html](http://www.tilastokeskus.fi/meta/kas/puolue.html). Luettu 15.2.2014.

Trafi, Avoin hallinto. Trafín hyvät käytännöt ja toimenpiteet. URL:[http://www.trafi.fi/tietoa\\_trafista/avoin\\_hallinto](http://www.trafi.fi/tietoa_trafista/avoin_hallinto)

Trafi, tiedote. 2013. Uudet alusturvallisuusmääräykset tulevat voimaan 1.1.2013. URL:[http://www.trafi.fi/tietoa\\_trafista/ajankohtaista/2014/uudet\\_alusturvallisuusmääräykset\\_tulevat\\_voimaan\\_1\\_1\\_2013](http://www.trafi.fi/tietoa_trafista/ajankohtaista/2014/uudet_alusturvallisuusmääräykset_tulevat_voimaan_1_1_2013). Luettu 21.12.2013.

Trafi, julkaisut. 2013. Merenkulun sääntelyä koskeva infotilaisuus. 6.11.2013.

Valtiovarainministeriön tiedote. 2013. Suomi hyväksyttiin Avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaan.

URL:[http://www.vm.fi/vm/fi/03\\_tiedotteet\\_ja\\_puheet/01\\_tiedotteet/20130424Suomi\\_h/name.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20130424Suomi_h/name.jsp). Luettu 4.5.2014.

Valtioneuvoston internetsivut. URL: [www.valtioneuvosto.fi](http://www.valtioneuvosto.fi). Luettu 20.1.2014.

Wiberg, Matti. 2006. Poliitikka Suomessa. WSOY Oppimateriaalit Oy. Helsinki.

Yleisradion internetsivut. EU-parlamentti haluaa lobbarit kuriin. URL: [yle.fi/uutiset/eu-parlamentti\\_haluaa\\_lobbarit\\_kuriin/7025558](http://yle.fi/uutiset/eu-parlamentti_haluaa_lobbarit_kuriin/7025558). Luettu 24.2.2014.

KOTIMAAN MATKUSTAJALAIIVAYHDISTYKSEN HAASTATTELUN  
KYSYMYSRUNKO

1. Yleistä järjestystä

- Yhdistyksen esittely
- Vaikuttamisen organisointi yhdistyksessä

2. Vaikuttaminen tulevaan lainsäädäntöön/säädäntösuunnitelmiin

- Mitä kautta yhdistys saa tietoa laki/säädösmuutossuunnitelmista? Saadaanko tietoa tarpeeksi aikaisin?
- Tuleeko laki/säädöshankkeita yllätyksenä? Miten lainvalmistelijoiden tiedotus toimii?
- Toimiiko epävirallinen vaikuttaminen ennen valmistelun aloittamista?

3. Vaikuttaminen lain/säädösvalmistelun aikana

- Millä tavoin yhdistys pääsee vaikuttamaan lain/säädösvalmistelun aikana?
- Mitä mieltä olette selvityshenkilöiden käytöstä lain/säädösvalmistelussa?
- Kuinka tärkeänä pidätte kuulemistilaisuuksia?
- Onko lausuntojen antamisella mielestänne merkitystä?
- Onko eduskuntakuulemisista hyötyä?

4. Kansainvälinen yhteistyö

- Onko yhdistyksellä yhteistyötä ulkomaisten vastaavien toimijoiden kanssa? Koetteko yhteistyön hyödylliseksi?
- Mitä keinoja yhdistyksellä on vaikuttaa esim. EU-säädöksiin?

5. Uudet meriturvallisuusmääräykset

- Miten yhdistys/matkustaja-alusyrittäjät olivat mukana alusturvallisuutta käsittelevien lakien (alusturvallisuuslaki 2009 ja turvallisuusjohtamislaki 2009) valmistelussa?
- Miten uusien meriturvallisuusmääräysten valmistelu hoidettiin yrittäjien/yhdistyksen näkökulmasta?
- Toteutuiko paremman sääntelyn periaatteet (mm. sidosryhmäkuuleminen)

- Mitä perusteita uskotte olevan sääntöuudistusten takana?
- Miten yrittäjien tai yhdistyksen näkökulmiin on suhtauduttu?