

Asia: VN/13293/2023

**Hallituksen esitys teollisuustyöntekijöitä kuljettavia aluksia koskevan kansainvälisen säännösten hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta sekä muutetun vakavuusdirektiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä**

Lausunnonantajan lausunto

**Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Lausunto 10.07.2023

Hallituksen esitys teollisuustyöntekijöitä kuljettavia aluksia koskevan kansainvälisen säännösten hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta sekä muutetun vakavuusdirektiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä

Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/13293/2023

Finnish Sea Service Oy

Hakunintie 23 C

26100 Rauma

Finland

Jouko Kiiski

Kaplaaki Oy, hallituksen pj.

Finnish Sea Service Oy, hallituksen pj.

Asiakassuhteiden ja palveluiden kehittäminen

jouko.kiiski@finnishseaservice.fi

+358 500 226 524

Suomen Hyötytuuli Oy on pyytänyt tätä lausuntoa Finnish Sea Service Oy:ltä. Finnish Sea Service Oy operoi omistamiaan Suomen Hyötytuuli Oy:n käytössä olevia huoltoaluksista, sekä operoi kaikki huoltotoimintaan liittyvän meriliikenteen, sekä varmistaa huoltohenkilökunnan turvallisuuden nykyisten Pori Offshore merituulipuistojen osalta, että tulevien offshore tuulipuistojenkin laajennuksien osalta.

Lausuntopyyntö SOLAS-yleissopimuksen turvallisuussäännösten hyväksymisestä

Hallituksen esitys eduskunnalle ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen liitteeseen tehtyjen muutosten sekä liitteeseen liittyvän teollisuustyöntekijöitä kuljettavia aluksia koskevan kansainvälisen turvallisuussäännösten hyväksymisestä ja laiksi niiden lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä vakavuusdirektiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi ja aluksen teknisestä turvallisuudesta ja turvallisesta käytöstä annetun lain muuttamisesta.

IP-koodin voimaansaattamiseksi ja kansallisen sääntelyn luomiseksi pakottavaa SOLAS sääntelyä pienemmille aluksille annettava Hallituksen esitys koskien teollisuustyöntekijöitä kuljettavia aluksia koskee Suomen osalta kansallisen sääntelyn suhteen erityisesti merituulivoimaloiden rakentamisessa ja huoltotoiminnassa toimivaa ammattitaitoista henkilöstöä. Teollisuustyöntekijöillä tarkoitetaan kaikkia henkilöitä, joita kuljetetaan tai majoitetaan aluksella offshore-teollisuuden toimintaan liittyviä tehtäviä varten työskentelyn tapahtuessa toisella aluksella tai avomerilaitoksella.

Kuten hallituksen esitysluonnoksen johdannossa todetaan, nämä teollisuustyöntekijät eivät ole merenkulkijoita, mutta heillä on tavallista laivamatkustajaa paremmat valmiudet toimia hätätilanteessa johtuen heidän saamastaan turvallisuuskoulutuksesta ja fyysiseen toimintakykyyn liittyvistä vaatimuksista.

Säännösten tavoitteena on toisaalta luoda teollisuustyöntekijöitä kuljettaville aluksilla tekniset turvallisuusvaatimukset, jotka ovat tarkoituksenmukaiset suhteessa edellä mainittuihin valmiuksiin toimia hätätilanteessa (kevennetyt vaatimukset suhteessa matkustaja-aluksilta edellytettyyn sääntelyyn SOLAS sopimuksessa) ja jotka toisaalta ottavat aiempaa sääntelyä paremmin huomioon työntekijöiden siirtoihin liittyvät erityiset riskit, jotka ovat matkustaja-alusten matkustajille aiheutuvista riskeistä poikkeavat ja erityiset kyseessä olevassa toiminnassa.

Kyseessä on siis sääntely, jossa edellytettävä turvallisuustaso tulee voida sopeuttaa 1) siirrettävien teollisuustyöntekijöiden tavallisia matkustajia parempaan valmiuteen selviytyä hätätilanteista 2) niihin erityisiin riskeihin, joita ei esiinny tavallisessa matkustajien kuljetuksessa .

Koska IMO:n jäsenvaltioiden suorittaman valmistelun on käynyt ilmi, että suuri osa teollisuustyöntekijöiden kuljettamisesta kansainvälisesti arvioituna tapahtuu muilla kuin SOLAS-yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvilla aluksilla (non-SOLAS alukset), on MSC:n ja SDR:n valmistelussa tunnistettu tarve säätää kansallisesti vaatimuksista niille teollisuustyöntekijöitä kuljettaville aluksille, jotka eivät kuulu IP-säännösten soveltamisalaan. Suomen olosuhteissa sääntelyn vaikutus keskittyy nimenomaisesti siihen tonnistoon, jossa tullaan soveltamaan kyseisiä kansallisia vaatimuksia. Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan siten myös aluksen teknisestä turvallisuudesta ja turvallisesta käytöstä annettuun lakiin muutoksia, jotka koskevat teollisuustyöntekijöiden kuljettamista sellaisilla matkoilla ja sellaisilla aluksilla, jotka eivät kuulu teollisuustyöntekijöiden kuljettamista koskevan kansainvälisen säännösten soveltamisalaan, mutta joista on eritoten Suomessa tarpeellista säätää kansallisesti.

Hallituksen esitysluonnoksessa kuvattu offshore-toiminta on Suomessa pääosin sääntelyä koskevan aloitteen tehneitä ns. "offshore-maita" määrältään vähäisempää. Toiminta on kuitenkin kasvamassa myös Suomessa merkittävässä määrin juuri merituulipuistorakentamisen lisääntyessä ja sen riskien asianmukainen hallinta vaikuttaa myös täällä toiminnan kustannustehokkuuteen ja mm. laivanisännän vakuutuskustannuksiin. Kansallisella sääntelyllä voidaan vaikuttaa samanaikaisesti meriturvallisuutta lisääviä toimia paremmin kohdentamalla ja kustannuksia alentamalla, mikäli sääntely suhteutetaan kansallisella tasolla oikeisiin ja todellisiin toimintaympäristön asettamiin vaatimuksiin.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan Suomessa on tarpeellista varmistaa, että pakottavaa IP-säännösten noudattamista vastaavat vaatimukset ulotetaan koskemaan myös säännösten ulkopuolella olevia aluksia. Tällä hetkellä teollisuustyöntekijöiden kuljettamista koskevaa sääntelyä ei ole, vaan yli 12 teollisuustyöntekijän kuljettamiseen sovelletaan matkustaja-alussääntelyä ja joidenkin alusten osalta erikoisaluksia koskevaa sääntelyä. Erityisesti matkustaja-alussääntelyn soveltaminen ei ole kaikilta osiltaan tarkoituksenmukaista eikä kustannustehokasta. Erikoisalussääntelyn soveltaminen puolestaan edellyttää, että alus täyttää sitä koskevan sääntelyn vaatimukset, eikä sitä ole laadittu erityisesti teollisuushenkilöstön kuljettamista koskien, vaikka sitä on myös tähän tarkoitukseen sovellettu. Tällöin myös erikoisalussääntely voi sisältää kustannustekijöitä, jotka ovat tapauskohtaisesti teollisuustyöntekijöiden kuljettamisen suhteen ylimitoitettuja ja se saattaa sisältää rajoituksia, jotka eivät ole tarkoituksenmukaisia suhteessa nyt säädeltävään teollisuushenkilöiden kuljetuksiin koskevaan toimintaan.

Muutoksella kevennetään tietyiltä osin vaatimuksia erityisesti suhteessa matkustaja-alussääntelyyn, mutta toisaalta vaatimuksissa otetaan paremmin huomioon myös energia-alan toiminnan erityispiirteet. Toimijoille tämä voi mahdollistaa edullisemmat teollisuustyöntekijöiden kuljettamiseen liittyvät kustannukset, mikäli kansallisella lainsäädännöllä huomioidaan riittävällä tavalla kansainvälisen sääntelyn lähtökohdat ja tavoitteet, eli toisaalta sekä turvallisuuskäsitteiden huomioonottaminen siten kohdennetusti, että kuljettamiseen liittyviä kustannuksia voidaan keventää tähän mennessä käytettävissä olleeseen sääntelyyn verrattuna. Hallituksen esityksen tulisi varmistaa tavoitteen toteutuminen siten, että kustannuksia on nimenomaisesti pystyttävä uuden sääntelyn myötä keventämään aiempaan sääntelyyn verrattuna.

Tämä tulisi kirjoittaa hallituksen esityksen yksityiskohtaisiin perusteluihin riittävän selkeästi, jotta liikenne- ja viestintävirasto turvallisuuskirjoja myöntäessään voi huomioida omissa sääntelyvelvoitteessaan kansainvälisen ja kansallisen lainsäädännön tarkoituksen ja tavoitteet sääntelyn keventämiseksi ja toteuttaa tätä kansainvälisen sääntelyn nimenomaista tavoitetta, joka alun perin käynnisti kansainvälisen sääntelyn laatimisen. Kuten edellä on todettu, vasta IP koodin laatimisen yhteydessä työhön tulivat mukaan erityiset riskit ja niiden huomioiminen osana koodin valmistelleen SDC alatyöryhmän työtä.

Kansainvälisen sääntelyn (IMO, EU) pohjalta laadittavan kansallisen säännösten saaman tulkinnan riskinä on, että säädösten kansallisessa tulkinnassa kustannustehokkuuden tavoite vesittyy, mikäli kansallinen sääntely ei riittävästi huomioi kansainväliselle ja kansalliselle sääntelylle asetettuja tavoitteita. Esityksessä esitetyn arvion mukaan kyseisiltä aluksilta edellytettäviä turvallisuuskirjoja tullaan myöntämään ainakin lähivuosina vain vähäisiä määriä ja tämä nykyisiin toimijoihin kohdistuva sääntely tulee määrittelemään tulkintalinjan myös tulevaisuudessa laajenevaa tuulipuistoihin liittyvää offshore toimintaa silmällä pitäen. Sääntely tulee ensimmäisenä kohdistumaan niihin toimijoihin, jotka tekevät parhaillaan investointeja vuonna 2024 jälkeen käyttöön otettavaan kalustoon, johon sääntelyä tullaan ensin soveltamaan. Määräyksenantovaltuus kansallisen lainsäädännön osalta bruttovetoisuudeltaan alle 500 vetoisten alusten osalta näiden alusten tarkemmista teknisistä vaatimuksista tullaan antamaan alusturvallisuuslain 22b pykälän mukaisesti liikenne- ja viestintäviraston vastuulle. Aluksen olisi määräysten mukaan täytettävä kansainvälisen IP-säännösten tavoitteet ja toiminnalliset vaatimukset.

Määräyksenantovaltuus luo viranomaiselle myös vastuun säännösten tavoitteiden toteutumisesta sen antamalla määräyksillä, mikä saattaa johtaa siihen, että sääntelyä ei sen primääritavoitteiden mukaisesti kevennetä siinä määrin kuin alun perin kansainvälisellä sääntelyllä on tavoiteltu, vaan huomio kiinnittyy viranomaistoiminnassa ensisijaisesti vasta SDR:n työn kuluessa havaittuihin riskitekijöihin ja niiden vähentämiseen tai poistamiseen. Mikäli Hallituksen esityksessä asiaan ei kiinnitetä perusteluissa riittävästi huomiota, vaarana on kansallisen sääntelyn muodostuminen sellaiseksi, että viranomaistoiminnassa sitä tulkitaan primääritavoitteisiin nähden kansainvälisessä sääntelyssä tarkoitettua ankarammin kun IP -koodin käännöksen osassa I (kohta 3.3. ) todetaan nimenomaisesti seuraavaa: ” Kaikissa tapauksissa hallinto kantaa täyden vastuun todistuskirjasta.” Ellei Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa anneta riittävästi liikkumavaraa määräyksenantovaltuuksien pohjaksi, voidaan joutua tilanteeseen, jossa määräykset muodostuvat kilpailijamaita tiukemmiksi, etenkin, kun Suomen erityisolosuhteet (esim. jään osalta) ovat joiltakin osin huomattavasti kilpailijamaista poikkeavat ja edellytykset kaluston ympärivuotiselle käytölle poikkeavat kilpailijamaita nähden selvästi. Suomessa juuri ympärivuotinen käyttö jääolosuhteiden vuoksi asettaa vaatimuksia, joka aiheuttaa verrokkimaita nähden jo lähtökohtaisesti korkeampia kustannuksia.

IP koodin johdanto-osan (HE:n käännöksen) kohdassa 7 todetaan:

”Säännöstöä sovelletaan aluksiin, joiden bruttovetoisuus on vähintään 500. Samalla kuitenkin todetaan, että myös alukset, joiden bruttovetoisuus on alle 500, voivat kuljettaa matkustajia,

erityishenkilöstöä ja teollisuustyöntekijöitä niin, että kokonaismatkustajamäärä on yli 12. Tällaisissa tapauksissa hallinto voi soveltaa säännösten tavoitteita ja toiminnallisia vaatimuksia mahdollisuuksien mukaan. Jos tällainen alus täyttää IP-säännösten vaatimukset, hallinnot voivat harkita IP-todistuskirjan myöntämistä aluksille, jotka kuljettavat yli 12 teollisuustyöntekijää, kunhan kaikki lievennykset on merkitty aluksen todistuskirjaan.”

Säännöksessä todetaan nimenomaisesti, että ”hallinto voi soveltaa säännösten tavoitteita ja toiminnallisia vaatimuksia mahdollisuuksien mukaan”. Tämän voidaan tulkita tarkoittavan, että hallinnolle on varattu mahdollisuus soveltaa sääntöä ja tulkita sitä siten, että tavoitteet ja toiminnallisuus saavutetaan, kunhan lievennykset merkitään aluksen todistuskirjaan. Tavoitteiden ja toiminnallisuuden vaatimuksia olisi siten tulkittava säännösten yleisten tavoitteiden valossa nimenomaan kansalliset olosuhteet ja toimintaympäristö huomioon ottaen. Johdanto-osan käännöksen kohdassa 5 todetaan vielä nimenomaisesti:

”Teollisuustyöntekijöitä kuljettavia aluksia koskeva kansainvälinen turvallisuussäännöstö (IP-säännöstö) on laadittu täydentämään Kansainvälisen merenkulkujärjestön jo olemassa olevia säännöksiä avomeri- ja energia-alan tarpeisiin vastaamiseksi ja näiden vaikeuksien voittamiseksi.”

IP-sääntelyn henki on siten tulkittava olevan sellainen, ettei sitä tulisi kansallisessakaan sääntelyssä annettavan määräysvallan puitteissa laadittaisi sellaiseksi, että se lisää alan toimijoiden kustannuksia. Koska sääntely on ”laadittu täydentämään Kansainvälisen merenkulkujärjestön jo olemassa olevia säännöksiä avomeri- ja energia-alan tarpeisiin vastaamiseksi ja näiden vaikeuksien voittamiseksi”, tulisi sääntelyn keventämisellä mahdollistaa toiminen aiempaa kustannustehokkaammin. Tämän vuoksi myös nämä tavoitteet tulisi kirjata lain yksityiskohtaisiin perusteluihin, jotta viranomaisten määräysenantovaltuudet antaisivat mahdollisuuden IP-sääntelyn hengen ja yleisten tavoitteiden mukaiseen tulkintaan, siten että ne mahdollistavat kussakin toimintaympäristössä asianmukaisen energia-alan tarpeisiin vastaamisen ja niiden vaikeuksien voittamisen, joita nykyinen sääntely aiheuttaa. Suomen olosuhteissa nämä vaikeudet ovat erilaiset kuin esimerkiksi Norjassa ja Tanskassa. Suomessa jääolosuhteet ovat vaikeat, kun taas Norjan (ja Tanskan) offshore olosuhteissa vaikeudet liittyvät puolestaan avameriolosuhteisiin.

Hallituksen esitysluonnoksen tekstissä todetaan: ”Muutoksella kevennetään tietyiltä osin vaatimuksia suhteessa matkustaja-alussääntelyyn, mutta toisaalta vaatimuksissa otetaan paremmin huomioon toiminnan erityispiirteet. Toimijoille tämä voi mahdollistaa edullisemmat teollisuustyöntekijöiden kuljettamiseen liittyvät kustannukset.” Tavoitteiden turvaamiseksi tekstin loppuosan tulisi kuulua seuraavasti: ”Toimijoille tämä mahdollistaa edullisemmat teollisuustyöntekijöiden kuljettamiseen liittyvät kustannukset.”

Kun IP -säännösten luomisen keskeinen tavoite on työn alusta asti ollut kustannusten keventäminen, ei hallituksen esityksessä voida esittää, että tämä tavoite ”voi toteutua”, vaan esitys tulee laatia sekä yleis-, että yksityiskohtaisten perusteluiden osalta sellaiseen muotoon, että se lähtökohtaisesti

toteuttaa sääntelyn alkuperäisen ja keskeisen tavoitteen. Kun hallituksen esitysluonnoksen mukaan alusturvallisuuslain 22b pykälässä annettaisiin Liikenne- ja viestintävirastolle määräysenantovaltuus näiden alusten tarkemmista teknisistä vaatimuksista, tulisi edellä mainittu tavoite kirjata erityisesti tämän pykälän yksityiskohtaisiin perusteluihin, jotta määräysenantovaltuuksien perusteella laaditut määräykset eivät vesittäisi laaditun sääntelyn keskeistä tavoitetta, vaan viranomaiset voisivat ja heidän tulisi toimia siten, että sääntely huomioi ensisijaisesti IP -säännösten keskeisen tavoitteen kustannusten keventämiseksi ja turvallisuuden osalta voidaan keskittyä sääntelyssä havaittuihin erityisiin riskitekijöihin, niinkään kustannusvaikutukset kokonaisuudessaan huomioon ottaen.

Edellisessä kappaleessa sanotun merkitystä ei voida liikaa korostaa, kun huomioidaan IP-säännöksen tarkoituksenmukaisuus lainsäädännön perusteena. Laadittavan lainsäädännön tarkoituksena ei ole hallinnon vastuun ja vastuukysymysten minimoiminen vaan lain taustalla olevan yleissopimuksen ja sen perusteella laadittavan lainsäädännön tavoitteiden saavuttaminen yleissopimukseen nähden tarkoituksenmukaisella sääntelyllä. Sääntelyn tulisi lähtökohtaisesti olla yhdenvertaista eri maissa, mutta kansallisessa sääntelyssä tulisi huomioida myös offshore-toiminnan erilaiset toimintaympäristöt siten että kustannuksia pystytään keventämään myös kansallisesti aiempaan sääntelyyn verrattuna. Tarkoituksenmukaisuus tulee määrittää tässä kohtaa selkeästi IP-säännösten lähtökohtiin perustuen, siten että sen tavoitteiden saavuttaminen voidaan varmistaa myös kansallisessa sääntelyssä toiminnan kokonaiskustannukset huomioon ottaen.

Raumalla 10.7.2023

Finnish Sea Service Oy

Kaplaaki Oy

Jouko Kiiski

hallituksen pj.

Kiiski Jouko  
Finnish Sea Service Oy