

Asia: VN/9133/2021

Hallituksen esitys eduskunnalle luotsauslaiksi ja siihen liittyväksi laiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Suomen Varustamot ry (SV) kiittää mahdollisuudesta lausua otsikossa mainittuun asiaan.

Luotsaukseen liittyvää lainsäädäntöä on vuosien kuluessa muokattu aihekohtaisesti ja tämä on johtanut siihen, että nykyinen lainsäädäntö on paikoitellen epäselvä. SV pitää perusteltuna sitä, että nyt toteutetaan laajempi kokonaisuudistus. Uudistuksen tavoitteena tulee olla merenkulun turvallisuuden varmistava laki, joka on sisällöltään yksiselitteinen, johdonmukainen ja eri toimijoiden hallinnollista taakkaa vähentävä kokonaisuus. Esitys täyttää monelta osin nämä tavoitteet, mutta tunnistamme esityksestä myös vielä muutoksia vaativia kohtia.

1) Velvollisuus käyttää luotsia 4 §

Esityksessä ehdotetaan, että yli 50 metriset alukset olisivat lähtökohtaisesti velvoitettuja käyttämään luotsia liikkeessaan Suomen luotsinkäyttöalueella, mutta aluksien kulkiessa VTS-väylillä, niihin sovellettaisiin Traficomien määräyksellä annettavaa luotsinkäyttövelvollisuuden rajaa.

Pykälän 3 momentin mukaan Traficom voi antaa tarkempia määräyksiä luotsinkäyttövelvollisuuteen liittyen. Määräys tulee olemaan merkittävässä roolissa, joten sen sisällöllinen selkeys ja käytännön toimivuus on erittäin tärkeää. SV toivoo aktiivista dialogia varustamoelinkeinojen kanssa määräyksen valmisteluvaiheessa.

Aluksen ja väylän muodostaman yhdistelmän riskiperustainen tarkastelu luotsinkäyttövelvollisuuden määrittämiseksi on uusi menettely. SV ei tässä vaiheessa pysty arvioimaan uuden menetelmän

vaikutuksia luotsin käyttöön tai luotsausvapautuksiin, koska edellä mainittua Traficomien määräystä asiaan liittyen ei vielä ole käytettävissä.

Esityksen mukaan korostunut riski meriturvallisuudelle ja siitä johtuva peruste luotsinkäyttövelvollisuudelle arvioidaan väylä- ja aluskohtaisesti. Määrittelyn tueksi tilattu Aalto-yliopiston selvitys lähestyy asiaa kuitenkin luokittelemalla aluksia tyypeittäin niiden ohjailtavuuden mukaan. SV:n arvio on, että yksittäisen aluksen ja sen kulloinkin käyttämän väylän arviointi tulee johtamaan hyvin monimutkaiseen menetelmään. Pidämme ehdottomasti parempana sitä, että luotsinkäyttövelvollisuuden arviointi perustuu laajempiin perusteltavissa oleviin luokitteluihin ja ehdotamme, että lainkirjaus muutetaan tätä vastaavaksi.

2) Vapautus luotsinkäyttövelvollisuudesta 5 §

Ehdotetun 1 momentin 1 kohdan c-alakohdan mukaan sellainen matkustaja-alus, joka kuljettaa enintään 400 matkustajaa voisi saada vapautuksen luotsinkäyttövelvollisuudesta, jos sen komentosilta on miehitetty vähintään yhdellä PEC-kirjan haltijalla. Esityksestä ei käy ilmi mihin tämä matkustajamääräperusteinen raja perustuu. Valmistelun yhteydessä on usein todettu, että päivitettyyn laki ei halua jättää perustelemattomia tai epämääräisiä rajoja tai rajoituksia, joten SV esittää perusteluiden lisäämistä periaatteen säilyttämiseksi.

3) Muu poikkeus luotsinkäyttövelvollisuudesta 7 §

Esitys muuttaisi nykyistä luotsauslakia jäänmurtajien murtotoiminnassa olon ajalta siten, että nämä alukset tulisivat luotsinkäyttövelvollisuuden piiriin. 7 pykälän 2 momentin 4 kohdan mukaan Traficom voisi myöntää poikkeuksia, mutta lähtökohtaisesti kaikkien jäänmurtajien ajohenkilöiden odotettaisiin hankkivan itselleen alueellisen PEC-kirjan.

Suomi on riippuvainen ympärivuoden tehokkaasti toimivista merikuljetuksista. Varustamoiden näkökulmasta on tärkeää, että rannikollamme on saatavilla ammattitaitoista jäänmurtopalvelua ilman merkittäviä odotusaikoja. SV:n näkemys on, että jäänmurtajien komentosiltahenkilöstöltä on perusteltua edellyttää varmennettua aluetuntemusta. Tarvittavien luotsauksen henkilölupien hankkiminen ja ylläpito tulisi kuitenkin toteuttaa niin, että vaatimuksissa huomioidaan jäänmurtotoiminnan operatiivisen toteuttamisen erityispiirteet; jäänmurtajat liikkuvat sää- ja jääolosuhteiden mukaan koko rannikkomme alueella ja henkilöstö ei aina palvele samalla aluksella. Jotta vaatimukset eivät muodostuisi jäänmurtopalvelua tuottavalle taholle kohtuuttomaksi toteuttaa, SV esittää jäänmurtajiin liittyvien lainkohtien muuttamista. Ehdotamme luotavaksi jäänmurtopalveluiden tuottajan auditoituun toimintakäsikirjaan ja valvottuun, räätälöityyn koulutukseen perustuvan järjestelmän, jonka myötä henkilöille annettavat luvat toimia ilman luotsia olisivat voimassa jäänmurtajan huolehtiessa sopimuksen perusteella alusten jääluokista ja jäänmurtaja-avustuksesta annetun lain (1121/2005) 10 a §:n tarkoittamia jäänmurtopalveluja.

4) Velvollisuus tarjota luotsauspalvelua 9 §

SV pitää hyvänä sitä, että pykälän 5 momentissa nostetaan esiin vaatimus luotsausyhtiön riittävästä henkilöresurssista tutkintojen vastaanottamiseksi. Uuden lainsäädännön mukanaan tuoma muutos tulee käytännössä siirtämään luotsaustutkintojen vastaanottamisen merenkulun koulutuksentarjoajilta luotsausyhtiölle. Tämä muutos ei saa johtaa tilanteeseen, jossa PEC-kirjan suorittaminen hidastuu tai vaikeutuu.

5) Luotsausmaksu 10 §

Esitetty muutos mahdollistaa sen, että luotsausyhtiö voi muuttaa hinnoittelua kahdesti vuodessa. SV ei kannata muutosta. Nykyinen malli, jossa hinnat vahvistetaan syksyllä seuraavan kalenteri-vuoden ajalle, antaa varustamoille niiden tulevaa vuotta koskevissa rahtaussopimusneuvotteluissa tarvitseman kustannustiedon.

6) Ennakoilmoitus luotsaustarpeesta 12 §

SV ymmärtää ennakoilmoitusten merkityksen ja tarpeellisuuden, mutta mielestämme ilmoituksiin liittyvät yksityiskohtaiset määrittelyt sopivat paremmin annettavaksi luotsausyhtiön palveluehdoissa kuin luotsauslaissa. Nyt lakiin lisättäväksi esitetyt ilmoitusvelvollisuudet on kirjoitettu nykyisen toiminnan lähtökohdista. Ne eivät siten mahdollista esimerkiksi teknologisen kehityksen mukanaan tuomien mahdollisuuksien hyödyntämistä ilman, että lakia muutetaan. Palveluehtojen päivittäminen tarpeiden muuttuessa olisi huomattavasti helpompaa ja joustavampaa.

7) Luotsauksen alkaminen ja päättymisen 21 §

Pykälän perusteluissa mainitaan, että luotsi voi nousta alukseen tai poistua siitä muuallakin kuin luotsipaikalla, jos sää- tai jääolosuhteet sitä edellyttävät. SV esittää, että lause lisätään selkeyden vuoksi myös lakitekstiin. Vastaava kirjaus on mukana nykyisessä luotsauslaissa.

8) PEC-lupakirja 39 §

PEC-lupakirja on mukana esityksen 2 pykälän määritelmässä. Lain ymmärrettävyyden parantamiseksi SV ehdottaa, että määrittelyyn lisätään mistä lyhenne PEC muodostuu (Pilot Exemption Certificate).

Esityksen mukaisesti PEC-lupakirjat voisivat olla rajoitettuja ja rajoittamattomia. Jaotteluun vaikuttaisi henkilön kokemus talvimerenkulusta. Jäisissä olosuhteissa navigointi ja aluksen käsitteleminen edellyttävät erityistä osaamista. SV pitää hyvänä sitä, että asia on huomioitu lain uudistuksessa.

Esityksen mukaan hakijan tulee suorittaa ns. jääperehdytysajo ja sen lisäksi osoittaa käytännön kokemus jäissä navigoinnista vapaamuotoisella selvityksellä. SV huomauttaa, että aidossa ympäristössä ajettavien jääperehdytysajojen suorittamiseen liittyy kuitenkin haasteita niiden alusten osalta, jotka liikennöivät säännöllisesti eteläisen Suomen satamiin. Ensimmäistä rajoittamatonta PEC-lupakirjaa suoritettaessa jääperehdytysajon voi suorittaa millä tahansa suomalaisella väylällä, jossa avustusrajoitus on vähintään IC. Rajoittamatonta lupakirjaa uusittaessa sen sijaan vaaditaan, että jääperehdytysajo on ajettu lupakirjalle merkityllä väylällä. Mielestämme tämä ei ole johdonmukaista vaan jääperehdytysajoon liittyviä kirjauksia tulisi vielä uudelleen arvioida. Lisäksi SV korostaa, että jatkossa Traficom on tarpeen muodostaa yhtenäinen ja läpinäkyvä toimintamalli hakijoiden tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi.

9) Väyläkohtainen vapautus luotsinkäyttövelvollisuudesta 40 §

SV pitää positiivisena sitä, että päivitetyn lain mukaan riittävän käytännön kokemuksen voi osoittaa soveltuvalla meripalvelulla kyseisellä tai muulla luotsinkäyttövelvollisella aluksella ja/tai riittävällä määrällä edestakaisia matkoja hakemuksen kohteena olevalla väylällä.

SV pitää liian tulkinnanvaraisena pykälän 3 momentissa esitettyä vaatimus siitä, että todennettuja matkoja tulee ajaa päivänvalossa ja yöllä sekä että olosuhteiden tulee vastata alueen tyypillisiä navigointiolosuhteita eri vuodenaikoina. Mikäli lakiin jäävät esitetyn kaltaiset epäselvät kirjaukset, tulee Traficom määryksellään selventää määritelmät, jotta hakijoiden tasapuolinen kohtelu varmistetaan.

Esityksen mukaan hakijan tulee ilmoittaa Traficomille aikeista suorittaa väylävapautus ennen kuin suorittaa PEC-harjoitusmatkan tai vaadittavat väyläajot. Tätä perustellaan sillä, että menettely varmistaa matkoille asetettujen vaatimusten tehokkaamman täyttymisen. SV pitää perustelua vaikeasti ymmärrettävänä ja esitämme, että vapautuksen saamiseen liittyvien eri osa-alueiden pakollisesta järjestyksestä luovutaan.

Esityksen mukaan simulaattorissa voisi suorittaa 1/3 vaadittavista matkoista. Joustavuuden lisäämiseksi SV esittää nyky lakia vastaavaa kirjausta, jonka mukaan maksimissaan puolet matkoista voi korvata simulaattoriajoilla.

10) Alueellinen vapautus luotsinkäyttövelvollisuudesta 41 §

SV ei tue esitettyä muutosta koskien alueellisen vapautuksen kielitaitovaatimuksia. Näkemyksemme on, että alueellista luotsinkäyttövelvollisuutta koskevan vapautuksen vaatimukset tulee säilyttää nykyisellään eli esitystä tulee täydentää lisäämällä englannin kielen lisäksi vaatimus tarvittavasta suomen tai ruotsin kielen taidosta.

Pidämme pelkkää englannin kieltä hyväksyttävänä siinä vaiheessa, kun vastaavaa vaatimusta ryhdytään noudattamaan yhtäläisesti kaikissa EU:n jäsenvaltioissa. EU komissio on esteettömän eurooppalaisen meriliikennealueen luomista koskevassa tiedonannossa ja toimintasuunnitelmassa (KOM(2009)lopullinen 11) todennut, että jäsenvaltioiden tulisi luoda sääntelykehyksiä, jonka mukaan luotsinkäyttövelvollisuudesta tulisi voida saada vapautus ilman, että puhuu maan kansallista kieltä. EU:n jäsenmaat eivät kuitenkaan ole tätä kehotusta seuranneet vaan vaatimus kansallisen kielen hallitsemisesta on vahva esimerkiksi Virossa, Saksassa, Hollannissa ja useassa muussa EU-maassa.

Alueellisesta luotsinkäyttövelvollisuuden vapautuksesta esitetään poistettavaksi nykyinen 3700 GT aluskoraja. Esityksen 5 pykälän 3 momentti sisältää yleisen vaatimuksen siitä, että väylän mitoituksen tulee olla riittävä aluksen turvalliselle navigoinnille, jotta vapautus luotsauksesta voidaan myöntää. SV yhtyy näkemykseen ja lisäksi toteamme, että mielestämme aluksen koko on yksi huomioitava tekijä arvioitaessa aluksen ja sen kulloinkin käyttämän väylän muodostaman kokonaisuuden riskitasoa. Pidämme merenkulun turvallisuuden näkökulmasta merkityksellisenä ja perusteltuna, että alueellisen luotsinkäyttövapautuksen yhteydessä huomioidaan aluksien koon, ohjailukyvyn sekä varustelun suhdetta väylän ominaisuuksiin.

Turvallisuuden varmistamiseksi alueellista vapautusta luotsinkäytöstä hakevan henkilön riittävä kokemus hakemuksen kohteena olevalta väylästä tulee määrittää selkeästi. Esitys ei kuitenkaan sisällä alueellisen vapautuksen osalta kokemukseen liittyviä vaatimuksia vaan niiden määrittäminen jätetään Traficomille määräyksellä hoidettavaksi. Väyläkohtaisen PEC:n osalta vaatimukset on määritetty laissa. SV esittää, että alueellisen luvan osalta toimittaisiin samoin ja lakiin kirjattaisiin selkeät vaatimukset. Näin varmistetaan, että laista löytyvät olennaiset määrittelyt eikä tulevaisuudessa ajauduta hankaliin tulkinnallisiin määräystasoisien ohjeen kanssa.

11) Muiden kuin VTS-väylien lisääminen alueelliselle PEC-lupakirjalle 42 §

VTS-väylien ulkopuoliset väylät ovat harvemmin simulaattoreissa ajettavia ja niitä on paljon. SV haluaa muistuttaa, että edellä mainitusta huolimatta on varmistettava, että väylät ovat saatavilla, sillä simulaattorikoe on vaihtoehto muun kuin VTS-väylän lisäämiselle PEC-lupakirjalle.

12) PEC-tutkintojen perehdytysmatka, kirjallinen ja käytännön osa 43–45§

Esitys sisältää vaatimuksen siitä missä järjestyksessä PEC-tutkinnon eri osa-alueet suoritetaan. SV ymmärtää sen, että tarkoituksena on luoda johdonmukainen prosessi, jossa eri vaiheet kytkeytyvät toisiinsa. Käytännössä tämä tulee kuitenkin johtamaan jossain tapauksissa omituisiin tilanteisiin. Esimerkiksi henkilön tietyn väylän kokemuksesta pyyhkiytyy vähintään yli puolet pois sillä hetkellä, kun hän ajaa PEC-lupakirjan suorittamisen vaatimuksena olevan perehdytysmatkan. Tämä tapahtuu, koska esityksen mukaan vain kaksi viidesosaa ennen PEC-perehdytysmatkaa ajetuista matkoista voidaan hyväksyä osaksi vaadittua matkakertymää, jos henkilöllä on erityinen perusteltu syy.

SV ehdottaa, että lakiin ei kirjata sitovaa järjestystä PEC-tutkinnon eri osa-alueille prosessin joustavuuden varmistamiseksi. Näkemysemme mukaan tämä ei heikennä viranomaisen mahdollisuuksia varmistaa hakijan riittävää osaamista ja kokemusta.

13) Uuden aluksen lisääminen voimassa olevalle PEC-lupakirjalle

Esityksessä ehdotetaan, että PEC-lupakirjan haltijan väylä- tai aluekohtainen vapautus voidaan ulottaa koskemaan myös uutta alusta, jos haltija suorittaa ko. aluksella tutkintoajon ja päivittää luotsaussuunnitelman. Vapautukseen voidaan sisällyttää suoraan alus, joka on rakennettu samalla telakalla ja samoin suunnitelmin kuin jo aiemmin lupakirjalle merkitty alus. SV pitää hyvänä sitä, että nyt pyritään löytämään ratkaisu, jolla päästään eroon nykyisen lainsäädännön sisältämästä vastaavan aluksen hankalasti tulkittavasta käsitteestä. Saman telakan ja samojen suunnitelmien käyttäminen kriteereinä vaikuttaa kuitenkin suppealta linjaukselta. Ymmärrämme aiheen vaikeuden, mutta toivomme, että vaatimusta tarkastellaan vielä uudelleen ja kriteereitä täydennetään.

14) Tutkintojen vastaanottamisen hinnoittelu 54 §

Esitys johtaa siihen, että tutkintojen vastaanottaminen siirtyy käytännössä Traficomien virkamiehiltä (koeluotsaus) ja merenkulun koulutuksen järjestäjiltä (kirjallinen koe ja simulaattorikoe) luotsausyhtiölle. Perusteluissa todetaan, että lain voimaan tullessa kustannukset eivät saisi olennaisesti poiketa aiemmasta ja lisäksi laki asettaa vaatimuksen kohtuullisesta hinnoittelusta jatkossa. SV pitää kustannustehokasta tutkintojen vastaanottopalvelun toteuttamista tärkeänä, jotta tutkintojen suorittamisen hintataso ei nouse muutoksesta johtuen ja toisaalta tutkintopalveluun liittyviä lisäkustannuksia ei tule hyväksyä perusteena luotsausmaksujen nostamiselle.

15) Seuraamusmaksu 67 §

Esityksen mukaan seuraamuskollegio voi määrätä seuraamusmaksun siitä, jos päällikkö tai tämän valtuuttama henkilö laiminlyö ennakoilmoituksen antamisen. SV pitää tätä kohtuuttomana. Näkemyksemme mukaan olisi täysin riittävää, että pykälää 12 koskevassa laiminlyönti tapauksessa olisi riittävä seuraamus kyseiseen pykälään jo kirjoitettu luotsausyhtiön oikeus olla tarjoamatta luotsauspalvelua normaalin palvelutasotavoitteen mukaisesti.

16) Muita huomioita

Suomessa merenkulun koulutuksentarjoajien laivasimulaattoreista löytyy suhteellisen kattavasti maamme rannikon väylät. Simulaattoriympäristöjen ylläpitäminen vaatii kuitenkin resursseja. Tämän vuoksi SV nostaa esiin huolen simulaattoriympäristöjen sisältämien väylien kattavuuden säilymisestä. Koulutuksentarjoajien rooli on lakiuudistuksen myötä vähenemässä, joten on riskinä, että simulaattoriympäristöjen ylläpidolle ei löydy kustantajaa. Ehdotamme, että yhtenä vaihtoehtona pohditaan mahdollisuutta osoittaa vastuu väylän omistajalle.

Oikeus luotsaukseen on jatkossakin Suomessa osoitettu lailla luotsausyhtiölle. Luotsauspalvelun ainoana kilpailijan toimivat PEC-lupakirjojen haltijat. Kuten aiemmin mainittu, luotsauslain uudistuksen myötä luotsausyhtiön luotsit tulevat merkittävässä määrin toimimaan PEC-tutkintojen vastaanottajina. SV uskoo, että malli tulee toimimaan, mutta haluamme kuitenkin tässä yhteydessä nostaa asian esiin, jotta myös tämä näkökulma tulee huomioiduksi lain valmistelun edetessä.

Hartonen Sinikka
Suomen Varustamot ry