

Asia: VN/9133/2021

Hallituksen esitys eduskunnalle luotsauslaiksi ja siihen liittyväksi laiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

ESL Shipping Oy kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä luotsauslain muutokseksi ja esittää seuraavan lausunnon.

Muutoksen tavoitteet ja nykytila.

Muutoksen valmistelu on edennyt turvallisuuslähtöisesti ja pääosin hyvän lainvalmistelun periaatteiden mukaisesti. Hallituksen esityksen analyysi siitä, miksi luotsinkäyttövelvollisuusjärjestelmää tulee muuttaa, on mielestämme oikea. Ajan saatossa syntyneet poikkeukset eivät perustu meriturvallisuuden edistämiseen tai ympäristölle aiheutuvien haittojen ehkäisemiseen ja siksi tuemme esitystä.

Tietoon pohjautuvan valmistelun keskiöön tuli ottaa meriturvallisuus ja rantavaltion turvallisuusintressi. Sidosryhmät huomioonottavan prosessin tuloksena aikaansaatu hallituksen esitys mahdollistaa sen, ettei luotsivapautuksiin liity enää keinotekoisia aluksen kokoon liittyviä rajoitetta, vaan kaikkia väylällä kulkevia aluksia ohjataan samojen hyvien turvallisuusperiaatteiden ja käytänteiden mukaisesti. Aluksen koko suhteessa väylään määräisi jatkossa luotsinkäyttövapautuksen, kuten kuulukin. Tähän on yhdistetty kiinteästi uutena elementtinä myös ohjailuun osallistuvan miehistön määrä, johon aikaisempi luotsauslaki ei ole ottanut kantaa. Kun navigointi muuttuu aluksen ja väylän ominaisuuksien vuoksi haastavammaksi, vaatimukset tiukentuvat loogisen liukuvasti. Lähestymistapa edustaa modernia turvallisuusajattelua.

Vaikutukset merenkulun turvallisuuteen

ESL-Shipping operoi kotimaisilla väylillä yhteensä vajaata viittäkymmentä alusta, joiden kokoluokka vaihtelee 82,5 metristä 198 metriin ja noin 2000 bruttorekisteritonniin 34 000 tonniin. Kokemuksemme mukaan pienempien ja heikommin varusteltujen alusten käsittely saattaa olla yhtä haastavaa tai vaikeampaa verrattuna paremmin varusteltuihin isompiin aluksiin, kun alukset ovat kokoonsa suhteessa yhtä haastavalla väylällä. Näiden havaintojen pohjalta tuemme esityksen

lähestymistapaa, jossa aluksen ominaisuudet ja luotsinkäyttövelvollisuus suhteutetaan väylään tietoon pohjautuen keksittyjen rajojen sijaan.

Hallituksen esitys onnistuneesti jatkaa luotsauslain historiallista kehitystä, jossa luotsauksen säännöillä tulee suojella ensisijaisesti meriluontoa, sekä rantavaltion turvallisuutta. Esityksessä merenkulun lainsäädännölle ennennäkemättömän syvä perusoikeusanalyysi etenkin perustuslain 20 §:n suhteen on punninnut luonnon ja ihmisen toiminnan sovittamista ja tullut näkemyksemme kanssa samaan tulokseen.

Isompien alusten keskittäminen pääasiassa VTS-väylille on toivottu kehityssuunta, jolloin riskiä tuottavat isommat kohteet ovat tarkemman valvonnan alla ja toisaalta PEC-kirjoja hakevien henkilöiden osaamista voi keskittää hallitsemaan haastavaa väylästä määrän sijaan laadulla. Samassa yhteydessä osaamisen varmentamisen mahdollisuus parantuu huomattavasti, kuten esityksessä myös todetaan. Luotsauslakiin on nyt sisäänkirjoitettu ajattelutapa, jossa yksittäisen turvallisuustekijän pettäminen ei niin helposti johda onnettomuuteen, kun pettäneen lenkin takaa löytyy turvaava mekanismi.

Esitys on looginen tässä yhteydessä myös kielivaatimusten suhteen. Väylät, joissa ei ole VTS-valvontaa vaatisivat, kuten tälläkin hetkellä jommankumman kotimaisen kielen hallintaa, mutta muualla nojataan Englantiin, jota aluksen navigoiva henkilökunta muutenkin komentosillalla valtaosin tällä hetkellä käyttää. Tämä vähentää edelleen välissä tapahtuvaa tulkkauksista ja siltahenkilökunta pystyy aidosti haastamaan ohjailupäätöksiä, toimimalla pilot – co-pilot järjestelyn mukaisesti (Ks. tarkemmin STCW 2010 (Manila Amendments) Table A-II/1 “Bridge Resource Management” (tunnetaan nykyään termillä Maritime Resource Management), Table A-II/2 ja A-III/2 “Use of leadership and managerial skills”)

Suorittamiemme etäluotsauskokeiden pohjalta pystymme arvioimaan kielikysymystä tulevaisuuden näkökulmasta. Sen perusteella väylänavigoinnin tulisi kokonaisuutena pyrkiä siirtymään edelleen lähemmäksi standardisoitua kielenkäyttöä, joka on ehto tulevaisuuden etä- ja automaationavigoinneille. Komentosiltahenkilökunta on käytännössä suurimmassa osassa tonnistoamme vähintään jo osin muuta kuin suomea tai ruotsia puhuvaa ja siltatyöskentely ei toimi kokonaisuutena turvallisesti, jos välissä joudutaan tulkkaukseen. Tilanne on erityisesti näin, kun luotsaus tapahtuu etänä, jossa luotsin ja päällikön välisen keskustelun edelleen tulkkauksella vähentää merkittävästi päällikön huomiointikykyä ja toisaalta estää perämiehiä haastamasta edellisten välisiä keskusteluita.

On kuitenkin toivottavaa, että tähtäimessä olisi ehdotettua 50 metriä pidemmän alusliikenteen ohjaamisen pysyvästi VTS-väylille ja merenkulun riittävä navigoinninvapaus mielessä väylästä tulisikin laajentaa entisestään. Samassa yhteydessä esitämme myös toiveen, ettei alueellisia luotsinkäyttövapautuksia sidota lain tasolla VTS-alueisiin, jotta Fintrafficin toiminnan mahdollinen tulevaisuuden tarpeenmukainen järjestely ei sekoittaisi vastaavasti PEC-kirjojen järjestelmää.

Varautuminen

Hallituksen esitys turvaa huoltovarmuutta mahdollistamalla tarkoituksenmukaisen ja turvatun henkilökunnan rekrytoinnin kotimaisille varustajille myös poikkeusoloissa, jolloin henkilökunnan saatavuudessa voi esiintyä haasteita. Jos esimerkiksi aluekohtaisessa PEC-kirjassa olisi vaatimus suomen tai ruotsin kielen hallitsemisesta ei sekamiehitetyn aluksen kokenutta ja varustamon hyvin tuntemaa henkilökuntaa voi hyödyntää täysimääräisesti ja kasvattaa toimimaan päällikön sijaisena

poikkeusoloissa. Tällaisessa tilanteessa suomalainen tonnisto olisi suurelta osin vain pienen osajakunnan varassa, johon esityksessä on myös ansiokkaasti kiinnitetty huomiota.

Kuten tuotu esiin, esitys ei aseta keinotekoisia kiinteitä rajoituksia alusten koolle, jotka estäisivät tai vähintäänkin hidastaisivat saatavilla olevan tonniston tehokkaan käytön ja miehistöjen joustavan hyödyntämisen varustamon eri kokoisissa aluksissa. Päinvastoin, muutos mahdollistaa henkilökunnan siirtymisen aluksesta toiseen niin, että heidän usein pitkäkin luotsauskokemuksensa huomioidaan aikaisempaa paremmin PEC-kirjaa päivitettäessä ja varustamo voi käyttää koulutuksen antamiseen omia spesialistejaan. Tässä muodossaan uusi luotsauslaki myös parantaa kotimaisen varustajan mahdollisuuksia tarjota juuri kaivatun kokoista tonnistoa räätälöidysti Suomen poikkeusolojen tarpeisiin. Esitys ei ole ainoastaan valtiollisen turvallisuutta paremmin takaamassa vaan se myös luo edellytyksiä modernille varustajalle tehokkaaseen kilpailuun. Kiistatta myönteisimpänä seikkana näemmekin varustajan mahdollisuuden lisätä omaa resilienssiään, joka on huoltovarmuuden kulmakivi. Kokonaisuutena arvioiden näemme luotsauslain olevan positiivinen tulevaisuuden investointien kannalta, vaikka tämä kysymys sinänsä on sekundäärinen itse lain tavoitteen kannalta.

Luotsinkäyttövelvollisuus

Esityksellä muutettaisiin luotsinkäyttövelvollisuuden logiikkaa poistamalla luotsinkäyttövelvollisuuden väyläsidonnaisuus ja siirtymällä yleiseen luotsinkäyttövelvollisuuteen määritellyn rajan sisäpuolella. Muutos on tarpeellinen, mutta saamaan aikaan viranomaisen määräyksellä tai muilla keinoin on huolehdittava siitä, että alukset voivat käyttää väylän lähiympäristöä tarpeidensa mukaan muun muassa aluksesta alukseen tapahtuviin lastinsiirtoihin, pienen risteilijän asiakkaiden aktiviteetteihin tai muuhun vastaavaan kaupalliseen toimintaan. Mikäli se alue, jolle luotsin tai PEC-kirjallisen luotsausoikeus ulottuu, ei ole tarpeeksi laaja, eivät alukset voisi poistua tarpeeksi etäälle väyläalueesta, jolloin muu navigointi väylällä voi häiriintyä. Mahdollisesti annettavan määräyksen tulisi olla myös riittävän yksiselitteinen, jotta viranomaisen voisi asiaa valvoa.

Liittyen luotsinkäyttövelvollisuuteen ehdotamme epäselvyyksien estämiseksi tarkennuksena, että luotsin tai PEC-kirjan haltijan täytyy aloittaa luotsaus viimeistään aluksen ylittäessä luotsinkäyttölinjan, eikä pelkkä komentosillan miehitys riitä (LL 2 § 18k.). Tämä alleviivaisi lain tarkoitusta asianmukaisesti.

Luotsausyhtiön ja luotsin oikeudet ja velvollisuudet

Hallituksen esityksessä uutena asiana esitetään, että luotsausyhtiöllä on oikeus kieltäytyä luotsauksesta. Ymmärrämme, että moderni turvallisuusajatteluun liittyy se, että taustaorganisaatio tukee yksittäistä työntekijää, tässä tapauksessa luotsia tekemään toisten oikeuksiin puuttuvia päätöksiä. Siksi tuemme ehdotettua muutosta. Nostamme kuitenkin esiin tarpeen varmistaa viranomaisen valvonnalla, ettei uutta oikeutta käytettäisi luotsausyhtiössä taloudellisten tavoitteiden saavuttamisessa, vaan ainoastaan turvallisuuteen liittyviin tilanteisiin. Lisäksi katsomme, kuten esityksen sanamuodoista myös valmistelijakin (s. 19), että kyseisten päätösten viimekätisten tekijän tai tekijöiden tulisi toimia asiassa rikosoikeudellisella virkavastuulla. Tämän toteaminen kuitenkin tulisi väärinkäsitysten poistamiseksi tarkentaa esitystekstissä, koska paikoin esityksessä viitataan luotsausyhtiön virkavastuuseen (ks. sivut 1 ja 90).

Esitys saattaa kuitenkin olla eräissä tapauksissa ongelmallinen, kun arvioidaan luotsin ja luotsausyhtiön kieltäytymisoikeuden ja -velvollisuuden kynnyksiä. Ne olosuhteet tai tilanteet, jossa luotsaus ei ole enää turvallista on luotsausyhtiön kohdalla vielä oikeus kieltäytyä, mutta luotsilla puolestaan on jo samassa tilanteessa velvollisuus kieltäytyä luotsauksesta. Todellisissa punnintatilanteissa saattaakin olla, ettei luotsi saisikaan toivottavaa tukea yhtiöltä, koska ennen velvollisuutta kieltäytyä on loogisuuden vuoksi jo tosiasiallisesti syntynyt vakavasti harkita ja siten vähintään implikoitu oikeus kieltäytyä luotsauksesta. Tällaisessa punnintatilanteessa luotsausyhtiö ei toisin sanoen voisi vielä käyttää oikeuttaan ja päätös olisi jälleen yksinomaan luotsin. Juuri tällaisen kieltäytymiskynnyksen rajalla tehtävät päätökset ovat käytännössä ne vaikeimmat ja aiheuttavat eniten jälkikeskustelua. Tilanteen korjaamiseksi ehdotamme esitystä muutettavan siten, että luotsausyhtiön oikeuskynnys alkaisi sanavalinnoissa jonkin verran ennen luotsin velvollisuus kynnyksiä.

Jotenkin tulisi voida myös ratkaista asiakkaan kannalta tilanteet, jossa luotsausyhtiö ja luotsi ovat erimielisiä kynnyksen kohdasta. Erityisesti tällaisessa tilanteessa syntyneestä päätöksestä tulisi perusoikeusnäkökulma huomioiden olla olemassa kuvatut menetelmät valittamiseen, koska luotsauksesta kieltäytymisellä voi olla palvelun käyttäjälle merkittäviä taloudellisia seurauksia (ks. lista PeV lausunnoista HE:n alaviitteestä 37).

Aluksen päällikön velvollisuudet ja asema

Hallituksen esityksestä poiketen katsomme, että aluksen päällikön tai aluksen asiamiehen virhe antaa ennakoilmoitus ei tule olla rangaistava teko. Se, että alus saapuu luotsinkäyttörajalta ja pyytää vasta siinä vaiheessa luotsia ei ole mikään syy rangaista aluksen päällikköä tai asiamiestä. Aivan riittävä rangaistus kaikilla tasoilla olisi, että aluksen luotsin saanti tässä tilanteessa todennäköisesti myöhästyi.

Ilmoituksen väliin jäämiselle voi olla myös lukemattomia muita syitä kuin tahallisuus tai esimerkiksi unohdus. Ottaen huomioon hankkeet, jossa luotsintilaus pyritään automatisoimaan, ei seuraamusrangaistus tiedonkulussa sattuneesta virheestä olisi mitenkään perusteltavissa tai kohtuullinen. Seuraamuskollegiolla olisi myös hyvin haastavaa tutkia tällaisia tapauksia ja selvittely voisi johtaa absurdeihin tilanteisiin. Ehdotammekin, että ennakoilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnin seurauksena luotsausyhtiö ei takaisi siltä vaadittua palvelutasoa, kuten tilanne palveluehtojen mukaan on tälläkin hetkellä (ks. myös uusi LL 12.5 §).

Eräissä esityksissä on nähty tarvetta edellyttää alusten päälliköiltä turvallisuusselvitystä. Ymmärrämme erityisen huolen, jonka maailmantilanne on synnyttänyt, mutta todellisuudessa tieto, johon PEC-kirjan haltija pääsee, on suhteellisen rajattu. Käytännössä väylien karttamateriaali on jaossa kansainvälisesti ja saatavilla yleisesti ECDIS-järjestelmiin. Tämän lisäksi muuta kuin verkosta saatavaa materiaalia ei PEC-kirjallisille jaeta. Jos ja kun väyliin kohdistuvaa tiedustelua ulkovalta haluaa suorittaa, olisi se muutenkin huomattavasti mielekkäämpää toteuttaa esimerkiksi huvijahdilla, jonka navigointia ei VTS niin suoraan valvo.

Kokonaisuutena arvioiden annettu esitys on tietyistä ongelmista huolimatta kuitenkin konkreettisimpia saaristomme merenkulun turvallisuutta parantavia tekoja pitkään aikaan ja näemme esityksen läpimenon hyvin tärkeänä. Kiitämme myös valmistelijoita erinomaisesta sidosryhmätyöskentelystä.

Helsingissä 29.07.2022

ESL Shipping Oy:n plsta

Jussi Vaahtikari

Koskinen Matti-Mikael
ESL Shipping Oy

Vaahtikari Jussi
ESL Shipping Oy