

Asia: VN/9133/2021

Hallituksen esitys eduskunnalle luotsauslaiksi ja siihen liittyväksi laiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Luotsiliitto – Lotsförbundet ry. LAUSUNTO

Hallituksen esitys eduskunnalle luotsauslaiksi ja siihen liittyväksi laiksi (VN/9133/2021)

1. Yleistä

Luotsiliitto kiittää Liikenne- ja viestintäministeriötä hyvästä lakivalmistelusta. Luotsiliitto katsoo, että hallituksen esitys luotsauslaiksi on yleisesti ottaen hyvä.

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman tavoitteeseen riittävän osaamisen varmistamisessa luotsaus on käytännössä ainoa keino tavoitteen saavuttamisessa kauppamerenkulun globaalissa toimintaympäristössä. Hallitusohjelman tavoite on pääosin huomioitu hallituksen esityksessä mutta edellä mainittu toimintaympäristön muutos ja tuleva NATO-jäsenyys edellyttää Luotsiliiton näkemyksen mukaan lisätarkastelua luotsauslakiin.

Maailman, erityisesti Itämeren alueen geopoliittinen asetelma on muuttunut radikaalisti ja pysyvästi. Luotsaus on rantavaltion tehokas ja laajavaikutteinen riskienhallintakeino. Luotsiliitto kiinnittää huomion turvallisuusselvityslain (726/2014) 19 §: n 1 mom kohta 4, johon hallituksen esityksen 15 § viittaa. PEC-lupakirjan haltijat voidaan katsoa riskeiksi edellä mainittujen tavoitteiden näkökulmasta mutta sitä ei ole huomioitu hallituksen esityksessä lainkaan.

2. Luotsinkäyttövelvollisuus ja sitä koskevat vapautukset ja poikkeukset

Hallituksen esityksessä on todettu luotsinkäyttövelvollisuuteen vaikuttaviksi seikoiksi korostunut riski meriturvallisuudelle, ympäristölle tai ihmisten terveydelle ja hengelle sekä aluksen kuljettaman lastin haitallisuus tai vaarallisuus. Luotsiliitto toteaa, että lähtökohtaisesti kaikissa kokonsa puolesta luotsinkäyttövelvollisissa aluksissa vähintään yksi edellä mainituista riskeistä toteutuu.

Edellä mainittujen riskitekijöiden lisäksi on tärkeää muistaa aluksen sisäiseen turvallisuuteen vaikuttavat riskit. Esimerkiksi aluksen, sen lastin tai henkilöstön tarkoitusperät saattavat muodostaa uhan turvallisuudelle. Luotsiliitto pitää tärkeänä luotsin taustojen selvittämistä lakiesityksen 15 §:n mukaisesti. Hallituksen esityksessä todetaan, että Liikenne- ja viestintävirasto voi perustellusta syyistä turvallisuus- tai ympäristönsuojelullisista syistä päättää nimetyn päällikön tai tietyn aluksen luotsinkäytöstä.

Luotsiliitto pitää vakavana puutteena, ettei luotsinkäytöstä vapautettujen henkilöiden kohdalla ole samankaltaista menettelyä ja esittää, että pykälää laajennetaan kattamaan taustaselvitys myös luotsinkäytöstä vapautetuille.

3. Henkilölupien vaatimukset (luotsin lupakirja, PEC-lupakirjat, tutkintoja vastaanottavan henkilön lupakirja)

Luotsaus on riskien hallintaa, joka tapahtuu merenkulun vaativimmalla osa-alueella, rannikolla ja saaristossa. Luotsauslain uudistuksen yhtenä tavoitteena on toteuttaa hallitusohjelman tavoitetta varmistaa korkeatasoinen osaaminen ja riittävä ammattitaito merialueilla.

Liikenne- ja viestintävirasto voi antaa tarkempia määräyksiä luotsaustutkinnon käytännön osan arviointimenettelyistä, tutkintoajojen ja laivasimulaattorikokeen sisällöstä. Luotsiliitto katsoo, että tarkemmilla määräyksillä tulee varmistaa hakijan kyky navigoida tilanteissa, jossa aluksen järjestelmien paikkatieto on virheellinen tai se katoaa kokonaan. Käytännössä tämä tarkoittaa optisen ja tutkanavigoinnin hallitsemista ilman luotettavaa paikkatietoa (GPS).

Elektronisten navigointiapuvälineiden ja järjestelmien lisääntyminen on parantanut turvallisuutta mutta myös lisännyt riskejä. Luotsiliitto toteaa, että esimerkiksi Ruotsissa on määräyksiä (TSFS 2017:88/bilaga 4), jossa rajoitetaan PEC-lupakirjan oikeuksia teknisten tai aluksen henkilöstön liittyvissä poikkeustilanteissa. Luotsiliitto katsoo, että PEC-lupakirja tulisi olla voimassa aluskohtaisesti vain silloin, kun alus on teknisesti ja henkilökunnan määrän ja laadun mukaan moitteeton.

Luotsiliitto ilmaisee huolensa laivahenkilökunnan vireystilasta ja riittävydestä. Alushenkilökunnan mitoituksen riittävyys tulisi tarkastella uudelleen, mikäli aluksen henkilökunta toimii PEC-tehtävissä muiden tehtäviensä ohella.

4. Luotsausyhtiön ja luotsien vastuut ja velvollisuudet

Hallituksen esityksessä 23 § Luotsauksesta kieltäytyminen säädettäisiin luotsin velvollisuudeksi kieltäytyä tai keskeyttää luotsaus. Ehdotus ei sisällä yksityiskohtaisia perusteluja luotsin päätöksen tueksi, vaan päätös perustuu luotsin johtopäätökseen turvallisuuden vaarantumisesta. Muuta eroa nykytilanteeseen nähden tuskin on, kuin että imperatiivisen velvoitteen laiminlyönniksi voidaan jälkikäteen tulkita mitä erilaisimpia tilanteita. Luotsiliiton käsityksen mukaan muutoksella ei saavuteta parannusta.

Aluksen kulun estäminen, jonka mahdollisuus on tarpeen ilmaannuttua luotsille uskottu, lienee julkisen vallankäytön voimakkaimpia ilmenemismuotoja. Käytännössä tällaisia tilanteita esiintyy harvoin. Ei voida pitää toivottavana, että tulevaisuudessa havariselvityksissä jouduttaisiin erikseen arvioimaan, onko luotsauksen keskeytysimperatiivia rikottu vai ei. Vaarana on, että syntyy tilanne, jossa luotsi entisaikojen tapaan saattaisi joutua mukaan pitkällisiin oikeusselvittelyihin pelkoon vahingonkorvaukset kuten joskus aikaisemmin.

Liiton käsityksen mukaan laissa tulisi säilyttää nykyinen tilanne, jossa luotsilla on oikeus kieltäytyä tai keskeyttää luotsaus turvallisuussyistä. Huomion arvoista on, että nykytilanne ei ole Luotsiliiton tietojen mukaan aiheuttanut mitään ongelmia.

Hallituksen esityksen 14 § antaisi luotsausyhtiölle oikeuden kieltäytyä luotsauspalvelun tarjoamisesta tai keskeyttää luotsaus. Tämä voi tapahtua myös aluskohtaisesti. Luotsiliitto katsoo, hallituksen esityksen 14 § yhdessä voimassa olevan luotsauslain 11 § kanssa on johdonmukainen ja riittävä esittelyjen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Hallituksen esityksen 18 §:ssä luotsin velvollisuus ilmoittaa kaikista havainnoistaan VTS-palveluntarjoajalle. Luotsiliitto katsoo, että osa säädöksen havainnoista on luonteeltaan sellaisia, että ilmoitus tulisi tehdä suoraan toimivaltaiselle viranomaiselle. Keskeisimpänä merenkulun tarkastaja ja Rajavartiolaitokselle.

5. Luotsausyhtiön hinnoittelua koskevat aikataulumuutokset

Luotsiliitto katsoo, että luotsausyhtiön hinnoittelua koskevat aikataulumuutokset ovat perusteltuja.

6. Huoltovarmuus ja kansallinen turvallisuus

Euroopan Unionin jäsenvaltioilta edellytetään kansallista strategiaa kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvyn vahvistamiseksi. Luotsauspalvelu on yksi kriittinen toimija osana Suomen välttämättömien ympärivuotisten merikuljetusten, satamien ja niiden toimintaa tukevien verkostojen toimivuutta sekä huoltovarmuutta. Nato on ensisijaisesti puolustuksellinen ja sotilaallinen liittouma. Se on kuitenkin luonut jäsenmailleen seitsemän yhteiskunnallisen resilienssin perusedellytystä (Baseline requirements). Nato pitää siviilivalmiuden ylläpitämistä keskeisenä tukipylväänä kollektiiviselle puolustukselle ja arvioi jäsenmaan resilienssiä näitä seitsemää perusedellytystä vasten. Yksi näistä edellytyksistä on liikennejärjestelmän toimivuuden varmistaminen kriisitilanteissa.

Valtioneuvoston tavoitepäätöksessä huoltovarmuuden tavoitteista (1048/2018) luvussa 5.3 Logistiset verkostot ja palvelut todetaan, että Suomen sijainnista johtuen varautumisessa painotetaan välttämättömien ympärivuotisten merikuljetusten sekä satamien ja niiden toimintaa tukevien verkostojen toimivuutta.

Suurten lastien ja lastimäärien kuljettamisessa laivaa ei juuri voi korvata muilla liikennemuodoilla. Ukrainan sota on nyt nostanut tämän käytännössä esille. Mustallamerellä nähtyjen tapahtumien lisäksi on hyvä muistaa useat eri skenaariot, joilla on konkreettisen esimerkiksi miinavaaran kaltaiset vaikutukset meriliikenteeseen. Itämeri ja Suomenlahti on potentiaalinen alue mahdollisille kyber-, hybridi- tai sotilaallisen harjoituksen iskuvaikutuksille. Esimerkiksi sijaintitiedon häiriöt tai tarkoitukselliset virheet voivat olla kohtalokkaita elektronisten navigointiapuvälineiden lisääntyneen käytön vuoksi. On tärkeää tunnistaa riskejä ja vähentää niitä osoittamalla vahvaa häiriönsietokykyä meriliikenteen kokonaisturvallisen sujumisen varmistamiseksi. Luotsaustoiminta tukee näiden tavoitteiden toteutumista.

Suorituskyky häiriötilanteissa edellyttää, että varautumiseen on panostettu jo normaalioloissa. Yleisesti ottaen Suomessa on vuosikymmeniä tehty suunnitelmallista ja hyvää varautumistyötä. Luotsinkäyttövelvollisuus tukee tätä suorituskykyä kaikissa olosuhteissa. On tärkeää muistaa, vaikka luotsinkäyttövapautukset ovat resurssi, niin häiriötilanteissa ne usein menetetään. Tämän vuoksi luotsiresurssien turvaaminen on välttämätöntä jo normaaliaikoina.

Meriliikenteen häiriönsietokyvyn näkökulmasta vesialueiden joustava ja monipuolinen käyttö voidaan arvioida merkitykselliseksi. Luotsi on paikallinen merenkulun asiantuntia, jonka osaaminen ja ammattitaito on osa tätä resilienssiä. Luotsiliitto pitää tärkeänä luotsin toimintamahdollisuuksien laajentamista väyläkohtaisen lupakirjan muuttamisella alueelliseksi, joka voisi olla sidottu viranomaisen päätökseen. Häiriötekijöiden vallitessa meriliikenteen ohjaus poikkeusreiteille korostaa luotsauksen merkitystä ja tarvetta. Vakavammassa skenaarioissa siviilimerenkulun ja merenkulkua turvaavien ja suojaavien viranomaisten kanssa tapahtuva yhteistyö ja

rajapintatoimenpiteet tarvitsevat nykyistä paremman huomion. Valmiuslain säädösten mukainen vesikuljetusten turvaaminen vaatii hyvin vakavan kansallisen turvallisuushan. Suomen vesialueiden joustavan käytön näkökulmasta säädöstä voisi olla tarpeen tarkastella enemmänkin.

Luotsiliitto esittää hallituksen esityksen 16 § 1 mom. sanamuotoa muutettavaksi: Luotsausyhtiön on varauduttava valmiuslaissa tarkoitettuihin poikkeusoloihin osallistumalla valmiussuunnitteluun ja varauduttava etukäteen poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa luotsaustoimintaan.

7. Muutosten vaikutukset eri toimijoille

Hallituksen esityksessä säädetään varsin paljon uusia velvoitteita ja tehtäviä luotsausyhtiölle. Tehtävät ja velvoitteet ovat luonteeltaan valtion erityistehtävayhtiölle hyvin sopivia mutta ne vaativat riittävät resurssit, joiden taloudelliset vaikutukset tulee huomioida valtion omistajapolitiikassa ja yhtiölle asetettavissa tehtävissä sekä tavoitteissa.

8. Muut arvioinnissa esille nousevat huomiot

Oikeus keskeyttää luotsaus tai olla sitä aloittamatta on julkisen vallan käyttöä. Luotsille on säädetty julkista valtaa, joka näyttäytyy muun muassa rikosoikeudellisena virkavastuuna. Hallituksen esityksen 23 § muuttaisi oikeuden julkisen vallan käytöstä luotsin velvollisuudeksi.

Hallituksen esitys laajentaisi julkista valtaa koskemaan myös muita kotimaisia ja ulkomaisia toimijoita lain 8. luvun tutkintoja vastaanottava henkilönä. Rikosoikeudellinen virkavastuu ulotetaan koskemaan luotsaustutkintoja vastaanottavia ja PEC-tutkintoja vastaanottavia henkilöitä.

Luotsiliitto pitää hallituksen esityksen suurena puutteena sitä, että luotsinkäytöstä vapautettuja ei velvoiteta luotsaukseen säädetyillä vastuu- ja velvollisuussäädöksillä. PEC-luvanhaltijat eivät suorita luotsausta, mutta he kuitenkin tekevät samasisältöistä ja samaan päämäärään tähtäävää toimintaa poikkeusluvalla.

Turvallisuuslähtökohdista luotsin riippumattomuudella on keskeinen merkitys unohtamatta kokonais- ja kansallisen turvallisuuden tekijöitä. Päällikön ja luotsin, pois lukien luotsin julkisen vallan käyttömahdollisuus, yhteistyö ei perustu käskyvaltaan. Tilanne on erilainen luotsinkäytöstä vapautettujen laivan henkilökuntaan kuuluvien kohdalla. Aluksen päällikkö on sidonnainen laivan varustamoon, operaattoriin ja rahtaukseen. Edelleen kaikki aluksella toimivat miehistön jäsenet, kuten perämiehet, ovat päällikön suorina alaisia.

Luotsiliitto esittää, että luotsauslain säädösten mukaiset vastuut ja velvollisuudet tulee ulottaa myös luotsauslain säädösten nojalla luotsinkäytöstä vapautetuille henkilöille.

Etäluotsaus

Hallituksen esityksen 29 §: ssä säädettäisiin aluksen päällikölle mahdollisuus kieltäytyä etäluotsauksesta. Luotsiliitto katsoo, että luotsille tulee myös säätää mahdollisuus kieltäytyä etäluotsauksen suorittamisesta.

Helsingissä 22.7.2022

Luotsiliitto – Lotsförbundet ry.

Rautava Antti
Luotsiliitto - Lotsförbundet ry.