

Asia: VN/9133/2021

Hallituksen esitys eduskunnalle luotsauslaiksi ja siihen liittyväksi laiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Liikenne- ja viestintävirasto (jäljempänä myös Traficom) kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä luotsauslaiksi ja siihen liittyväksi laiksi. Traficom näkee lausunnon olevan hallituksen esityksen kannatettavana ja tervetulleena. Traficom on ollut mukana tiiviisti lakimuutosta valmistelevassa poikkihallinnollisessa virkamiestyöryhmässä ja esittänyt näkemyksiään jo valmistelun aikana. Viraston näkemyksen mukaan nyt annettavalla esityksellä lain muuttamiseksi uudistuksen tarpeessa ollut luotsauslaki päivitetään kokonaisvaltaisesti vastaamaan nykyaikaa.

Traficom katsoo tervetulleena selkeät lakiin määriteltävät vaatimukset sekä luotsin lupakirjoille, että luotsinkäyttövelvollisuudesta vapautuksille, jotka varmennetaan tasa-arvoisilla ja yhteneväsillä tutkintomenettelyillä. Kahdennetun luotsausosaamisen vaatimus määriteltyjen kriteerien täytyessä vähentää aluksen lastista ja kuljetusolosuhteista meriympäristölle koituvaa korostunutta riskiä. Virasto näkee myös ehdotuksessa esitetyn seuraamusmaksun ja seuraamuskollegion tehokkaaksi lain toimeenpanemisen kannalta. Yllä mainituilla muutoksilla parannetaan ennen kaikkea merenkulun turvallisuutta ja selkeytetään luotsaukseen liittyviä vaatimuksia, vastuita ja velvollisuuksia.

Traficomille lakimuutoksesta osoitettavien tehtävien osalta virasto toteaa, että luotsauslain kokonaisuudistus lisää viraston työmäärää vuodelle 2023 noin 3,0 henkilötyövuotta. Uusien tehtävien työmäärä tämän jälkeisiltä vuosilta on noin 1,0 henkilötyövuotta, mikä kuitenkin kokonaisuudessaan merkitsee henkilöresursseihin nähden vähentymistä ottaen huomioon muutoksilla virastolta poistuvat tehtävät, kuten koeluotsauksien vastaanotto. Vapautuvia resursseja tullaan hyödyntämään muussa merenkulun valvonnassa. Vuoden 2023 työmäärä koostuu laissa valtuutettujen määräysten valmistelusta ja luotsaustutkintoihin kuuluvan selainpohjaisen teoriakokeen sisällön kehittämisestä. Tämän jälkeisten vuosien työmäärä koostuu pääasiassa virastolle osoitetuista uusista valvontatehtävistä ja järjestelmien kehittämisestä. Lisäksi Traficom haluaa kiinnittää huomiota lakiuudistuksen tuomaan tarpeeseen kehittää viraston tietojärjestelmiä

lain sujuvan täytäntöönpanon ja soveltamisen varmistamiseksi, joka edellyttää myös virastolle lisäresursseja.

Traficom esittää ministeriön huomioitavaksi alla olevat yksityiskohtaiset kommentit esitystä viimeisteltäessä:

Luotsinkäyttövelvollisuudesta (Luotsauslain 2 luku)

Ehdotuksessa luotsinkäyttövelvollisuuteen tehtävät muutokset ovat erinomainen uudistus suhteessa nykytilaan. Tähänastisen oikeustilan perusteella luotsinkäyttövelvollisuus on koskenut ainoastaan luotsattavaksi määriteltäviä väyliä, jolloin ei-luotsattavaksi määriteltävien väylien käyttö ei ole vaatinut varmennettua luotsausosaamista, eikä väylän ulkopuolella ole ollut luotsinkäyttövelvollisuutta lainkaan. Tämän myötä Traficom toteaa olevansa tyytyväinen esityksen 4 § luotsinkäyttövelvollisuuden määrittämisestä Suomen luotsinkäyttöalueelle, jolloin kaikki Suomen rannikolla olevat väylät ja muut tarkoituksenmukaiset alueet tulevat olemaan luotsinkäyttövelvollisuuden alaisia. Muuten virasto toteaa säännöksen vastaavan nykymuotoaan erityisesti luotsinkäyttövelvollisuudesta annettavien poikkeuksien osalta.

Uutena asiana VTS-väylillä on mahdollisuus jatkossa arvioida riskiperusteisesti väyläkohtaista luotsinkäyttövelvollisuutta yleisen luotsinkäyttövelvollisuuden rajojen sijasta. Traficom pitää hyvänä asiana luotsinkäyttövelvollisuuden rajan perustumista väylän ominaisuuksiin ja aluksen sekä sen lastin muodostamaan riskiin, yleisten raja-arvojen sijaan, joka mahdollistaa tarvittaessa joustavamman ja tarkoituksenmukaisemman luotsinkäyttövelvollisuuden rajan määrittämisen Traficomien määräyksellä väyläkohtaisesti.

Liikenne- ja viestintäviraston näkemyksen mukaan jäänmurtajien sisällyttäminen luotsinkäyttövelvollisuuden vapautusta käsittelevään 5 §:ään on hyvä lisäys, mutta jäänmurtajia koskeva sääntely vaatii lisätarkastelua, jotta Suomelle tärkeä talvimerenkulkuun liittyvä jäänmurtopalvelu on turvattu. Traficom pitää luotsinkäyttövelvollisuuden vapautukseen tuotua kahden PEC-lupakirjallisen henkilön vaatimusta komentosillalla tervetulleena, kun meriympäristön kannalta aluksen kuljettaminen sisältää korostetun riskin, esimerkiksi kuljetettavien hiilivetyjen tai aluksen matkustajamäärän perusteella.

Traficom pitää luotsauslain uudistettua 6 §:ää poikkeuksista luotsinkäyttövelvollisuudesta satama-alueella tervetulleena. Uudella kirjauksella mahdollistetaan alueellisesti tarkoituksenmukainen ja sujuva toiminta, kun luotsinkäyttövelvollisuutta satama-alueella ei ole sidottu yhtä tarkasti kuten nykylainsäädännössä luotsattaviin Väyläviraston ylläpitämiin väyliin ja sataman ylläpitämään väyläalueeseen. Toiminnalle satama-alueella voidaan määrittää tarkoituksenmukaisemmat rajat ja alueet Liikenne- ja viestintävirastosta haettavalla luvalla. Satamahallinnon kannalta on hyvä, että

satamahallinnon alue määritellään satamakohtaisesti, jolloin satama voi tarvittaessa hoitaa sisäistä liikennettä omalla luotsausluvituksellaan.

Luvun 7 §:n täsmennyksiä Liikenne- ja viestintäviraston mahdollisuuksista myöntää poikkeuksia luotsinkäyttövelvollisuudesta virasto pitää täsmentävänä ja hyvänä lisäyksenä, jossa on tunnistettu tilanteet jotka vaativat nopeutettua menettelyä. Kohdissa 1-4 kuvatut poikkeustilanteet voivat edellyttää ripeää päätöksentekoa, jolloin on olennaista reagoida nopeasti. 5-12 kohdissa kuullaan muita viranomaisia ja sidosryhmiä laadukkaan päätöksenteon varmistamiseksi. Traficom näkee positiivisena lisäyksenä, että oikeus vapauttaa alus velvollisuudesta käyttää luotsia on mahdollistettu jatkossa myös Rajavartiolaitokselle Puolustusvoimien lisäksi.

Luotsausyhtiöstä ja luotsauspalveluista (Luotsauslain 3 luku)

Traficom pitää yleisen meriturvallisuuden kannalta hyvänä muutoksena ehdotetun lain 12 §:ssä mainittujen luotsaustarpeen ilmoitukseen liittyvien aikamääreiden nostamista lain tasolle. Lainsäädäntöön asetettu aikamääre velvoittaa painavammin alusten päälliköitä antamaan ennakoilmoituksen, jolloin luotsaukseen tuleva alus on ennalta paremmin tiedossa ja luotsaustarpeen arviointi on varmistettavissa paremmin.

Toimintakäsikirjan osalta Traficom katsoo lakiehdotuksen 13 §:n tarkentavan yleisesti sääntelyä ja yhdenmukaistavan hyväksyntämenettelyä VTS-palveluntarjoajan toimintakäsikirjan edellytysten kanssa. Toimintakäsikirjan hyväksyntämenettely ylläpitää vuoropuhelua luotsausyhtiön ja viranomaisen välillä, joka osaltaan huolehtii molemmin puoleisesta käsityksestä toisen osapuolen toiminnasta.

Virasto pitää luvun 14 §:ää luotsausyhtiön oikeudesta kieltäytyä luotsauksesta meriturvallisuutta edistävänä ja osapuolten toimintaa selkiyttävänä kirjauksena. Säännös vastaa nykytilaa, mutta on tarkoituksenmukaista tarkentaa asia lainsäädännön tasolle.

Luotsaustoimintaa koskevat vastuut ja velvollisuudet (Luotsauslain 4 luku)

Merenkulun turvallisuudesta vastaavana viranomaisena Liikenne- ja viestintävirasto pitää hyvänä muutoksena, että eri toimijoiden vastuuta ja velvollisuuksia on täsmennetty luotsauslain uudistuksessa ehdotetun lain 17 - 19 §:ssä. Muutokset helpottavat toimijoiden toiminnan määrittelyä ja viranomaisen valvontaa. Erityisenä huomiona on hyvä, että virkavastuuta koskevia säännöksiä on tarkennettu luotsausyhtiön palveluksessa olevien henkilöiden osalta.

Traficom pitää luotsauksen alkamiseen ja päättämiseen tehtäviä muutoksia selkeyttävänä nykytilaan verrattuna ja siten tervetulleina esityksen 21 §:ssä. Luotsin ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen alukseen noususta ja sieltä poistumisesta muualtakin kuin poikkeukselliselta luotsipaikalta selkeyttää tilannekuvaa erityisesti VTS-keskuksen kannalta, nykyisen luotsauksen aloittamisen ja päättämisen lisäksi. Luotsausyhtiön ja alusliikennepalveluntarjoajan yhteistyö on keskeisessä roolissa merenkulun turvallisuuden varmentamisen kannalta.

Luotsin lupakirjasta (Luotsauslain 6 luku)

Liikenne- ja viestintävirasto katsoo yhtenä muutoshankkeen tavoitteena olleen luotsin lupakirjojen ja niiden edellytysten selkeyttäminen omina kokonaisuuksinaan, joka toteutuu hyvin ehdotuksessa luotsin lupakirjoille, että vapautuksille luotsinkäyttövelvollisuudesta asetetuilla selkeillä eriytetyillä vaatimuksilla. Luotsin lupakirja on terminä hyvä ja kuvaa myönnettävän henkilöluvan luonnetta paremmin, verrattuna nykyisen lainsäädännön määrittelemään luotsin ohjauskirjaan. Vaatimusten määrittely on täsmällisemmin oppilasjaksoon ja ylläpitämiseen selkeyttää sääntelyä. Lupakirjoihin liittyvien uudistustarpeiden yksityiskohtia on valmisteltu kokeneista luotseista ja alusten päälliköistä koostuvassa työryhmässä.

Traficom näkee hyvänä asiana luotsausyhtiölle lainsäädännön tasolle tuotavan vaatimuksen oman koulutusjärjestelmän laatimisesta ja ylläpitämisestä, jossa määritellään luotsin oppilasjakson sisältö ja luotsin jatkuvan osaamisen ylläpitämistä koskeva koulutus.

Traficom haluaa kiinnittää huomiota luvun ehdotettuun muutokseen koskien luotsaustutkintoon liittyvien vastuiden ja roolien asetelmaa valvovan viranomaisen ja luotsausyhtiön kesken. Traficomien rooli on valvoa järjestelmän toimintaa ja kehittämistä, luotsausyhtiön keskittyessä koulutustoimintaan ja omaan substanssiosaamiseensa. Muutos on tervetullut, luotsausyhtiö tietää paremmin luotsien koulutustarpeen ja esimerkiksi koulutuksen ajallisen jaksottamisen luotsaustilanne huomioiden, kuten myös luotsausyhtiön tietämys huomioiden uuden luotsin kouluttaminen on jatkossa tarkoituksenmukaisempaa. Lainsäädäntö asettaa vähittäisvaatimukset luotsin koulutukselle, jonka pohjalta luotsausyhtiön koulutusjärjestelmää on mahdollista mukauttaa käytännön tarpeiden mukaisesti.

Kielitaitoon liittyvien vaatimusten osalta Traficom pitää tervetulleena kielitaitovaatimusten määrittelyä lainsäädännön tasolla, joka tukee yleistä meriturvallisuutta.

Talvimerenkulun kannalta Traficom pitää hyvänä, että ehdotetun lain 33 § luotsin oppilasjaksosta sisältää jääosaamisvaatimuksen, joka on myös huomioitu ehdotetun lain 34 §:ssä jatkuvasta osaamisesta. Vaatimus kokemuksesta aluksen ohjailusta jääolosuhteissa otetaan huomioon kattavasti lainsäädännön tasolla sekä luotsin lupakirjaa myönnettäessä että sitä uusittaessa.

Vapautukset luotsinkäyttövelvollisuudesta (Luotsauslain 7 luku)

Liikenne- ja viestintävirasto pitää luotsinkäyttövelvollisuuden vapautuksiin liittyvän termistön uudistusta onnistuneena. PEC-lupakirja on yleisesti kansainvälisessä merenkulussa asiasta käytetty termi, joka kuvaa hyvin mihin lupakirja oikeuttaa - vapautukseen luotsinkäyttövelvollisuudesta. Aluekohtaisen vapautuksen osalta vapautuksen määrittelemisen VTS-aluekohtaisesti selkeyttää Traficom:n näkemyksen mukaan luotsauksen valvontaa, alueiden ollessa selkeämmin rajattuja kuin nykyiset vesialuekohtaiset luotsinkäyttövapautukset. Virasto katsoo rajoittamattoman PEC-lupakirjan vaatimuksen aluksen ohjailusta jääolosuhteissa lisäävän yleistä meriturvallisuutta Suomen ilmasto-olosuhteet huomioiden.

Traficom pitää hyvänä, että lakiehdotuksessa on tunnustettu tarve suomen ja ruotsin kielen osaamiselle Saimaan alueella ja VTS-väylien ulkopuolisella alueella PEC-lupakirjojen osalta. Lupakirjojen edellytys paikannimistön tuntemisesta riittävällä tasolla suomeksi tai ruotsiksi tullaan varmistamaan jatkossakin koulutuksella ja PEC-tutkintojen vaatimuksella. Asioiden varmentamisen mittaamisessa on määriteltävä, mitkä paikannimet ovat merkittäviä ja mitkä ovat osaamisen kannalta relevantteja. Kielitaitovaatimusten osalta Traficom toteaa nykyisessä lainsäädännössä englannin kielen olleen hyväksytty linjaluotsauskieli 1.7.2011 alkaen. Virasto toteaa ettei 2011 tapahtuneella muutoksella ole ollut heikentävää vaikutusta merenkulun turvallisuuteen.

Verrattuna nykytilaan, jossa hakijalta edellytetään peitepiirroskokeen suorittamista ulkomuistista, Traficom näkee tarkoituksenmukaisempana uuden lainsäädännön mahdollistaman menettelyn, jossa hakija suorittaa väylätuntemuskokeen, joka voi sisältää peitepiirrososioita. Peitepiirroskoe on nähty osin haastavana keinona määrittää, milloin luotsausosaaminen on hyväksyttävällä tasolla ja milloin hylätty. Koulutuksen ja tutkinnon elementit, millä väylätuntemuksen taso syvennetään vaaditulle tasolle, säilytetään muutoksista huolimatta. Väylälle ei lähdetä ilman riittävää väylätuntemusta. Väylätuntemuskokeen katsotaan tukevan paremmin luotsausta, kun hakija laatii kokonaisvaltaisen luotsaussuunnitelman, joka tarkastetaan ja josta varmistetaan hakijan osaaminen toteuttaa turvallinen luotsaus haetulla väylällä. Kun luotsaussuunnitelma on toimiva ja hyväksi todettu, suunnitelma on tukena myös aluksella itse luotsauksen yhteydessä.

Lakiehdotuksen 48 §:ssä määriteltyä uuden aluksen lisäämismenettelyä voimassa olevalle PEC-lupakirjalle Traficom pitää onnistuneena uudistuksena viraston näkökulmasta. Nykyinen menettely on ollut virastolle työläs ja haastava, jossa aluksen vastaavuuden arviointi on ollut haastavaa arvioida varmuudella. Esityksen mukainen vaatimus tutkintoajasta lisättäessä alus PEC-lupakirjalle suoraviivaistaa ja selkiyttää menettelyä, ottaen myös huomioon, että ainoastaan sisaralus on mahdollista lisätä suoraan PEC-lupakirjalle.

Tutkintoja vastaanottava henkilö (Luotsauslain 8 luku)

Liikenne- ja viestintävirasto pitää tutkintoja vastaanottavan henkilön vaatimuksiin tehtäviä muutoksia hyvänä. Lakimuutoksen jälkeen tutkintoja vastaanottaisi henkilöt, joilla on kokemusta luotsaustoiminnasta.

Virasto pitää hyvänä tutkintoja vastaanottavan henkilön vastuiden ja velvollisuuksien erittelyä viranomaisen suorittaman valvonnan että tutkinnon suorittajan ja vastaanottajan oikeusturvan kannalta.

Hakijan kokonaisvaltaisen luotsausosaamisen ja väylätuntemuksen arvioinnin kannalta on tärkeää, että luotsaus- ja PEC-tutkintojen kirjalliset ja käytännön osat vastaanottaisi yksi tehtävään hyväksytty henkilö.

Traficom pitää koeluotsausjärjestelmän uudistusta tervetulleena. Nykymuodossaan järjestelmä on sitonut merkittävästi viraston resursseja suhteessa sen antamaan lisäarvoon. Muutoksen jälkeen viraston resursseja pystytään ohjaamaan enemmän luotsausjärjestelmän kehitykseen ja valvontaan. Esityksen muutokset koeluotsaukseen ovat tarkoituksenmukaisia ja yhteneväisiä muiden kohtien kanssa.

Virasto haluaa lisäksi kiinnittää huomiota siihen, että vaikka tutkintoja vastaanottavan henkilön pätevyysvaatimuksena on voimassa oleva luotsin lupakirja tai PEC-lupakirja niille väylille ja aluksille, joilla tutkintoja vastaanotetaan, ei tarkoituksena ole mahdollistaa kaikkien pätevyyskirjojen haltijoiden toimintaa tutkinnon vastaanottajina. Traficom katsoo, että muilla tutkinnon vastaanottajalle asetettavilla vaatimuksilla toiminta saadaan pidettyä kokonaisuudessaan laadukkaana ja yhdenmukaisena suorittajille.

Itämerenluotsaus (Luotsauslain 9 luku)

Liikenne- ja viestintävirasto pitää esitettyjä muutoksia itämerenluotsauksen säännöksiin tervetulleina ja sääntelyn nykypäivään tuovana. Nykyinen lainsäädäntö on asiasisällöltään vanhentunutta eikä vastaa nykyistä toimintaympäristöä. Esityksen itämerenluotsin osaamisvaatimukset vastaavat Baltic Pilotage Authorities Commissionin (BPAC) yhteisymmärryspöytäkirjassa määrittelemiä vaatimuksia.

Erinäisistä säädöksistä (Luotsauslain 10 luku)

Poikkeuksia koskeva lakiehdotuksen 61 § on onnistunut ja kannatettava, sillä se vastaa Covid-19 - tartuntatautiepideorian aikana sovellettua poikkeusmenettelyä. Tartuntatautiepideoria on osoittanut, että poikkeustilanteisiin varautuminen on suotavaa myös tältä kannalta.

Traficom toteaa uudistetun sanktiosäännösten olevan askel parempaan suuntaan, jolla on eritoten hyvä preventiivinen vaikutus säännösten vastaiseen toimintaan nykyistä tehokkaampien seuraamusten myötä. Seuraamuskollegio tehostaa valvojan viranomaisen mahdollisuuksia reagoida luotsausrikkomuksiin verrattuna nykyiseen menettelyyn, jossa valvonnan yhteydessä havaittu rikkomus käsitellään tavanomaisessa rikosprosessimenettelyssä. Esitysluonnoksen mukainen hallinnollinen menettely nähdään nykyistä prosessia toimivampana.

Seuraamuskollegio myös parantaa ja yhdenmukaistaa alueellisesti valvontaa, kun seuraamusten valvonta on kuvattu tarkemmin lainsäädännön tasolla. Tällä on Traficomien näkemyksen mukaan meriturvallisuutta ja asiakkaan oikeusturvaa parantava vaikutus.

Liikenne- ja viestintävirasto katsoo siirtymäsäännösten tukevan hyvin lain kokonaisuudistusta ja käyttöönottoa.

Sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin ehdotettavat muutokset

Ei lausuttavaa.

Mämmi Matti
Liikenne- ja viestintävirasto Traficom

Mämmi Matti
Liikenne- ja viestintävirasto Traficom