

Lausuntoyhteenvedo

VN/8452/2021

2.11.2023

Lausuntoyhteenvedo:**Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi alusliikennepalvelulain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta**

Liikenne- ja viestintäministeriö pyysi lausuntoja hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi alusliikennepalvelulain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Lausuntoaika oli 13.7.-13.9.2023. Lausuntoja pyydettiin laajasti eri merenkulun sidosryhmiltä ja viranomaisilta. Lausuntoja saatiin 25. Lausunnon antoivat Ahvenanmaan maakunnan hallitus, Finnipilot Pilotage Oy (Luotsausyhtiö), Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulu, Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy, Liikenne- viestintävirasto (Traficom), Logistiikkayritysten Liitto ry, Maanmittauslaitos (MML), Meriliikenneohjaajat ry, oikeusministeriö (OM), Oikeusrekisterikeskus (ORK), Onnettomuustutkintakeskus (Otkes), Opetushallitus (OPH), opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM), Rajavartiolaitos, Suomen Laivameklarit ry, sosiaali- ja terveysministeriö (STM), Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry (SKAL), Suomen Satamat ry, Suomen Vesitiet ry, Tulli ja Väylävirasto. Lisäksi Huoltovarmuuskeskus, puolustusministeriö, sisäministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö ilmoittivat, ettei niillä ole lausuttavaa asiassa.

Lausuntoyhteenvedossa mainituilla pykälillä viitataan lähtökohtaisesti lausunnoilla olleen esitysluonnoksen alusliikennepalvelulain (623/2005) muuttamista koskevan lakiehdotuksen pykäliin. Muita esityksen lakiehdotuksia koskevissa huomioissa kyseinen lakiehdotus mainitaan erikseen.

1. Keskeiset huomiot lausunnoista

Lausunnonantajat kannattivat esitysluonnosta ja sen tavoitteita. Esityksen katsottiin tukevan myös uuden luotsauslain tavoitteita. Tärkeänä pidettiin kansainvälisen sääntelykehityksen seuraamista sekä sitä, että merenkulun koulutusta kehitetään ja siten lisätään merenkulun turvallisuutta sekä työturvallisuutta. Uudistuksella osaltaan turvataan ja varmistetaan Suomen huoltovarmuus ja vesiliikenteen kilpailukykyinen toiminta sekä ehkäistään ympäristöhaittojen syntyminen.

Erityisesti lain vaikeaselkoisuuden ja epäsystemaattisuuden vuoksi pidettiin harmillisena, ettei aikaisemmin valmistelussa ollutta kokonaisuudistusta toteutettu.

Lain 2 luvusta lausuttiin, että tiedottamista koskevaa sääntelyä tulisi tarkentaa siten, että tiedottaminen voi tapahtua myös kolmansille osapuolille, kuten satamille. Alusliikenteen järjestelemisen osalta ehdotettiin sääntelyyn lisättäväksi VTS-palveluntarjoajalle oikeutta tilapäisten liikennejärjestelyjen tekemiseen kiireellisissä tilanteissa, joissa järjestelyt olisivat välttämättömiä alusliikenteen turvallisuuden ja sujuvuuden varmistamiseksi. Lisäksi ehdotettiin täsmennettäväksi, että Liikenne- ja viestintävirasto voisi antaa määräyksellä VTS-alueen pysyvät liikennejärjestelyt.

Perustamispäätöstä koskevaa sääntelyä ehdotettiin muutettavaksi siten, että perustamispäätökseen sisältyvän alueen satamapitäjiä olisi kuultava aina, ei vain tarvittaessa, ennen perustamispäätöksen muuttamista tai peruuttamista. Lausunnoissa esitettiin, että VTS-palveluntarjoajan toimintakäsikirjojen tulisi tarpeellisin osin olla julkisia. Lisäksi toivottiin vesialueen osalta tarkempaa määrittelyä erityisesti sataman määritelmän osalta.

Pätevyyttä ja koulutusta koskevia muutosehdotuksia pääasiassa kannatettiin. Puutteena pidettiin sitä, että esityksessä ei oteta kantaa vaadittavien koulutusten rahoitukseen tai kyseisiä pätevyyskysymyksiä opiskelevien oikeusturvaan tai siihen, onko esityksen pätevyyksillä ja koulutuksilla tarkoituksena olla yhteyttä suomalaiseen koulutusjärjestelmään.

Lausunnoissa ehdotettiin, että alusliikenneohjaajan peruskoulutuksen ja työpaikkakoulutuksen sisältöinä olisi myös perehtyminen luotsausta koskeviin säännöksiin niiltä osin, kun ne vaikuttavat alusliikenneohjaajien työhön. Lisäksi ehdotettiin, että VTS-palveluntarjoajan velvollisuus toimittaa Traficomille tieto suoritetusta alusliikennepalvelun esihenkilön peruskoulutuksesta voitaisiin määrittellä VTS-palveluntarjoajalle alusliikennepalvelulain 2.5 §:n määritelmän mukaisesti. Ehdotettiin, että alusliikenneohjaajan pätevyysvaatimuksena olisi vähintään yliperämiehenkirja tai yliperämiehenkirjan myöntämisen edellytykset lukuun ottamatta terveydentilaa koskevia vaatimuksia.

Lausunnoissa kehoitettiin selkeyttämään, mihin oikeusperustaan on johdettavissa Traficomien toimivalta tunnustaa ulkomailla myönnettyt alusliikenneohjaajan pätevyudet. Lisäksi toivottiin, että ehdotetun VTS-palveluntarjoajan koulutusohjelman hyväksynnän viiden vuoden voimassaolon sijaan vain olennaisia muutoksia koskeva tarkastelu tehtäisiin viiden vuoden välein, koska koulutusohjelman muutostenhallinta ja hyväksyntä tulisi olla joustava, huomioiden käytännön toiminnan kautta tehtävät ja edellyttämät muutokset. Lisäksi käsitteet oppilaitos, tutkinto ja koulutuksen järjestäjä olisi täsmennettävä.

Pätevyyskysymysten väliaikaista pidentämistä valtioneuvoston asetuksella kannatettiin. Kuitenkin huomautettiin, että viranomaistoimivallan sääntely tulisi perustuslain edellyttämällä tavalla toteuttaa sillä tavalla, että viranomaisen toimivalta on riittävän tarkkarajaisesti ja täsmällisesti johdettavissa lain tasoisesta säädöksestä. 15 b §:n 2 momentin 2 kohdassa jää epäselväksi, mitä säännöksiä tällaisilla kansainvälisillä säännöksillä tarkoitettaisiin.

Merenkulun tiedonhallintajärjestelmään liittyvät täsmennyksiä kannatettiin, sillä ne varmistavat uuden kansallisen merenkulun tiedonhallintajärjestelmän sujuvan käyttöönoton, millä on vaikutuksia paitsi meriliikenteen sujuvuuteen, myös maakuljetuksiin. Uuden järjestelmän käyttöönotossa ja ongelmatilanteissa 24/7-tuki on tärkeää, samoin kuin etukäteinen koulutus ja riittävät resurssit. Järjestelmän toimintavarmuuteen on kiinnittävä huomioita samoin kuin sen kehittämiseen toimintaympäristön muutosten mukana. Inhimillisistä erehdyksistä ilmoitusvelvollisuuksissa tulisi ennen rankaisemista varoittaa.

Ehdotettiin, että uuden merenkulun tiedonhallintajärjestelmän kautta toimitettaviin tietoihin lisätään matkustajaluetteloihin, miehistöluetteloihin ja lastimanifesteihin liittyviä tietoja. Nämä tietoelementit mahdollistaisivat osaltaan tullikoodeksin (EU) 952/2013 edellyttämät toimenpiteet riskianalyysin suorittamiseksi.

Ehdotettiin, että aluksen saapumis- ja lähtöilmoituksia koskeviin 22 a ja 22 b §:iin lisätään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2019/1239 eurooppalaisen merenkulkualan yhdenmukaisen palveluympäristön perustamisesta ja direktiivin 2010/65/EU kumoamisesta (jatkossa *EMSW-asetus*) B kohdan määrittelemien tietojen lisäksi C kohdan määrittelemät tiedot eli ”kansallisesta lainsäädännöstä ja kansallisista vaatimuksista johtuvat ilmoitusvelvoitteet” sekä mahdollisuus vaatia tietoja, jotka olisivat tarpeen meriturvallisuuden varmistamiseksi.

Huomautettiin, että Tullille ei ole osoitettu resurssia EMSW-asetuksen liitteen A kohdan ilmoitusten 6, 8-10 vastaanottoon tai valvontaan. Huomionarvoisena pidettiin myös sitä, että 22 a §:n mukainen saapumisilmoitus annetaan ennakoita ja Tullin tehtävä on valvoa ennakoilmoituksen antamista ja siihen liittyviä tietoja. Tullin tulkinnan mukaan Tullin ei tule kuitenkaan valvoa kaikkia ilmoituksia mitään tiedonhallintajärjestelmään voi antaa saapumisen jälkeen. Lisäksi huomautettiin, että eurooppalainen merenkulkualan yhdenmukaisen palveluympäristön (EMSW) harmonisoidut tietojoukot ovat suppeat huomioiden Tullin lakisääteiset tehtävät yhteiskunnan suojaamiseksi.

Ehdotettiin, että Traficomille säädettäisiin velvollisuus lähettää vuosittain RVL:lle tilastotiedot vaarallista ja ympäristöä pilaavaa ainetta sisältävistä lasteista. Ehdotettiin, että 22 h §:n mukaista ilmoitusta poikkeavasta väylänkäytöstä tarkennettaisiin siten, että velvollisuus ilmoittaa aluksen poikkeavasta väylänkäytöstä ei koskisi hinaajia, hinausyhdistelmiä tai jäänmurtajia. Lisäksi ehdotettiin, että aluksen poikkeavan väylänkäytön ilmoituksen laiminlyönti säädettäisiin rangaistavaksi.

2. Tiivistelmät saaduista lausunnoista

Ahvenanmaan maakunnan hallitus lausuu, että se on samaa mieltä esitysehdotuksessa kuvatusta toimivallanjaosta maakunnan ja valtakunnan välillä. Se ei vastusta esitysluonnoksessa ehdotettuja muutoksia.

Finnpilot Pilotage Oy (Luotsausyhtiö) pitää alusliikennepalvelulakiin ehdotettuja muutoksia tärkeinä ja näkee niiden tukevan myös uuden luotsauslain (561/2023) tavoitteita. Se pitää tärkeänä, että VTS-palveluntarjoaja järjestee alusliikennettä VTS-alueella ja voi määrätä pysyviä liikennejärjestelyitä (7 §). Se esittää 7 §:ään lisättäväksi VTS-palveluntarjoajalle oikeutta tilapäisten liikennejärjestelyjen tekemiseen kiireellisissä tilanteissa, joissa järjestelyt olisivat välttämättömiä alusliikenteen turvallisuuden ja sujuvuuden varmistamiseksi. Tilapäisten liikennejärjestelyjen merkitys on korostunut muun muassa LNG-kuljetusten yleistymisen myötä ja keinovalikoimaan olisi hyvä saada esimerkiksi dynaamisesti alusta seuraava kohtaamiskieltoalue. Luotsauslain näkökulmasta VTS-palveluntarjoajalla tulisi olla oikeus tilapäisesti siirtää luotsinkäyttölinjan sijaintia jääolosuhteiden niin vaatiessa. Se myös korostaa VTS-palveluntarjoajan merkittävää roolia tiedon välittäjänä ja alusliikenteen turvallisuutta omien tehtäviensä kautta valvovana toimijana, ja viittaa VTS-palveluntarjoajan rooliin luotsauksen näkökulmasta.

Luotsausyhtiö ehdottaa, että 11 a §:n mukaisen alusliikenneohjaajan peruskoulutuksen ja 11 b §:n mukaisen työpaikkakoulutuksen sisältöinä olisi myös perehtyminen luotsausta koskeviin säännöksiin niiltä osin, kun ne vaikuttavat alusliikenneohjaajien työhön.

Luotsausyhtiö kannattaa ehdotusta poikkeavasta väylänkäytöstä ilmoittamiseen. Se ilmoittaa tukevana alusliikennepalvelua tarvittavien tietojen saamisessa ja pyrkii varmistamaan, että myös yhtiön saamat, 22 h §:ssä vaaditut tiedot ovat alusliikennepalvelun käytössä. Ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyönti tulisi Luotsausyhtiön mukaan sisällyttää 28 b §:n mukaisten huomautusten ja varoitusten piiriin, koska se pitää 22 h §:n ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntiä perusteena huomautuksen antamiselle.

Luotsauslain 13 §:n mukaan luotsausyhtiön tulee sisällyttää toimintakäsikirjaansa luotsauksia koskeva tiedonvaihto ja yhteistoiminta VTS-palveluntarjoajan kanssa. Ehdotus alusliikennepalvelulaiksi ei kuitenkaan sisällä alusliikennepalvelulle veloitetta määritellä luotsauslain 13 §:n 4 kohdan mukaista yhteistoimintaa tai tiedonvaihtoa alusliikennepalvelun toimintakäsikirjaan, eikä velvoita alusliikennepalvelua kuvaamaan oman toimintakäsikirjan oleellisia kohtia luotsausyhtiölle. Luotsausyhtiön toimintakäsikirja on julkinen, joten luotsausyhtiö esittää, että myös alusliikennepalvelun toimintakäsikirjojen tulisi tarpeellisin osin olla julkisia.

Nykyisen ilmoitusten ja luotsauksiin liittyvän tietojenvaihdon lisäksi VTS-palveluntarjoajan ja luotsausyhtiön tulisi avoimesti raportoida toisilleen mahdollisista toisen toiminnasta tekemistään poikkeamista, jotta varmistetaan alusturvallisuuden paraneminen.

Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulu kannattaa esitystä ja pitää hyvänä, että merenkulun koulutusta kehitetään ja siten lisätään merenkulun turvallisuutta sekä työturvallisuutta.

Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom) näkee esityksen kannatettavana ja tervetulleena. Sen mukaan Suomen on tärkeää seurata alusliikennepalveluun liittyvää kansainvälistä kehitystä. Lakiin ehdotettavat muutokset tukisivat niin ikään uudistetun luotsauslain tavoitteita.

Traficom toteaa, että lakimuutoksesta ei muodostu virastolle uusia resurssitarpeita ja lain edellyttämät tehtävät ovat hoidettavissa olemassa olevin resurssein.

Traficom esittää 7 §:ään tarkennusta koskien Traficomien valtuutta määrätä VTS-alueelle pysyviä liikennejärjestelyitä. Se ehdottaa täsmennettäväksi, että Liikenne- ja viestintävirasto antaa määräyksellä VTS-alueen pysyvät liikennejärjestelyt. Annettaessa VTS-alueen pysyvät liikennejärjestelyt viraston määräyksenä, liikennesääntöjen saatavuus on parempi perustamispäätöksen sijasta ja liikennesäännöt ovat osaltaan selkeämmin viranomaisen määräämiä, jolloin sääntelyn läpinäkyvyys lisääntyy.

Traficom pitää pätevyyskoskevia ehdotettuja muutoksia tarkoituksenmukaisina ja perusteltuina. Ehdotuksessa alusliikenneohjaajalle asetettava vaatimus meripalvelusta kansipäällystössä varmistaa osaltaan sen, että alusliikenneohjaajalla on ymmärrys alusten tarpeista ja toimintaympäristöstä.

Traficom katsoo, että virastolle ehdotettu toimivalta akkreditoida alusliikennepalvelua koskevia koulutuksia järjestäviä oppilaitoksia tai ammattikorkeakouluja ja hyväksyä alusliikennepalvelua koskevia koulutusohjelmia on tarpeellinen. Viraston suorittamasta akkreditoinnista tai hyväksynnästä muodostuu kustannuksia oppilaitoksille, mutta hyväksynnän kulu jakautuu käytännössä useammalle vuodelle ja koulutuksen hyväksymisellä osaltaan varmistetaan laadukas koulutus, joka tukee alusliikenneohjaajan työpaikkakoulutusta ja varmistaa alusliikennepalvelun laatua.

Traficom kiinnittää huomiota 12 §:n 3 momentissa säädettyyn alusliikennepalveluntarjoajan velvollisuuteen toimittaa Traficomille tieto suoritetusta alusliikennepalvelun esihenkilön peruskoulutuksesta. Se katsoo, että velvollisuus voitaisiin määritellä alusliikennepalvelulain 2 §:n 5 kohdan määritelmän mukaisesti.

Traficom pitää tarpeellisena 15 a §:n mukaista pätevyyskoskevien väliaikaista pidentämistä valtioneuvoston asetuksella, sillä Covid-19-epidemia osoitti, että merenkulussa tulee kyetä varautumaan poikkeustilanteisiin myös alusliikenneohjaajien pätevyyskoskevalta osalta.

Traficom katsoo, että merenkulun tiedonhallintajärjestelmään liittyvät lainsäädäntöön ehdotetut täsmennykset ovat tervetulleita, sillä ne varmistavat uuden kansallisen merenkulun tiedonhallintajärjestelmän sujuvan käyttöönoton. Nykyinen merenkulun tiedonhallintajärjestelmä PortNet on vanhentunut, eikä vastaa nykyisen toimintaympäristön ja EU-sääntelyn vaatimuksiin. EMSW-asetuksen myötä uusi moderni merenkulun tiedonhallintajärjestelmä ja sitä koskevat lainsäädäntömuutokset ovat välttämättömyyksiä toteuttaa.

Traficom pitää aluksen saapumis- ja lähtöilmoituksia koskevia tarkennuksia hyvinä, sillä ne selkeyttävät toimijoille kuuluvia ilmoitusvelvollisuuksia ja varmistavat ilmoitusvelvollisuuksien täyttämisen oikea-aikaisesti. 22 h §:n mukaista ilmoitusta ehdotetaan tarkennettavaksi siten, että velvollisuus ilmoittaa aluksen poikkeavasta väylänkäytöstä ei koske hinaajia, hinausyhdistelmiä tai aluksia, jotka ovat rahdattuna alusten jääluokista ja jäänmurtaja-avustuksesta annetun lain (1121/2005) 10 a §:n mukaisen jäänmurtopalvelun suorittamiseen. Ilmoituksen voisi asianomaiselle VTS-keskukselle tehdä aluksen asiamiehen ja päällikön lisäksi myös aluksen liikenteenharjoittaja.

Traficom ehdottaa, että aluksen poikkeavan väylänkäytön ilmoituksen laiminlyönti lisättäisiin 29 §:n rangaistussääntöön yhtenä mahdollisena ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntinä ja sen myötä alusliikennepalvelurikkomuksena. Rangaistussääntö olisi johdonmukainen lisäys, sillä 28 b §:ssä Traficomille annetaan toimivalta antaa huomautus tai varoitus sille, joka muun muassa laiminlyö 22-23 §:ssä säädetyn ilmoitusvelvollisuuden.

Traficom pitää muihin lakeihin tehtäviä muutoksia kannatettavina eikä sillä ole niihin muuta lausuttavaa.

Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy (Fintraffic) kiinnittää huomiota 5 §:n perusteluihin, jonka mukaan tiedottaminen koskee paitsi VTS-palveluntarjoajan antamia tietoja aluksille, myös tiedottamista kolmansille osapuolille, kuten satamille. Fintraffic ehdottaa, että kolmansille osapuolille tapahtuva tiedottaminen pitäisi kirjata myös 5 §:ään.

Fintraffic kiinnittää huomiota 14 a §:n 1 momentin kirjaukseen, jonka mukaan VTS-palveluntarjoajan koulutusohjelman hyväksyntä on voimassa enintään viisi vuotta. Fintraffic lausuu, että koulutusohjelman muutostenhallinta ja hyväksyntä tulisi olla joustava, huomioiden käytännön toiminnan kautta tehtävät ja edellyttämät muutokset. Fintraffic katsoo, että olennaisia muutoksia koskeva tarkastelu tehtäisiin viiden vuoden välein.

Logistiikkayritysten Liitto ry ilmoittaa yhtyvän Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry:n lausuntoon.

Maanmittauslaitos (MML) kannattaa esitystä ja sen tavoitteita. MML viittaa kesällä 2022 antamaansa lausuntoon luonnoksesta hallituksen esitykseksi uudeksi alusliikennepalvelulaiksi. Lausunnossaan MML nosti esiin, ettei esitysluonnoksesta käynyt ilmi, sisältykö sääntelyyn erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä, jonka osalta käsittely olisi syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla erityissäännöksillä vain välttämättömään. Lisäksi tuolloin MML lausui, että esitysluonnoksesta jää epäselväksi, mitä henkilötietoja akkreditointien suorittamisen ja koulutusohjelmien hyväksymisen yhteydessä olisi tarkoitus käsitellä sekä miksi henkilötietojen käsittely olisi tarpeellista näissä yhteyksissä.

Meriliikenneohjaajat ry viittaa lausuttavana kesällä 2022 olleeseen luonnokseen hallituksen esitykseksi uudeksi alusliikennepalvelulaiksi ja pitää valitettavana, että kokonaan uuden lain säätäminen muuttuikin voimassa olevan lain muuttamiseksi. Uudella lailla oltaisiin pystytty kattavasti kerralla poistamaan nykyisen lain vaikeaselkoisuus ja epäsystemaattisuudet, jotka ovat muodostuneet vuosien myötä, kun lakia on muuteltu kokonaisuutta huomioon ottamatta. Lakimuutoksella tämä tavoite ainakin osittain vesitty. Erityisesti tämä koskee lain soveltamisalaa.

Meriliikenneohjaajat ry pitää tärkeänä alusliikenneohjaajan ammattiosaamisen ja työssä menestymisen kannalta riittävää aiempaa kokemusta kansipäälylystössä työskentelystä. Siksi edellisen esitysluonnoksen alusliikenneohjaajan pätevyysvaatimukset olivat sen mukaan paremmat kuin nyt edotut ja ehdottaa e13 §:n 2 kohtaa muutettavaksi edellisen esityksen mukaisesti muotoon: ”jolla on vähintään voimassa oleva yliperämiehenkirja tai joka täyttää yliperämiehenkirjan myöntämisen edellytykset lukuun ottamatta terveydentilaa koskevia vaatimuksia”.

Meriliikenneohjaajat pitävät hyvänä, että nykyisessä esitysluonnoksessa olevat 5-7 § vastaa aikaisempaa luonnosta ja muuttunutta kansainvälistä sääntelyä ja toteaa, että ne antavat voimassaolevaa lakia paremmat edellytykset käytännön työnteolle.

Oikeusministeriö (OM) lausuu, että henkilötietojen suojan näkökulmasta esitysluonnos on valmisteltu huolellisesti, eikä sillä ole siltä osin huomautettavaa. Lisäksi OM toivoo esittelevän ministeriön pyytävän esittelyluvan oikeusministeriöltä, mikäli hallituksen esityksessä tullaan ehdottamaan sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) muuttamista.

OM lausuu, että 13 c §:n 1 momenttia ja sen perusteluita olisi selkeytettävä, jotta ilmenee tarkemmin, mihin oikeusperustaan Traficom in toimivalta tunnustaa ulkomailta myönnetty alusliikenneohjaajan pätevyudet on johdettavissa. Pykälän 2 momentin osalta OM huomioi, että lain 4 §:n mukaan alusliikennepalvelua annetaan tarpeen mukaan suomen, ruotsin tai englannin kielellä ja lain 13 §:n mukaan alusliikenneohjaajan pätevyystodistuksen myöntämisen edellytyksenä on tietty taitotaso edellä mainituissa kielissä. OM lausuu, että 2 momentin sääntelyn tarpeellisuus olisi perusteltua tarkistaa, tai ainakin kirjoittaa säännös selkeästi informatiiviseksi suhteessa lain 4 §:n ja 13 §:n sääntelyyn.

OM toteaa, että 14 §:n 4 momentin säännöksessä on sinänsä asianmukaisesti osoitettu koulutusten laatua kokeva valvontatoimivalta Traficomille mutta pitää virheellisenä säännöksen perusteluiden mainintaa siitä, että säännöksen sanamuoto ei estä kolmannen osapuolen käyttöä valvontatehtävässä.

15 a §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin poikkeusolojen aikana, normaaliolojen häiriötilanteissa tai yleisvaarallisen pandemian aikana antaa ”tarkempia” säännöksiä, joiden nojalla Traficom voisi poiketa alusliikennepalvelulain vaatimuksista alusliikenneohjaajan pätevyystodistusta uusittaessa. OM lausuu, että viranomastoimivallan sääntely tulisi perustuslain edellyttämällä tavalla toteuttaa sillä tavalla, että viranomaisen toimivalta on riittävän tarkkarajaisesti ja täsmällisesti johdettavissa lain tasoisesta säädöksestä. OM lausuu, että sääntelyn runkona voitaisiin pitää luonnostellun 15 a §:n loppuosaa jolloin Liikenne- ja viestintävirastolla olisi toimivalta pidentää alusliikenneohjaajan pätevyystodistuksen voimassaoloaikaa tietyksi määräajaksi kerrallaan, mikäli normaali uusimismenettely olisi merkittävästi vaikeutunut ja menettely olisi välttämätön merenkulun jatkuvuuden turvaamiseksi.

OM lausuu, että pätevyystodistuksen tai koulutusta koskevan hyväksymispäätöksen peruuttamista, muuttamista tai rajoittamista koskevan 15 b §:n 2 momentin 2 kohdan perusteella jää epäselväksi, mitä säännöksiä tällaisilla kansainvälisillä säännöksillä tarkoitettaisiin. 22 d §:n 3 momentin osalta esityksestä tulee käydä ilmi, onko viittaaminen direktiiviin suhteessa perustuslakivaliokunnan asiasta lausumaan perusteltavissa oleva tapa.

OM huomauttaa, ettei perusteluissa todeta mitään erityistä syytä sille, miksi virhemaksua koskevan päätöksen tiedoksi antamisesta olisi perusteltua säätää erikseen, joten se ehdottaa 29 b §:n 1 momentin poistamista. 29 b §:n 2 momentin osalta on perusteltava, miksei luonnosteltu 29 c §:n 3 momentti ole riittävä. Lisäksi OM kiinnittää huomiota viiden vuoden vanhenemisajan oikeasuhtaisuuteen.

Muutoksenhakua koskevan 31 §:n osalta OM lausuu, että tavoitteena on, ettei hallinto-oikeuksien toiminnassa olisi suuria eroja. Lisäksi OM katsoo, että oikeusturvan toteutumisen yhtenäisyyden sekä oikeusvarmuuden kannalta voidaan pitää ongelmallisena sitä, mikäli päätöksentekijä tapauskohtaisesti päättäisi päätöksen noudattamisesta muutoksenhausta huolimatta.

Oikeusrekisterikeskus (ORK) katsoo perustelluksi, että se vastaisi alusliikennepalvelulain mukaisen virhemaksun täytäntöönpanosta sakon täytäntöönpanosta annetun lain mukaisesti. Sakon täytäntöönpanosta annetun lain uudistamiseksi on 4.6.2021 asetettu työryhmä, jonka yhtenä tavoitteena on ollut, että kaikkien seuraamusmaksujen täytäntöönpanoon voitaisiin soveltaa mahdollisimman yhdenmukaisia säännöksiä. Lainsäädännön yhdenmukaisuuden takia ORK katsoo, että alusliikennepalvelulain mukaisen seuraamuksen nimen tulisi olla vuoden 2022 hallituksen esitysluonnoksen mukaisesti ”Liikennevirhemaksu”.

ORK lausuu, että 29 c §:ään olisi syytä lisätä säännös siitä, että virhemaksu raukeaa, kun maksuvelvollinen luonnollinen henkilö kuolee. Lisäksi ORK pitää tärkeänä, että virhemaksusta ei perittäisi viivästyskorkoa ja tästä lisättäisiin erikseen perustelutekstiin. ORK pitää lisäystä virhemaksun tiedoksiantosta tärkeänä ja kannatettavana. ORK kiinnittää huomiota 31 §:n 2 momenttiin ja siihen, että päätöksen tulisi olla täytäntöönpanokelpoinen vasta, kun päätös on saanut lainvoiman tai se on pantavissa täytäntöön kuten lainvoimainen tuomio.

ORK lausuu, ettei esitysluonnoksessa ole arviota siitä, kuinka paljon virhemaksuja määrättäisiin vuositasolla. ORK huomioi, että nyt ehdotettava virhemaksu tulee lisäämään ORK:n työmäärää, vaikka se panee täytäntöön liikennevirhemaksuja koskevia päätöksiä jo muun lainsäädännön nojalla. ORK lausuu, ettei esitysluonnoksesta käy ilmi, käytetäänkö alusliikennepalvelulain mukaisten virhemaksujen tallentamiseen ja käsittelyyn Liike-järjestelmää. ORK arvioi, että ehdotettuun lakiin perustuvan virhemaksun johdosta tarvittava lisähenkilöstön määrä ORK:lle on 0,1, henkilötyövuotta.

Onnettomuustutkintakeskus (Otkes) pitää kannatettavana täsmentää alusliikennepalvelun järjestämistä sekä siihen osallistuvan henkilöstön koulutusta ja pätevyyttä koskevia säännöksiä. Otkes nostaa esiin turvallisuustutkinnassa tarvittavien tietojen viiveettömän ja joustavan käyttöön saannin merkityksen turvallisuustutkintalain (525/2011) 16, 18, 19 ja 20 §:n tarkoitusten varmistamiseksi. Näihin liittyviä velvoitteita on käsitelty lakiesitykseen perustuvan valtioneuvoston asetuksen 1 ja 2 §:ssä. Otkes esittää näiden huomioon ottamista tarvittaessa erikseen alusliikennepalvelun käytön järjestämisessä.

Otkes pitää hyvänä alusliikenteen palvelujen keskittämistä "yhden luukun" -periaatteen mukaan VTS-toimijoille, mikä osaltaan sujuvoittaa myös vesiliikenteen vaaratilanteiden ja onnettomuuksien käytännön tutkintatoimia. Se pitää tärkeänä esitettyjä käytännön meripalvelukokemukseen sekä kommunikointiin ja suorituskykyyn liittyviä vaatimuksia.

Opetushallitus (OPH) kannattaa esityksen tavoitteita, joiden tarkoituksena on ehkäistä ja torjua vahinkoa ja vaaraa, jota meriliikenteessä voi aiheutua ihmisille, ympäristölle tai omaisuudelle. Opetushallituksen huomiot kohdistuvat esityksessä mainittuihin pätevyysiin ja niiden koulutuksen vaatimuksiin. OPH huomioi, että esityksessä on käytetty termejä, joilla on ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (531/2017) sekä tutkintorakenneasetuksessa (542/2020) ilmeisemmin erilaisia merkityksiä. Käytetyt termit, kuten koulutuksen järjestäjä ja tutkinto, voivat aiheuttaa sekaannusta.

OPH lausuu, ettei esityksessä oteta kantaa vaadittavien koulutusten rahoitukseen tai kyseisiä pätevyyskysymyksiä opiskelevien oikeusturvaan eikä esityksestä käy ilmi, onko esityksen pätevyyksillä ja koulutuksilla tarkoituksena olla yhteyttä suomalaiseen koulutusjärjestelmään.

Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) kiinnittää huomiota esityksen 14 §:n käsitteeseen oppilaitos. Esityksessä ei ole määritelty tarkemmin, mitä tällä oppilaitos käsitteellä laissa tarkoitetaan. OKM lausuu, että ammatillista koulutusta järjestetään oppilaitoksissa. Koulutuksen järjestämistä varten OKM antaa ammatillisten tutkintojen ja koulutuksen järjestämisluvan (laki ammatillisesta koulutuksesta, 531/2017).

Rajavartiolaitos (RVL) ehdottaa lausunnossaan, että 22 a ja 22 b §:iin, joissa säädettäisiin alusten saapumis- ja lähtöilmoituksista, lisättäisiin myös mahdollisuus vaatia tietoja, jotka olisivat tarpeen meriturvallisuuden varmistamiseksi. Lisäksi se ehdottaa, että 22 d §:n 3 momenttiin tai vaihtoehtoisesti 22 c §:ään lisättäisiin Traficomille velvollisuus lähettää RVL:lle tilastotiedot vaarallista ja ympäristöä pilaaavaa ainetta sisältävistä lasteista vuosittain.

RVL lausuu myös valtioneuvoston asetuksista alusliikennepalvelusta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta. Asetuksen 3 §:ssä säädettäisiin avun tarpeessa olevien alusten vastaanottamista koskevasta suunnitelmasta (suojapaikat). Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että 3 §:n 3 momentissa säädettäisiin, että RVL lähettää tiedon suunnitelmista myös Suomen naapurimaiden viranomaisille. RVL lausuu, ettei vastaavaa velvoitetta ole säädetty Suomen naapurimaiden viranomaisille ja näin ollen velvoite olisi yksipuolinen eikä vastaisi kansainvälisen operatiivisen toiminnan vuorovaikutteisen tiedonvaihdon käytänteitä. RVL esittää säännöksen sanamuotoa korjattavaksi siten, että RVL sopii suunnitelmia koskevasta tiedonvaihdosta Suomen naapurimaiden viranomaisten kanssa, sillä Suomella on sekä meripelastusta että alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntaa merellä koskevat kansainväliset sopimukset naapurimaiden kanssa, joiden puitteissa myös alusten suojapaikkaa koskevien tietojenvaihto olisi luontevaa.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö (STM) toteaa, ettei esityksessä ole työsuojelun valvonnan näkökulmasta huomautettavaa ja kannattaa esitettyjä muutosehdotuksia. STM pitää hyvänä koulutusta ja pätevyyttä koskevien säännösten päivittämistä vastaamaan Kansainvälisen majakkajärjestön standardeja.

Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry (SKAL) katsoo, että lakiesitys vaikuttaa etupäässä meriliikenteeseen, mutta esityksellä on vaikutuksia koko logistisen järjestelmän toimivuuteen. SKAL:n mukaan maakuljetusten kannalta esityksen suurin vaikutus on Portnet-järjestelmän korvautuminen uudella järjestelmällä, merenkulun tiedonhallintajärjestelmä NEMO:lla. SKAL:n mukaan EMSW-asetuksen mukaisen merenkulun tiedonhallintajärjestelmän soveltamisalue on laajempi kuin nykyisen ilmoitusmuodollisuusdirektiivin ja siksi tulee ilmoituksia, joita Liikenne- ja viestintäviraston nykyinen tiedonhallintajärjestelmä ei käsittele. Suoraan maakuljetuksiin Portnet-järjestelmästä ei ole yleensä saatu tietoa ajoneuvoista, perävaunuista tai konteista, vaan se on saatu varustamojen ja huolitsijoiden kautta. SKAL:n mielestä nykyinen Portnet järjestelmä on ollut hyvin toimiva. SKAL:lle on tärkeintä, että tuleva NEMO toimii vähintään yhtä hyvin kuin Portnet-järjestelmä, sillä kaikki, millä voidaan parantaa lastiyksiköiden saapumistietoja maakuljetusten kannalta, on kannatettavaa.

Suomen Laivameklarit ry (Laivameklarit) kiittää erittäin hyvästä yhteistyöstä Liikenne- ja viestintävirasto Traficom ja Fintrafficin kanssa Portnetin korvaavan järjestelmän eli Nemon valmistelussa.

Laivameklarit lausuu, että agentin työn sujuvuudella on suuri merkitys koko meriliikenteen sujuvuudelle. Työn sujumiseen vaikuttavat olennaisesti käytössä olevat järjestelmät ja niiden toimivuus ja painottaa siihen liittyvän tuen ja koulukseen riittävää resursointia.

Laivameklareiden mukaan on olennaista, että meriliikenteen sujuvuuden kannalta kriittinen järjestelmä pidetään toimintakunnossa myös tulevaisuudessa ja se kehittyy toimintaympäristön muutosten mukana. Kehitystyöhön tulee varata riittävästi resursseja. Nemo-järjestelmää tulisi myös hyödyntää väliin, jolla ilmoittajalle voidaan muistuttaa puuttuvista tai jollain tavalla ristiriitaisista tiedoista.

Laivameklarit katsoo, että viranomaisille annettavien ilmoitusten suhteen on tärkeää, että puutteista huomautetaan ja annetaan ilmoittajalle mahdollisuus korjata virheet tai puutteet ennen kuin asiassa määrätään virhemaksuja. Viranomaisilmoitusten ja niissä tapahtuvista muutoksista tulisi viranomaisten ennen valvonnan aloittamista tiedottaa, neuvoa ja kouluttaa.

Suomen Satamat ry pitää muutosesityksiä yleisesti ottaen perusteltuina. Se esittää, että 9 §:n 3 momenttia muutettaisiin siten, että toimivaltaisen viranomaisen olisi kuultava Väyläviraston ja VTS-palveluntarjoajan lisäksi myös perustamispäätökseen sisältyvän alueen satamapitäjiä aina, ei vain tarvittaessa, ennen perustamispäätöksen muuttamista tai peruuttamista. Lausunnonantaja pitää tärkeänä päätöksenteon ennakoitavuutta ja tasapuolisuutta ja katsoo siksi, että perustamispäätöksen muuttamisesta tai peruuttamisesta tulee aina kuulla myös kyseisen VTS-alueen satamanpitäjää tai -pitäjiä sen arvioimiseksi, tuottaisivatko suunnitellut muutokset vaikutuksia alusliikenteen turvallisuudelle, tehokkuudelle tai ympäristölle.

Suomen Vesitiet ry on antanut vastaavan lausunnon vuoden 2022 esitysluonnoksen yhteydessä. Se pitää tärkeänä, että uudistuksella turvataan ja varmistetaan Suomen vesiliikenteen turvallisuus, Suomen huoltovarmuus ja vesiliikenteen kilpailukykyinen toiminta sekä ehkäistään ympäristöhaittojen syntyminen. Lausunnossa toivotaan vesialueen osalta tarkempaa määrittelyä erityisesti sataman osalta. Kannatetaan, että satama-alueella alusliikenteen valvontaa ja ohjausta saisivat harjoittaa myös satamapitäjät. Suomen vesitiet ry tukee ehdotusta alusliikennepalveluhenkilöstön peruskoulutustason nostamista vahtiperämieskoulutuksesta merikapteenikoulutukseksi. Erityisen tärkeänä pidetään alusliikennepalveluhenkilöstön kokemustason nostamista.

Tullin mukaan sille ei ole osoitettu resurssia EMSW-asetuksen liitteen A kohdan ilmoitusten 6, 8-10 vastaanottoon tai valvontaan, joten se toivoo asiasta tarkkarajaista mainintaa hallituksen esitykseen. Huomionarvoista on Tullin mukaan se, että 22 a §:n mukainen saapumisilmoitus annetaan ennakoita ja Tullin tehtävä on valvoa ennakoilmoituksen antamista ja siihen liittyviä tietoja. Tullin tulkinnan mu-

kaan Tullin ei tule valvoa kaikkia ilmoituksia mitä Portnetiin tai NEMOon voi antaa esimerkiksi saapumisen jälkeisenä aikana. Tästä syystä hallituksen esityksessä tulisi olla tarkemmin rajattu tai mainittu Tullin tehtäville asetut odotukset.

Alusliikennepalvelulain nojalla määrättyjen virhemaksun täytäntöönpanoon liittyen Tulli lausuu, että tullilain (304/2016) 75 §:ssä säädetään tullin perimisestä ulosottotoimin ja perimisen turvaamisesta. Tullilain 75 §:n 2 momentissa säädetään, että tullilain 11 luvun säännöksiä sovelletaan myös Tullin kantamien muiden verojen, tullin- ja veronkorotuksen, virhemaksun, seuraamusmaksun sekä julkisoikeudellisten maksujen perintään, jollei laissa toisin säädetä. Tullilain 11 luvussa säädetään tullivelan perinnästä. Tullilla on oma perintätoiminto, joka Tullin määräämien verojen ja maksujen lisäksi tullilain 75 §:n 2 momentin nojalla perii Tullin määräämät virhemaksut ja seuraamusmaksut vapaaehtoisesta perinnästä pakkoperintään.

Tulli ehdottaa, että Tullin perintätoiminto perii myös alusliikennepalvelulain nojalla määrätty virhemaksut. Tullin mukaan ei ole hallinnollisesti tehokasta luoda erillistä prosessia, jossa Tullin määräämän virhemaksun perinnästä ja täytäntöönpanosta huolehtii toinen viranomaistaho kuin Tulli itse, kun Tullilla on oma perintätoimisto. Lisäksi olisi harkittava, olisiko virhemaksu täytäntöönpanokelpoinen suoraan lain nojalla, vai tulisiko säätää, että virhemaksu on täytäntöönpanokelpoinen, kun päätös siitä on tullut lainvoimaiseksi.

Tulli huomauttaa 22 a ja 22 b §:ien osalta, että EMSW:n harmonisoidut tietojoukot ovat suppeat huomioiden Tullin lakisääteiset tehtävät. Se on tunnistanut tietoelementtejä, joita sen olisi tarpeen saada jo EU-lainsäädännöstä tulevien tehtäviensä, kuten pakotevalvonnan ja riskianalyysin suorittamista varten.

Tulli ehdottaa, että uuden merenkulun tiedonhallintajärjestelmän kautta toimitettaviin tietoihin lisätään matkustajaluetteloihin, miehistöluetteloihin ja lastimanifesteihin liittyviä tietoja. Nämä tietoelementit mahdollistaisivat osaltaan tullikoodeksin (EU) 952/2013 edellyttämät toimenpiteet riskianalyysin suorittamiseksi. Lausunnon mukaan Tullin ehdottamat tietoelementit parantaisivat riskianalyysiä myös EU:n sisäliikenteeseen ja erityisesti ne huomioisivat Tullin lakisääteiseen pakotevalvontaan liittyvät haasteet ottaen huomioon myös laillisen ulkomaankaupan sujuvuuden turvaamisen. Tulli tuo esiin, että uusin julkaistu EU:n 11. pakotepaketti on osaltaan lisännyt Tullin pakotevalvontaa ja siten myös tarvetta kattavalle riskianalyysille.

Tulli ehdottaa, että 22 a ja 22 b §:ään lisätään EMSW-asetuksen B kohdan määrittelemien tietojen lisäksi C kohdan määrittelemiä tietoja eli ”kansallisesta lainsäädännöstä ja kansallisista vaatimuksista johtuvat ilmoitusveloitteet”. Tulli ehdottaa, että kyseisessä C kohdan mukaisessa kansallisessa lainsäädännössä, eli tässä yhteydessä alusliikennepalvelulaissa, huomioitaisiin Tullin ehdottamia tietoelementtejä. Kyseisistä tietoelementeistä toivotaan jatkokeskusteluja ministeriöiden kanssa lainvalmistelyön edetessä. Mikäli katsottaisiin, että Tullin ehdottamia tietoelementtejä ei voitaisi sisällyttää tässä yhteydessä alusliikennepalvelulakiin, tulisi tarkasteluun ottaa myös muu lainsäädäntö, jotta Tullin edellytykset lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseen varmistetaan.

Viitaten 20 a, 22 a ja 22 b §:ien mukaiseen tietojen käsittelyyn Tulli huomauttaa, että laki henkilötietojen käsittelystä Tullissa (650/2019,) on erityissääntelyä, jota sovellettaisiin Tullissa tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn yleisen tietosuoja-asetuksen ohella. Silloin kun kyse on henkilötietojen käsittelemisestä rikosten ennalta estämiseksi ja paljastamiseksi, sovelletaan henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettua lakia (1054/2018) sekä mainittua lakia henkilötietojen käsittelystä Tullissa.

Väylävirasto katsoo, että viraston tavoitteet väylänpitäjänä ja alusliikennepalvelun järjestäjänä on esitysluonnoksessa pääosin hyvin huomioitu. Se kannattaa 7 §:ssä VTS-palveluntarjoajalle annettavaa

valtuutta järjestellä alusliikennettä VTS-alueella. Muuttuvissa liikennetilanteissa tämä olisi omiaan lisäämään liikenteen sujuvuutta sekä uhkaaviin tilanteisiin puuttumisen ripeyttä ja joustavuutta. Toimivaltaisen viranomaisen valtuus määrätä VTS-alueelle pysyviä liikennejärjestelyjä tulisi osoittaa Liikenne- ja viestintävirastolle määräyksenantovaltuudella.

Väylävirasto pitää tärkeänä, että perustamispäätöksen muuttamista tai peruuttamista voi esittää myös Väylävirasto ja että toimivaltaisen viranomaisen olisi kuultava Väylävirastoa ennen perustamispäätöksen muuttamista tai peruuttamista koskevan päätöksen tekemistä.

Väylävirasto kannattaa poikkeavasta väylänkäytöstä tehtävää ilmoitusta koskevaa 22 h §:ää ja ehdottaa, että ilmoituksessa huomioitaisiin myös muut merkittävät ylitykset suhteessa mitoitusaluksen päämittoihin, jolloin väylätilan riittävyyden varmistaminen voisi vaarantua.

Väylävirasto pitää epäkohtana sitä, että voimassa olevassa laissa ei ole määritelty kansainvälisillä merialuilla olevien reititysjärjestelmien ja pakollisten ilmoittautumisjärjestelmien noudattamisen seuraamisen järjestämisvastuuta. Väylävirasto lausuu, että myös näiden toimenpiteiden noudattamisen seurannan järjestämisvastuu olisi hyvä määritellä.