Rita Linna

11.2.2021

Eduskunta
Liikenne- ja viestintävaliokunta

LiV@eduskunta.fi

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle esitetyt asiantuntijalausunnot

HE 263/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yksityistielain 58 §:n ja liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta sekä luotsauslain väliaikaisesta muuttamisesta

Liikenne- ja viestintäministeriön vastine asiantuntijalausuntoihin

Liikenne- ja viestintävaliokunta on saanut 13 lausuntoa koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laeiksi yksityistielain 58 §:n ja liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta sekä luotsauslain väliaikaisesta muuttamisesta.

Kirjallisen asiantuntijalausunnon ovat antaneet oikeusministeriö, sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Ålands Landskapsregering, eduskunnan oikeusasiamies, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Liikenne- ja viestintävirasto, Maanmittauslaitos, Väylävirasto, Finnpilot Pilotage Oy, Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy, Suomen Varustamot ry ja Suomen Tieyhdistys.

Kilpailu- ja kuluttajavirastolla ei ollut lausuttavaa. Kaikki muut edellä mainitut tahot kannattivat esitettyjä muutosehdotuksia. Oikeusministeriöllä ja Suomen Tieyhdistyksellä oli alla käsiteltyjä yksityiskohtaisia huomioita lakiehdotusten yksityiskohtiin. Liikenne- ja viestintävirasto ilmoitti olleensa säädösten valmistelussa mukana.

Liikenne- ja viestintäministeriö vastaa tässä vastineessa lausunnoissa esitettyihin yksityiskohtaisiin huomioihin.

Yksityistielaki

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, ettei lakiehdotuksen perusteluista käy ilmi, miksi yksityistielakiin ehdotetaan pakottavaa säännöstä ennakkoilmoittautumisesta tiekunnan kokoukseen. Oikeusministeriö toteaa myös, että lakiehdotuksen sanamuoto ja säännöskohtaiset perustelut vaikuttavat ristiriitaisilta. Lakiehdotuksen mukaan ”kokoukseen osallistumisen edellytyksenä kuitenkin on, että tiekunnan osakas ilmoittautuu kokoukseen viimeistään tiettynä päivänä, joka voi olla aikaisintaan kaksi viikkoa ennen kokousta.” Ennakkoilmoittautumisvelvollisuutta ei siten laissa ole rajoitettu yksinomaan momentissa tarkoitettuihin etäosallistumistilanteisiin, vaikka ehdotuksen säännöskohtaisten perustelujen mukaan momentissa on tarkoitus säätää ”etukäteisestä ilmoittautumisesta etäkokoukseen”. Oikeusministeriö esittää mainitun ristiriidan selventämistä lain soveltamisen helpottamiseksi.

Suomen Tieyhdistys katsoo, että esitetystä säädöksestä jää epäselväksi vaikuttaako ilmoittautumisaika kokouksen varsinaisen kutsuajan laskemiseen. Yksityistielain 61 § 1 momentin mukaan ”Kokouskutsu on toimitettava aikaisintaan kahta kuukautta ja viimeistään kahta viikkoa ennen tiekunnan kokousta”. Yksityistielain mukaisen kokouskutsun aika lasketaan siitä hetkestä kun kutsut on jätetty postin kuljetettavaksi.

Suomen Tieyhdistys katsoo, että etäosallistumisen ilmoittautumisajan olisi syytä olla esimerkiksi yksi viikko ennen kokousta, jolloin postitse kutsunsa saaneilla olisi mahdollisuus ilmoittaa etäosallistumisestaan. Tieyhdistys ehdottaa asian säätämistä esimerkiksi seuraavasti: ”Etäyhteydellä osallistumisen edellytyksenä on ilmoittautuminen tiekunnalle viimeistään viikkoa ennen kokousta. Viimeinen ilmoittautumispäivä on mainittava kokouskutsussa.”

LVM kanta: Liikenne- ja viestintäministeriö esittää, että yksityistielain 58 § 3 momenttia muutettaisiin lausuntopalautteen perusteella seuraavasti:

> *Tiekunnan toimitsijamies tai hoitokunta voi sallia osallistumisen tiekunnan kokoukseen postin tai tietoliikenneyhteyden taikka muun teknisen apuvälineen avulla sekä määrätä tällaisen osallistumisen ilmoittamista varten määräajan. ~~Kokoukseen osallistumisen edellytyksenä kuitenkin on, että tiekunnan osakas ilmoittautuu kokoukseen viimeistään tiettynä päivänä, joka voi olla aikaisintaan kaksi viikkoa ennen kokousta. Tällöin kokouskutsuaika lasketaan viimeisestä ilmoittautumispäivästä.~~*

Ehdotuksella täsmennettäisiin tiekunnan toimitsijamiehen ja hoitokunnan toimivaltuuksia nimenomaisesti etäkokousjärjestelyissä. Ennakkoilmoittautuminen etäyhdeydellä osallistumisen osalta on tarpeellista, jotta tieosakas voi ennalta riittävällä tavalla arvioida, miten haluaa kokoukseen osallistua ja minkälaisia teknisiä tai muita valmiuksia etäosallistuminen edellyttää. Vastaavasti ennakkoilmoittautuminen mahdollistaa tiekunnan toimitsijamiehelle tai hoitokunnalle tarvittavien teknisten järjestelyjen toteuttamisen. Yksityistielain 61 § :n 1 momentissa säädetään tiekunnan kokouksen koollekutsumisesta ja kokouskutsusta.

Liikenteen palveluista annettu laki

Eduskunnan oikeusasiamies katsoo lausunnossaan, että ehdotettu muutos on sinänsä lainsäädäntötekninen. Oikeusasiamies arvioi sen sijaan lausunnossaan laissa nimetyn yhtiön uutta nimeä aikaisemman ratkaisukäytäntönsä valossa. Liikenteenohjauskonserniin kuuluvien yhtiöiden uudet nimet muodostuvat palvelutarjontaa suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi kuvaavan sanan lisäksi yhteisestä Fintraffic-nimestä (esimerkiksi Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy ja ruotsiksi Trafikstyrningsbolag Fintraffic Ab). Oikeusasiamies pitää vuoden 2021 alusta toteutettua nimenmuutosta lähtökohtaisesti vähintäänkin oikeansuuntaisena.

LVM:n kanta: Lakiehdotusta ei ole tarvetta muuttaa. Ministeriö pitää myönteisenä sitä, että eduskunnan oikeusasiamies pitää yhtiön nimenmuutosta oikeansuuntaisena.

Luotsauslaki

Finnpilot Pilotage Oy totesi lausunnossaan, että luotsauslain mukaan luotsilla on oikeus luotsata niillä väylillä, joihin hän on Liikenne- ja viestintäviraston myöntämällä ohjauskirjalla saanut luotsausoikeuden. Yksittäisten ohjauskirjojen suorittaminen vie viikkoja ja

koko luotsausalueen ohjauskirjojen suorittaminen kuukausia. Lisäksi koko luotsausresurssi on mitoitettu palvelemaan tehokkaasti normaalia liikennettä eikä Finnpilotilla ole ylimääräistä resurssia siirrettäväksi luotsausalueelta toiselle. Hallituksen esityksen poikkeus koeluotsausjärjestelyyn nopeuttaisi luotsin siirtymistä alueelta toiselle, jos Covid-19-epidemia heikentäisi resursseja joidenkin satamien luotsauksissa kriittisesti ja auttaisi näin varmistamaan merikuljetuksien häiriöttömyyttä.

Finnpilotin mukaan omaa miehistöään tartunnoilta suojaavat päälliköt kieltäytyvät ottamasta ylimääräisiä henkilöitä alukselle ja näin koeluotsauksen vastaanottaja, luotsioppilas, uutta ohjauskirjaa suorittava luotsi tai vaatimusten mukaista ylläpitoajoa suorittava luotsi ei päässyt alukselle. Laivaliikenteen väheneminen pandemian edetessä heikensi edelleen tilannetta luotsien harjoitus- ja ylläpitomatkojen ajamisessa. Tartuntojen määrä aluksilla kasvoi. Samaan aikaan suhtautuminen osalla laivoista muuttui vähättelevämmäksi. Erityisesti loppuvuonna 2020 ja alkuvuonna 2021 Finnpilotin luotsit ovat luotsanneet viikoittain useita laivoja, joissa on ollut Covid-19 tartuntoja, altistumisia tai oireisia henkilöitä. Nämä luotsaukset suoritetaan THL:n antamien ohjeiden mukaan suojautuen ja tartunnoilta on toistaiseksi vältytty.

Päivittäinen erilaisten varotoimenpiteiden noudattaminen on ollut Finnpilotin henkilöstölle raskasta ja tilannetta on pahentanut se, että osa laivoista ei tee viranomaisten vaatimia ilmoituksia laivoilla olevista oireisista tai sairastuneista miehistönjäsenistä. Toiminnan ylläpitämisen ja henkilöstön terveyden kannalta vaarallisimmat tilanteet ovatkin muodostuneet tapauksista, joissa aluksen päällikkö tai muut komentosiltatiimin jäsenet ovat sairastaneet koronaa, jättäneet ilmoittamatta epäillystä sairaudesta viranomaisille ja luotsille, ja luotsi on sairastuneille altistumisen jälkeen luotsannut useita laivoja ja tavannut kollegojaan. Osassa tilanteista lähes koko luotsattavan alueen luotsit ovat ehtineet altistua tällaiselle luotsille ja Finnpilot on ollut tilanteessa, joissa ennen koronatestituloksia on valmistauduttu keskeyttämään joidenkin satamien luotsaustoiminta sairastumisen vaaran takia. Nykyisessä tilanteessa on ajan kysymys, että tällainen tilanne johtaa joidenkin satamien liikenteen häiriöihin ja aiheuttaa merkittäviä vaikeuksia tai jopa katkoksia laivaliikenteeseen.

Oikeusministeriö korostaa lausunnossaan pitävänsä tärkeänä sitä, että lakiehdotuksessa viranomaiselta edellytetään aiempaa väliaikaista poikkeusta tarkempaa lakiin sidottua harkintaa poiketa nimenomaan merenkulun turvallisuuden vuoksi säädetyistä vaatimuksista, eikä poikkeaminen pätevyysvaatimuksista ole automaatio. Tällöin kyetään arvioimaan, onko poikkeamiselle asianmukaiset perusteet ja että poikkeaminen ei vaaranna merenkulun turvallisuutta. Oikeusministeriö kuitenkin huomauttaa, että lakiehdotuksen perustelut ovat kuitenkin ristiriidassa itse pykälän sanamuodon kanssa sekä 1 että 2 momentissa.

Perusteluissa 21 b §:n 1 momentin osalta todetaan: ”koeluotsausvaatimuksesta voitaisiin poiketa vain, jos koeluotsauksen suorittaminen ei ole mahdollista covid-19-epidemiaan liittyvistä pakottavista syistä. Näin voisi olla esimerkiksi silloin, jos infektioriskin minimoimiseksi alukset kieltäytyvät ottamasta ylimääräisiä henkilöitä, kuten koeluotsauksen vastaanottajia, alukselle. Liikenne- ja viestintäviraston tulisi harkinnassaan ottaa huomioon myös turvallisuusnäkökohdat.” Pykälässä kriteeri puolestaan on ”koeluotsauksen suorittaminen on covid-19-epidemiasta johtuvista syistä merkittävästi vaikeutunut”. Lisäksi 2 momentin osalta perusteluissa todetaan, että kirjojen ja erivapauksien voimassaoloaikaa voitaisiin pidentää, jos voimassaoloajan jatkaminen tavallisin menettelyin on kohtuuttomasti vaikeutunut covid-19-epidemian aiheuttamien poikkeuksellisten tilanteiden vuoksi. Pykälän sanamuodon mukaan voimassaoloajan pidentäminen on mahdollista, kun se on ”tarpeen covid-19-epidemiaan liittyvän merkittävän syyn vuoksi ja se on välttämätöntä

merenkulun jatkuvuuden turvaamiseksi eikä aiheuta vaaraa ihmishengelle, omaisuudelle tai ympäristölle.”

LVM:n kanta: Oikeusministeriön lausunto ei aiheuta jatkotoimenpiteitä. Vaikka pykälään ja perusteluihin valitut sanamuodot poikkeavat toisistaan, ne eivät ole keskenään ristiriidassa. Lainkohdan valmistelussa on tasapainoiltu ehdotuksen tarkoituksen ja poikkeusluontoisuuden välillä. Huomiota on kiinnitetty siihen, että pykälän tulee toisaalta tarjota riittävän laajat toimintamahdollisuudet, jotta viranomainen voi tarkoituksenmukaisella tavalla tehdä merenkulun jatkuvuutta turvaavia päätöksiä. Samalla pykälän tulee kuitenkin olla riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen, jotta merenkulun turvallisuus säilytetään riittävän korkealla tasolla, ja pykälän olemus poikkeussääntelynä tulee ilmi.

Viranomaisen harkinta on tapauskohtaista, ja siinä huomioitavat seikat riippuvat kustakin yksittäisestä tapauksesta ja harkintatilanteesta. Pykälätekstiin ei voida sisällyttää yksityiskohtaisesti kaikkia yksittäisissä harkintatilanteissa huomioitavia seikkoja. Siksi lakiehdotuksen valmistelussa on lähdetty siitä, että pykäläteksti laaditaan mahdollisimman täsmälliseksi ja tarkkarajaiseksi kuitenkin niin, että se tarjoaa riittävät oikeudelliset raamit harkinnalle. Laintulkinnan tueksi perusteluissa avataan tarkemmin sitä, mitä lakiehdotuksella tarkoitettaisiin ja millaisia seikkoja harkinnassa tulee esimerkiksi ottaa huomioon.

Pykälän 1 momentin sanamuodolla ”covid-19-epidemiasta johtuvista syistä merkittävästi vaikeutumisella” tarkoitettaisiin perustelujen mukaan tilannetta, jossa koeluotsauksen suorittaminen ei ole mahdollista covid-19-epidemiaan liittyvistä pakottavista syistä. Kyseisiä syitä voisi olla esimerkiksi tilanteet, joissa infektioriskin minimoimiseksi alukset kieltäytyvät ottamasta ylimääräisiä henkilöitä, kuten koeluotsauksen vastaanottajia, alukselle. Lisäksi perusteluissa todetaan, että Liikenne- ja viestintäviraston tulisi harkinnassaan ottaa huomioon myös turvallisuusnäkökohdat, sillä käytännössä voidaan kohdata tilanne, jossa koeluotsauksen suorittamista ei voida pitää epidemian vuoksi riittävän turvallisena. Tällöin koeluotsauksen suorittaminen olisi käytännössä ”merkittävästi vaikeutunut”, eikä se olisi myöskään mahdollista. Samoin 2 momentin lakitekstissä ilmaistaisiin lain soveltajalle lähtökohta, jonka tulkinnalle perustelut tarjoavat apua.

Lisäksi ministeriö kiinnittää huomiota siihen, että Liikenne- ja viestintävirasto toimivaltaisena viranomaisena tekee poikkeamisasiassa hakemuksen perusteella hallintopäätöksen, jonka se perustelee hallintolain edellyttämällä tavalla. Viranomaisen päätös on valituskelpoinen (luotsauslaki 20 a §), joten hakijan on mahdollista saattaa asia tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Rita Linna
Hallitusneuvos