Liikenne- ja viestintävirasto
Transport- och kommunikationsverket

LAUSUNTO

Eduskunnan Liikenne- ja viestintävaliokunta
liv@eduskunta.fi

Päiväys/Datum
30.11.2022
Dnro/Dnr
TRAFICOM/554751/03.03.01/2022
Viite/Referens
asiantuntijapyyntönne 22.11.2022

Liikenne- ja viestintäviraston asiantuntijalausunto Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle luotsauslaiksi ja laiksi sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta (HE 293/2022 vp)

Johdanto

Liikenne- ja viestintävirasto on pääsääntöisesti erittäin tyytyväinen ehdotetun uuden luotsauslain sisältöön ja pitää uuden lain antamista sekä vanhan, voimassaolevan lain kumoamista välttämättömänä merenkulun turvallisuuden, rantavaltion etujen suojaamisen ja siten Suomen merikuljetusten ja logistiikan toimivuuden varmistamiseksi 2020-luvulla. Nykyinen laki on auttamatta jäänyt ajastaan jälkeen ja siihen tehdyt lukuisat korjaukset ovat johtaneet tilanteeseen, jossa toimijoiden osaamista ei käytännössä kyetä varmistamaan eikä väylänkäyttäjiä voida kohdella tasapuolisesti ja turvallisuusnäkökulmasta tarkoituksenmukaisesti. Liikenne- ja viestintävirasto kiittää liikenne- ja viestintäministeriötä ennakkoluulottomasta ja nykyaikaisesta lainvalmisteluprosessista, jossa sekä viranomaistahot että sidosryhmät, varsinaiset lain soveltajat, on pidetty alusta loppuun tiiviisti mukana lainvalmistelun prosessissa. Toimivaltaisena liikenteen turvallisuus- ja lupaviranomaisena Liikenne- ja viestintävirasto kiinnittää liikenne- ja viestintävaliokunnan huomion muutamaan kannaltaan olennaiseen seikkaan.

Luotsinkäyttövelvollisuus ja alusliikenteen turvallisuus

Ehdotettu uusi luotsauslaki on pääosin sisällöltään looginen ja koherentti. Esimerkiksi nykyisen lain puitteissa luotsinkäyttövelvollisuus on koskenut vain niitä väyliä, jotka Liikenne- ja viestintävirasto on määräyksellään määritellyt luotsattaviksi väyliksi. Näiden väylien ulkopuolella ei luotsinkäyttöä ole edellytetty. Uudessa laissa tämä puute on korjattu luomalla uusi käsite "luotsinkäyttöalue", jonka sisäpuolella pätee luotsinkäyttövelvollisuus paikasta riippuen erikokoisille aluksille. Varmennettujen ja alusliikennepalvelun (VTS) valvomien väyläalueiden ulkopuolella (siellä missä nykyisin ei ole lainkaan luotsinkäyttövelvollisuutta) olisi jatkossa kaikilla yli 50 metrisillä aluksilla oltava luotsi tai henkilö, jolla on luotausvapautus. Sen sijaan varmennetuilla VTS-väyläalueilla voitaisiin soveltaa tätä korkeampaa luotsinkäyttövelvollisuuden rajaa. Tähän perusteena on VTS:n tarjoama valvonta- ja neuvonta-apu, harattu väyläalue sekä kattavat väylämerkinnät kiinteiden ja kelluvien merenkulun turvalaitteiden muodossa.

Nykyisin ns. luotsattavilla väylillä on sovellettu yhtä luotsinkäyttövelvollisuuden rajaa valtakunnallisesti (aluksen pituus yli 70 metriä ja leveys yli 14 metriä), pl. Saimaa jossa luotsinkäyttövelvollisuuden rajana on ollut vähintään 35 metrin pituus.

Uudessa laissa ns. VTS-väylien luotsinkäyttövelvollisuuden rajan määrittäminen on jätetty tiettyjen edellytysten perusteella viranomaismääräyksellä annettavaksi. Tämä mahdollistaa turvallisuuslähtöisen joustavuuden luotsinkäyttövelvollisuuden rajan osalta, jolloin pienillä ja haastavilla väylillä voitaisiin tarvittaessa soveltaa nykyistä tiukempaa luotsinkäyttövelvollisuuden rajaa ja toisaalta isoilla, hyvin merkityillä väylillä voisi luotsinkäyttövelvollisuuden raja olla nykyistä korkeampi. Tällaista sääntelyä on pidettävä nykyaikaisena ja tarkoituksenmukaisena, sillä se mahdollistaa myös luotsinkäyttövelvollisuuden rajan nykyistä joustavamman sovittamisen esimerkiksi digitalisaation ja teknologiakehityksen ansiosta.

Ehdotetut muutokset luotsinkäyttövelvollisuutta koskevaan sääntelyyn ovat omiaan edistämään kauppamerenkulun alusten ohjautumista liikennöimään entistä enemmän VTS-väylillä, mitä on pidettävä alusturvallisuuden ja rantavaltion etujen kannalta kannatettavana. Toisaalta lakiluonnos mahdollistaa liikennöinnin myös VTS-väylien ulkopuolisella väylästöllä, jolloin ei pääse syntymään tilannetta, jossa jokin rahdinantaja jäisi luotsinkäyttövelvollisten alusten saavuttamattomiin. Luotsien lupakirjojen muuttuminen alueelliseksi jopa parantaa tällaisten paikkojen saavutettavuutta nykyisestä. Tätä on pidettävä myös poikkeusoloja silmällä pitäen tarkoituksenmukaisena.

Ehdotetussa uudessa luotsauslaissa rantavaltion etuja ja alusturvallisuutta on varmistettu myös tunnistamalla korostuneen riskin aluksia, joilta edellytettäisiin vahvennettua luotsausosaamista luotsausvapautuksella liikennöimiseksi. Vastaavasti edellytettäisiin luotsausyhtiön arvioivan tapauskohtaisesti näiden alusten osalta tarvetta kahden luotsin käytölle. Tällaisia aluksia ovat suuria matkustajamääriä kuljettavat alukset sekä öljytuotteita tai muita haitallisia aineita, kaasuja tai suuria määriä polttoainetta kuljettavat alukset. Lisäksi luotsausvapautettujen alusten osalta keskeinen turvallisuutta edistävä säännös on edellytys siitä, että luotsausvapautetun henkilön on luotsinkäyttölinjan jälkeen oltava aluksen komentosillalla ohjailutehtävissä. Tällaista edellytystä ei nykyisessä lainsäädännössä ole, mitä Liikenne- ja viestintävirasto on pitänyt ongelmallisena ja turvallisuutta heikentävänä.

Osaaminen ja koulutus

Liikenne- ja viestintävirasto pitää onnistuneena uudistuksena sitä, että ehdotetussa uudessa laissa luotsin lupakirja on selkeästi eriytetty luotsausvapautuksista. Jatkossa jako luotsin lupakirjaan ja luotsaukseen olisi selkeästi erotettu luotsausvapautuksista (PEC, Pilot Exemption Certificate) kuitenkin siten, että molemmilta vaadittaisiin kattavaa luotsausosaamista Suomen väylästöllä liikennöimiseksi. Luotsin koulutuksen ja ammattitaidon keskeisenä erona luotsausvapautettuihin nähden on sellaisen luotsausosaamisen omaaminen, joka mahdollistaa kaiken tyyppisten alusten turvallisen luotsauksen.

Uuden lain keskeinen teema on ollut määritellä, mitä nykyaikainen luotsausosaaminen tarkoittaa. Lisäksi keskeinen turvallisuutta edistävä lähtökohta on ollut, että alueellisesti toimivien luotsien lisäksi vain sellaiset tahot, jotka liikennöivät taajaan ja siten tuntevat väylän tai alueen ovat oikeutettuja luotsausvapautukseen. Väyläkohtaisten vapautusten osalta tämä vastaa pitkälti nykyistä linjaluotsinkirjoilla ajettavaa, säännöllistä liikennettä. Alueellisten vapautusten osalta puolestaan korotetut osaamis- ja kokemusvaatimukset tarkoittavat käytännössä sitä, että parhaat edellytykset VTS-aluekohtaisten luotsausvapautusten saamiseksi on sellaisilla paikallisilla toimijoilla, jotka liikennöivät Suomen väylästöllä paljon ja laajasti eri satamiin.

Luotsausyhtiö on velvoitettu laatimaan koulutusjärjestelmän, jolla varmistetaan sekä uuden luotsin riittävä perehdytys ja koulutus että toimessa toimivien luotsien osaamisen ylläpitäminen. Väylä- ja aluekohtaisten vapautusten vaatimukset kulkevat käsi kädessä ja ovat keskenään yhdenmukaiset ja siten tasapuoliset. Väylävapautuksilla ja aluevapautuksilla tapahtuva liikennöinti kohdistuu samoille kauppamerenkulun väylille kauppamerenkulun aluksilla, jolloin myös niitä koskevien vaatimusten on luonnollista olla yhtenevät.

Ehdotetun lain uusi tutkintorakenne tuo sekä luotsin että luotsausvapautettujen osalta lupakirjan saamisen edellytykset nykyaikaan. Uudella tutkintorakenteella voidaan myös vastata Onnettomuustutkintakeskuksen liikenne- ja viestintäministeriölle ja Liikenne- ja viestintävirastolle antamiin suosituksiin luotsauslainsäädännön ja tutkintojen kehittämiseksi (M2021-01). Uudet tutkintorakenteet edesauttavat sekä luotsausyhtiön että varustamojen suunnitelmallisuutta koulutustoiminnassaan. Lisäksi uusilla tutkinnoilla varmistetaan hakijoiden tasapuolista ja yhdenvertaista kohtelua. Tutkinnot mittaavat luotsausosaamisen kannalta keskeisiä asioita. Erityisesti luotsaussuunnitelman aiempaa keskeisempi rooli sekä luotsin lupakirjaa että luotsausvapautusta hakevan tutkinnossa on turvallisuuden kannalta keskeinen uudistus. Toinen tärkeä yksittäinen lisäys on sekä luotsien että luotsausvapautettujen osalta jääkokemuksen edellyttäminen lakisääteisesti, mikäli henkilö haluaa saada oikeuden luotsata tai liikennöidä luotsausvapautuksella jääolosuhteissa.

Uuden tutkintorakenteen mukainen käytännön osa vastaa osaltaan myös Onnettomuustutkintakeskuksen esiin nostamiin puutteisiin nykyisen lain mukaisissa koeluotsauksissa. Jatkossa sekä väylätuntemuskokeen (mm. luotsaussuunnitelma) että käytännön osan (tutkintoajo ja simulaattorikoe) vastaanottaa Liikenne- ja viestintäviraston hyväksymä tutkintoja vastaanottava henkilö. Näille henkilöille on säädetty erilliset koulutusvaatimukset. Lisäksi heiltä edellytetään pitkäaikaista kokemusta luotsauksesta tai luotsausvapautuksella liikennöinnistä. Koska nämä henkilöt vastaanottavat kaikki tutkinnon osat yleisluonteista teoriakoetta lukuun ottamatta, muodostuu tutkinnosta kattava ja läpileikkaava kokonaisuus. Tämä järjestely edesauttaa aktiivista vuoropuhelua toimivaltaisen viranomaisen ja toimijoiden välillä, mikä on omiaan kehittämään Suomen väylästön ja rannikon turvallisuuskulttuuria. Liikenne- ja viestintäviraston määräyksellä luodaan yhdenmukaiset ja yksityiskohtaiset arviointikriteerit ja -menettelyt laadukkaan ja yhdenmukaisen tutkintokokonaisuuden varmistamiseksi.

Lupakirjat

Kuten todettu, luotsien väyläkohtaiset ohjauskirjat muuttuvat alueellisiksi lupakirjoiksi. Nämä alueet määritellään määräysvalmistelun yhteydessä yhteistyössä luotsausyhtiön kanssa. Alueellisiin lupakirjoihin siirtyminen mahdollistaa luotsausyhtiölle nykyistä joustavamman luotsauspalveluiden tarjoamisen. Tällä menettelyllä varmistetaan, että luotsilla on aina käytettävissään olosuhteista, liikennetilanteesta tai muista ulkoisista tekijöistä johtuen tarkoituksenmukaisin reitti luotsata yksittäinen alus. Alusliikenteen sujuvuuden ja turvallisuuden kannalta tämä on tervetullut uudistus. Uudistuksella varmistetaan osaltaan, että luotsi todella on laaja-alaisesti koko alueen, eikä pelkästään yksittäisen alueella olevan väylän paikallisasiantuntija. Toisaalta alueellisilla kirjoilla varmistetaan myös, että luotsausyhtiön luotseilla on, mikäli luotsausyhtiö ja luotsi arvioivat luotsauksen turvalliseksi, mahdollisuus luotsata sellaisiinkin paikkoihin, joihin nykyiset luotsattavat väylät eivät ulotu.

PEC-lupakirjojen osalta ensimmäisen kirjan saamisen yhteydessä varmistettaisiin nykyistä kattavammin hakijan osaaminen. Toisaalta tämän jälkeen uusien väylien tai alueiden sekä uusien alusten lisääminen lupakirjalle on tehty suoraviivaiseksi.

Lupakirjojen uudistaminen perustuisi jatkossa pitkälti henkilön lupakirjan voimassaolon aikana ylläpitämään ammattitaitoon ja kokemukseen. Luotsin lupakirja uudistettaisiin, mikäli henkilöllä on riittävästi luotsauksia lupakirjan voimassaollessa ja mikäli hän on ylläpitänyt ammattitaitoaan luotsausyhtiön koulutusjärjestelmän mukaisesti. Luotsausvapautettujen osalta puolestaan kaikki ne väylät tai alueet sekä alukset, joilla henkilö on lupakirjan voimassaollessa liikennöinyt laissa edellytetyn määrän, merkittäisiin uudistettavalle lupakirjalle hakemuksesta ilman erillisiä suoritteita. Liikenne- ja viestintävirasto pitää ehdotettua menettelyä tarkoituksenmukaisena ja prosessiekonomisena. Mikäli lupakirjalla suoritettu toiminta on sujunut moitteetta ja ammattitaitoa on ylläpidetty, on luontevaa, että lupakirjat voidaan uudistaa suoraan tämän perusteella.

Säädösmuutosehdotukset

Liikenne- ja viestintäministeriö on ehdottanut teknistä täsmennystä lain 48 §:ään koskien sitä, millä edellytyksin yli 120 metriä pitkä tai yli 20 metriä leveä alus voidaan lisätä alueelliselle vapautukselle. Liikenne- ja viestintävirasto tukee liikenne- ja viestintäministeriön ehdottamaa täsmennystä, joka parantaa lain loogisuutta ja siten selventää ja oikeudenmukaistaa ehdotusta. On kuitenkin todettava, että sekä 48 §:ssä että 41 §:ssä säädetty lisäedellytys yli 120 metriä pitkiä tai 20 metriä leveitä aluksia koskevan alueellisen vapautuksen saamiseksi vaikuttaa olevan perusteiltaan epälooginen. Uuden lain lähtökohtana on ollut, että näitä kahta eri luotsausvapautusta tulisi koskea sama sääntely ja vaatimukset, sillä sekä väyläkohtaisilla että alueellisilla vapautuksilla suoritettava liikennöinti tapahtuu samoilla väylillä ja samoilla aluksilla. Liikenne- ja viestintävirasto ei näe perusteita sille, että tällainen mekanismi asetetaan vain toiseen luotsausvapautustyyppiin.

Lopuksi

Liikenne- ja viestintävirasto on kokonaisuudessaan erittäin tyytyväinen ehdotettuun uuteen luotsauslakiin ja korostaa sen positiivisia vaikutuksia merenkulun turvallisuudelle, sujuvalle alusliikenteelle ja rantavaltion eduille. Kun lain rakenne ja logiikka näin perustavanlaatuisesti muuttuvat, on keskeistä panostaa myös lain toimeenpanoon. Lakiehdotus sisältää useita merkittäviä määräyksenantovaltuuksia Liikenne- ja viestintävirastolle, joiden antaminen vaatii virastolta huomattavia resursseja. Lain tehokkaaksi toimeenpanemiseksi ja valvomiseksi tulevina vuosina virastolle olisikin turvattava riittävät, hallituksen esityksessä kuvatut, lisäresurssit. Liikenne- ja viestintäministeriö on tehnyt lainvalmistelussa esimerkillistä ja avointa yhteistyötä viranomaisten ja sidosryhmien, lain varsinaisten soveltajien, kanssa. Liikenne- ja viestintävirasto on sitoutunut jatkamaan tätä modernia säädösvalmistelua myös määräyshankkeidensa yhteydessä mm. sidosryhmien kanssa pidettävien työpajojen sekä kuulemisten muodossa.

Lisätietojen antaja

Erityisasiantuntija Ville Rinkineva, puh 029 534 5444, sähköposti ville.rinkineva@traficom.fi

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti. Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom)

30.11.2022. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa sähköisiä allekirjoituksia tukevalla lukijaohjelmalla tai Traficomin kirjaamosta.

Pipsa Eklund
Johtaja

Ville Rinkineva
Erityisasiantuntija