ASIANTUNTIJALAUSUNTO 1 (7)
Jussi Vaahtikari,
Merikapteeni / LL.M
ESL Shipping Oy
8.12.2022

HE 293/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle luotsauslaiksi ja laiksi sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

ESL Shipping Oy kiittää kutsusta jättää kirjallinen lausunto hallituksen esityksestä luotsauslain muutokseksi. **Analyysimme perusteella tuemme hallituksen esitystä sen eduskunnalle annetussa muodossaan perustellen näkemystämme tarkemmin seuraavasti**.

Haluamme aluksi kiinnittää huomiota siihen, että edustamme asiantuntijalausunnon antajien keskuudessa ainoana varustamoja, joka omistaa myös isompaa tonnistoa. ESL-Shipping operoi kotimaisilla väylillä yhteensä vajaata viittäkymmentä alusta, joiden kokoluokka vaihtelee 82,5 metristä 198 metriin ja noin 2000 bruttorekisteritonnista 34 000 tonniin. Olemme siten yhtä aikaa isojen laivojen varustamo, mutta myös merkittävä pientonniston operaattori. Käytämme runsaasti luotsausyhtiön palveluita, mutta kokenut päällystömme hyödyntää myös laajasti luotsausvapautusta. Toimintamme keskittyy ensisijaisesti hakurahtimarkkinoihin, mutta tarjoamme myös linjaliikennepalveluita. Vaikka luonnollisesti lausumme tässä yhteydessä ensisijaisesti omissa nimissämme, sen perusteella, mitä tunnemme varustamoalaa ja olemme aiheesta keskustelleet valmisteluun osallistuneiden kanssa, uskallamme kuitenkin esittää, että näkemyksemme jaetaan keskeisiltä osin myös niiden varustajien joukossa, joilta ei tässä yhteydessä ole lausuntoa pyydetty.

Muutoksen tavoitteet ja nykytila.

Luotsauslaki on Suomen meriturvallisuuden kannalta keskeinen työkalu, jota ei kuitenkaan aina ole ymmärretty sellaisena. Historiansa aikana luotsaus on nähty varustamon liiketoiminnan osana, mutta esimerkiksi myös keinona kontrolloida sitä, kenellä on pääsy meriturvallisuuden kannalta oleelliseen karttatietoihin. Vaikka jälkimmäisestä funktiosta onkin jo luovuttu, eivät ajan saatossa syntyneet poikkeukset kaikilta osin vieläkään perustu meriturvallisuuden edistämiseen tai ympäristölle aiheutuvien haittojen ehkäisemiseen. Uudistuvassa muodossaan nämä vanhan maailman piirteet on vihdoin pyyhitty luotsauslaista lähes kokonaan pois ja tilalle on nostettu herkän rannikkomme ympäristön turvallisuus ja huoltovarmuudellemme keskeinen sujuvan meriliikenteen varmistaminen.

Tietoon pohjautuvan valmistelun keskiöön on otettu meriturvallisuus ja rantavaltion turvallisuusintressi. Sidosryhmät huomioonottavan prosessin tuloksena aikaansaatu hallituksen esitys mahdollistaa sen, ettei luotsivapautuksiin liity enää keinotekoisia aluksen kokoon liittyviä rajoitetta, vaan kaikkia väylällä kulkevia aluksia ohjataan samojen hyvien turvallisuusperiaatteiden ja käytänteiden mukaisesti.

Vaikutukset merenkulun turvallisuuteen

Aluksen koko suhteessa väylään määräisi jatkossa mahdollisuuden luotsinkäyttövapautukseen, kuten kuulukin. Tähän on yhdistetty kiinteästi uutena elementtinä myös ohjailuun osallistuvan miehistön määrä, johon aikaisempi luotsauslaki ei ole ottanut kantaa. Kun navigointi muuttuu aluksen ja väylän ominaisuuksien vuoksi haastavammaksi, vaatimukset tiukentuvat loogisen liukuvasti. Määrättyjen väylän olosuhteisiin ja alukseen liittyvien kriteerien täyttyessä vaaditaan komentosiltahenkilökunnalta luotsin käyttämistä tai vaihtoehtoisesti siltahenkilökunnan jäsenellä tulee olla PEC-lupakirja. Jos puolestaan aluksen liikkumisesta väylällä muodostuu ympäristön tai yhteiskunnan kannalta korostunut riski, vaaditaan komentosillalta useammalta navigointiin osallistuvalta väyläntuntemusta, jolloin riski saadaan mitigoitua.

Kokemuksemme mukaan pienempien ja usein heikommin varusteltujen alusten käsittely saattaa olla yhtä haastavaa tai vaikeampaa verrattuna paremmin varusteltuihin isompiin aluksiin, kun alukset ovat *kokoonsa suhteessa* yhtä haastavalla väylällä. Pienillä väylillä operoitaessa alukset ovat myös usein hinaajapalvelun ulottumattomissa. Tämä näkökulma unohdetaan keskustelusta usein, koska ajattelu lukittuu näkemään vain pienen aluksen isolla väylällä ja samalla ei huomioida, että todellisuudessa pienet alukset käyttävät etenkin ahtaita väyliä ja ne operoivat *suhteessa* yhtä haastavissa olosuhteissa kuin isommatkin alukset. Poikkeuksena isompiin, näillä laivoilla voi keskeisiltä osiltaan olla heikompi varustelutaso. Tästä syystä pienemmät alukset ovatkin jossain määrin enemmän alttiita ongelmille, kuin isommat alukset. Onnettomuustilastoissa tätä on kuitenkin hankala nähdä, koska pienemmät alukset operoivat VTS-järjestelmän valvovan silmän ulottumattomissa ilman luotsia ja näin läheltäpititilanteet eivät tule esiin oikeassa suhteessa. Paikallisesti aiheutettu haitta voi kuitenkin olla onnettomuustilanteessa merkittävä ja otettu riski tarpeeton, koska ongelmat ovat lievennettävissä yhtäläisellä osaamisen vaatimustasolla.

Uudelleen kirjoitetussa luotsauslaissa edellä mainittu ongelma on keskeisiltä osiltaan poistettu, koska aluksia tarkastellaan kiinteiden rajojen sijaan riskiperustaisesti. Tähän liittyvät yksityiskohdat ovat tosin vielä osittain työnalla määräysvalmistelun vuoksi, mutta annetut tiedot viittaavat siihen, että lähestymistapa on järkevä.

Lain piirissä olevien luotsattavien tai luotsivapautettujen alusten keskittäminen VTS-väylille toivottu kehityssuunta, koska kohteet ovat näin tarkemman valvonnan alla ja toisaalta PEC-kirjoja hakevien henkilöiden osaamista voi keskittää hallitsemaan haastavaa väylästöä määrän sijaan laadulla. Aikaisemmin erivapauden kattaessa eräissä tapauksissa jopa koko rannikon on helppo ymmärtää, ettei tällaiselle henkilölle ole voinut kertyä kovin kattavaa kokemusta Suomen jokaiselta väylältä ja osaamisen systemaattisen

todentamisen sijaan, on tyydytty erinäisiin arvioihin ja todisteluihin hakijan kyvykkyydestä väylänavigointiin ylipäätään.

Edellä kuvatusta lähestymistavasta on nyt luovuttu ja osaaminen varmennetaan huomattavasti paremmin. Lakimuutoksella osaamisen varmentamisen mahdollisuus parantuu huomattavasti, kuten esityksessä myös todetaan. On toivottavaa, että tähtäimessä olisi ehdotettua 50 metriä pidemmän alusliikenteen ohjaamisen pysyvästi VTS-väylille ja merenkulun riittävä navigoinninvapaus mielessä väylästöä tulisikin laajentaa entisestään.

Luotsauslakiin on nyt sisäänkirjoitettu ajattelutapa, jossa yksittäisen turvallisuustekijän pettäminen ei niin helposti johda onnettomuuteen, kun pettäneen lenkin takaa löytyy toinen turvaava mekanismi. Kokonaisuudesta toteamme, että luotsauslakimuutos ehdotetussa muodossaan edustaa modernia turvallisuusajattelua, jossa muodostunut riski lievennetään kasvaneen riskin osalta, mutta toimintaa ei kategorisesti estetä tai haitata tarpeettomasti. **Näiden havaintojen pohjalta tuemme esityksen lähestymistapaa, jossa aluksen ominaisuudet ja luotsinkäyttövelvollisuus suhteutetaan väylään tietoon pohjautuen keksittyjen rajojen sijaan.**

Kielikysymyksestä

Esitys on looginen myös kielivaatimusten suhteen. Väylät, joissa ei ole VTS-valvontaa vaatisivat, kuten tälläkin hetkellä jommankumman kotimaisen kielen hallintaa, mutta muualla nojattaisiin ensisijaisesti merenkulun standardikieleen - englantiin, jota aluksen navigoiva henkilökunta komentosillalla valtaosin tällä hetkellä de facto käyttää. Tämä vähentää edelleen välissä tapahtuvaa tulkkaamista ja siltahenkilökunta pystyy aidosti haastamaan ohjailupäätöksiä, toimimalla pilot – co-pilot järjestelyn mukaisesti (Ks. tarkemmin STCW 2010 (Manila Amendments) Table A-II/1 “Bridge Resource Management” (tunnetaan nykyään termillä Maritime Resource Management), Table A-II/2 ja A-III/2 “Use of leadership and managerial skills”)

Se, mitä kieltä komentosillalla käytetään sisäisesti ja ulospäin kommunikoidessa ei ole merkityksetöntä. Analogia voidaan ottaa lentoliikenteestä, jossa standardisoiminen on edennyt merenkulkua pidemmälle. Kun käytössä on samat fraasit, vähenee tarve poikkeuksellisen tarkalle ääntämiselle sekä monisanaiselle selittämiselle, eikä kulttuuriin liittyviä eroja pääse syntymään. Tämä luo edelleen redundanttisuutta toimintaan. Merenkulussa on käytössä jo osittain standardifraasit, mutta juuri se, että paikallisesti saatetaan käyttää poikkeavaa kieltä, estää käytön leviämisen. Ei kuitenkaan ole olemassa mitään syytä, miksi Suomen pitäisi pidättäytyä vain kotimaisissa kielissä. Pahimmillaan tämä voi jopa uhata asemaamme meriturvallisuuden kärkimaana, koska emme pysty adaptoimaan kansainvälistä kehitystä täysimittaisesti. Toisaalta standardisoinnin eturintamassa kulkeminen mahdollistaisi meille suotuisan ja tutun toimintamallin leviämisen.

Tilannetta voidaan verrata myös siihen, kuinka Suomen puolustusvoimat ovat jo pitkään ennen Nato-jäsenyyttä vaihtaneet komentokielen tarpeellisissa tapauksissa englanniksi. Tämä ei ole heikentänyt sisäisiä valmiuksiamme, vaan ennemmin varmistanut sen, että

pystymme toimiaan tehokkaasti ja turvallisesti kaikkien saman standardin piirissä olevien tahojen kanssa.

Kuluvan vuoden aikana suorittamiemme etäluotsauskokeiden pohjalta ja siitä saadun kokemuksen vuoksi haluamme arvioimme kielikysymystä etenkin tulevaisuuden näkökulmasta. Havaintojemme ja vielä julkaisemattoman tutkimuksen perusteella väylänavigoinnin tulisi kokonaisuutena pyrkiä siirtymään edelleen lähemmäksi standardisoitua kielenkäyttöä, joka on elinehto tulevaisuuden etä- ja automaationavigoinneille. Tilanne on erityisesti näin, kun luotsaus tapahtuu etänä, jossa luotsin ja päällikön välisen keskustelun edelleen tulkkaus vähentää merkittävästi päällikön huomiointikykyä ja toisaalta estää perämiehiä haastamasta edellisten välisiä keskusteluita.

Käytännössä starndardisoiminen tarkoittaa sitä, että tiettyihin komentoihin ja tilannekohtaiseen keskusteluun käytetään vain yhtä kieltä. Samoin paikannimistä käytössä on vain yksi, eikä sekaisin käytetä tarpeettomasti nimityksiä, joita ei esimerkiksi ole löydettävissä merikartoista. Edelleen tähän liittyvä standardeista sopiminen on helpointa tehdä Traficomin määräysvalmistelussa yhdessä alan sidosryhmien kanssa.

Edellä mainittu huomioiden lausumme, että kielivaatimusten muotoilu hallituksen esityksessä on onnistunut, tasapainoinen ja merenkulkumme turvallisuuden kannalta tärkeä. Muotoilu, jossa vaaditaan ensisijaisesti englannin kielen käyttöä, on onnistunut. Kotimaisten kielten käyttö tulee olla rajattu ja turvallisuusviranomaisten tulisi tarkkailla, ettei niiden käyttö haittaa standardisoitumista.

Varautuminen

Hallituksen esitys turvaa huoltovarmuutta mahdollistamalla tarkoituksenmukaisen ja turvatun henkilökunnan rekrytoinnin kotimaisille varustajille myös poikkeusoloissa, jolloin henkilökunnan saatavuudessa voi esiintyä haasteita. Jos esimerkiksi aluekohtaisessa PEC-kirjassa olisi vaatimus suomen tai ruotsin kielen hallitsemisesta ei sekamiehitetyn aluksen kokenutta ja varustamon hyvin tuntemaa henkilökuntaa voi hyödyntää täysimääräisesti ja kasvattaa toimimaan päällikön sijaisena poikkeusoloissa. Tällaisessa tilanteessa suomalainen tonnisto olisi suurelta osin vain pienen osaajakunnan varassa, johon esityksessä on myös ansiokkaasti kiinnitetty huomiota.

Eräissä esityksissä on nähty tarvetta edellyttää alusten päälliköiltä turvallisuusselvitystä. Ymmärrämme erityisen huolen, jonka maailmantilanne on synnyttänyt, mutta todellisuudessa tieto, johon PEC-kirjan haltija pääsee, on suhteellisen rajattu. Käytännössä väylien karttamateriaali on jaossa kansainvälisesti ja saatavilla yleisesti ECDIS-järjestelmiin. Tämän lisäksi muuta kuin verkosta saatavaa materiaalia ei PEC-kirjallisille jaeta, vaan tämä osaaminen on vain luotsausyhtiön luotseilla, joille puolestaan turvallisuusselvitys voidaan suorittaa. Hallituksen esitys näiltä osin tasapainoinen. Jos ja kun väyliin kohdistuvaa tiedustelua ulkovalta haluaa suorittaa, olisi se muutenkin huomattavasti mielekkäämpää toteuttaa esimerkiksi huvijahdilla, jonka navigointia ei VTS niin suoraan valvo.

Kuten tuotu esiin, esitys ei aseta keinotekoisia kiinteitä rajoituksia alusten koolle, jotka estäisivät tai vähintäänkin hidastaisivat saatavilla olevan tonniston tehokkaan käytön ja miehistöjen joustavan hyödyntämisen varustamon eri kokoisissa aluksissa. Päinvastoin, muutos mahdollistaa henkilökunnan siirtymisen aluksesta toiseen niin, että heidän usein pitkäkin luotsauskokemuksensa huomioidaan aikaisempaa paremmin PEC-kirjaa päivitettäessä ja varustamo voi käyttää koulutuksen antamiseen omia spesialistejaan. Tässä muodossaan uusi luotsauslaki myös parantaa kotimaisen varustajan mahdollisuuksia tarjota juuri kaivatun kokoista tonnistoa räätälöidysti Suomen poikkeusolojen tarpeisiin. Esitys ei ole ainoastaan valtiollisen turvallisuutta paremmin takaamassa vaan se myös luo edellytyksiä modernille varustajalle tehokkaaseen kilpailuun. Kiistatta myönteisimpänä seikkana näemmekin varustajan mahdollisuuden lisätä omaa resilienssiään, joka on huoltovarmuuden kulmakivi. Kokonaisuutena arvioiden näemme luotsauslain olevan positiivinen tulevaisuuden investointien kannalta, vaikka tämä kysymys sinänsä on sekundäärinen itse lain tavoitteen kannalta.

Vaikka lakimuutos keskittyy pääsääntöisesti turvallisuuteen liittyviin muutoksiin, on sen oheisseurauksena havaittavissa myös muita positiivisia vaikutuksia, joita ei ole syytä väheksyä. Varustamomme kannalta luotsauslain muutos parantaa ennen kaikkea operoinnin ennakoitavuutta, koska pystymme entistä ketterämmin hyödyntämään yrityksen sisällä olevaa osaamista ja hyödyntämään väyliämme monipuolisemmin. Laki mahdollistaa myös sen, että pystymme varmistamaan toimintamme edellytykset myös kriisitilanteissa, koska miehistön käytettävyys poikkeusoloissa helpottuu ja voimme kattavammin tarjota tonnistoa Suomen tarpeisiin. Tämä näkemys on yhteinen muiden huoltovarmuuden kannalta erityisten keskeisten varustamoiden joukossa.

Huoltovarmuusseikat huomioiden, lausumme hallituksen esityksen lisäävän kansallista resilienssiämme ja parantavan tonniston saatavuutta.

Turvallisuusviranomaisen asemasta

Ottaen huomioon kokonaisuudistuksen laajuuden, ei inhimillisistä syistä kuitenkaan voida poissulkea, ettei lainmuutoksen jälkeen syntyisi hienosäätämisen tarvetta. Tähän on valmistelijat ovat kuitenkin varautuneet antamalla turvallisuusviranomaisille laajat määräyksenantovaltuudet. Pidämme Traficomin kasvavaa roolia tässä yhteydessä hyvänä, mutta samaan aikaan haluamme kiinnittää huomiota siihen, että jatkossa seurattaisiin kuinka turvallisuusviranomainen käyttää uusia valtuuksiaan. On keskeistä seurata, ettei vallan kolmijaon kannalta oleellisia elementtejä keskittyisi yhdelle taholle epäterveellä tavalla. Tämä on erityisen tärkeää, koska jatkossa Traficom sekä luo sääntöjä, valvoo, että rankaisee sääntöjen rikkomisesta entistä isommalla roolilla. Tässä yhteydessä rankaisemisella viitataan mahdollisuuteen perua yksilön lupakirja eräänlaisena turvaamistoimena, kuten HE:n sivulla 107 esitetään. Lainsäätäjän tulisi kiinnittää huomiota siihen, että myös muilla organisaatioilla, etenkin tuomioistuinlaitoksella, säilyy itsenäinen kyky ymmärtää meriturvallisuuden kannalta oleellisia juridisia kysymyksiä. Traficomin antamat lupakirjoihin liittyvät perumiset eittämättä siirtyvät myös hallinto-oikeuden tarkasteluun.

Muita huomioita

Keskeisistä parannuksista huolimatta esitykseen on kauneusvirheenä tai tarkemmin kuvattuna kompromissina jäänyt keinotekoinen rajoite aluksen 120 x 20 metrin rajasta (LL 41 §), kun PEC-kirjan haltija haluaa vaihtaa aluksesta toiseen. Ymmärrämme tämän vastauksena eräiden sidosryhmätahojen huoleen päällystön pysyvyydestä heidän palveluksessaan, mutta rajaa ei voi pitää itsessään onnistuneena ja tämä on syytä myös tuoda esiin valmistelevissa asiakirjoissa. Jos henkilö siirtyy 121 metrisestä aluksesta 240 metriseen alukseen, häneltä ei vaadita samaa, kuin, jos hän siirtyisi 119 metrisestä aluksesta 121 metriseen alukseen. Kokorajasta toiseen siirryttäessä ei tapahdu mitään sellaista hyppäystä, jossa tietyllä hetkellä vaatimukset olennaisesti kasvaisivat, vaan vaadittavaan osaamistasoon vaikuttaa ennenkaikkea alus – väylä yhdistelmä. Näin ollen osaamisen todentamisessa rajan sijaan tulisi korostaa osaamistason osoittavaa tutkintoajoa ja että tässä yhteydessä testataan lupakirjan hakijan käsittelyosaaminen kattavasti.

Tällainen keinotekoinen raja on oikeastaan ainoa jäänne menneestä ajattelusta, jossa turvallisuus ei ollut luotsauslain muutosten keskeisenä ajurina. Siksi pidämme tärkeänä, että valiokunta edellyttäisi viranomaista seuraamaan, miten aluskokoraja vaikuttaa työntekijöiden vapaaseen työpaikan vaihtoon ja työllistymiseen.

Tunnistamme, että luotsauslain uudistaminen on varustamojen ohella tärkeää myös muille meriliikenteen keskeisille toimijoille. Uudistus sisältää odotettuja ratkaisuja etenkin luotsausyhtiön tarpeisiin, mutta väylien turvallisuuden parantumisesta hyötyvät myös muut merelliset toimijat. Yhtenä ryhmänä voidaan esiin nostaa pienveneilijät. Jatkossa kaupallinen isoilla aluksilla tapahtuva liikenne keskittyy VTS-väylille, jolloin veneilijöiden ja paikallisten liikkujien on helpompi välttää joutumasta epätoivottaviin tilanteisiin isompien alusten kanssa. Viranomaisten voisi olla hyvä jatkossa edelleen selvittää, tulisiko tätä väylänkäyttäjien erottelua edelleen syventää.

Hallituksen esityksen myötä valtio pystyy paremmin kontrolloimaan, millä ehdoilla sekä edellytyksillä aluevesillämme liikutaan. Lakimuutos antaa turvallisuusviranomaisille uusia työkaluja puuttua ongelmalliseen toimintaan ja toisaalta kehittää turvallisuutta yhdessä väylien käyttäjien kanssa. Tästä yhteistyöstä on jo alustavaa kokemusta määräysvalmisteluihin liittyvien työryhmien kokoonnuttua hiljattain ensimmäistä kertaa. Sääntely on jatkossa selkeämpää ja vastuujärjestelmää on terävöitetty, mikä näkyy esimerkiksi luotsin ja luotsausyhtiön velvollisuudessa ja oikeudessa kieltäytyä luotsauksesta.

Valmisteluprosessista

Liikenneministeriö, Traficom ja muu virkamiehistö ovat valmistelussaan osallistaneet sidosryhmiä merenkulun sääntelyn traditiossa poikkeuksellisen hyvin. Tästä on esimerkkinä myös tämä valiokuntakuuleminen. Dialogi on ollut suoraa, läpinäkyvää ja niiden asiakokonaisuuksien osalta, joilla on vaikutusta sidosryhmien elinkeinovapauteen, myös kompromissihakuista. Dialogissa varustamoiden kanssa valmistelijat ovat löytäneet

ratkaisun, joka ei uhkaa terveitä liiketoimintamalleja. Niiltä osin, kun on ollut tarpeen asettaa turvallisuus edelle, on valmistelussa etsitty pienimmän haitan tietä.

Kiitämme hallituksen esityksessä erityisesti syvällistä perusoikeusanalyysia. Hallituksen esitys onnistuneesti jatkaa luotsauslain historiallista kehitystä, jossa luotsauksen säännöillä tulee suojella ensisijaisesti meriluontoa, sekä rantavaltion turvallisuutta. Esityksessä merenkulun lainsäädännölle ennennäkemättömän huolellinen perusoikeusanalyysi etenkin perustuslain 20 §:n suhteen on punninnut luonnon ja ihmisen toiminnan sovittamista ja tullut näkemyksemme kanssa samaan tulokseen.

Lausuntokierroksen jälkeen monet niistä seikoista, joita on huolenaiheina nostettu esiin, on tarkistettu ja muutettu tarpeellisin osin. Näiltä osin keskeisiin huoliin on vastattu ja esitystä täsmennetty. Hallituksen esityksestä on pääsääntöisesti nähtävissä lainsäätäjän tarkoitus, joka helpottaa merenkulun lainsäädännön tulkintaa ja oikeustieteellistä tutkimusta. Luotsauslain päälinjat ovat nyt selkeät, poissulkien eräät luotsausyhtiön vahingonkorvausoikeudelliseen asemaan ja -vastuuseen liittyvät seikat. Nämä kohdat eivät kuitenkaan olleet uudistuksen keskiössä, koska esitys keskittyi turvallisuuden parantamiseen.

Kokonaisuutta arvioiden pidämme tärkeänä, että luotsauslaki uudistuu hallituksen esittämällä tavalla.

Helsingissä 08.12.2022

ESL Shipping Oy:n plsta

Jussi Vaahtikari

Merikapteeni / OTM

Juristi

ESL Shipping Oy

Koskinen Matti-Mikael

Toimitusjohtaja

ESL Shipping Oy