Suomen Satamaliitto
Finlands Hamnförbund

Lausunto

7.12.2022

Liikenne- ja viestintävaliokunta

Asiantuntijakuuleminen 8.12.2022 klo 12.30

Luotsauslain kokonaisuudistus – Hallituksen esitys eduskunnalle luotsauslaiksi ja laiksi sakontäytäntöönpanosta annetun lain1 §:n muuttamisesta

Suomen Satamaliitto ry keskittyy lausunnossaan HE 293/2022 vp satamaluotsausta koskevaan lain 6§:än muuttamiseen.

Suomen Satamaliitto ry esittää HE 293/2022 6§:n muuttamista seuraavanlaiseksi:

6 § Poikkeus luotsinkäyttövelvollisuudesta satama-alueella

uusi: ***Sen estämättä, mitä tässä laissa säädetään luotsauksesta, sataman pitäjän hyväksymä henkilö voi toimia aluksen päällikön neuvonantajana sekä vesialueen ja merenkulun asiantuntijana tai ohjailla alusta ilman luotsia tai luotsinkäyttövelvollisuudesta vapauttavaa henkilölupaa satamanpitäjän hallinnoiman alueen sisäisessä toiminnassa. Satamanpitäjä antaa tätä aluetta koskevan ilmoituksen Liikenne- ja viestintävirastolle. Ilmoituksen oheen liitetään kuvaus alueesta, jolla satamanpitäjä harjoittaa kyseistä toimintaa.***

~~Poist: Liikenne- ja viestintäviraston on hyväksyttävä 1 momentissa tarkoitettu alue, jos toiminta ei aiheuta vaaraa ihmishengelle, omaisuudelle tai ympäristölle ja luotsinkäyttövelvollisuutta koskevien säännösten noudattaminen olisi ilmeisen tarkoituksetonta tai kohtuuttoman hankalaa. Hyväksyntä on voimassa toistaiseksi.~~

uusi: ***Sataman pitäjän on tehtävä uusi ilmoitus, jos satamaluotsauksen kohteena olevan alueen satamarakenteisiin tehdään olennaisia muutoksia. Sataman pitäjään sovelletaan, mitä jäljempänä tässä laissa säädetään luotsausyhtiön korvausvastuusta ja sen enimmäismäärästä, jos sataman pitäjän tehtävään hyväksymä henkilö on joku muu kuin satama-alueella siirrettävän aluksen miehitykseen kuuluva.***

7.12.2022

Suomen Satamaliiton muutosesityksen mukaan lupaprosessi muutettaisiin satamanpitäjän Liikenne- ja viestintävirastolle tekemäksi yksipuoliseksi ilmoitukseksi sen alueen laajuudesta, jonka puitteissa satamanpitäjä harjoittaa lain 6§:n mukaista päätösvaltaa satamaluotsauksesta. Koska kyseessä olisi ilmoitus, poistuu laista 6§:ää koskevat hallintolainkäytön valitusprosessit ja laillisuusharkinnan perusteet. Satamanpitäjä (satamaosakeyhtiö tai kunta/kaupunki) vastaa satamanpitämisen turvallisuudesta omien oikeudellisten ja taloudellisten vastuiden kautta.

Yleiset perustelut

Suomen Satamaliitto ry perustelee pyyntöä säilyttää satamaluotsaus nykyisellään useammalla perusteella. Esityksen sisällön mukaan satamanpitäjä tekee yksipuolisen ilmoituksen viranomaisella hallinnoimansa vesialueen maantieteellisestä sijainnista. Viranomainen ei ilmoituksen johdosta tekisi hallintolainkäytönpiiriin kuuluvaa päätöstä asiassa, vaan yksinomaan vastaanottaa satamanpitäjän ilmoituksen.

Suomen Satamaliitto ry katsoo, että hallituksen esityksen sisältämälle muutokselle ei ole esitetty riittävää muutostarvetta. Nykyisen satamaluotsauksen toimintamallissa ei ole osoitettu olevan turvallisuusvajetta, jota muutoksella korjattaisiin. Vaikka pääosa luotsauslakia nojaa vahvasti luvanvaraisuuden filosofialle, luvanvaraisuutta ei tule perusteetta laajentaa satamanpitäjää koskemaan, koska näin ei ole voimassa olevan luotsauslain kohdallakaan tehty. Kynnys haalia julkiselle vallalle luvanvaraisuuden laajentamista tulee olla korkealla.

LVM ei ole valmistellut satamanpitäjiä koskevaa muutosesitystä vuorovaikutuksessa alan kanssa, vaan muutosesitys on tietääksemme esitelty valmiina esityksenä laajassa verkkokokouksessa, ja muukin myöhempi vuorovaikutus toimialan kanssa on toteutettu yksinomaan etäyhteyksin. Lainvalmistelussa satamatoimialan asianosaisuus on sivuutettu.

Hallituksen esityksessä synnytetty 6§:n uusi hallintoprosessi loukkaa satamayhtiöiden (ja pienempien satamien kohdalla kuntien ja kaupunkien) oikeutta disponoida hallinnoimansa vesialueen satamaoperoinnista. On lisäksi mahdollista, että muutosesityksellä loukataan kuntien itsehallintoa ja ainakin satamaosakeyhtiöiden yksityisoikeudellista oikeutta määrätä oman toiminta-alueen satamaluotsauksen toteuttamisesta.

Hallituksen esitys tuottaisi uuden hallinnollisen tason satamaluotsauksen toteuttamiseen, ja siten lisäisi satamanpitäjien jo entuudestaan mittavaa hallinnollista taakkaa.

Satamat ovat vahvasti turvallisuus- ja ympäristösäänneltyjä ja tämän ohella Suomessa satamat toimivat toiminnallisen ympäristöluvan varaisina.

7.12.2022

Satamanpitämisen elinkeinotoiminnan luvanvaraisuudesta on luovuttu Suomessa vuoden 2015 alusta lukien.

Kaiken kaikkiaan hallituksen esityksen 6§:n satamaluotsausta koskevalta muutosesitykseltä uupuu oikeuspoliittinen ratio.

Miksi esitetty muutos halutaan toteuttaa?

Keskikesällä päättyneen lausuntokierroksen jälkeen Suomen Satamaliitto on pyrkinyt selvittämään syitä, miksi virkamiesvalmistelussa satamaluotsauksen muutosta ylipäätään esitetään.

Selvittelyssä on käynyt ilmi, että valtion monopoliyhtiönä luotsauspalveluista vastaava Finnpilot Pilotage Oy ei ole esittänyt muutosta satamaluotsauksen nykykäytänteisiin.

Hallituksen esityksen perusteluteksteissä todetaan tarpeeksi muutokseen ”selventämällä nykyisin vallitsevaa epäselvyyttä siitä, mikä katsotaan satama-alueeksi luotsauksen näkökulmasta ja näin poistaa suuret satamakohtaiset tulkintaerot.” Satamayhtiöt vastaavat hyvin erikokoista ja rakenteeltaan erilaisista satamista; satamien maantieteellinen sijainti, arkkitehtuuri, paikalliset luonnonolosuhteet, väylien määrä ja muoto ja mm. talviolosuhteet ovat erilaiset. Satamanpitäjän vastuuhenkilöt, jotka nykyisin ratkaisevat, miten, milloin ja kuinka (luotsin kera vaiko ilman) sataman sisällä alus siirretään laituripaikastatoiseen, tuntevat osaamisensa ja kokemuksensa kautta satama-alueensa toiminnallisuuden. Lakimuutoksen lähtökohtana ei voi olla yhdenmukaisuus satamaluotsauksen toteuttamisessa. Satamakohtaisuuden tunnistaminen satamaluotsauksessa tulee olla 6§:n keskeisintä olemusta.

Yhtenä yksityiskohtana virkamiesvalmistelun puolelta on ilmaistu, että Saimaan vesialueella olisi yksittäinen satama, jonka kohdalla kunnan ja valtion välinen raja olisi siinä määrin epäselvä, että pykälämuutoksella korjattaisiin tilanne. Ilmeisesti perustelutekstin mainitsemalla ”poistaa satamakohtaiset tulkintaerot” tarkoittaakin maantieteellisen vastuurajan valtio – satamapitäjä -välillä täsmentämistä. Mikäli yksittäisen sataman epäselvä tilanne on muutoksen taustalla, käytetään yksittäiseen kysymykseen koko toimialan kattavaa ja päätoimialaltaan satamanpitämistä ammattimaisesti hoitavien satamayhtiöiden moitteettomasti toimivaan käytänteisiin nähden kohtuuttoman isoa ”oikeustyökalua” ja siten HE:n muutosesitys on vailla perustetta.

Suomessa toimii 24 osakeyhtiömuotoista yleistä satamaa, ja näiden lisäksi merkittäviä teollisuuden omia satamia. Kaikki nämä satamat ovat yhtiömuotoisina satamina perustettu yhtiöasiakirjoin, joissa on konkreettisesti määritelty satamayhtiön maa- ja vesialueet. Mitään epäselvyyttä ei ole satama-osakeyhtiön (taikka teollisuusyrityksen sataman) maantieteellisestä vastuualueesta, jolla se harjoittaa satamaluotsausta.

7.12.2022

Satamaliiton valmistelijoille viestimään satamien suureen huoleen ja vastustukseen olemme saaneet toistuvasti vastauksen, ettei HE:n uuden pykälän myötä mikään muutu nykyisestä. Tästä voi vetää ainoastaan sen johtopäätöksen, että joko sataman toimintaa ei ymmärretä taikka sille ei ole katsottu annettavan painoarvoa. Mikäli mitään ei haluta muutettavan nykyisestä satamaluotsauksesta, uutta hallintolainkäytön prosessia ei tule lainkaan synnyttää satamaluotsaukseen.

Kunta-valtio raja?

Kun on käynyt ilmeiseksi, että koko toimialaa koskevalla hallintolainkäyttöprosessilla ehkä pyritäänkin vastaamaan mahdollisiin yksittäisiin kunnan ja valtion väliseen luotsauksen rajan määrittelyyn, asia tulee hoitaa kuntakohtaisin keskusteluin, ei yleisin pykälämuutoksin.

Mikäli valtiolla on tavoitteena sälyttää valtion vesialueella olevaa luotsausta kunnan vastuulle siirtämällä sitä satamaluotsauksen piiriin, siinäkin tapauksessa kuntakohtainen keskustelu on pulmaan nähden oikeasuhtainen toimi. (Tällainen tilanne voisi syntyä asetelmassa, jossa valtion vesiväylä ulottuu sataman laiturirakenteeseen kiinni, ja siten sataman sisäinen luotsaus väistämättä käytännössä ulottuisi joissain tapauksissa valtion vesialueen puolelle.)

Mikäli LVM:n tarkoituksena on toteuttaa satamaluotsauksen laajentaminen valtion vesialueille kaikille satamille osoitettuna mahdollisuutena, tämä voitaisiin toteuttaa oman pykälämomentin ja erillisen esitysmenettelyn kautta.

Tällainen voitaisiin toteuttaa esimerkiksi seuraavalla ajattelumallilla:

Uusi (x) momentti: ***Satamanpitäjä voi tehdä esityksen Liikenne- ja viestintävirastolle tarkoituksessa laajentaa satamaluotsaamisen toiminta-aluetta hallinnoimansa satama-alueen ulkopuoliseen vesialueeseen. Esityksen johdosta liikenne- ja viestintävirasto antaa (6)§:n mukaisen hallintopäätöksen. Päätös on voimassa toistaiseksi.***

Pykäläkohtaiset havainnot

Suomen Satamaliitto ry haluaa lisäksi tuoda esille itse HE 6§:n muotoiluun liittyviä pulmia:

6§ 2 momentin perusteet ovat hyvin yleiset, mahdollisesti keskenään ristiriitaiset ja siten jättävät julkisenvallan päätöksenteolle laajan harkintavallan.

Mikäli Liikenne- ja viestintävirastolle määriteltäisiin oikeus evätä satamaluotsaus 6§ 2 momentin mukaisesti osasta taikka kokonaan satamanpitäjän hallinnoimaa vesialuetta, syntyykö Suomen valtiolle korvausvastuu menetetystä liiketoiminnasta satamassa. Vastuukysymys tulee ratkaista, mikäli julkiselle

vallalle halutaan määrittää oikeus puuttua satamayhtiön toimintaan sataman sisäisellä vesialueella.

Lopuksi

Satamien turvallisuuskysymykset ovat korkealla prioriteetilla satamayhtiöiden toiminnassa. Turvallisuusasioita säännellään mittavalla määrällä lainsäädäntöä ja alemman asteisia määräyksiä (mm. raideinfrastruktuurin turvallisuuskysymykset sataman sisällä). Satamilla on kattavat turvallisuusjohtamisen ja jatkuvuuden hallinnan prosessit. Satamilla on mm. vaarallisten aineiden kuljetuksiin ja tilapäiseen säilyttämiseen liittyvät määräykset, sataman sisäiset ja ulkoiset pelastussuunnitelmat sekä satamia sitovat terrorismin torjuntaan tähtäävä turvatoimisääntely. Satamayhtiöt harjoittelevat useiden eri viranomaisten kanssa sataman jatkuvuuden turvaamista.

Satamissa on lisäksi edistetty digitaalisia ratkaisuja, joilla edistetään alueen turvallista toiminnallisuutta. Erityisesti vesialueen puolen infrastruktuurin ylläpitoa, kunnostamista ja kehittämistä seurataan ja hallinnoidaan digitaalisen informaation avulla (3D keilaukset ym.).

Suomen Satamaliitto ry esittää HE 6:n muuttamista tämän kirjelmässä (s. 1 ja 4) esitetyssä muodossa. Mikäli HE:n mukainen satamanpitäjän määräämisvaltaa rajaava muutos toteutetaan, Satamaliitto esittää lausunnon pyytämistä perustuslakivaliokunnalta sen selvittämiseksi, puututaanko muutoksella mm. kunnalliseen itsehallintoon.

Suomen Satamaliitto ry

Annaleena Mäkilä
Toimitusjohtaja