

Liikenne ja viestintäministeriö

Asia: Luotsauslain muutostyö

Luotsiliiton saatua tilaisuuden kirjallisten huomautusten tekemiseen vireillä olevan luotsauslain muutosehdotusten johdosta, luotsiliitto kunnioittavasti esittää seuraavaa:

Muutostyön pääasiallinen lähtökohta

Lähtökohdaksi lain (LuotsausL) muutosten valmistelulle on valmistevien virkamiesten toimesta ilmoitettu, että Merenkululaitoksen luotsaustoiminnat siirretään erilliselle perusteilla olevalle luotsausliikelaitokselle. Luotsauslain suunniteltujen muutosten pääasiallinen syy on toimintojen siirtyminen erilliselle luotsausliikelaitokselle.

Luotsiliiton puolesta on asiaa koskevissa keskusteluissa jo ilmituotu käsitys, että erillisenä liikelaitoksena toimivan luotsausliikelaitoksen perustamiselle mahdollisesti ei ole riittäviä perusteita.

Luotsausliikelaitoksen perustamisen tarpeista

Luotsausliikelaitoksen lainsäädäntöä koskevista valmistelutöistä käy mm. ilmi, että:

- muutoksella ei olisi varsinaisesti taloudellisia vaikutuksia;
- luotsausliikelaitos ei olisi varsinaisesti liiketaloudellisin perustein kilpailua harjoittava laitos;
- luotsauspalvelujen tuottamismonopoli (luotsausmonopoli) jatkuu käytännössä nykyisellä tavalla;
- kilpailuelementiksi ajatellun linjaluotsinkirjojen myöntämisen ja luotsinkäyttöpakosta myönnettävät erivapaudet ovat jo arkipäivää nykyjärjestelmässä;

- todellisen kilpailuelementin puuttuminen estänee myös laitoksen myöhemmän kehityksen (kilpailua ei edes suunnitella avattavaksi).

Liikelaitoksen oikeudellinen luonne

Liikelaitos on valtionhallinnon jatke/osa. Liikelaitos ei ole erillinen oikeussubjekti. Yleisen periaatteen mukaisesti valtio vastaa liikelaitoksen sitoumuksista, myös mahdollisesta vahingonkorvausvelvollisuudesta, joskin toissijaisesti.

Vahingonkorvauslain mukaan valtion vastuu luotsausvahingosta on tällä hetkellä rajoitettu. Luotsausliikelaitoksen toteuttaessa edelleen luotsipalvelujen tuottamisen osalta valtiolle kuuluvia tehtäviä ja edustaen valtiota tältä valtionhallinnon osalta, ei liikelaitokselle voine syntyä vastuuta luotsausvahingosta. Koska luotsausliikelaitos ei olisi erillinen oikeussubjekti se ei myöskään voisi kantaa erillistä vahingonkorvausvastuuta, vaikka laissa ei nimenomaan olisi-kaan lausuttu *expressis verbis* tästä seikasta.

Huolimatta edellä lausutusta lienee liikelaitoksen mahdollisen lainsäädännön valmistelun yhteydessä kiinnitettävä huomio puheena olevaan vastuujärjestelyyn.

Kilpailuelementit

Näyttää siis siltä, että luotsausliikelaitos ei tulisi olemaan todelliseen kilpailuun perustuva liikelaitos. Suunnitellut kilpailuelementit eivät toteuta todellisen kilpailun lähtökohtia eikä todellista kilpailua tule muodostumaan. Käytännössä *de facto* jatkuisi jo tälläkin hetkellä vallitseva luotsausmonopoli, jossa luotsi (nykyisin luotsi virkamiehenä) huolehtii luotsauksesta. Linjaluotsinkirjojen myöntäminen ja erivapaudet luotsinkäyttöpakosta ovat jo nyt arkipäivää voimassaolevan lainsäädännön perusteella.

Vahingonkorvaus

Vastuuelementin puuttuminen vaikuttaa siihen, ettei vastaisuudessakaan voine syntyä varsinaista kilpailutilannetta, jossa luotsausliikelaitoksen kanssa kilpailisi esim. yksityinen luotsauspalveluja tuottava laitos, jolla mahdollisesti olisi vastuu luotsausvahingoista. Toisaalta taas ajatusmalli, että yksityinen laitos toimisi ilman työhön liittyvää vastuuta vaikuttaa absurdilta. Sen sijaan virka-

velvollisuuteen perustuva luotsaus toimii ja toteutuu sekä saanee käyttövoimansa nimenomaan virkevastuusta.

Luotsausliikelaitos näyttäisi toteuttavan ainoastaan palvelujen tuottamisen eriyttämisen funktion. Tämä funktio olisi Luotsiliiton käsityksen mukaan toteuttavissa nykyisen järjestelmän puitteissa muodostamalla Merenkulkulaitokseen erillinen luotsausosasto niiden toimintojen toteuttamiseksi ja ylläpitämiseksi, joita on kaavailtu siirrettäväksi luotsausliikelaitokseen ja jossa luotsauspalvelut tuotetaan, virkevastuujärjestelmän toimiessa käytännössä nykyisessä muodossa.

Selvää on että, mikäli luotsausliikelaitos perustetaan, se edellyttää täysin uutta valvontajärjestelmää, jossa eräänä viranomaisen ohjauskeinona on erillislupakirjajärjestelmä.

Havaittakoon, ettei Merenkulkulaitoksen sisäisin ohjein nykyisin toteutettu luotsin ohjauskirjajärjestelmä ole varsinainen pätevyyskirjajärjestelmä; monopoliasemasta johtuen ei suunnitellulla ohjauskirjajärjestelmällä myöskään olisi todellista lupakirjamerkitystä.

Vanha järjestelmä = uusi järjestelmä

Luotsausliikelaitoksen perustamisen jälkeenkin näyttäisi tilanne ulos täysin entisen kaltaiselta. Nykyisin virkamiehenä tehtäviään hoitavat luotsit ilmeisesti muuttuisivat työsuhteisiksi työntekijöiksi, joilla olisi luotsauslain mukainen erikseen myönnettävä "ohjauskirja". Linjaluotsikirjojen myöntäminen ja erivapauksien myöntäminen toimitaisivat uudessa järjestelmässä kuten ennenkin.

Luotsaustoiminnan valvonta

Nykytila

Nykyisin Merenkulkulaitos valvoo virkamiehiään virkamieslain ja sisäisten ohjesääntöjen, muun muassa ohjauskirjaan liittyvän säännösten ja niihin liittyvien menettelytapojen varassa. Oikeusturvatietyt ja muutoksenhakujärjestelmät ovat nykyilainsäädännön mukaiset.

Luotsiliiton käsityksen mukaan järjestelmässä ei ole ollut suuria ongelmia tai huomauttamisen aihetta; joitakin tarkennuksia esim. ohjauskirjajärjestelmän osalta on ollut keskustelun kohteena; nämä eivät Luotsiliiton käsityksen mukaan ole kuitenkaan riittäviä aiheita koko järjestelmän täydelliselle muuttamiselle.

Suunnitellut muutokset

Luotsausliikelaitoksen perustaminen ja luotsauslakiin suunnitellut muutokset toisivat mukanaan ainakin seuraavia oikeudellisia ilmiöitä:

Liikelaitos sille kuuluvien velvoittein joutuisi valvomaan itse tuottamiensa palvelujen tasoa ja käyttäisi tässä yhteydessä työnantajalle kuuluvaa direktiovaltaa. Direktiovaltaa käytetään valvomalla luotsien toimintaa ja palveluja esim. kouluksin, neuvoin, ohjein, huomautuksin, irtisanomisin ja työnsuhteen puruin jne.

Merenkulkulaitos puolestaan, ainakin muodollisen kilpailuelementin toteuttamiseksi, valvoisi viranomaisena luotsauspalvelujen tuottamista ja tasoa. Merenkulkulaitos valvoisi toimintaa ja luotsia ainakin luotsin muodollista pätevyyttä luotsin ohjauskirjajärjestelmän avulla.

Luotsauslain muutos

Lakiehdotus on kirjoitettu siten, että lain perusteella myös Merenkulkulaitoksella näyttäisi olevan direktiovaltaa, joka ei ehkä ainakaan täysin selvästi näytä sille kuuluvan. Ohjauskirjajärjestelmä sisältää elementtejä, jolla Merenkulkulaitos myös näyttäisi käyttävän "sopivuus" valvontaa (esim. peruuttamisen yhteydessä).

Luotsin kohdalle muodostuisi kaksi erilaista valvontajärjestelmää; Merenkulkulaitoksen suorittama pätevyyden ja sopivuuden valvonta ja liikelaitoksen suorittama selkeä direktiovalvonta.

Täysin selvänä pidetään, olipa järjestelmä mikä tahansa, että Merenkulkulaitoksen velvollisuuksiin kuuluu viranomaisena varmistua siitä, että palveluja tuottavilla luotseilla on riittävät edellytykset suorittaa luotsin työ.

Jos taas näitä edellytyksiä ei käytetä oikein, kysymys on enemmänkin direktiivon piiriin kuuluvasta asiasta. Luotsin pätevyyteen mahdolliset tehtävien laiminlyönnit eivät suoranaisesti vaikuta. Tosin päällekkäisyyttä tietenkin on.

Kaiken kaikkiaan vaikuttaa siltä, että suunniteltu lainmuutos (ohjauskirjajärjestelmä) olisi vain nykyiseen virkamiesjärjestelmään kuuluvan "pätevyysmittarin" uusi muoto, johon on liitetty virkamiesjärjestelmän mukaisia seuraamuksia (peruutus).

Luotsiliiton käsityksen mukaan Merenkululaitokselle selvästi kuuluu velvollisuus valvoa, että luotsin tehtävähoidon kannalta pätevyydedellytykset toteutuvat (ohjauskirjan myöntäminen) ja, että ajan kulumisen myötä tason säilymistä valvotaan (uudistaminen). Mahdollisuudet myös kokoaikaiseen esim. terveydentilan ym. tämänkaltaisten seikkojen tarkastukseen ja valvontaan tulisi olla.

Suunnitellun luotsauslain luotsin ohjauskirjaa koskevien muutosten yksityiskohtien osalta ja erityisesti 9 §:n osalta Luotsiliitto lausuu seuraavaa:

Ehdotuksen 9 § (peruuttaminen) on kirjoitettu mahdollisesti liian epämääräisesti.

Ehdotuksen mukaan peruuttaminen voi tapahtua "perustellusta syystä". Mikä on perusteltu syy? Laissa tulisi mahdollisimman tarkasti määritellä ne perusteet joiden vallitessa peruuttaminen voisi tapahtua. Kysymys on myös yksilöittävästä syystä.

Ehdotuksessa on peruuttamisen osalta mainittu:

- toistuvasti rikkoo lakia tai sen nojalla annettuja määräyksiä tai muita alusliikennettä koskevia säännöksiä
- tai muutoin vaarantaa toimillaan alusliikenteen turvallisuutta

Kuka toteaa toistuvuuden? Mikä aste toteuttaa toistuvuuden? Tarvitaanko viranomaisen (jos, mikä) / tuomioistuimen päätös ennen kuin toistuvuus voidaan todeta? Kuka toteaa vaarantamisen olemuksen? Valvova viranomainenko vai joku muu? Milloin alusliikenteen turvallisuus on säännöksessä tarkoitetulla tavalla vaarannettu?

Ehdotuksen nykymuoto antaisi viranomaiselle mahdollisuuden puuttua juuri direktiovallan piiriin kuuluviin kysymyksiin. Järjestelmä muodostuisi siis ikään kuin liikelaitoksen ulkopuolelta toimivaksi käytännön piiskaksi.

Lähtökohtana pitäisi olla, että liikelaitos itse huolehtii pääsääntöisesti direktiovallan piiriin kuuluvien toimien toteuttamisesta, tarvittaessa huomauttaa, irtisanoo tai purkaa työsuhteen. Ohjauskirjaan liittyvät kysymykset tulisi ensisijaisesti käsittää pätevyysden ylläpidon seuranta ja toteamista ja vain siltä varalta viranomaisvalvontaa, ettei laitoksen oma direktiovalta toimi.

Lainmuutosten yhteydessä syntyy vaara, että ohjauskirjajärjestelmästä (peruuttaminen) muodostuisi liikelaitoksen ulkopuolelta sen toimintaa ohjaava prosessi, jolla tosiasiallisesti puututaan liikelaitoksen johdolle kuuluvien tehtävien suorittamiseen.

Virasta pidättämisen järjestelmä

Voimassaolevaan virkamieslakiin sisältyy virasta pidättämisen järjestelmä, joka ajan saatossa on näyttänyt toimivan kohtalaisen hyvin. Tähän järjestelmään liittyy lakiin kirjoitetut melko selkeät perusteet niitä tilanteita varten, joissa se tulee käytettäväksi kuin myöskin muutoksenhakutiekkin. Virasta pidättäminen on luonteeltaan välitoimi.

Luotsiliiton käsityksen mukaan suunnitellun ohjauskirjajärjestelmän tulisi myös olla ainakin kaksipuolainen järjestelmä, joka tarkoittaisi

- 1) määräaikaista peruuttamista tai
- 2) peruuttamista kokonaan.

Nykyinen virasta pidättämisyjärjestelmä toteuttaa myös luotsaustyön keskeytymisen väliaikaisesti.

Määräaikainen peruuttaminen

Edellytykset voisivat olla:

- rikossyyte ja sitä koskevat tutkimukset, jos niillä voi olla vaikutusta edellytyksiin hoitaa luotsin tehtävää asianmukaisesti (ohjauskirjan myöntämisen edellytyksiin)
- luotsi kieltäytyy antamasta terveydentilastaan asianmukaisia tietoja
- sairaus, joka haittaa tehtävän hoitoa

Ohjauskirjan peruutus kokonaan

Edellytykset:

- irtisanominen tai työsuhteen purku (osoittaa ilmeistä piittaamattomuutta luotsille kuuluvien velvollisuuksia kohtaan ja samalla vaarantaa alusliikenteen turvallisuuden
- todetaan toistuvasti rikkoneen luotsauslain tai sen nojalla annettuja määräyksiä ja ohjeita (edellyttäneen toteamista viranomaispäätöksellä eikä rikkomuksia voida pitää vähäisinä)

Määräaikainen ohjauskirja peruuttaminen ei saisi kestää pitempää kuin ko. peruste kestää; yli kuusi (6) kuukautta kestävän peruuttamisen jälkeen luotsin on osoitettava täyttävänsä ohjauskirjan uudistamiselle säädetyt edellytykset.

Ohjauskirjan myöntämistä, luotsin työn valvontaa ja ohjauskirjan peruuttamista koskevat nykyiset puutteellisuudet voidaan korjata ja tarpeellisia tarkennuksia voidaan tehdä nykyisen virkamiesjärjestelmän puitteissa.

On myös huomattava, että lentolupakirjajärjestelmä, josta jotain johtoa lienee muutostyössä haettu, on kokonaan toinen järjestelmä kuin nyt kaavailtu luotsin ohjauskirja. Lentolupakirjajärjestelmä ei toimi monopolijärjestelmänä.

Ns. avomeriluotsaus

Ehdotukseen sisältyy (ehdotuksen 4 §) mainintoja luotsauspalvelun tuottamisesta muuallakin kuin 4 § 1 mom:ssa tarkoitetuilla vesialueilla ja väylillä, joilla luotsia on käytettävä.

Mitä on tämä suunniteltu toiminta oikeudelliselta luonteeltaan? Luotsi on henkilö, jolle myönnetään ohjauskirja. Antaako Merenkululaitos 9 § mukaisesti myös näille "alueille" luotsausoikeuden?

Onko näiden alueiden ajateltu ehkä käsittävän myös kansainvälisiä vesialueita avomerialueella; voidaanko Suomen lainsäädäntöä ulottaa näille alueilla? Mitkä ovat tällaisesta toiminnasta syntyvät vastuut esim. vahingonkorvausvastuut? Onko toiminta luotsauslain tarkoittamaa luotsausta lainkaan?

Ehdotuksen 2 §:n mukaisesti luotsi voi toimia luotsina vain Suomen vesialueilla. Jos lakia ulotetaan tämän rajan ulkopuolelle on todettava, että saattaa syntyä ongelmia.

Yhteenveto

Siltä varalta, että luotsausliikelaitoksen perustamista jatketaan, on edellä esitetty yksityiskohtaisia huomioita perustettavaan järjestelmään (liikelaitos) nojaavan uuden luotsauslain yksityiskohtaisten säännösten osalta.

Luotsiliitto edelleen toteaa, ettei se näe omalta osaltaan riittäviä perusteita luotsausliikelaitoksen perustamiselle ja, että riittävää hallinnon kehittämistarpeiden osalta olisi nykyisen järjestelmän kehittäminen erillisen Merenkululaitoksen luotsausosaston muodossa. Samalla vältyttäisiin jo olemassa olevan järjestelmän uudelleen rakentamiselta ja mahdollisilta epäselvyyksiltä, jotka aina liittyvät uuteen lainsäädäntöön.

Helsinki 28.03.2003

Luotsiliitto - Lotsförbundet ry

Juha Tulimaa, puheenjohtaja

Max Gustafsson, varapuheenjohtaja

Juha Tulimaa, puheenjohtaja

Max Gustafsson, varapuheenjohtaja