



LUOTSILIITTO – LOTSFÖRBUNDET RY

Liikenne- ja viestintäministeriölle

Asia: Luotsauslain muuttaminen/hallituksen esitysluonnos

Viite: Liikenne- ja viestintäministeriön kirje 17.6.2009; LVM 067:00/2009

Pyydettyinä lausuntona Luotsiliitto- Lotsförbundet ry (jäljempänä Liitto) esittää kunnioittavasti seuraavaa:

YLEISIÄ HUOMIOITA

Liitto kiinnittää huomiota jäljempänä mainittuihin seikkoihin katsoen, että suunnitellun lainmuutoksen kokonaisuuden samoin kuin jo eräitten yksittäistenkin ehdotusten vaikutus voi olla jopa luotsauslain keskeisimmän päämäärän ja tarkoituksen eli turvallisuusvaikutuksen heikentyminen.

Tähän suuntaan vaikuttavia seikkoja ja tekijöitä suunnitellussa muutoksissa saattavat olla:

- luotsien/linjaluotsien tutkintoon ja luotsien/linjaluotsien koulukseen liittyvät puutteellisuudet
- kielikysymys so. englanninkielen hyväksyminen lisäkieleksi suomenkielen ja ruotsienkielen ohella linjaluotsauksessa
- uudet epämääräisiksi jäävät sanalliset ilmaisut ja käsitteet sekä mahdollinen tulkinnanvaraisuus lakitekstissä
- valtion luotsilaitoksen toimintaedellytysten heikkeneminen

Koulutus ja tutkinto

Suunniteltuun simulaattorin hyväksikäyttöön liittyy monia hyvä puolia kuten konkreettisten vaaratilanteiden estyminen ja yllättävien ja poikkeuksellisten olosuhteiden turvallinen harjoittelu. Simulaattorin käyttämisessä on kuitenkin merkittävä ongelma mm. siinä, ettei niissä edes liene vielä kaikkia väyliä. Niissä ei oteta huomioon oikealla tavalla mm. alukseen vaikuttavia hydrostaattisia vaikutuksia. Tilanteeseen lisäksi luonnollisesti vaikuttaa mikä alus kulloinkin annetaan simuloinnin välineeksi. Todellinen tuntuma jää puutteelliseksi. Erityisesti tällä on merkitystä linjaluotsauksen yhteydessä, jossa linjaluotsinkirja on aina henkilö-, alus-(vastaavanlainen alus) ja väyläkohtainen. Simulaattoriolosuhteita voidaan kuvata epärealistisiksi (puutteellisiksi) videopeliolosuhteiksi. Tämä kaikki Liiton käsityksen mukaan merkitsee, ettei simulaattorijärjestelmä ole vielä riittävän kehittynyt ja sen hyödyntäminen tällä hetkellä koulutuksessa ja tutkinnon suorittamisessa olisi ennen-
aikaista.

Tutkinnon vastaanottavalle henkilölle olisi asetettava samat vaatimukset kuin ohjauskirjan saaneelle luotsille. Tällaisella henkilöllä tulisi olla asianmukaiset tiedot ja perehtyneisyys luotsin tehtävän suorittamiseen.

Liitto viittaa myös Luotsaustoiminnan kehittämistyöryhmälle antamaansa lausuntoon 15.3.2006. Ellei vastaanottavalla henkilöllä ole tällaista taitoa ja kokemusta, tutkinnon vastaanottamiseen ja valvomiseen tulisi osallistua kokenut luotsi.

Englannin kieli linjaluotsauskielenä

Lakiehdotuksessa viitatussa tutkimusraportissa (nro VTT-R-05835-08/2.10.2008 Merenkulun operatiiviseen kieleen ja kommunikaatioon liittyvät riskit ja riskienhallintakeinot: Eriyiskysymyksenä englanninkielinen linjaluotsaus), sen tiivistelmässä (s.1) ja johtopäätöksissä (s. 42), muun ohella todetaan ”**Vaaratilanne-raportit ja onnettomuusraportit sekä kyselyyn vastanneiden havainnot kommunikaatio-ongelmien esiintymisestä ja niiden seurauksista kertovat siitä, että eri kielten käyttö ja kommunikaatio-ongelmat merenkulun operatiivisessa toiminnassa ovat riskitekijöitä, jotka saattavat olla olennaisessa osassa myös onnettomuuksien synnyssä**”. Tutkimuksessa todettiin olevan tarve kehittää kieleen ja kommunikaatioon liittyviä riskienhallintakeinoja, joista erääksi tärkeimmistä koettiin englannin kielen hyväksyminen ainoaksi viralliseksi kieleksi merenkulussa. Tällainen edellyttäisi kuitenkin lisäselvityksiä esim. kielilain osalta.

Jo aikaisemmin ministeriön asettama työryhmä on selvittänyt mm. tarvetta kokeilla englannin kielen käyttöä linjaluotsauksessa, jolloin kertyneen aineiston varassa todettiin, ettei kokeilua tarvita. Tässä yhteydessä asiaa on selvitetty mm. tutkimuksessa, josta on laadittu julkaisu: Merenkululaitoksen julkaisuja 1/2009 Turvallisuusarviointi englannin kielen käytöstä linjaluotsauksessa (2. painos Espoo Otaniemi 12.1.2009; 1. painos Espoo, Otaniemi 31.1.2007). Tässä tutkimuksessa merionnettomuuksien arvioitiin kasvavan keskimäärin n. kolmella tapauksella vuodessa, mikäli englanninkielinen linjaluotsaus otettaisiin käyttöön ilman erityisiä riskienhallintakeinoja. Mm. öljyvahinkojen osalta riskitason kasvuksi arvioitiin noin keskimäärin yksi lisätapaus 20 vuodessa.

Turvallisuusarvioinnissa s. 73 todetaan

”Suoritettuun turvallisuusarviointiin liittyy karkea kustannus-hyöty analyysi, jonka perusteella voidaan todeta, että **pelkästään taloudellisin perustein ei englannin kielen käyttöönotto linjaluotsauskielenä Suomessa ole juuri perusteltavissa**. Onnettomuuskustannusten kasvu yhdessä jäljellejääviin luotsauksiin kohdistuvan korotuspaineen kanssa johtaa koko yhteiskunnan kannalta negatiiviseen lopputulokseen tai lähes nollatulokseen...”

Turvallisuusarviointi johti seuraavaan **suositukseen päätöksentekijöille:**

”englannin kielen käyttöönotto linjaluotsauskieleksi Suomessa tulisi jättää ainakin toistaiseksi toteuttamatta sellaisenaan, ilman tehokkaiden riskienhallintakeinojen käyttöä.”

Lakiehdotuksesta ei käy ilmi, että em. tutkimusten tulokset olisi riittävästi huomioitu. Lakiehdotukseen ei näytä sisältyvän mitään tehokkaita riskienhallintakeinoja, joilla kasvavaa riskitekijää voisi rajoittaa. Tutkimusten edellä viitatus tulokset näyttävät olevan riskitiriidassa myös sen kanssa sitä mitä englannin kielen käytön perusteluiksi lakiesitysluonnokseen on kirjattu.

Lakiehdotus merkitsee, että luotsauksessa käytettäisiin kolmea eri kieltä. Lain suunnitellulla muuttamisella mahdollisesti ollaan aikaan saamassa tilanne, jota on pidetty em. tutkimuksissa kommunikaation kannalta hankalimpana ja vaarallisimpana meriturvallisuuden kannalta. Tähän nähden englannin kielen sisältyminen lakiehdotukseen vaikuttaa suorastaan merkittävästi ainakin turvallisuustarpeiden ja -päämäärien kehittämisen kannalta. Missä määrin kaupalliset paineet, joita on tullut ilmi aikaisemminkin ja viimeksi ns. luotsauskiistan yhteydessä, ovat olleet lakiehdotuksen sisältöön vaikuttamassa? Liiton käsityksen mukaan kaupallisten perusteiden ei tulisi syrjäyttää yhteiskunnan turvallisuusvaatimuksia.

Ruotsin tilanteeseen viittaaminen ei liene perusteltua, koska Ruotsissa on vallinnut Suomen olosuhteista poikkeava tilanne.

Aivan erityisen ongelma-alueen englannin kielen osalta muodostavat Saimaan kanava-alueen ja sisävesien olosuhteet sekä pienet satamat. Liiton käsityksen mukaan tulisi joka tapauksessa vielä erityisesti harkita tulisiko näistä alueista säättää kokonaan erikseen tai ainakin siten, ettei linjaluotsinkirjoja myönnettäisi näillä alueilla ainakaan englanninkielellä tapahtuvan tutkinnon mukaisesti.

Kun lisäksi luotsin ohjauskirjan tutkintovaatimuksiin ei sisälly englannin kieli, näyttäisi siltä, että eri kielten tulkkaus jäisi VTS-keskuksille. Tämä palvelu kuitenkin on luonteeltaan vain ohjeellista, mikä puolestaan saattaa aiheuttaa merkittävää haittaa ja vastuiden sekoittumista. Kyseessä ei myöskään voi olla riittävä ”riskienhallintakeino”. Liitto pitää erittäin mahdollisena, että suunniteltu lainmuutos on aikaansaamassa kielikysymyksen ja arviointien uhkakuvien toteutumisen.

Luotsauspakon- ja luotsausoikeuden laajentaminen sekä muu luotsauspalvelujen laajentaminen

Nykyisen lain mukainen luotsauspakko ja ohjauskirjan mukainen luotsin luotsausoikeus ovat kattavuudeltaan yhteneväiset. Lakiehdotus laajentaisi luotsauspakkoa luotsin otto- ja jättöalueille. Luotsin luotsausoikeus näyttäisi myös laajenevan vesialueille, joilla ei ole luotsauspakkoa (”väylille johtavat vesialueet”). Lain käsitteistöön näyttää tulevan uusi käsite ja palvelumuoto ja toiminta-alue eli luotsin antama ”avustusapu väyläalueiden ulkopuolella” (jota annetaan luotsiyhtiön tarjoamana ja päällikön pyynnöstä). Luotsauspalveluihin näin ollen näyttäisi lakiesityksen mukaan sisältyvän erityinen ”avustustoiminta”, joka mahdollisesti ei olisi luotsausta, vaan jotain muuta palvelua? Olisiko esim. harjoitettu ”ice advicer” toiminta tällaista toimintaa? Toiminnan oikeudellista puolta ei ole selvitetty esityksessä. Miten laajalle vesialueelle tällainen toiminta voisi ulottua? Suomessa on voimassa Itämeren luotsausta koskeva säännöstö. Sivuaako tämä toiminta itämeren luotsi – toimintaan liittyvää toimintaa, josta on sovittu mm. Suomea koskevilla sopimuksilla? Esityksestä ei ilmene miten jo voimassa oleva järjestelmä (BPAC) on lakiuudistuksessa otettu huomioon. Lakiuudistus saattaa olla ristiriidassa myös sen kanssa, että suunnitellun luotsausyhtiön toimiala käsittäisi vain luotsaustoiminnan.

Jo luotsin otto- ja jättöalueet ovat rajoiltaan selvästi itse väyläaluetta epämääräisempiä. Täysin epämääräiseksi rajoiltaan kuitenkin näyttää jäävän käsite ”väylälle johtavat vesialueet”. Käytännössä sellainen voisi merkitä ainakin lähes kaikkia väylille johtavia suomen aluevesiin sisältyviä kulkukelpoisia vesialueita.

Koskisiko toiminta muitakin vesialueita? Liiton käsityksen mukaan lakiin ei tulisi sisällyttää rajoiltaan näin epämääräisiä käsitteitä.

Luotsaustoiminnan harjoittaminen/luotsauspalvelujen tarjoaminen

Liiton käsityksen mukaan luotsilaitoksen ylläpito ja luotsauspalvelujen tarjoaminen on ollut valtiolle kuuluva tehtävä. Vain erittäin tarkoitushakuisella tulkinnalla on voitu väittää muuta. Asian toteaminen itse luotsauslaissa toki selventää tilannetta.

Itse pätevän luotsaustoiminnan tason säilyttäminen ja samanarvoisena kaikkialla Suomen rannikoilla edellyttää riittävän laajaa toimintaa. Kysymys ei ole pelkästään luotsausten lukumäärästä, vaan myös toiminnasta kertyvistä riittävästä tuloista. Rinnakkaistoimintojen lisääntyminen so. linjaluotsaus ja lisäksi erivapaudet osaltaan vaikuttavat tässä. Vaikka lakiehdotuksessa puhutaan kilpailuelementistä, sellaisesta ei todellisuudessa ole kysymys, koska luotsaustoiminta ei ole liiketoimintaa sellaisena kuin vapaa liiketoiminta ymmärretään yleensä. Selvää on, että osaltaan rinnakkaistoimintojen lisääntyminen luo myös tuntevia korotuspaineita luotsausmaksuille. Toisaalta kehitys, jota lakiesitys näyttää tukevan, näyttää johtavan myös suunnitellun ”luotsiyhtiön” taloudellisten toimintaedellytysten heikkenemiseen. Kehitys siten näyttäisi johtavan yleiseen kustannusten nousuun, mahdollisesti muidenkin luotsausalueiden kuin Saimaan subventointiin budjettivaroista, turvallisuuden heikkenemiseen, minkä lisäksi koko järjestelmä saattaa tulla vaikeammaksi valvoa ja hallita.

Liitto on jo aikaisemmin katsonut, ettei osakeyhtiön perustamiselle ole riittäviä perusteita. Toisaalta yhteiskunnan tärkeän turvallisuustehtävän aktiivinen valvonta so. seuranta ja ylläpito edellyttävät viranomaistoiminnan luonteista suoraa valvontaa, jota yleensä yksityisoikeudellisiin yhtiömuotoihin ei liity. Julkisuudessaakin aktuellina olevat selvitykset juuri Destiassa, johon lakiehdotuksessa ja luotsaustoiminnan yhtiöittämisesityksessä on viitattu, näyttävät olevan konkreettinen esimerkki mahdollisuuksista virheelliseen ja vääristyneeseen toimintaan sekä valvonnan vaikeudesta tai mahdollisesta puutteesta tarkasteltiinpa toiminnan rakennetta lähes miltä kohdin tahansa eikä siis pelkästään vain ”omistajaohjauksen” kannalta. Liiton käsityksen mukaan luotsaustoiminnan osakeyhtiöittämissuunnitelma ei palvele luotsauslain keskeisimpiä päämääriä ja tarkoitusta ainakaan yhtä hyvin kuin luotsaustoiminnan suorittaminen viranomaistoimintana. Osakeyhtiösuunnitelma saattaa vaikuttaa jopa luotsauslain perusfunktioita heikentävästi.

Viimeaikaiset tapahtumat huomioon ottaen Liitto kuitenkin pitää perusteltuna, että laissa todetaan luotsaustoiminnan harjoittamisen kuuluvan valtion tehtäväksi. Erikseen ao. säännöksen tarkastelun yhteydessä on esitetty Liiton käsitys millä tavoin asiasta olisi säädettävä.

Liitto pitää luotsaustoiminnan oikeudetonta harjoittamista koskevan asianmukaisen rangaistussäännöksen sisällyttämistä lakiin perusteltuna.

Linjaluotsaus

Linjanluotsauksen kannalta Liitto pitää tutkintovaatimusten kehittämistä tärkeimpänä kehittämiskohteena. Lakiehdotuksessa on muun ohella viitattu asetuksella säädettäviin tutkinnon sisältöön ja vaatimuksiin. Liiton käsityksen mukaan jo laissa olisi käsiteltävänä olevaa ehdotusluonnosta tarkemmin ja yksityiskohtaisemmin tutkinnon yksityiskohtainen sisältö, jos englannin kielen säätämiseen linjaluotsauskieleksi kaikista tiedossa olevista riskitekijöistä huolimatta päädytään.

Poikkeusolot

Ehdotusluonnoksen toteutuessa on pelättävissä, että luotsien määrä entisestään vähentyy. Luonnoksessa ei ole otettu kantaa mikä vaikutus tällä on poikkeusolojen luotsausjärjestelyihin.

Esimerkkinä voidaan viitata myös vuosien 2003 ja 2004 jäätalveen, jolloin jääolosuhteet johtivat siihen, että liikenne oli siirrettävä ns. rantaväylälle. On arvioitavissa, että vastaavissa olosuhteissa nyt kaavailtu linjaluotsauskirjojen lisäys johtaisi liikenteen rajoituksiin luotsien vähälukuisuuden vuoksi.

SÄÄNNÖSKOHTAISTA TARKASTELUA

4 § Luotsaustoiminnan harjoittaminen

Jo edellä on todettu uusien käsitteiden epämääräisyydestä. Erityisesti luotsauspalvelujen tarjoaminen ja tuottaminen ”väylille johtavilla vesialueilla” tulisi ainakin arvioida uudelleen ja esityksessä perustella yksityiskohtaisesti mitä lainsäätäjät tarkoittaa uudella palvelumuodolla. Muussa tapauksessa voi olla odotettavissa tarpeettomia oikeudellisia selvittelyjä usean vuoden viiveillä. Asia tulisi selvittää juuri lainsäädäntövaiheessa eikä missään tapauksessa jättää tuomioistuinten oikeuskäytännön ratkaistavaksi.

Valtiolle kuuluvasta oikeudesta esityksestä poikkeavasti tulisi säätää esim. seuraavasti:
” Suomen valtio huolehtii luotsauksesta ja luotsaustoiminnan järjestämisestä siten kuin tässä laissa tai muutoin luotsaustoiminnan järjestämisestä ja luotsauspalvelujen tarjonnasta on säädetty.”

8 § Luotsin vastuu ja velvollisuudet

Säännökseen on kaavailtu lisättäväksi velvollisuus esittää päällikölle ajantasaiseen karttamateriaaliin perustuva ”reittisuunnitelma”. Kysymys on päällikön ja luotsin välisten tietojen vaihdosta, johon heillä jo nykyisten säännösten mukaan on velvollisuus. Päälliköillä on toisaalta jo olemassa oma velvollisuutensa laatia asianmukainen reittisuunnitelma. (Vrt. esim. merilaki 6:3a)

Lähtökohtana voidaan edellyttää, että myös luotsilla on aina oma luotsaussuunnitelmansa. Vaikka esityksen ajatusta suuremman etukäteisvarmuuden varmistamisesta on sinänsä pidettävä hyväksyttävänä, tällaisen yksittäisen ohjeen tai vaatimuksen sisällyttäminen luotsauslakiin ei ole perusteltua, koska vaatimus on tulkinnanvarainen; säännös ei määrittele, miten yksityiskohtaisen suunnitelman tulisi olla. Käytännön tilanteissa asiasta esitetään erilaisia mielipiteitä. Etukäteen ei sitä paitsi aina ole tiedossa kaikkia luotsaus/reittisuunnitelmaan vaikuttavia tekijöitä (syväys, reitti, aluksen ominaisuudet). Vaatimus saattaa saada aikaan tarpeettomia muodollisia laiminlyöntitapauksia. Tilanne saattaa johtaa siihen, että luotsille tulisi käytännössä velvollisuus tarkastaa ja tutkia päällikön tekemän reittisuunnitelman oikeellisuus. Liitto katsoo, että jo nykyisin voimassa olevat säännökset kattavasti säätelevät tietojenvaihtovelvollisuuden.

10 § Kahden luotsin käyttö

Säännökseen on kirjoitettu luotsin oikeus ottaa mukaan luotsiksi koulutettava henkilö. Liitto ei pidä asiayhteyttä oikeana, koska säännöksessä käsitellään kahden luotsin (= ohjauskirjan saaneen) yhteistoimintaa.

Luotsiksi koulutettavan henkilön kohdalla kysymys on kokonaan toisenlaisesta tilanteesta, nimittäin sellaisesta, jossa luotsin huomio osaksi kohdistuu luotsioppilaan koulutukseen. Liiton käsityksen mukaan parempi asiayhteys olisi esim. 8 § (vastuu ja velvollisuudet), jossa asiasta voitaisiin säätää omana momenttina. Säännös olisi myös kirjoitettava siihen muotoon, että siitä selkeästi ilmenee, että päätöksen mukaan ottamisesta tekee luotsi, jonka toimintaan olosuhde vaikuttaa.

Huomautetaan lisäksi, että perustelujen tekstissä on virheellinen ilmaisu. Koulutettavana ei ole ”luotsi”, vaan luotsiksi koulutettava henkilö so. luotsioppilas.

12 § Luotsin ohjauskirja

Jo edellä on viitattu ”väylälle johtavat vesialueet” käsitteen epämääräisyyteen. Voitaneen myös kysyä, missä luotsi saa tarpeellisen koulutuksen ja vesialueiden erikoistuntemuksen, jota ohjauskirja osoittaisi? Kokonaan eri asia on jos kysymys on sellaisesta avustustoiminnasta, joka ei ole luotsausta. Säännöksen 2. momentin tarkoitus ei näytä ilmenevän sen paremmin lakiehdotuksen tekstistä kuin perusteluistakaan. Miksi vaatimukset rajataan vain kohtiin 3-6? Johdonmukaista olisi, että vaatimukset olisivat samat kuin 1. momentissa.

Liitto huomauttaa edelleen käsitteisiin sisältyvistä tulkintaongelmista ja viittaa edellä esitettyihin huomioihin tämän (avustus?)toiminnan selvittämättömistä kysymyksistä ja mahdollisista ristiriidoista.

Kielikysymykseen viitaten todetaan, että luotsin pätevyysvaatimukseen kuuluu ”tarvittava suomen ja ruotsin kielen taito”. Riskienhallintakeinot jäävät vajavaisiksi.

14 § Linjaluotsinkirja

Esityksessä tulisi luopua englannin kielen käyttöönnotosta linjaluotsauksessa turvallisuusriskien lisääntymisen johdosta.

YHTEENVETO

Liitto katsoo, että tässä vaiheessa luotsauslain muuttamiseksi riittäisi edellä Liiton esittämä muutos 4 §:än (valtion oikeus vastata luotsaustoiminnan järjestämisestä ja tarjota luotsauspalvelut) sekä oikeudetonta palvelujen tarjoamista koskeva rangaistussäännös. Muilta osin esitysluonnos olisi jätettävä esitetyssä muodossaan antamatta tai ainakin valmisteltava uudelleen yksityiskohtia myöten.

Helsingissä, elokuun 3 päivänä 2009

Luotsiliitto-Lotsförbundet ry.

LUOTSILIITTO – LOTSFÖRBUNDET RY

Perämiehenkatu 7 A 1	Styrmansgatan 7 A 1
PL 102, 00151 Helsinki	PB 102, 00151 Helsingfors
Puh: + 358 40 739 9939	Tel: + 358 40 739 9939

office@luotsiliitto.fi
www.luotsiliitto.fi