

Asianajotoimisto Ky
ILMARI HAAPAJOKI
Aapontie 3 A, 02180 Espoo
Puh. 09-176 141 Fax. 09-179 534
sähköposti: aatsto.haapajokiky@elisanet.fi

Luotsausliikelaitokselle

1. Johdannoksi

Luotsausliikelaitos 16.8.2007 on pyytänyt minua lausumaan käsitykseni luotsaustoiminnan nykyisestä järjestämisestä Suomessa voimassa olevan lainsäädännön valossa erityisesti silmälläpitäen Luotsausliikelaitoksen nykyistä asemaa sekä yksityisten luotsauspalvelujen tuottamisen mahdollisuutta.

Olen lakimiespraktiikkani ja asianajajatoimintani aikana jo lähes 30 vuoden ajan jatkuvasti osallistunut erilaisten luotseja koskeviin käytännön kysymyksiin ja selvityksiin avustajana ja neuvonantajana. Näissä tehtävissä olen joutunut perehtymään luotseja ja luotsaustoimintaa koskevaan lainsäädäntöön sen eri vaiheissa. Myös viimeisimpien lainmuutostyön yhteydessä olen perehtynyt muutoksiin ja niiden perusteisiin lähinnä Luotsiliiton avustajana. Tässä kirjoituksessa esitän käsitykseni alaan perehtyneenä lakimiehenä. Tarkastelunäkökulma on historialliseen ja lainsäädännön kehitykseen painottuva. Ilman tätä lakien ja niiden lähteiden sisältö ei välttämättä avaudu.

Luotsaustoiminta, joka on merenkulun toimintojen erityinen osa-alue, ja joka on perinteisesti tuotettu valtion viranomaistehtävänä ja –palveluna - sen suuresta yhteiskunnallista merkityksestä huolimatta - on toimintaa, johon liittyvä oikeudelliset periaatteet ja niiden arviointi on yleensä vierasta suurelle osalle lakimiehistäkin. Toimintaan sisältyy, kuten myöhemmin esitetystä käy ilmi, piirteitä, joiden johdosta ollaan tekemisessä mm vastuultaan poikkeavan, omaa lajia olevan toiminta- ja työskentelymuodon kanssa.

2. Käytettyjä lyhenteitä

HE 144/1997 : Hallituksen esitys eduskunnalle luotsauslaiksi (valtiopäivät 1997)

HE 38/2003 : Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi Varustamoliikelaitoksesta, Luotsausliikelaitoksesta ja Merenkululaitoksesta (valtiopäivät 2003)

HE 39/2003 : Hallituksen esitys Eduskunnalle luotsauslaiksi (valtiopäivät 2003)

Luotsausasetus : Luotsausasetus 393/1957

Luotsauslaki 1998 : luotsauslaki 90/1998

Luotsauslaki 2003 : luotsauslaki 940/2003

Luotsausliikelaitoslaki : laki luotsausliikelaitoksesta 938/2003

MKL : Merenkululaitos

Muut säädökset yksilöity säädöskokoelmin numeroin

3. Historiallista taustaa

Suomen luotsilaitoksen alkujuuret ovat 1696 Kaarle XI antamassa luotsausasetuksessa. (HE 144/1997). Valtiollisen luotsilaitoksen kehityksen katsotaan alkaneen varsinaisesti tästä. Pohjoismaissa luotsaustoiminta onkin ollut jatkuvasti pääasiassa viranomaistoimintaa. Merenkulun kehittymisen myötä myös luotsauspalvelujen tarjonnan muodot ovat kehittyneet, erityisen voimakkaasti 1900 luvun jälkipuoliskolla niin teknisen kehityksen kuin luotsauspalvelujen järjestämisen osalta.

Vaikka Luotsausasetus vielä salli luotsinkäyttövelvollisuuden (-pakon) alaisilla merialuilla vähäisiä poikkeuksia, luotsaustoiminnan järjestäminen ja luotsaus oli kehittynyt valtion monopoliksi. Tähän järjestelyyn liittyi merenkululaitoksen valvonnassa tapahtuva linjaluotsaus ja vapautusten myöntäminen. Ns satamaluotsaus oli sallittu järjestettäväksi kunnallisten järjestelyiden varassa. Ns Itämeren luotsaus on Suomen vesialueiden ulkopuolella tapahtuvaa luotsausta, joka ei ole pakollista ja jonka luonne on yksityisoikeudellinen.

4. Lainsäädännössä käytetyistä käsitteistä ja niiden sisällöstä

4.1. Luotsaustoiminta valtion toimintana

Luotsaustoiminta on jo yli 300:n vuoden ajan selkeästi koettu yhteiskunnan, so. valtion vastuulle kuuluvaksi.

Alkaen luotsilaitoksen perustamisesta, virkatalojärjestelmä, siirtyminen saaristoluotsauksesta merenkulun päällystökoulutuksen saaneiden ammattihenkilöiden käyttöön, luotsaustoiminta on Suomessa kehittynyt nykyiseen muotoonsa.

Luotsausasetuksen antamisen yhteydessä pidettiin selvänä, että luotsaus tapahtui virkamiesluotsin virkatyönä ja luotsipalvelujen tuottamisesta vastasi valtio merenkululaitokselle säädettyjen velvollisuuksien muodossa. Luotsaustoimintaan kuului luotsauspalvelujen tuottaminen ja toiminnan valvonta MKL koskevien säännösten mukaisesti.

HE 144/1997:ssa sivulla 14 (yksityiskohtaiset perustelut) todetaan:

4 §. **Luotsaustoiminnan** harjoittaminen. Pykälän 1 momentin mukaan **merenkululaitos olisi velvollinen huolehtimaan luotsauksen järjestämisestä, kuten pääsääntöisesti nykyisinkin.** Sen lisäksi että merenkululaitoksen palveluksessa olevat valtion luotsit suorittavat luotsausasetuksen mukaisia luotsauksia, Merenkulkuhallitus tällä hetkellä antaa linjaluotsinkirjat sekä itämerenluotsien ohjauskirjat. Merenkulkuhallitus voi myös peruuttaa antamansa linjaluotsinkirjat ja ohjauskirjat, jos säännöksiä ja määräyksiä on rikottu. Merenkululaitoksen tehtävät tulisivat näiltä osin säilymään ennallaan. Käytännössä merenkululaitos ei ole tähän asti hoitanut varsinaisia satamaluotsauksia. Lakiehdotuksen 7 §:n mukaan luotsaustapahtuma alkaa, kun alus lähtee laiturista tai ankkuripaikalta, ja päättyy satamaan tultaessa silloin, kun alus on ankkuroitu tai kiinnitetty laituriin. Koska kunnilla on satamajärjestysten nojalla oikeus määrätä luotsauksesta satama-alueella, 4 §:n 2 momenttiin ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka mukaan satama-alueella luotsausta saavat toimittaa myös satamahallinnon tehtävään hyväksymät henkilöt. Käytännössä tähän ei ilmeisesti tule olemaan paljon tarvetta, koska merenkululaitoksen luotsit ehdotettujen säännösten nojalla suorittaisivat satamaluotsaukset virkatehtävinään. (Lihav. tässä)

Käsitteeseen luotsaustoiminnan järjestäminen on osana kuulunut luotsauspalvelujen tuottaminen.

Luotsauslaissa 1998 luotsaustoiminnan järjestäminen valtion velvollisuutena on säädetty seuraavasti:

”Luotsaustoiminnan harjoittaminen

Merenkulkulaitos huolehtii luotsauksen järjestämisestä ja valvoo luotsaustoimintaa. Satama-alueella luotsausta saavat harjoittaa myös satamahallinnon tehtävään hyväksymät henkilöt.”

Asia käy ilmi myös HE 38/2003:ssä ss. 4-5.

”Luotsinkäyttövelvollisuudesta Suomen vesialueella ja Saimaan kanavan vuokra-alueella ja **luotsaustoiminnan harjoittamisesta** Suomessa säädetään luotsauslaissa (90/1998) ja -asetuksessa (92/1998) sekä näissä olevien valtuussäännösten nojalla annetuissa Merenkulkulaitoksen määräyksissä ja ohjeissa. Lisäksi merilaissa (674/1994) ja vahingonkorvauslaissa (412/1974) on luotsausta koskevia säännöksiä. **Luotsauspalvelujen tuottamista** koskevat säännökset ovat Merenkulkulaitoksesta annetussa asetuksessa ja Merenkulkulaitoksen työjärjestyksessä.

Luotsaustoiminnan palvelutasovelvoitteet ja palvelutaso määritellään liikenne- ja viestintäministeriön ja Merenkulkulaitoksen välisessä tulossopimuksessa. Palvelutason määrittelyssä käytetään mittarina luotsauksen odotusaikaa, joka vuonna 2003 ei saa ylittää kahta tuntia. Luotsaustaksa on määrätty liikenne- ja viestintäministeriön asetuksessa Merenkulkulaitoksen maksullisista suoritteista (1199/2001) valtion maksuperustelain (150/1992) nojalla. Luotsaus on asetuksen mukaan valtion maksuperustelain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu **maksullinen julkisoikeudellinen suorite**, josta Merenkulkulaitos perii maksutaulukon mukaiset kiinteät maksut.”

”Luotsauslain mukaan Merenkulkulaitos **huolehtii luotsauksen järjestämisestä ja valvoo luotsaustoimintaa**. Satama-alueella luotsausta saavat harjoittaa lisäksi satamahallinnon tehtävään hyväksymät henkilöt. Käytännössä luotsauksia tekevät pääasiassa valtion luotsit ja luotsaustoiminnan voidaan katsoa olevan valtion monopoli. **Merenkulkulaitoksesta annetun asetuksen 1§:ssä on määritelty Merenkulkulaitoksen tehtäväksi tuottaa luotsauspalveluja**. Asetuksen 4§:n mukaan merenkulkupiirille kuuluvat toimialueellaan luotsausta koskevat asiat siten kuin niistä Merenkulkulaitoksen työjärjestyksessä tarkemmin säädetään. Luotsauspalvelujen tuottamisen lisäksi merenkulkupiirien tehtäviin kuuluvat merenkulkupiirin palveluksessa olevien luotsien ohjauskirjojen myöntämiseen liittyvät kirjalliset kuulustelut, tutkintoajat ja ohjauskirjojen myöntäminen sekä linjaluotsinkirjojen myöntämiseen liittyvät tutkimukset.” (Lihav. tässä)

MKL:lle viranomaistoimintana kuuluneeseen luotsaustoimintaan on sisältynyt toisaalta luotsauspalvelujen järjestäminen so. **luotsaus/luotsipalvelujen tuottaminen**, johon puolestaan on sisältynyt luotsin tehtävien suorittaminen itse aluksella (varsinainen luotsaus), luotsien kuljetustehtävät, luotsipäivystys, organisaation ylläpitäminen henkilökunnan ja kaluston ym osalta sekä **luotsaustoiminnan valvonta**, johon keskeisesti on sisältynyt luotsin ammattipätevyyden valvonta ohjauskirjajärjestelmän muodossa.

Molemmat sekä palvelujen tuottaminen että valvonta on katsottu valtion tehtäviin ja vastuulle kuuluviksi.

Nykyisin voimassa olevassa lainsäädännössä valtion harjoittama luotsaustoiminta on jaettu valvontaa ja erillisen palvelujen tuottamiseen, joka eri laeilla (luotsauslaki ja luotsausliikelaitoslaki) on säädetty Luotsausliikelaitoksen tehtäväksi.

4.2. (Varsinainen) luotsaus

Luotsausasetukseen ei sisälly luotsauksen ja sen paremmin kuin luotsin määritelmää, joskin se sisältää luotsausta, luotsinkäyttövelvollisuutta ja luotsaustoiminnan järjestämistä koskevia

määräyksiä, jotka osaltaan heijastavat merenkulun ja luotsaustoiminnan sekä lainsäädännön kehityksen silloista tilaa.

Luotsauslain 1998 mukaan luotsauksella tarkoitetaan alusten ohjailuun liittyvää toimintaa, jossa luotsi toimii aluksen päällikön neuvonantajana sekä vesialueen ja merenkulun asiantuntijana.

Luotsauslain 2003 määritelmässä edelleen luotsauksella tarkoitetaan alusten ohjailuun liittyvää toimintaa, jossa luotsi toimii aluksen päällikön neuvonantajana sekä vesialueen ja merenkulun asiantuntijana.

4.3. Luotsi

Luotsauslain 1998 mukaan luotsilla tarkoitetaan henkilöä, jonka merenkulkulaitos on hyväksynyt harjoittamaan luotsausta Suomen vesialueella sekä Saimaan kanavan vuokra-alueella.

Luotsi luotsauslain 2003 mukaan on henkilö, jonka MKL on ohjauskirjan myöntämällä hyväksynyt toimimaan luotsina Suomen vesialueella sekä Saimaan kanavan vuokra-alueella.

4.4. Luotsin ja luotsauksen erikoispiirteitä

Luotsauslain 1998 koskevassa hallituksen esityksessä (s.14) todetaan,

...”merenkulkulaitoksen palveluksessa olevat **valtion luotsit** suorittavat **luotsausasetuksen mukaisia luotsauksia**” Tämä merkitsi, että vain luotsausorganisaation palveluksessa (virkamies) oleva henkilö saattoi toimittaa luotsausta. Luotsauksen suorittaminen (”harjoittaminen”) siten edellytti, ei pelkästään pätevyysvaatimusten suorittamista (ohjauskirja), vaan myös nimitystä luotsin virkaan so. virka-asemaa ellei kysymys ollut linjaluotsauksesta tai satamaluotsauksesta.

Luotsin asema ja luotsaustehtävän suoritus edellytti siten MKL:n virkaan nimittämistä ja pätevyyden osoittamista. Viimeksi mainittu tapahtui MKL:n järjestämässä koulutuksessa (luotsauksen järjestäminen). Vasta näiden edellytysten täytyttyä luotsin virkaan nimitetty henkilö saattoi ”luotsina” suorittaa luotsauksen aluksella. Tehtävän suorittamiseen, samoin kuin tuolloin muuhunkin viranhoitoon liittyi virkavastuu mukaan lukien virkamiehen rikosoikeudellinen vastuu. Tämän vastuun katsottiin olevan osoituksena tehtävän suorittamiseen liittyvästä julkisen vallan käyttämisestä tai ainakin julkisen hallintotehtävän suorittamisesta.

Tämä järjestely on säilytetty liikelaitoksen perustamisen ja lainsäädännön uudistamisen yhteydessä. Luotsauksen lainmukainen toimittaminen edellyttää palvelusuhdetta luotsauspalvelujen tarjoajaan ja lisäksi MKL:n hyväksyntää toimia luotsina. Luotsauspalvelujen tarjoaja luotsauslain mukaan on luotsausliikelaitos, jonka palveluksessa luotsin on oltava voidakseen suorittaa luotsausta. Tämä vaatimus käy ilmi mm luotsauslain 2003 8 §: 3 momentista, jossa säädetään:

”Luotsiin sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä.”

Ilman palvelusuhdetta valtion liikelaitokseen (tai muuhun julkisoikeudelliseen laissa säädettyyn yhteisöön) rikosoikeudellista virkavastuuta ei voi muodostua. Tämäkin säännös on yhä osoitus tehtävään liittyvästä julkisen vallan käytöstä tai ainakin julkisen hallintotehtävän suorittamisesta, jota tehtävää ei ilman lakia voida siirtää yksityiselle.

Erityisesti merionnettomuuksien yhteydessä on jouduttu pohtimaan luotsin korvausoikeudellista asemaa luotsauksen aikana. Luotsaus on luotsina aluksella toimivan henkilön toimintaa, joka on alkamis- ja päättymisrajoiltaan ja sisällöltään on säännelty. Työsuhdetta luotsauksen osalta alukseen so. laivanisäntään tai päällikköön ei katsottu muodostuvan. Luotsilla on itsenäisiä oikeuksia ja velvollisuuksia, joiden toteuttamisen lähtökohdat katsottiin johtuvan mm **virkamiesasemaan** perustuvista itsenäisistä velvollisuuksista.

Vahingonkorvauslaissa valtio ja kunta ovat vapautetut isännänvastuusta (varsinaisten) luotsausvahinkojen osalta. On kuitenkin huomattava, että mainittu vastuunrajoitus rajoittuu vain (varsinaisessa) luotsauksessa syntyneisiin vahinkoihin. Vastuunrajoituksen katsotaan ulottuvan myös valtion liikelaitokseen.

Luotsaustoiminnan harjoittamisen muiden toimintojen osalta kysymykseen tulee normaali isännänvastuu; liikelaitosjärjestelyn johdosta vastuu syntyy valtiolle kuitenkin toissijaisesti. Varsinaisesta luotsausvahingosta luotsille voi syntyä henkilökohtainen korvausvastuu virkarikosvastuun lisäksi. Luotsin kohdalla rikosoikeudellinen tilanne ja korvausvastuu ovat siten säilyneet entisen kaltaisena.

Liikelaitoksen perustamisen myötä luotsien virat ovat muuttuneet työsuhteiksi Luotsausliikelaitokseen. Tämä vastaa lainmuutoksen yhteydessä esitettyä. Vaikka myöskään nykyisen työnantajan suoranaisten työnjohto- ja direktiovallan ei katsota ulottuvan laissa määriteltyjen (varsinaiseen) luotsaukseen sisältyvien tehtävien suorittamiseen, vaan ne jäävät itsenäisesti luotsausta toimittavan luotsin vastattaviksi, kuitenkin **ilman palvelussuhdetta Luotsausliikelaitokseen** luotsin tehtävän suorittamiselle välttämätöntä virkarikosvastuuta ei voi syntyä. Ilman tätä vastuuta luotsina toimiva henkilö ei voi laillisesti eikä pätevästi luotsausta suorittaa.

Luotsilla on luotsauspalvelujen tuottamisjärjestelmässä tietenkin edelleen muitakin tehtäviä ja velvollisuuksia kuin pelkkä (varsinainen) luotsaus.

5.Luotsaustoiminta ja valtion monopoliasema – julkisen vallan käyttäminen

5.1.

Luotsinkäyttöpakon ja luotsaustoiminnan viranomaisluonteen taustalla on olleet - ja ovat ilmeisen voimistuneena edelleen - yhteiskunnan tarpeiden ja turvallisuuden edistäminen ja turvaaminen. Keskeisiä tavoitteita mm luotsauslainsäädännön kehittämisessä ovat olleet merenkulun ja siihen yhä enenevässä määrin liittyvän ympäristön suojelun turvaaminen. Turvattavat etuudet ovat yhteiskunnan toimivuuden kannalta merkittäviä ja ensiarvoisen tärkeitä.

Valtion monopoliasemaa ja sen kehittymistä osoittaa lainsäädännön kehitys.

5.2. Luotsausasetus

Luotsausasetuksessa oli säädetty velvollisuus käyttää valtion luotsia (2 §). Silloinkin jos alus haluaisi käyttää luotsia, olematta siihen velvollinen, oli sen käytettävä valtion luotsia ja noudatettava luotsausasetuksen määräyksiä.

5.3. HE 144/1997

Esityksessä arvioitaessa lainsäädännön nykytilaa todetaan

”Luotsausmonopoli

Luotsausasetuksen mukaan luotsauksia saavat nykyisin suorittaa satama-alueita lukuun ottamatta ainoastaan valtion luotsit, joten **valtiolla on luotsausmonopoli**. Järjestelyä puoltavat turvallisuusnäkökohdat. Erityiset saaristo-olosuhteet asettavat tietyn vaatimustason väylillä liikkuville aluksille, ja paikalliset olosuhteet tuntevan luotsin käyttämisestä on pidetty välttämättömänä alusliikenteen turvallisuuden ja ympäristönsuojelun varmistamiseksi. Valtion luotsien käyttäminen on perusteltua myös erityisten jääolosuhteiden vuoksi ja nimenomaan talviliikenteessä eri satamien välillä.

Merialueella toimivien viranomaisten välinen yhteistyö edellyttää luotsauksen pysyttämistä viranomaistasolla. Lisäksi on meneillään valtion merellisten viranomaistoimintojen kehittäminen. Esimerkkinä siitä voidaan mainita Turun meriliikennekeskus, johon on jo yhdistetty merenkululaitoksen, rajavartiolaitoksen ja puolustusvoimien rauhanajan valvontavelvoitteet. Luotsipäivystyksen ja merivartiolaueiden johtopaikkojen toimintojen keskittäminen on vireillä myös muualla rannikolla. Ruotsissa ja Norjassa luotsausta harjoittavat pääsääntöisesti valtion luotsit kuten Suomessakin. Muualla Euroopassa luotsaustoiminta on yleensä yksityistä toimintaa, jota valvovat joko valtion tai satamien viranomaiset.

Luotsaustoimikunta -94 esitti käsityksensä, että käytännössä luotsausta voisi Suomessa tietyillä suppeilla alueilla hoitaa muukin kuin viranomainen. Järjestelmä saattaisi olla joustavampi toteuttaa, eikä se olisi sidottu tiukasti esimerkiksi työaikajärjestelyihin ja muihin vastaaviin seikkoihin, joilla on merkitystä myös kustannusvastaavuuden kannalta. **Tässä vaiheessa ei kuitenkaan ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi ehdottaa perinpohjaisia muutoksia nykyiseen luotsausjärjestelmään.** (Lihav. tässä)

Yksityiskohtaisissa luotsaustoiminnan järjestämistä koskevassa esityksen osassa todetaan

4 §. Luotsaustoiminnan harjoittaminen. Pykälän 1 momentin mukaan **merenkululaitos olisi velvollinen huolehtimaan luotsauksen järjestämisestä, kuten pääsääntöisesti nykyisinkin.**

Sen lisäksi että **merenkululaitoksen palveluksessa olevat valtion luotsit** suorittavat luotsausasetuksen mukaisia luotsauksia, Merenkulkuhallitus tällä hetkellä antaa linjaluotsinkirjat sekä itämerenluotsien ohjaukskirjat. Merenkulkuhallitus voi myös peruuttaa antamansa linjaluotsinkirjat ja ohjaukskirjat, jos säännöksiä ja määräyksiä on rikottu. Merenkululaitoksen tehtävät tulisivat näiltä osin säilymään ennallaan. Käytännössä merenkululaitos ei ole tähän asti hoitanut varsinaisia satamaluotsauksia. Lakiehdotuksen 7 §:n mukaan luotsaustapahtuma alkaa, kun alus lähtee laiturista tai ankkuripaikalta, ja päättyy satamaan tultaessa silloin, kun alus on ankkuroitu tai kiinnitetty laituriin. Koska kunnilla on satamajärjestysten nojalla oikeus määrätä luotsauksesta satama-alueella, 4 §:n 2 momenttiin ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka mukaan satama-alueella luotsausta saavat toimittaa myös satamahallinnon tehtävään hyväksymät henkilöt. Käytännössä tähän ei ilmeisesti tule olemaan paljon tarvetta, koska merenkululaitoksen luotsit ehdotettujen säännösten nojalla suorittaisivat satamaluotsaukset virkatehtävinään.

5.4. Luotsauslaki 1998

Itse Luotsauslakiin 1998 monopolijärjestely on kirjattu seuraavasti

4 §

Luotsaustoiminnan harjoittaminen

Merenkululaitos huolehtii **luotsauksen järjestämisestä ja valvoo luotsaustoimintaa.**

Satama-alueella luotsausta saavat harjoittaa myös satamahallinnon tehtävään hyväksymät henkilöt. (lihav. tässä)

5.5. HE 38/2003

Esityksessä vahvistetaan luotsauslain 1998 mukainen valtion monopoliasema luotsaustoiminnassa (vrt kuitenkin linjaluotsaus ja satamaluotsaus jossain määrin)

”Luotsauslain mukaan Merenkululaitos huolehtii luotsauksen järjestämisestä ja valvoo luotsaustoimintaa. Satama-alueella luotsausta saavat harjoittaa lisäksi satamahallinnon tehtävään hyväksymät henkilöt. Käytännössä luotsauksia tekevät pääasiassa valtion luotsit **ja luotsaustoiminnan voidaan katsoa olevan valtion monopoli.** Merenkululaitoksesta annetun asetuksen 1§:ssä on **määritelty Merenkululaitoksen tehtäväksi tuottaa luotsauspalveluja.** Asetuksen 4§:n mukaan merenkulkupiirille kuuluvat toimialueellaan luotsausta koskevat asiat siten kuin niistä Merenkululaitoksen työjärjestyksessä tarkemmin säädetään. Luotsauspalvelujen tuottamisen lisäksi merenkulkupiirien tehtäviin kuuluvat merenkulkupiirin palveluksessa olevien luotsien ohjauskirjojen myöntämiseen liittyvät kirjalliset kuulustelut, tutkintoajat ja ohjauskirjojen myöntäminen sekä linjaluotsinkirjojen myöntämiseen liittyvät tutkimukset.” (lihav. tässä)

Tarkasteltaessa ehdotuksen suhdetta EU:n satamapalveludirektiiviin ehdotuksessa todetaan

”Suomessa luotsaustoiminta on tällä hetkellä valtion vastuulla. Luotsaustoiminnan yleinen valvonta kuuluu luotsauslain mukaan liikenne- ja viestintäministeriölle ja luotsaustoiminnan järjestämisestä vastaa Merenkululaitos, joka myös on velvollinen tuottamaan luotsauspalveluja. Tilanne on satamapalveludirektiivin mukainen, sillä toimivaltainen viranomaisena on **määrännyt luotsauksen pakolliseksi ja varannut palvelun järjestämisen itselleen. Tilanne ei muutu palvelutuotannon siirtyessä valtion liikelaitoksena toimivalle luotsausliikelaitokselle.** Luotsaustoiminnan yleinen valvonta säilyy liikenne- ja viestintäministeriöllä, viranomaistehtävät Merenkululaitoksella ja luotsauspalvelujen tuottaminen siirtyy valtion liikelaitokselle.” (Lihav. tässä)

Lainmuutoksen tarkoituksena ei ole ollut kaventaa tai muuttaa valtiolle kuulunutta monopolivaltaa luotsaustoiminnan järjestelyissä; kysymys on ollut valtion toimintamuotojen kehityksen (liikelaitosjärjestelmä) hyväksikäyttämistä sellaisen valtion toiminnan osalta, johon liikelaitosmalli soveltuu.

Esityksessä s. 17 (keskeiset ehdotukset) todetaan

”Luotsauspalveluilla on yhteiskunnallista merkitystä niiden pakollisuuden ja alusturvallisuutta ja ympäristönsuojelua edistävän luonteen vuoksi. Niiden saatavuuden ja tason turvaaminen koko maassa on valtion edun mukaista ja vastuulla. Merenkululaitoksen kehittämiseksi asetetut luotsaustoiminnan tavoitteet voidaan saavuttaa **siirtämällä** Merenkululaitoksen tehtävänä oleva luotsauksen palvelutuotanto liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle laitoskohtaisella lailla ja asetuksella perustettavaan luotsausliikelaitokseen. Luotsausliikelaitos huolehtisi valtakunnallisena valtion liikelaitoksena luotsauspalvelujen tuottamisesta koko maassa luotsauslaissa määritellyillä vesialueilla sekä hoitaisi muut säädetyt tai sille määrättyt tehtävät.

Luotsausliikelaitoksen toimialana olisivat vesiliikenteen turvallisuutta ja toimintaedellytyksiä tukevat palvelut ja niiden kehittäminen ensisijaisesti luotsauspalvelujen ja niihin liittyvien muiden palvelujen ja tuotteiden avulla. Luotsausliikelaitos tarjoaisi luotsauspalveluja, luotsiveneiden kuljetuspalveluja sekä luotsaukseen liittyviä tietopalveluja. Luotsausliikelaitos voisi toimialaansa liittyen tuottaa myös muita vesiliikennettä tukevia palveluja. Näitä voisivat olla ainakin merenkulun turvallisuuteen ja luotsaukseen liittyvät konsultointipalvelut ja alusten navigointia avustavat palvelut ja väylien merkintään liittyvät palvelut kuten väylien tarkastus ja turvalaitevikojen korjaus. Luotsauspalvelujen tuottamisella on yhteiskunnallista merkitystä Suomen elinkeinoelämälle ja teollisuuden kuljetuksille. Liikelaitoksen toiminnan luonne huomioon ottaen organisaatiomuotona liikelaitos tulee olemaan pysyväisluonteinen ratkaisu.

Luotsausliikelaitoksen ohjaus perustuu lakiin valtion liikelaitoksista sekä yleisesti liiketaloudellisiin periaatteisiin. Luotsausliikelaitoksen palvelujen tuottamista ohjaisivat luotsauspalvelujen kysyntä sekä luotsauslainsäädäntöön perustuvat luotsinkäyttövapautukset. **Kilpailuelementtinä** toimisivat luotsausviranomaisen lainsäädännön ja turvallisuusharkinnan perusteella myöntämät linjaluotsinkirjat ja luotsinkäyttövapautukset. Luotsauspalvelujen laatu ja saatavuus koko maassa varmistettaisiin eduskunnan valtion talousarviokäsittelyn yhteydessä hyväksymien keskeisten palvelutasotavoitteiden ja muiden

toimintatavoitteiden sekä näihin perustuvien valtioneuvoston ja liikenne- ja viestintäministeriön päätösten avulla.

Luotsausliikelaitos rahoittaisi toimintansa asiakkaiden maksamilla **luotsausmaksuilla** ja muilla liiketoiminnasta saatavilla tuloilla sekä liiketaloudellisesti kannattamattomien tehtävien osalta valtion talousarvioon otettavalla määrärahalta. Luotsausliikelaitoksen **hinnoittelun perusteista ja yleisestä tasosta määrättäisiin valtioneuvoston asetuksella**. Hinnoittelun lähtökohtana olisivat liikelaitosta perustettaessa voimassa olevat Suomen aluevesille ja Saimaan kanavalle ja Saimaan vesistöalueelle vahvistetut luotsaustaksat. **Muiden kuin luotsaustaksassa** määriteltyjen palvelujen ja tuotteiden hinnoittelusta Luotsausliikelaitos päättäisi itse liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti. Luotsausliikelaitos toimisi valtakunnallisena liikelaitoksena, jolla olisi tarvittava alueellinen tuotanto-organisaatio. Luotsausliikelaitoksella olisi valtioneuvoston asettama hallitus ja hallituksen nimittämä toimitusjohtaja. Luotsausliikelaitoksen toiminnan ja organisaation tarkempi suunnittelu ja kehittäminen kuuluvat liikelaitoksen johdon tehtäviin. Luotsausliikelaitoksen palvelukseen siirtyisi sen perustamisajankohtana noin 390 Merenkulkulaitoksen palveluksessa olevaa henkilöä. Luotsausliikelaitoksen hallintaan siirrettäisiin liiketoiminnan edellyttämä määrä nykyisiä luotsiasemarakennuksia, maa- ja vesialueita sekä luotsiveneitä ja -kuttereita.” (lihav. tässä)

Ympäristöturvallisuuden osalta esityksessä todetaan s. 29

”Uudistuksella ei sinänsä ole ympäristöön kohdistuvia välittömiä vaikutuksia. Luotsauslain 1 §:n mukaan luotsauslain tarkoituksena on alusliikenteen turvallisuuden edistäminen ja alusliikenteestä ympäristölle aiheutuvien haittojen ehkäiseminen. Suomen rannikon vaikeakulkuisuuden vuoksi on katsottu, että onnettomuuksia ja niistä saariston luonnolle aiheutuvia vahinkoja voidaan ehkäistä ennakoilta käyttämällä aluksen navigoinnissa vakinaisen vahtipäällystön lisäksi luotsia.

Luotsauspalvelujen tuotannon siirtäminen liikelaitokselle ei vaikuta luotsinkäyttövelvollisuuteen.

Luotsinkäyttövelvollisuus määräytyisi edelleenkin luotsauslainsäädännön perusteella. Tällä hetkellä ympäristölle vaarallista lastia kuljettavat alukset ovat lain mukaan velvollisia käyttämään luotsia.

Luotsauspalvelujen tuottamisesta vastaisi valtakunnallinen luotsausliikelaitos, jonka keskeisistä palvelu- ja toimintatavoitteista päättäisi Eduskunta valtion talousarviokäsittelyn yhteydessä ja jonka toimintaa valvoisi viranomaisena Merenkulkulaitos. **Luotsauspalvelujen saatavuus turvattaisiin** niin, että Luotsausliikelaitos olisi velvollinen tarjoamaan luotsauspalveluja koko maassa luotsauslainsäädännössä määritellyillä vesialueilla.”

Lainmuutoksen yhteydessä valtiolle kuuluvat tehtävät ja oikeudet eivät näytä muuttuneen muutoin kuin luotsauspalvelujen teknisen toteutuksen osalta. Palvelut siirtyivät valtion liikelaitokselle ja toiminnan valvonta jäi viranomaistoimintana MKL:lle. Toiminta vastaa käytännössä palvelujen tuottamisen osalta sitä toimintaa, jota MKL:n luotsausyksikkö ennen lainmuutosta harjoitti.

Myöskään kilpailua ei lainmuutoksella avattu luotsaustoiminnan osalta aikaisempaa enempää. Kilpailuelementtinä toimivat edelleen ainoastaan linjaluotsauksen salliminen ja erivapautusten myöntäminen, kuten jo aikaisemman lainsäädännön voimassa ollessa.

5.6. Voimassa oleva lainsäädäntö

Luotsaustoiminnan harjoittamisesta Luotsauslaissa 2003 säädetään :

4 §

Luotsaustoiminnan harjoittaminen

Luotsausliikelaitoksen on tarjottava tässä laissa tarkoitettuja luotsauspalveluja Suomen vesialueella ja Saimaan kanavan vuokra-alueella niillä väylillä, joilla luotsia on käytettävä 5 §:n mukaan.

Sen estämättä, mitä tässä laissa säädetään luotsauksesta, satama-alueella alusten ohjailuun liittyvää toimintaa, jossa henkilö toimii aluksen päällikön neuvonantajana sekä vesialueen ja merenkulun asiantuntijana, saavat harjoittaa myös satamahallinnon tehtävään hyväksymät henkilöt. (lihav. tässä)

Luotsinkäyttövelvollisuudesta säädetään lain 5 §:ssä ja tarkemmin lakiin liittyvässä luotsausasetuksessa 982 /2003.

Liikelaitoksen perustamisesta ja toiminnasta säädetään luotsausliikelaitoslaissa:

1 §

Hallinnollinen asema

«Luotsausliikelaitos» on liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla toimiva valtion liikelaitos. Luotsausliikelaitokseen sovelletaan lakia valtion liikelaitoksista ([1185/2002](#)), jollei tässä laissa toisin säädetä.

2 §

Luotsausliikelaitoksen toimiala ja tehtävät

Luotsausliikelaitoksen toimialana on vesiliikenteen turvallisuutta ja toimintaedellytyksiä tukevat palvelut ja niiden kehittäminen ensisijaisesti luotsauspalvelujen ja niihin liittyvien muiden palvelujen ja tuotteiden avulla.

Luotsausliikelaitoksen tehtävänä on huolehtia luotsauslain ([940/2003](#)) mukaisten luotsauspalvelujen tarjonnasta sekä muista luotsauslaissa säädettyistä luotsaukseen liittyvistä tehtävistä ja velvollisuuksista luotsauslaissa määritellyillä vesialueilla.

«Luotsausliikelaitos» varautuu hoitamaan tehtäviään myös poikkeusoloissa sen mukaan kuin liikenne- ja viestintäministeriö erikseen määrää. (lihav. tässä)

Liikelaitoslainsäädäntö liikelaitoksen nimenomaisen toimialamääräyksen johdosta liittyy luotsauslain mukaiseen luotsaustoimintajärjestelmään Suomessa.

6. Kysymys julkisen vallan käyttämisestä ja luotsauspalvelut sen osana

6.1. Suomen perustuslaki

Valtio, määrätessään ja säätäessään toiminnasta ja keinoista mm yhteiskunnalle tärkeiden etujen turvaamiseksi ja päämäärien toteuttamiseksi, käyttää julkista valtaa. Myös säädettyjen keinojen käyttäminen on katsottava julkisen vallan käyttämiseksi, joka kuuluu valtiolle. Tätä valtaa käyttää ja edustaa ensi kädessä viranomainen.

Vakiintuneen käsityksen mukaan myös palvelujen tuottaminen, jos ne on säädetty viranomaisen toimivaltaan kuuluviksi, siirtäminen yksityisen suorittavaksi edellyttää perustuslain 124 §:n mukaista menettelyä.

Suomen perustuslain (731/1999) 124 §

Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle

Yksityinen henkilö ei siten voi julkista valtaa käyttää tai suorittaa julkista hallintotehtävää ellei sitä ole sille nimenomaisesti lailla määrätty tai uskottu.

6.2. Lainvalmistelu ja luotsauslainsäädännön muutokset

Keskustelua siitä, mikä luotsaustoiminnan harjoittamisessa olisi julkisen vallan käyttöä on jonkin verran käyty mm luotsauslainsäädännön muutostöiden yhteydessä. Tyypillistä julkisen vallan käyttöä on viranomaisvalvonta, joka lähtökohtaisesti katsotaan kuuluvan viranomaiselle. Suomessa, yleisen pohjoismaisen käsityksen mukaisesti, julkisen vallankäytön piiriin on, yhteiskunnan tarpeet ja erityiset olosuhteet huomioon ottaen, katsottu kuuluvan kuitenkin myös muun luotsaustoiminnan järjestämisen.

Mm oikeusministeriön lausunnossa 16.5.2003 asiaa on käsitelty, tosin ensisijaisesti luotsin suorittaman (varsinaisen) luotsauksen arvioinnissa. Lausunnossa on katsottu, ettei tämä toiminta olisi julkisen vallan käyttämistä, mutta että toiminta siihen liittyvien seikkojen ja velvollisuuksien johdosta olisi sellainen julkinen hallintotehtävä, jota perustuslain 124 §:ssä tarkoitetaan.

Lausunnossa kuitenkin luotsaustoiminnan harjoittaminen näyttää ymmärretyn liian suppeasta näkökulmasta. Luotsaustoiminnan harjoittaminen on toimintaa johon jo edellä kuvatulla tavalla sisältyy muutakin tarkoituksen turvaamiseksi tarpeellista ja välttämätöntä toimintaa kuin pelkästään luotsaustapahtuma aluksella.

Itse edustan jo aikaisemmin todettua käsitystä, että luotsin itsenäiseen toimintaankin virkamiehenä liittyi seikkoja, joilla oli yhtymäkohtia juuri julkisen vallan käyttämiseen (mm oikeus keskeyttää luotsaus, virkavastuulla toteutettavat velvollisuudet). Nämä velvollisuudet luotsilla on edelleenkin kuin myös, että Suomessa luotsaustoiminnan järjestämistä on pidetty julkisen vallan käyttämisenä. Missään tapauksessa ristiriitaa toisaalta perustuslain 124 §:n ja toisaalta luotsausliikelaitoksen perustamisen ja luotsauspalvelujen tuottamisen siirtämisessä MKL:lta sille ei näytä olevan. Lain muutoksella ei ole ollut esitöiden ja lain perustelujen mukaan tarkoitus muuttaa luotsauspalvelujen tuottamisen alkuperäistä luonnetta eikä avata tilannetta varsinaiselle kilpailulle. ”Kilpailuelementti” säilytettiin entisenä (linjaluotsaus, vapautukset).

6.3. Maksut

Luotsauksesta perittävä maksu on ollut julkisoikeudellinen maksu. Myös nykyään liikelaitokselle luotsauksesta perittävät maksut päätetään hallinnollisessa järjestyksessä. Tällä suoritteella on siten edelleen julkisoikeudellinen luonne

6.4. Oikeuskäytäntö

Ratkaisussaan 61:1995 korkein oikeus on ottanut kantaa luotsauspalvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen. Ratkaisu koskee 13.6.1989 tapahtunutta merionnettomuutta (m/s Saronikus) ja siitä johtuvia vastuita. Nämä perustelut ovat keskeisiä ratkaisun elementtejä ja kiinteässä yhteydessä asian lopputulokseen. Perustelut näyttävät siten saavuttaneen oikeusvoimavaikutuksen.

Korkeimman oikeuden perusteluissa todetaan mm:

”Näiden luotsipalvelujen antamiseen valtiolla on **yksinoikeus**. Toimivan luotsilaitoksen ylläpitäminen on siten valtiolle kuuluva tehtävä ja **julkisen vallan käyttämistä**.”

”Valtion tehtävä luotsilaitoksen ylläpitäjänä on järjestää pätevät ja riittävät luotsipalvelut sekä huolehtia niiden jatkuvasta saatavuudesta”.

Ratkaisun johdosta voidaan pitää selvänä, että myös oikeuskäytännössä kysymykset

- valtion yksinoikeudesta (monopoli) luotsipalvelujen antamiseen
- luotsilaitoksen ylläpitäminen on julkisen vallan käyttämistä

on ratkaistu.

6.5. Liikenne- ja viestintäministeriö kanta yksityiseen luotsauspalvelujen tarjontaan

Luotsauslain ylin valvonta kuuluu liikenne- ja viestintäministeriölle. MKL valvoo luotsauslain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista.

Vuonna 2005 vireillä olleen yksityisen luotsauspalveluhankkeen osalta ministeriö on katsonut (13.9.2005), että luotsaustoiminnan avaaminen yksityisille palveluntuottajille edellyttäisi lainsäädännön muutosta ja että Suomessa voimassa oleva lainsäädäntö on säätämishetkellä käsittelyssä olleen EU:n satamapalveludirektiivin mukainen ja että lainsäädäntö ei ole ristiriidassa Komission 13.10.2004 antaman uuden satamapalveludirektiivin kanssa.

Lausuntoon liittyvissä merenkululaitoksen lausunnoissa on myös tultu lopputulokseen, ettei nykyinen lainsäädäntö mahdollista yksityisten luotsauspalvelujen tarjoamista ja tällainen toiminta edellyttäisi lain muuttamista. Tosin asiaan liittyneeseen MKL:n virkamiehen lausuntoon, jonka lopputulema vastaa MKL:n ja ministeriön käsitystä, liittyy viittauksia luotsaustoiminnan kaupalliseen mahdollisuuteen; tämä ajattelu ei vastaa Suomessa voimassa olevaa ja noudatettua järjestelyä ja onkin nähtävä pohdiskeluna de lege ferenda.

Vaikka ministeriön lausunnossa todetaan, ettei lainsäädännössä ole määritelty luotsauspalvelujen tarjoajalta vaadittavia lupia ja muita edellytyksiä, itse näen asian toisin. Luotsauslaissa luotsauspalvelujen tarjonta on rajoitettu vain luotsausliikelaitoksen tehtäväksi ja velvollisuudeksi. Toisaalta liikelaitosta koskevat yksityiskohtaiset määräykset. Asiaa koskevan lainsäädännön kokonaisuuden johdosta mitään todellista ristiriitaa tai puutetta tässä ei näytä olevan.

.

7. Luotsauspalveluja koskeva voimassa oleva lainsäädäntö

Tällä hetkellä voimassa olevien säännösten kokonaisuus, joiden varassa luotsaustoimintaa ja sen järjestämistä on arvioita, on seuraava:

- Luotsauslaki 2003 (HE 39/2003)
- Valtioneuvoston asetus luotsauksesta 982/2003
- Merenkululaitoksen määräykset lain nojalla
- Luotsausliikelaitoslaki
- Valtioneuvoston asetus luotsausliikelaitoksesta 980/2003
- Valtion neuvoston asetus luotsausliikelaitoksen luotsausmaksuista 1208/2003
- Laki merenkululaitoksesta 939/2003
- Valtioneuvoston asetus merenkululaitoksesta 981/2003
- Liikenne- ja viestintäministeriön asetus merenkululaitoksen maksullisista suoritteista

Ilman kokonaisuuden huomioon ottamista ja tuntematta säännösten historiallista kehitystä, sisältöä ja tarkoitusta, voi olla ongelmallista arvioida luotsauslainsäädännön nykytilaa ja erityisesti luotsaustoiminnan järjestämistä voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti.

8. Yksityinen luotsauspalvelujen tarjonta

8.1.

Edellä lausutusta käy ilmi, että yksityinen luotsauspalvelujen tarjonta ei näytä olevan nykyisen luotsauslainsäädännön mukaista.

Luotsauslaissa palvelujen tarjonta on määrätty valtion liikelaitokselle, Luotsausliikelaitokselle. Muuta vaihtoehtoa, linjaluotsauksen, satamaluotsauksen ja erivapauksien lisäksi, ei ole.

Yksittäinen palveluntarjoaja ei voi periä Luotsausliikelaitokselle vahvistettuja luotsausmaksuja.

Yksityisen oikeussubjektin palveluksessa oleva tai itsenäinen henkilö ei ole sellaisessa asemassa, että luotsille kuuluvat tehtävät voitaisiin suorittaa lain edellyttämällä virkavastuulla.

Voitaneen todeta, että yksityinen luotsauspalvelujen tarjonta näyttää olevan ristiriidassa täysin nykyisen luotsausjärjestelmää koskevien määräysten kanssa. Liikenne-viestintäministeriön 2005 ilmaiseman kannan mukaisesti luotsauspalvelujen yksityinen palvelujentarjonta edellyttää ilmeisen laajoja muutoksia lainsäädännössä.

8.2. Muita asiaan liittyviä huomioita

Minulle on kerrottu, että yksityistä luotsauspalvelujen tarjontaa olisi jo tapahtunut ja aluksen avustamista yksityisen palveluntarjoajan toimesta olisi jo siten suoritettu – tosin sellaisen henkilön avustamana ja toimesta, jolla vielä on voimassa MKL:n myöntämä ohjauskirja.

Edellä lausuttuun nähden tällainen toiminta – ohjauskirjan olemassaolosta huolimatta - näyttää olevan täysin ristiriidassa voimassa olevan lainsäädännön kanssa. Toimintaa voitaneen luonnehtia yksityiseksi avustustoiminnaksi aluksen navigoinnissa. Ainakin ensimmäinen vaikutelma on, että valvovan viranomaisen olisi ryhdyttävä toimiin asiassa.

Erityisesti merionnettomuuden sattuessa tällaisissa olosuhteissa – vahinko voi olla tuhoisa ja määrältään suuri – korvausvastuukysymykset näyttävät heti muodostuvan ongelmallisiksi.

Palveluntuottajalle (isännän) vastuu syntyy ilman muuta olipa kysymys luotsauslain mukaisesta toiminnasta tai ei. Yksityisen palveluntarjoajan osalle ei ole säädetty vastuunrajoitusta. Valtiota ja kuntaa koskevien vastuunrajoitusten johdosta lopputulos ei eroa lainmukaisesta luotsaustilanteesta, vaikka palvelun tarjoajalla ei olisi maksukykyä. Avustajan henkilökohtaiseen vastuuseen olosuhteella voi olla myös vaikutusta, varsinkin jos toimintaa pidetään tarkoituksellisena lainsäädännön vastaisena tekona.

Sen sijaan luotsaustoiminnan (laillisuuden) ja lain noudattamisen valvonta tai oikeammin, jos kysymys on sen laiminlyönnistä, saattaa avata mahdollisuuden esittää korvausvaatimuksia tällaisesta vahingosta myös Suomen valtiota kohtaan.

M/ Saronikuksen tapauksessa (ks edellä) kysymys oli valtion vastuusta, joka perustui väitteeseen luotsin työkuoron valvonnan laiminlyönnistä.

Ei ole lainkaan poissuljettua, että tällaisessa yksityisen avustustoiminnan tilanteessa ja valvontaviranomaisen jättäessä (tietoisesti) puuttumatta asiaan, korvausvaatimus vahingosta kohdistetaan (myös) valtioon valvonnan laiminlyönnin perusteella. En ryhdy tässä pohdiskelemaan enemmälti syy-yhteyskysymyksiä ym asiaan liittyvää, mutta totean, että tällä hetkellä saattaa olla kehittymässä tilanne, joka luo uhkaa myös valtioon kohdistuville korvausvaatimuksille alusten ohjailun yhteydessä aiheutuneista vahingoista..

Espoossa 21.8.2007.

Ilmari Haapajoki
AA, VT Espoo