

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMI-
NISTERIÖ

MUISTIO(LUON-
NOS)

Katja Peltola

7.4.2021

VALTIONEUVOSTON ASETUS LUOTSUKSESTA ANNETUN VALTIONEUVOSTON ASETUksen VÄLIAIKAISESTA MUUTTAMISESTA

PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Valtioneuvoston asetusta luotsauksesta (1385/2016) ehdotetaan muutettavaksi väliaikaisesti. Asetukseen ehdotetaan tehtäväksi muutos, jolla pidennetään aiemmin säädettyä väliaikaista mahdollisuutta osoittaa luotsien ja linjaluotsinkirjan haltijoiden väylätuntemuksen säilyminen kokonaan laivasimulaattorissa suoritetuilla harjoitteluilla (ks. 121/2021). Muutoksella on tarkoitus helpottaa alan toimijoiden ja viranomaisten toimintaa covid-19-pandemian aiheuttamissa poikkeuksellisissa tilanteissa sekä edistää laivaliikenteen katkeamattomuutta.

Muutos on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2021 ja olemaan voimassa 30 päivään syyskuuta 2021.

PERUSTELUT

1 Nykytilan arviointi

Alusten velvollisuudesta käyttää luotsia, samoin kuin luotsin ohjauskirjan ja linjaluotsinkirjan myöntämisen, uudistamisen sekä peruuttamisen perusteista säädetään luotsauslaissa (940/2003).

Luotsaus on alusten ohjailuun liittyvää toimintaa, jossa luotsi toimii aluksen päällikön paikallisenä neuvonantajana sekä vesialueen ja merenkulun asiantuntijana. Luotsi huolehtii yhä useammin myös laivan ohjaamisesta laituriin. Luotsilla on oikeus luotsata niillä luotsattaviksi väyliksi määritellyillä yleisillä kulkuväylillä, joihin hän on Liikenne- ja viestintäviraston myöntämällä ohjauskirjalla saanut luotsausoikeuden. Luotsin ohjauskirja myönnetään enintään viideksi vuodeksi, ja se voidaan hakemuksesta uudistaa.

Liikenne- ja viestintävirasto voi hakemuksesta myöntää väylä- ja aluskohtaisen linjaluotsinkirjan aluksen päällikölle tai perämiehelle. Kun aluksen päällikölle tai perämiehelle on myönnetty linjaluotsinkirja, on alus vapautettu luotsinkäyttövelvollisuudesta, ja aluksen päällikkö tai perämies hoitaa luotsauksen. Linjaluotsinkirja myönnetään enintään viideksi vuodeksi, ja se voidaan hakemuksesta uudistaa.

Luotsauslain (940/2003) 12 §:ssä säädetään luotsin ohjauskirjan myöntämisen edellytyksistä. Ohjauskirja voidaan myös uudistaa. Yhtenä ohjauskirjan uudistamisen edellytyksenä on, että luotsi osoittaa ylläpitäneensä ammattitaitoaan ja säilyttäneensä väylätuntemuksensa ja että hänellä on sellainen terveys ja kunto, joka vaaditaan kauppa-aluksessa kansipalveluksessa olvalta. Pykälän 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkemmat säännökset ohjauskirjan myöntämisen ja uudistamisen edellytyksistä sekä ohjauskirjaan merkittävistä tiedoista.

Linjaluotsinkirjan myöntämisen edellytyksistä ja sen uudistamisesta säädetään lain 14 §:ssä. Linjaluotsinkirjan uudistamisen yhtenä edellytyksenä on, että kirjan haltija osoittaa ylläpitäneensä ammattitaitoaan ja säilyttäneensä väylätuntemuksensa. Pykälän 6 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkemmat säännökset ohjauskirjan myöntämisen ja uudistamisen edellytyksistä sekä ohjauskirjaan merkittävistä tiedoista.

Luotsauksesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1385/2016) säädetään tavoista, joilla luotsi tai linjaluotsinkirjan haltija voi osoittaa ylläpitäneensä ammattitaitoaan ja säilyttäneensä väylätuntemuksensa. Luotsauskirjojen uudistamisen vähimmäisvaatimuksena on asetuksessa säädetyn mukaisesti vähintään kaksi luotsaus- tai harjoittelumatkaa vuosittain väylän molempiin suuntiin tai vuosittain yksi luotsausmatka ja yksi laivasimulaattorissa suoritettu matka. Vaatimusten tarkoituksena on varmistaa, että luotsauksen lupakirjan haltijan väylätuntemus säilyy.

Covid-19-epidemian vuoksi laivaliikenne useilla laivareiteillä on ollut merkittävästi tavanomaista hiljaisempaa. Esimerkiksi kesän 2020 aikana noin 300 risteilijävierailua Helsinkiin peruttiin. Risteilijäkäyntien peruuntuminen tarkoitti myös luotsaustehtävien vähenemistä, minkä seurauksena merkittävää osaa luotsien luotsausmatkoista ei ole ollut mahdollista suorittaa. Nämä matkat ovat tärkeässä roolissa luotsien väylätuntemuksen osoittamisessa. Sama ongelma koskee linjaluotsinkirjojen haltijoiden väylätuntemuksen osoittamista. Esimerkiksi Suomen ja Ruotsin sekä Suomen ja Viron välillä liikennöivien matkustaja-alusten reittejä on muutettu tai laivoja on pidetty laiturissa, jolloin matkustaja-alusten kansipäällystön vuosittaisia väylätuntemuksen osoittamiseksi vaadittavia ylläpitoajoja ei ole voitu suorittaa.

Nykysääntelyn mukaan väylätuntemusta ei voida osoittaa kokonaan laivasimulaattorissa suoritettavilla harjoituksilla. Aluskäyntien vähennettyä voimassa olevan lain vaatimat konkreettiset luotsausmatkat ja ylläpitoajot joudutaan suorittamaan esimerkiksi suurilla risteilijöillä tehtävien ajojen sijasta huomattavasti pienemmillä luotsikuttereilla tehtävinä harjoitusmatkoina. Alusten kokoerosta johtuen korvaavat harjoitukset eivät täysin vastaa varsinaisia luotsaustehtäviä. Laivasimulaattorissa tehtävä harjoittelu vastaisi paremmin luotsien ja linjaluotsinkirjojen haltijoiden ammattitaidon ylläpitämiseen tähtääviin päämääriin. Luotsikutterilla tai muulla aluksella suoritettavat ajot, joiden ainoa tarkoitus olisi ylläpitää luotsien ja linjaluotsinkirjan haltijoiden väylätuntemusta, myös merkitsevät ylimääräistä rasitetta ympäristölle.

Luotsauksesta annettuun asetukseen tehtiin alkuvuonna 2021 väliaikainen muutos (121/2021), jolla mahdollistettiin ammattitaidon ylläpitämisen ja väylätuntemuksen säilyttämisen osoittaminen väliaikaisesti kokonaan laivasimulaattorissa suoritetuilla harjoitteluilla. Mahdollisuutta simulaatiossa tehtäviin suorituksiin on pidetty alalla tervetulleena ratkaisuna epidemian aiheuttamiin hankaluuksiin. Väliaikaista muutosta on pidetty tärkeänä, jotta luotsaustoiminnan jatkuvuus voidaan turvata.

Asetuksella 121/2021 lisätty 10 a § on väliaikaisesti voimassa 8.2.2021–30.6.2021. Epidemiatilanteen pitkittyessä on tarve jatkaa kyseisen poikkeuksen voimassaoloa väliaikaisesti.

Luotsauksen henkilölupien haltijoiden terveysturvallisuuden ja laivaliikenteen jatkuvuuden turvaamiseksi on tärkeää, että muutos olisi voimassa epidemiatilanteen edellyttämän ajan. Riittävän pitkää aikaa on vaikea ennakoita, sillä epidemiologinen tilanne on ollut alueittain vaihtelevaa. Covid-19-virus on lisäksi kehittänyt muunnoksia, joista ainakin osa vaikuttaa tarttuvan aiempaa virusmuotoa helpommin. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen arvion mukaan epidemian kiihtymisen riski on kasvanut muita virustyyppisiä nopeammin leviävän brittivariantin takia. Huhtikuussa 2021 covid-19-epidemiatilanne vaikuttaa edellyttävän, että ehdotettavat muutokset olisivat voimassa ainakin 30.9.2021 asti.

2 Esityksen vaikutukset

2.1 Merenkulun turvallisuus

Ehdotuksella ei arvioida olevan merkittäviä haitallisia vaikutuksia merenkulun turvallisuudelle. Vuosittaisten luotsaus- ja harjoittelumatkojen tarkoitus on ylläpitää luotsin ohjauskirjan tai linjaluotsinkirjan haltijan ammattitaitoa ja väylätuntemusta. Luotsin ja linjaluotsinkirjan haltijan ammattitaidon kannalta olennaisia taitoja voidaan harjoitella väyläkohtaisesti myös laivasimulaattorissa. Myös nykysääntely mahdollistaa ammattitaidon ylläpitämisen ja väylätuntemuksen osoittamisen osittain laivasimulaattorissa suoritettavilla harjoitteluilla.

Nykyaikaiset laivasimulaattorit ovat kehittyneitä ja niillä voidaan simuloida useita erilaisia laivamalleja ja olosuhteita, kuten esimerkiksi keskimääräistä haastavampia tuuli- ja näkyvyyssolosuhteita. Laivasimulaattorissa voidaan harjoitella myös sellaisissa poikkeuksellisissa tilanteissa toimimista, joita ei välttämättä tavallisesti kohdata luotsaus- ja harjoittelumatkojen aikana. Esimerkiksi tekninen häiriö laivan potkureissa tai navigointilaitteissa ovat tilanteita, joiden harjoittelu laivasimulaattorissa tuovat kokemusta ja rutiinia erilaisiin häiriö- ja poikkeustilanteisiin. Laivasimulaattorissa voidaan siten harjoittaa monipuolisesti luotsauskirjojen kannalta tärkeitä taitoja, jotka edesauttavat turvallista väylänavigointia.

Luotsin ohjauskirja ja linjaluotsinkirja myönnetään lähtökohtaisesti olemaan voimassa kerrallaan viisi vuotta. Luotsauskirjan haltijan uudistaessa lupakirjaansa on hänellä siten jo useiden vuosien kokemus kyseiseltä väylältä, jolloin luotsauskirjan haltija tuntee kyseisen väylän ja hänellä on vankka kokemus aluksen navigoimisesta. Näin ollen luotsaus- tai harjoittelumatkojen korvaaminen laivasimulaattorissa ei olennaisesti heikennä luotsauskirjan haltijan ammattitaitoa.

Ehdotuksen voidaan arvioida jopa edistävän merenkulun turvallisuutta. Nykysääntelyn mukaan luotsien henkilö lupien ylläpitoajot pitäisi suorittaa esimerkiksi luotsikuttereilla, jotka eivät aina vastaa kooltaan varsinaisten luotsattavien alusten kokoa. Laivasimulaattorissa voidaan ylläpitää erilaisten alusten ohjaamiseen liittyviä taitoja.

2.2 Vaikutukset terveysturvallisuuteen

Ehdotuksella arvioidaan olevan terveysturvallisuutta turvaavia vaikutuksia. Laivasimulaattorissa tehtävä harjoittelu on mahdollista suorittaa ilman lähikontaktia toisiin ihmisiin, sillä siinä simulaatioon osallistuva ja simulaatiota valvova henkilö ovat eri tiloissa. Aluksilla suoritettavia harjoittelumatkoja ei voida järjestää ilman lähikontakteja. Ehdotuksella voi olla luotsauksen henkilö lupien haltijoiden ja muiden väylätuntemuksen osoittamiseen osallistuvien henkilöiden terveyttä turvaavia vaikutuksia, kun riski taudille altistumiselle pienenee. Lisäksi lähikontaktien välttämisen mahdollistavat toimenpiteet osaltaan tukevat covid-19-epidemian leviämisen estämistä.

Covid-19-epidemian aikana karttuneen asiantuntijatiedon valossa on ilmeistä, että viruksen leviämisen riski on koholla tilanteissa, joissa henkilö on lähikontaktissa alle 2 metrin etäisyydellä kasvotusten hengitystieinfektion oireista kärsivän kanssa yli 15 minuuttia tai joissa lähikontakti toistuu suljetussa tilassa vuorokauden sisällä niin että lähikontaktin kesto on yhteensä yli 15 minuuttia. Altistumistilanteiden arvioinnissa tulee huomioida myös puitteet eli tilan koko ja ilmanvaihto sekä altistumisen luonne ja kesto. Ahtaat ja suljetut tilat, kuten alusten komentositat, edesauttavat viruksen leviämistä.

2.3 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksella ei arvioida olevan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia viranomaisille. Ehdotuksella ei arvioida olevan kokonaisuudessaan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia myöskään alan toimijoille, varustamoille ja luotsausyhtiölle. Ehdotetun muutoksen myötä koituvien kustannusten arvioidaan olevan alan toimijoille suurin piirtein saman suuruiset, kuin mitä toimijoille aiheutuisi nykytilan mukaisessa tilanteessa, jossa konkreettiset ylläpitoajot joudutaan suorittamaan luotsikutterilla tai vuokratulla aluksella.

2.4 Vaikutukset alan toimijoiden yhdenvertaisuuteen

Perustuslain 6 §:n mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännös kieltää myös välillisen syrjinnän eli sellaiset toimenpiteet, joiden vaikutukset tosiasiallisesti – vaikkakin vain välillisesti – johtaisivat syrjivään lopputulokseen. Suosinta tai jonkin yksilön tai ryhmän asettaminen etuoikeutettuun asemaan on niin ikään kiellettyä, jos se asiallisesti merkitsisi toisiin kohdistuvaa syrjintää.

Ehdotettavalla muutoksella asetukseen puututtaisiin luotsauksen henkilölupien haltijoiden yhdenvertaisuuteen siltä osin, kun henkilölupa voitaisiin uusia tavanomaisesta poikkeavin edellytyksin. Ehdotus on kuitenkin yhdenmukainen perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kanssa. Asetusmuutos on täsmällisesti ja tarkkarajaisesti määritelty koskemaan vain tiettyjä luotsauksen henkilölupia. Ehdotus on myös oikeassa suhteessa sillä tavoiteltuun hyötyyn nähden, sillä poikkeaminen olisi voimassa ainoastaan rajoitetun ajan. Ehdotusta on myös pidettävä hyväksyttävänä, koska ehdotuksen tarkoituksena on turvata merenkulun jatkuvuutta ja sitä kautta Suomen huoltovarmuutta.

Yhdenvertaisuusperusoikeuden ydinalue säilyisi koskemattomana, sillä ehdotuksella ei asetettaisi samassa tilanteessa olevia hakijoita eriarvoiseen asemaan. Ehdotusta sovellettaisiin kaikkiin samassa tilanteessa oleviin hakijoihin. Ehdotus ei lisäksi merkitsisi automaattista poikkeamista konkreettisia ylläpitoajoja koskevasta vaatimuksesta. Sen sijaan väylätuntemuksen osoittaminen voitaisiin tehdä laivasimulaattorissa suoritettavana harjoitteluna, jos konkreettisella väylällä tapahtuvan ylläpitoajon suorittaminen on olennaisesti vaikeutunut covid-19-epidemiasta johtuvista syistä.

Lisäksi on syytä huomioida, että ehdotus ei merkitse helpotusta itse pätevyysvaatimuksiin. Henkilöluvan uudistamista hakevien tulisi edelleen osoittaa väylätuntemuksensa. Ehdotuksen tarkoituksena on ainoastaan väliaikaisesti poiketa tavoista, joilla kyseinen väylätuntemus voidaan osoittaa.

3 Asian valmistelu

Esitystä on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä yhteistyössä Liikenne- ja viestintäviraston kanssa.

Asetusluonnos perustelumuistioineen oli lausuntopalvelu.fi -sivustolla avoimessa lausuntomenettelyssä x.4.2021–x.4.2021 välisenä aikana. Sen lisäksi Ahvenanmaan maakunnalle lähetettiin erillinen lausuntopyyntö.

Lausunnon antoivat:

[*Lausuntopalaute*]

Lausuntoyhteenvedo on ladattavissa Säädosvalmistelu ja kehittämishankkeet valtioneuvostossa -verkkosivulta osoitteessa [*täydennetään*].

Asetusluonnos on tarkoitus lähettää oikeusministeriöön laintarkastukseen.

4 Asetuksen sisältö

Valtioneuvoston asetus luotsauksesta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta.

10 a §. Poikkeukset covid-19-epidemian aikana. Asetukseen ehdotetaan lisättäväksi uusi väliaikainen 10 a §, jossa jatkettaisiin asetuksella 121/2021 lisätyn väliaikaisen 10 a §:n voimassaoloaikaa. Pykälässä säädettäisiin, että 3 §:n 2 momentissa tarkoitettut luotsaus- ja harjoittelumatkat ja 6 §:n 2 momentissa tarkoitettut matkat ja harjoittelumatkat voidaan suorittaa laivasimulaattorissa covid-19-epidemian aikana, kuitenkin viimeistään 30 päivänä syyskuuta 2021. Muutoksella siis mahdollistettaisiin väylätuntemuksen osoittaminen kokonaan laivasimulaattorissa syyskuun 2021 loppuun asti.

Luotsauslain mukaan yhtenä luotsin ohjauskirjan ja linjaluotsinkirjan uudistamisen edellytyksenä on, että hakija osoittaa säilyttäneensä väylätuntemuksensa. Luotsauksesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa säädetään tavoista, joilla luotsi tai linjaluotsinkirjan haltija voi osoittaa säilyttäneensä väylätuntemuksensa. Väylätuntemus on yleensä osoitettava vähintään osittain konkreettisilla väylällä tapahtuvilla ajoilla. Väliaikaisen 10 a §:n myötä konkreettisia väyläajoja ei tarvita, vaan väylätuntemus voidaan osoittaa kokonaan simulaattorissa tehtynä harjoitteluna.

Liikenne- ja viestintävirasto voi hakemuksesta uudistaa luotsin ohjauskirjan ja linjaluotsinkirjan poikkeuksellisesti ilman konkreettisia väyläkohtaisia ylläpitoajoja, jos se on tarpeen covid-19-epidemian aikana. Poikkeaminen tavanomaisista väylätuntemuksen osoittamistavoista on tarpeen, jos covid-19-epidemian aikana normaaleja luotsaus- ja harjoittelumatkoja tai matkoja ja harjoittelumatkoja ei voida väyläkohtaisen liikenteen vähentymisen, terveysturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvien rajoitteiden tai muun covid-19-epidemiaan liittyvän pakottavan syyn vuoksi suorittaa. Väylällä tapahtuvien konkreettisten ylläpitoajojen sijasta hakija voi tällöin osoittaa väylätuntemuksensa laivasimulaattorissa suoritettavilla harjoittelulla.

5 Lainkohdat

Luotsauslaki (940/2003):

12 §:n 4 mom.; 14 §:n 6 mom.

6 Voimaantulo

Asetuksen ehdotetaan tulevan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2021 ja olemaan voimassa 30 päivään syyskuuta 2021.

Covid-19-epidemiatilanne jatkuu edelleen vakavana maailmanlaajuisesti. Luotsien ja linjaluotsinkirjan haltijoiden terveysturvallisuuden sekä laivaliikenteen jatkuvuuden turvaamiseksi on tärkeää, että muutos olisi voimassa epidemiatilanteen edellyttämän ajan.