VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Muistio
Asianumero: VN/10344/2021
Päivämäärä: 15.6.2021

Valtioneuvoston asetus luotsauksesta 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 31 päivään joulukuuta 2021. Aiemman poikkeamisen voimassaoloaika päättyy 30 päivänä kesäkuuta 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 paikallisena 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 olevalta. 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 edelleen jatkuessa on tarve jatkaa kyseisen poikkeuksen voimassaoloaikaa väliaikaisesti.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen 26.5.2021 julkaiseman tilannearvioraportin[1] mukaan Suomessa uusien covid-19-tapausten määrä kääntyi maaliskuun puolenvälin jälkeen selvästi laskuun, ja epidemia rauhoittui. Toukokuun 2021 aikana tapausmäärät ovat kuitenkin pysyneet vakaalla tasolla. Vaikka rokotusten eteneminen ja kausivaihtelu tukevat epidemiatilanteen kohenemista, epidemiatilanne on toukokuussa myös uudelleen heikentynyt osalla alueista. Tartuntojen määrät voivat jälleen kasvaa, kun rajoituksia on osalla alueista jo lievennetty ja jos ihmisten väliset kontaktit kesän lähestyessä lisääntyvät. Herkemmin tarttuvat koronavirusvariantit voivat osaltaan myös lisätä tartuntojen määrää. Lisäksi epidemiatilannetta luonnehtivat suuret alueelliset erot ilmaantuvuuden ollen suurin maan etelä- ja lounaisosissa. Osalla alueista myönteinen kehitys on pysähtynyt, ja osalla alueista paikalliset tartuntarypäät ovat aiheuttaneet alueellisen tilanteen heikentymisen.

Luotsauksen henkilölupien haltijoiden terveysturvallisuuden ja laivaliikenteen jatkuvuuden turvaamiseksi on tärkeää, että muutos olisi voimassa epidemiatilanteen edellyttämän ajan. Riittävän pitkää aikaa on vaikea ennakolta arvioida, sillä epidemiologinen tilanne on ollut alueittain vaihtelevaa. Covid-19-virus on lisäksi kehittänyt muunnoksia, joista ainakin osa vaikuttaa tarttuvan aiempaa virusmuotoa helpommin. Riski epidemian uudelleen kiihtymiselle on siis edelleen olemassa. Toisaalta myös globaalin pandemiatilanteen kehittyminen vaikuttaa Suomenkin merenkulkualan toimintaan. Kansainvälisen laivaliikenteen elpyminen ottaa oman aikansa, mikä vaatii joustoa menettelyihin, jotta yhteiskunnalle elintärkeiden toimintojen jatkuvuus voidaan turvata myös normaaleihin menettelyihin siirtymän aikana. Näin ollen kesäkuun alussa 2021 arvioidaan, että ehdotettavan muutoksen voimassaoloaika on tarpeen ulottaa 31.12.2021 asti.

Esityksen vaikutukset

2. 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 näkyväisyysolosuhteita. 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 harjoitteleminen laivasimulaattorissa tuovat

[1] Covid-19-epidemian hybridistrategian seuranta –tilannearvioraportti 26.5.2021. Luettavissa: https://thl.fi/documents/533963/5860112/COVID-19-epidemian+hybridistrategian+seuranta+%E2%80%93+tilannearvioraportti+26.5.2021.pdf/3b99dc57-7daa-e6d6-f345-a8b1cf5959eb?t=1622098517031.

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 henkilölupien ylläpitoajot pitäisi suorittaa esimerkiksi luotsikuttereilla, jotka eivät aina vastaa kooltaan varsinaisten luotsattavien alusten kokoa. Laivasimulaattorissa voidaan ylläpitää erilaisten alusten ohjaamiseen liittyviä taitoja.

3. 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 henkilölupien 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 komentosillat, edesauttavat viruksen leviämistä.

4. 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.

5. Asian valmistelu

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

Asetusluonnos perustelumuistioineen oli lausuntopalvelu.fi -sivustolla avoimessa lausuntomenettelyssä 8.4.2021–12.4.2021 välisenä aikana. Sen lisäksi Ahvenanmaan maakunnalle lähetettiin erillinen lausuntopyyntö.

Asetusluonnoksen kanssa samassa yhteydessä lausuttavana oli hallituksen esitysluonnos liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan lainsäädäntöön covid-19-taudin jatkumisen vuoksi tehtäviksi väliaikaisiksi muutoksiksi.

Lausunnon antoivat: Finnpilot Pilotage Oy, Kuhmon kaupunki, Liikenne- ja viestintävirasto, Linja-autoliitto ry, Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry, Merimieseläkekassa, Mikkelin kaupunki, Asumisen ja toimintaympäristön alue, Oikeusministeriö, Savonlinnan kaupunki, Suomen kuljetus ja logistiikka SKAL ry, Suomen taksiliitto ry, Suomen Varustamot ry ja VR Yhtymä Oy.

Lisäksi Huoltovarmuuskeskus, Innovaatiorahoituskeskus Business Finland, Kilpailu- ja ku-luttajavirasto, puolustusministeriö, Suomen Huolinta- ja Logistiikkaliitto ry, työ- ja elinkei-noministeriö ja ympäristöministeriö ilmoittivat, ettei niillä ole lausuttavaa asiassa.

Ehdotettavaa asetusmuutosta kannatettiin ja pidettiin tärkeänä. Esimerkiksi Suomen Varustamot ry totesi, että muutokset aluksien reiteissä ja liikennöinnissä sekä luotsaustutkintoihin liittyvien henkilöiden terveysturvallisuuden varmistaminen puolestaan voivat yhä vaikuttaa luotsauksen henkilölupien suorittamiseen ja ylläpitoon. Tarkemmin lausuntoja on käyty läpi lausuntopalautteen yhteen vetävässä lausuntoyhteenvedossa. Lausuntoyhteenveto on ladattavissa Säädösvalmistelu ja kehittämishankkeet valtioneuvostossa -verkkosivulta osoitteessa https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=LVM024:00/2021.

Asetusluonnos on tarkastettu oikeusministeriön laintarkastuksessa.

6. 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 tarkoitetut luotsaus- ja harjoittelumatkat ja 6 §:n 2 momentissa tarkoitetut matkat ja harjoittelumatkat voidaan suorittaa laivasimulaattorissa covid-19-epidemian aikana, kuitenkin viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2021. Muutoksella siis mahdollistettaisiin väylätuntemuksen osoittaminen kokonaan laivasimulaattorissa vuoden 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 harjoitteluina.

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 konkreettisien ylläpitoajojen sijasta hakija voi tällöin osoittaa väylätuntemuksensa laivasimulaattorissa suoritettavilla harjoitteluilla.

7. Lainkohdat

Luotsauslaki (940/2003):

12 §:n 4 mom.; 14 §:n 6 mom.

8. Voimaantulo

Asetuksen ehdotetaan tulevan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2021 ja olemaan voimassa 31 päivään joulukuuta 2021.

Covid-19-epidemiatilanne jatkuu edelleen vakavana maailmanlaajuisesti. Vaikka epidemiatilanne helpottaisi Suomessa kesän 2021 aikana, heijastuu maailmanlaajuinen epidemiatilanne myös merenkulkuun Suomessa. Luotsien ja linjaluotsinkirjan haltijoiden terveysturvallisuuden sekä laivaliikenteen jatkuvuuden turvaamiseksi on tärkeää, että muutos olisi voimassa epidemiatilanteen edellyttämän ajan. Mikäli epidemia tilanne kuitenkin olennaisesti helpottuu ennen asetuksen voimassaoloajan päättymistä, on asetus tarkoitus ehdottaa kumottavaksi.

1.6.2021

Katja Peltola, ylitarkastaja

Liikenne- ja viestintäministeriö