

LIIKENNE- JA VIESTINTÄVALIOKUNNAN MIETINTÖ 18/2010 vp

Hallituksen esitys laeiksi luotsauslain muuttamisesta ja vahingonkorvauslain 3 luvun 7 §:n kumoamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 26 päivänä lokakuuta 2010 lähettänyt liikenne- ja viestintävaliokuntaan valmis-televasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laeiksi luotsauslain muuttamisesta ja vahingonkorvauslain 3 luvun 7 §:n kumoamisesta (HE 214/2010 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- erityisasiantuntija Tero Jokilehto, liikenne- ja viestintäministeriö
- budjettineuvos Esko Tainio, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Marietta Keravuori-Rusanen, oikeusministeriö
- kilpailuasianneuvos Riitta Ryhänen, Kilpailuvirasto

- liikennepäällikkö Valtteri Laine ja johtava lakimies Hannu Makkonen, Liikenteen turvallisuusvirasto
- toimitusjohtaja Matti Pajula, Luotsausliikelaitos
- toimitusjohtaja, merikapteeni Joakim Håkans ja varatuomari Lars Granfors, Baltic Pilot Ltd.
- puheenjohtaja Antti Rautava ja varatuomari Ilmari Haapajoki, Luotsiliitto
- toimitusjohtaja Markku Mylly, Suomen Sataliitto
- toimitusjohtaja Olof Widén, Suomen Varustamot ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Liikennevirasto
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- Suomen Konepäällystöliitto
- Suomen Laivameklariliitto
- Suomen Laivanpäällystöliitto.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi luotsauslakia ja kumottavaksi vahingonkorvauslaista luotsaustoiminnassa noudatettavaa vahingonkorvausvastuuta koskeva 3 luvun 7 §.

Ehdotetut muutokset liittyvät Luotsausliikelaitoksen yhtiöittämiseen, joka on tarkoitus toteuttaa 1 päivästä tammikuuta 2011 alkaen. Yhtiöittäminen edellyttää luotsaustoimintaa

koskevan vahingonkorvausoikeudellisen sääntelyn muuttamista. Luotsauksessa aiheutetun vahingon korvaamisesta ehdotetaan säädettäväksi luotsauslaissa. Samalla ehdotetaan kumottavaksi vahingonkorvauslain 3 luvun 7 §, joka sisältää erityissäännöksen valtion ja kunnan vahingonkorvausvastuusta luotsaustoiminnan yhteydessä. Lisäksi on tarkoitus täsmentää säännök-

siä, jotka koskevat Liikenteen turvallisuusviraston antamia erivapauksia luotsinkäyttövelvollisuudesta, sekä luotsien koulutukseen ja pätevyysiin liittyviä vaatimuksia.

Esityksellä on vaikutuksia valtion vuoden 2011 talousarvioesitykseen.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2011.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Valiokunta on käsitellyt tätä esitystä samanaikaisesti luotsausliikelaitoksen muuttamisesta osakeyhtiöksi annetun hallituksen esityksen HE 130/2010 vp kanssa.

Luotsaustoiminnan harjoittaminen

Valiokunta korostaa, että hallituksen esityksen lähtökohdaksi on säilyttää luotsaus valtion täysin omistaman luotsausyhtiön monopolina. Tähän esitykseen on kirjattu lähinnä liikelaitoksen yhtiöittämiseen liittyvät muutostarpeet. Valiokunta toteaa, että elinkeinovapauteen liittyvät näkökohdat tulevat täysimääräisesti arvioitaviksi vasta siinä vaiheessa, jos luotsaustoiminta järjestetään vapaan elinkeinotoiminnan lähtökohdisti. Tältä osin valiokunta viittaa perustuslaki-valiokunnan lausuntoon (PeVL 12/2010 vp) hallituksen esityksestä laiksi luotsauslain muuttamisesta (HE 251/2009 vp).

Valiokunta pitää välttämättömänä korostaa, että toimintamuodon muutos ja yhtiömuotoiseen toimintaan liittyvät liiketaloudelliset arvot ja päätökset eivät saa vaikuttaa heikentävästi luotsauksen perimmäiseen tarkoitukseen, joka on alusliikenteen turvallisuuden edistäminen sekä alusliikenteestä ympäristölle aiheutuvien haittojen ehkäiseminen. Tämä on otettava huomioon sekä yhtiön toiminnassa että yhtiön omistajaohjauksessa.

Liikenne- ja viestintäministeriön asettama työryhmä selvittää parhaillaan luotsauksen mahdollista avaamista kilpailulle ja tähän liittyviä yhteiskunnallisia ja taloudellisia vaikutuksia. Työryhmän toimikausi päättyy 31.1.2011. Valiokunta pitää työryhmän tehtävää erittäin tärkeänä.

Luotsin vastuu ja velvollisuudet

Valtion liikelaitokseen palvelussuhteessa olevat kuuluvat rikosoikeudellisen virkamieskäsitteen piiriin. Yhtiöittämisen myötä virkavastuun piiriin kuuluvat ainoastaan luotsit luotsauslain 8 §:n mukaisesti. Luotsaustoiminta on määriteltävissä julkisen tehtävän hoitamiseksi, ja tähän liittyvän vastuun korostamiseksi valiokunta pitää tärkeänä todeta, että uudistuksessa ei muuteta luotsien virkavastuuta koskevia säännöksiä. Valiokunta ei pidä saamansa selvityksen perusteella tarpeellisenä virkavastuun ulottamista luotsausyhtiön johtoon tai henkilökuntaan, joka ei osallistu varsinaiseen luotsaukseen.

Valiokunta korostaa luotsin itsenäistä vastuuta ja velvollisuutta luotsauksen suorittamisessa. Liikelaitoksen yhtiöittäminen ei saa vaikuttaa tähän luotsien työn itsenäisyyteen heikentävästi.

Esityksellä ei valiokunnan saaman selvityksen mukaan ole tarkoitus muuttaa tai laajentaa luotsin omaa korvausvastuuta, joka määräytyy edelleen vahingonkorvauslain ja merilain säännösten mukaisesti.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan esityksellä ei ole vaikutuksia itse aluksen luotsaukseen, eikä luotsille ole tarkoitus lisätä uusia tehtäväalueita. Tämän täsmentämiseksi valiokunta ehdottaa luotsin vastuuta ja velvollisuuksia koskevan pykälän muuttamista.

Luotsausyhtiön vastuu

Luotsausliikelaitoksen yhtiöittäminen edellyttää luotsaustoimintaa koskevan voimassa olevan vahingonkorvausoikeudellisen sääntelyn muuttamista. Luotsauksessa aiheutetun vahingon korvaamisesta ehdotetaan säädettäväksi luotsauslaissa. Samalla ehdotetaan kumottavaksi vahingonkorvauslain 3 luvun 7 §, joka sisältää erityissäännöksen valtion ja kunnan vahingonkorvausvastuusta luotsaustoiminnan yhteydessä.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan perustuslain 124 §:n kannalta ei voida pitää asianmukaisena sääntelyä, jossa julkista hallintotehtävää hoitava organisaatio, esimerkiksi luotsausyhtiö, ei olisi lainkaan korvausvastuussa tehtävää hoidettaessa aiheutetuista vahingoista. Tilanteessa, jossa luotsauksen harjoittaja on osakeyhtiö, lähtökohtana olisi ilman uutta sääntelyä se, että luotsausyhtiö olisi vahingonkorvauslain 3 luvun 1 §:n mukaan isännänvastuussa luotsin virheellään tai laiminlyönnillään luotsauksessa aiheuttamasta vahingosta.

Valiokunta hyväksyy hallituksen esityksessä esitetyn kannan, että luotsausyhtiötä ei ole perusteltua asettaa näin laajaan korvausvastuuseen luotsauksessa aiheutetuista vahingoista, ottaen erityisesti huomioon luotsauksen luonne varsinaista merenkulkua avustavana toimintana ja toimintaan liittyvien vahinkoriskien suuruus suhteessa luotsauksesta perittäviin maksuihin. Merilain (674/1994) säännösten perusteella ulkopuolisten vahinkoa kärsineiden asema on lähtökohtaisesti turvattu laivanisännän ensisijaisen isännänvastuun perusteella. Luotsauslain 4 a §:n 3 momentin viittauksella merilakiin on tarkoitus korostaa juuri laivanisännän vastuun ensisijaisuutta suhteessa luotsausyhtiön vastuuseen.

Luotsausyhtiön vastuun rajaaminen luotsauksessa aiheutetuista vahingoista vain tahallisesti tai törkeästi huolimattomuudesta aiheutettuihin vahinkoihin ja korvausvastuun rajaaminen 100 000 euroon on valiokunnan mielestä tässä vaiheessa perusteltua. Suurempi euromäärä saattaisi valiokunnan saaman selvityksen mukaan vaikuttaa erittäin merkittävästi esimerkiksi luot-

sausyhtiön vakuutusmaksujen suuruuteen. Saadun selvityksen mukaan hallituksen esitys on laadittu siten, että nykytila muuttuisi mahdollisimman vähän. Valiokunta toteaa kuitenkin, että tähän esitykseen sisältyvä vahingonkorvausvastuun laajennus aiempaan luotsausliikelaitoksen vastuuvapauteen verrattuna on jo sinänsä periaatteellisesti merkittävä. Valiokunta korostaa myös, että luotsausyhtiön vastuu sen muussa kuin luotsauksessa aiheutetusta vahingosta määräytyisi kaikilta osin vahingonkorvauslain mukaisesti.

Liikenne- ja viestintäministeriön luotsauksen avaamista kilpailulle selvittävä työryhmä käsittelee valiokunnan saaman tiedon mukaan myös vahingonkorvausvastuuseen liittyviä kysymyksiä.

Asiantuntijakuulemisessa on esitetty, että merilain 7 luvun 1 §:n 1 momentti ei sinänsä tunne luotsausyhtiötä vaan että vastuun toissijaisuus toteutuu vain luotsin suhteessa laivanisäntään. Valiokunta hyväksyy ministeriön kannan, että vaikka toissijaisuus ei nimenomaisesti ilmene kyseisen säännöksen sanamuodosta, niin toissijaisuus on pääteltävissä sääntelyn kokonaisuudesta. Valiokunta pitää tärkeänä merilain täsmentämistä tältä osin siinä vaiheessa, kun merilakia seuraavan kerran uudistetaan ja voidaan varmistua, että muutoksella ei olisi ennakoimattomia oikeudellisia vaikutuksia.

Valiokunta ehdottaa jäljempänä mainittavalla tavalla vahingonkorvausta koskevan muutoksen voimaantulon täsmentämistä.

Luotsausmaksu

Valiokunta pitää tärkeänä, että luotsaustoiminnan, kuten muunkin liikennepalvelun, hinnoittelu tukee liikennejärjestelmän toimivuutta ja liikennepoliittisten tavoitteiden toteutumista. Esityksessä ehdotetaan nykyään valtioneuvoston asetuksella säädettävien luotsausmaksujen määräämistä koskevan toimivallan siirtämistä luotsausyhtiön hallitukselle. Ehdotetun 6 §:n 4 momentin mukaan luotsausyhtiön perimien maksujen tulee olla kohtuullisia ottaen huomioon aiheutuneet kustannukset ja kohtuullinen tuotto. Hinnoittelun sääntely vastaa osin Fin-

avia Oyj:n lennonvarmistuspalvelujen hinnoittelun sääntelyä.

Valiokunta toteaa, että monopoliyhtiönä luotsausyhtiö ei toimi kilpailluilla markkinoilla, joissa kilpailu ohjaisi oikean tasoiseen hinnoitteluun. Aluksilla on myös periaatteellinen luotsinkäyttövelvollisuus. Valiokunta korostaa, että liikenne- ja viestintäministeriön omistajaohjauksella on erittäin merkittävä tehtävä sen varmistamisessa, että luotsauspalvelujen hinnoittelu pysyy kohtuullisena. Valiokunta korostaa myös lakiehdotuksen 6 §:n 6 momentin säännöstä hinnoittelun julkisuudesta, joka omalta osaltaan takaa hinnoittelun tasapuolisuuden. Valiokunta pitää selvänä, että hinnoittelussa käytettävät mahdolliset alennukset ovat tarjolla samoin ehdoin kaikille laivanisännille.

Valiokunta pitää perusteltuna Saimaan alueen luotsauksen maksun alentamista edelleen. Ehdotuksen mukaan alennettu yksikköhinta olisi enintään kaksi kolmasosaa varsinaisesta merialueilla noudatettavasta yksikköhinnasta. Alennetusta yksikköhinnasta luotsausyhtiölle aiheutuvat tulonmenetykset korvattaisiin ehdotuksen 6 §:n 5 momentin mukaisesti osin tai kokonaan. Tuen todellinen suuruus riippuu käytännössä tähän tarkoitukseen talousarvioon varattavasta määrärahasista.

Asiantuntijakuulemisessa on esitetty, että yhtiön monopoliaseman ja luotsausoimen julkisen tehtävän luonteen vuoksi luotsausmaksua voi pitää perustuslain 81 §:ssä tarkoitetun maksun kaltaisena suorituksena saadusta suoritteesta. Hinnoittelua koskevan sääntelyn arvioinnissa korostuu tällöin maksun suoriteperusteisuus. Valiokunta ehdottaa tältä osin sääntelyn selkeyttämistä.

Yksityiskohtaiset perustelut

6 §. Maksuvelvollisuus ja hinnoittelu. Kiinteä yksikköhintaan perustuva maksu määräytyy 2 momentin mukaan luotsattavan aluksen nettovetoisuuden ja todellisen luotsatun matkan perusteella. Momentin mukaan maksua peritään

myös luotsauspalveluista aiheutuneiden kustannusten kattamiseksi. Tästä saattaa saada sen käsityksen, että luotsausmaksu ei olisi perusteltuaan korvaus suoritteesta.

Luotsausmaksun suoriteperusteisuuden varmistamiseksi valiokunta ehdottaa 2 momentista poistettavaksi viittauksen luotsauspalveluiden kustannusten kattamiseen.

8 §. Luotsin vastuu ja velvollisuudet. Pykälässä nostetaan laintasolle nykykäytäntö, jonka mukaan luotsi merkitsee pyynnöstä harjoittelukirjaan tai vastaavaan tiedon siitä, että henkilö on luotsin opastuksella kulkenut koko väylän. Asiantuntijakuulemisessa ehdotettu pykälämuotoilu on aiheuttanut epäselvyyttä luotsien mahdollisesta opetusvelvollisuudesta. Valiokunta korostaa, että hallituksen esityksen mukaan ehdotetulla muutoksella ei ole tarkoitus muuttaa nykykäytäntöä ja että luotseille ei ole tarkoitus lisätä uutta velvollisuutta varsinaiseen opetustyöhön. Valiokunta ehdottaa pykälän 3 momentin muuttamista paremmin vastaamaan edellä mainittuja periaatteita.

Siirtymäsäännös. Lakiehdotukseen ei sisälly vahingonkorvaussäännöksiin liittyvää siirtymäsäännöstä. Epäselvyyksien välttämiseksi valiokunta ehdottaa uutta siirtymäsäännöstä, jonka mukaan ennen lain voimaantuloa suoritettua luotsauksessa aiheutuneen vahingon korvaamiseen sovellettaisiin ehdotetun lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä, vaikka vahinko olisi ilmennyt vasta lain voimaantulon jälkeen.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella liikenne- ja viestintävaliokunta ehdottaa,

että 2. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana ja

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset).

*Valiokunnan muutosehdotukset***1.****Laki****luotsauslain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan luotsauslain (940/2003) 2 ja 4 §, 5 §:n 4 momentin 2 kohta, 6 ja 8 §, 12 §:n 1 momentin 4 kohta, 14 §:n 2 momentin 2 kohta ja 3 momentin 2 kohta sekä 16 ja 21 §, sellaisina kuin niistä ovat 2, 4, 8 ja 16 § osaksi laissa 645/2010 sekä 5 §:n 4 momentin 2 kohta, 12 §:n 1 momentin 4 kohta, 14 §:n 2 momentin 2 kohta ja 3 momentin 2 kohta sekä 21 § laissa 645/2010, sekä
lisätään lakiin uusi 4 a—4 c § seuraavasti:

2, 4, 4 a, 4 b, 4 c ja 5 §
 (Kuten HE)

6 §

Maksuvelvollisuus ja hinnoittelu

(1 mom. kuten HE)

Tämän lain mukaisista luotsauspalveluista (*poist.*) luotsausyhtiö perii kiinteään yksikköhintaan perustuvan maksun luotsattavalta alukselta. Maksu määräytyy luotsattavan aluksen nettovetoisuuden ja todellisen luotsatun matkan perusteella.

(3—6 mom. kuten HE)

8 §

Luotsin vastuu ja velvollisuudet

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Aluksen luotsauksen suorittamisen jälkeen luotsin on pyynnöstä kirjattava niille kansipäällystön jäsenille, jotka ovat olleet läsnä komentosillalla koko luotsauksen ajan ja jotka ovat osallistuneet aluksen ohjaamiseen tai navigointiin, tätä harjoittelua koskevat tiedot esitettyyn linjaluotsinkirjan saamista varten pidettävään harjoittelukirjaan tai vastaavaan asiakirjaan.

(4 mom. kuten HE)

12, 14, 16 ja 21 §
 (Kuten HE)

(1 mom. kuten HE)

Ennen tämän lain voimaantuloa suoritettussa luotsauksessa aiheutuneen vahingon korvaamiseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä, vaikka vahinko olisi ilmennyt vasta tämän lain voimaantulon jälkeen. (Uusi)

(3—5 mom. kuten HE:n 2—4 mom.)

LiVM 18/2010 vp — HE 214/2010 vp

Helsingissä 17 päivänä marraskuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Martti Korhonen /vas	Pentti Oinonen /ps
jäs.	Mikko Alatalo /kesk	Markku Pakkanen /kesk
	Leena Harkimo /kok	Tero Rönni /sd
	Kalle Jokinen /kok	Ilkka Viljanen /kok
	Risto Kuisma /sd	Anne-Mari Virolainen /kok
	Lauri Kähkönen /sd	vjäs. Sari Palm /kd.
	Mats Nylund /r	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kaj Laine.

VASTALAUSE

Perustelut

Hallituksen esityksen ehdotetut muutokset liittyvät luotsausliikelain yhtiöittämiseen. Esitimme jo siinä yhteydessä, että luotsauksen muuttamisella, osakeyhtiöksi ei ole riittävän hyviä perusteita. Luotsauksen perimmäiset tarkoitukset ovat alusliikenteen turvallisuuden edistäminen, ympäristönsuojelu ja ympäristövahinkojen estäminen. Luotsaus on osa yhteiskunnan peruspalveluja ja osa suomalaista perusinfrastruktuuria. Näiden periaatteiden valossa hallituksen esitys luotsausliikelain muuttamisesta osakeyhtiöksi ei ole yhteiskunnan edun mukaista.

Esitys on myös monilta muiltakin osin puutteellinen sekä kiireesti valmisteltu, ja se aiheuttaisi ongelmia ja epäselvyyksiä tulevaisuudessa.

Esityksessä ei riittävästi käsitellä, millä perusteilla julkinen hallintotehtävä voidaan antaa osakeyhtiön hoidettavaksi. Ongelmia tuottaa myös virkavastuun sääntely. Esityksessä ei ole pohdittu rikosoikeudellisen virkavastuun soveltamista yksityisoikeudellisen osakeyhtiön työntekijäasemassa olevaan henkilöön. Lisäksi yksittäisen luotsin vastuu näyttäisi muodostuvan paljon ankarammaksi kuin luotsausosakeyhtiön johdon ja hallinnon vastuu.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotukset hylätään.

Helsingissä 17 päivänä marraskuuta 2010

Tero Rönni /sd
Martti Korhonen /vas
Risto Kuisma /sd

Lauri Kähkönen /sd
Pentti Oinonen /ps
Sari Palm /kd.