

LIIKENNE- JA VIESTINTÄVALIOKUNNAN MIETINTÖ 2/2003 vp

Hallituksen esitys laeiksi Varustamoliikelaitoksesta, Luotsausliikelaitoksesta ja Merenkulkulaitoksesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 9 päivänä syyskuuta 2003 lähettänyt liikenne- ja viestintävaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laeiksi Varustamoliikelaitoksesta, Luotsausliikelaitoksesta ja Merenkulkulaitoksesta (HE 38/2003 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Aila Salminen, ylijohtaja Samuli Haapasalo ja neuvotteleva virkamies Esko Pyykkönen, liikenne- ja viestintäministeriö
- pääjohtaja Jukka Hirvelä, johtaja Markku Mylly, johtaja Matti Pajula ja kehitysjohtaja Raimo Tapio, Merenkulkulaitos
- kilpailuasiainneuvos Liisa Lundelin-Nuortio, Kilpailuvirasto
- yrityssuunnittelujohtaja Ilpo Virtanen, Tielikelaitos
- piiripäällikkö Sirkka-Heleena Nyman, Pohjanlahden merenkulkupiiri
- yksikönpäällikkö Kari Lampela, Suomen ympäristökeskus SYKE
- suunnittelujohtaja Tuomo Palokangas, Pohjois-Pohjanmaan liitto

- satamakapteeni Pekka Räsänen, Turun satama
- johtaja Raimo Mansukoski, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto TT
- asiamies Anne Salmi, Henkilöstöunioni HU
- puheenjohtaja Juha Tulimaa, Luotsiliitto
- merenkulun tarkastaja Nils-Erik Larsson, Merenkulkulaitoksen Teknilliset MERTE
- neuvottelupäällikkö Kauko Passi, Palkansääjäjärjestö Pardia
- toiminnanjohtaja Heikki Santala, Suomen Erityisteknisten liitto SETELI
- toiminnanjohtaja Anton Sjöholm ja pääluottamusmies Heino Kovanen, Suomen Konepäällystöliitto
- varatoiminnanjohtaja Antti Palola ja luottamusmies Mikko Seppälä, Suomen Laivanpäällystöliitto
- liittosihteeri Erkki Ukkonen, Suomen Merimies-Unioni ry
- toimitusjohtaja Matti Aura, Suomen Satamaliitto
- sopimussihteeri Reijo Taipale, Valtion ja erityispalvelujen ammattiliitto VAL ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet
— Ahvenanmaan varustamoyhdistys - Ålands Redarförening
— Suomen Varustamoyhdistys.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uudet lait Varustamoliikelaitoksesta, Luotsausliikelaitoksesta ja Merenkululaitoksesta. Näillä laeilla kumotaan Merenkululaitoksesta annettu laki. Esitykseen liittyy erikseen eduskunnalle annettava esitys luotsauslaiksi.

Esityksessä ehdotetaan, että nykyisestä Merenkululaitoksesta siirretään valtion liikelaitoksiksi varustamotoiminnot ja luotsaus. Perustettavaan Varustamoliikelaitokseen siirtyisivät jäänmurto ja monitoimimurtajien kaupallinen toiminta, raskaiden väylälusten operointi, eräiden merenmittaus- ja tutkimusalusten hoito sekä yhteysalusliikenne erillisenä tulosityksikkönä. Perustettavaan Luotsausliikelaitokseen siirtyisivät alusten luotsaukset. Merenkululaitos toimisi edelleen talvimerenkulun avustamisesta, väylänpidosta, merikartoituksesta, meriliikenteen ohjauksesta ja luotsauksesta, yhteysalusliikennepalveluista sekä alusturvallisuudesta ja merenkulun tuki- ja tietopalveluista vastaavana viranomaisena. Se hankkisi valtioneuvoston, liikenne- ja viestintäministeriön ja eduskunnan päätösten mukaiset merenkulun toimintaedellytysten ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi tarvittavat tuotteet ja palvelut perustettavilta liikelaitoksilta ja markkinoiden kehittymisen ja kilpailun avaamisen myötä myös toimialan yrityksil-

tä. Merenkululaitos tuottaisi itse edelleen väylänpidon, merikartoituksen ja meriliikenteen ohjauksen tarvitsemia tuotteita ja palveluja.

Ehdotuksen mukaan Varustamoliikelaitos olisi valtion liikelaitoksista annettun lain mukainen valtion liikelaitos, joka toimisi liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla ja olisi sen ohjauksessa. Varustamoliikelaitoksen toimialana olisi vesiliikennettä palveleva toiminta tuottamalla pääasiassa jäänmurtopalveluja, monitoimialusten erikoispalveluja, väylänhoito- ja öljyntorjuntapalveluja sekä yhteysalusliikennepalveluja. Lisäksi se harjoittaisi alusten hoitopalvelu- ja rahtaustoimintaa.

Myös Luotsausliikelaitos olisi valtion liikelaitoksista annettun lain mukainen valtion liikelaitos, joka vastaisi luotsauspalvelujen tuottamisesta ja joka myös toimisi liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla ja sen ohjauksessa. Luotsausliikelaitoksen toimialana olisivat vesiliikenteen turvallisuutta ja toimintaedellytyksiä tukevat palvelut ja niiden kehittäminen ensisijaisesti luotsauspalvelujen ja niihin liittyvien muiden palvelujen ja tuotteiden avulla.

Esitys liittyy valtion vuoden 2004 talousarvioesitykseen. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2004.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

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

Valiokunta toteaa, että asiantuntijakuulemisen mukaan kaavailtu liikelaitostamismalli on periaatteessa kannatettava, koska se tehostaa toimintaa ja siten antaa mahdollisuuden nykyisilläkin resursseilla kehittyviin palveluihin. Lakiehd-

dotuksissa on otettu huomioon alueellisen kehittämisen näkökulmat, kuten merenkulupiirijaon säilyttäminen ja väylämaksujen ja talvimerenkulun perusteiden säilyminen ennallaan.

Wäylämaksut. Wäylämaksuilla rahoitetaan rannikon kauppamerenkulun wäylänpito ja talvimerenkulun avustaminen. Organisaationmuutoksella talvimerenkulun avustaminen tulee suhteessa wäylämaksuun läpinäkyväksi. Tämä johtuu siitä, että ostettaessa jäänmurtopalvelut myös poistot ja korot tulevat maksettaviksi palvelumaksujen yhteydessä. Nykyisin sekä wäy-

länpidon että jäänmurron poistot ja korot sisältyvät väylämaksuun. Väylämaksutulojen kohdistaminen tulee siten läpinäkyvämmäksi, kun investointien poistot ja korot ovat palvelujen hinnoissa jäänmurrossa ja väylämaksupalveluissa.

Hallituksen ilmoittaman kannan mukaan väylämaksua on mahdollista alentaa, mikäli väylämaksun kustannusvastaavuus nousee pysyväisluontoisesti. Valiokunta pitää hyvänä Merenkululaitoksen ehdotusta työryhmän asettamisesta mm. tämän kysymyksen selvittämiseksi. Valiokunta korostaa, että väylämaksujen tulisi kohdella kaikkia satamia tasapuolisesti.

Valiokunta kiinnittää huomiota liikenne- ja viestintäministeriön selvitykseen MINS 1/2002 vp väylämaksuista, jossa ministeriö on kirjeessään 11.2.2003 katsonut, että jääluokkaepäselvyyksien vuoksi perimättä jääneitä väylämaksuja koskevaa selvitystyötä voidaan jatkaa pääpiirteittäin Merenkululaitoksen esittämällä tavalla. Ministeriö on edelleen pitänyt jälkiperintöjä tärkeinä ja katsonut, että väylämaksulainsäädännön mahdolliset muutostarpeet tulee esittää ministeriölle ensi tilassa selvitystyön edettyä riittävästi. Liikennevaliokunta on pitänyt esitetyjä toimia oikeasuuntaisina. Liikenne- ja viestintävaliokunta korostaa kuitenkin sitä, että epäselvyydet tulee selvittää ennen merenkululaitos uudistuksen toteutumista. Lainsäädännön muutostarpeiden johdosta on myös ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa hyväksyttäväksi lausuman, jossa edellytetään hallituksen valvovan, että väylämaksu-epäselvyydet selvitetään ennen merenkululaitos uudistuksen toteutumista, ja ryhtyvän myös selvitystyössä ilmenevien lainsäädännön muutostarpeiden vaatimiin toimenpiteisiin (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

Turvallisuusvalvonta. Alusturvallisuusyksikön itsenäinen päätäntävalta ja muu riippumattomuus Merenkululaitoksen johtokuntaan ja pääjohtajaan nähden säädettiin vuonna 1997 annetulla merenkululaitoslain muutoksella, koska katsottiin, että yksikön eli merenkulkuosaston päällikön osalta päätöksenteon riippumattomuus ei ollut säädösten toteutettu. Hallituk-

sen esityksen HE 145/1997 vp perusteluissa lueteltiin monenlaisia alusturvallisuuteen liittyviä asioita, joita merenkulkuosasto ratkaisee laitoksen ollessa itse merkittävä laivanisäntä. Kun Varustamoliikelaitos perustetaan ehdotetun mukaisesti, pääosa Merenkululaitoksella olevista laivanisännän tehtävistä siirtyy Varustamoliikelaitokselle, eikä yksikön eriyttämiselle enää hallituksen esityksen mukaan ole entistä perustetta.

Asiantuntijakuulemisissa esitettyjen näkemysten mukaan jo se, että Merenkululaitos toimii aluspalvelujen tilaajana ja samanaikaisesti valvoo alusturvallisuutta myös näiden alusten osalta, aiheuttaisi jääviysongelmia. Liikenne- ja viestintäministeriö on katsonut, että tästä ei aiheudu jääviysongelmia ja että mahdolliset jääviysongelmat olisi kuitenkin normaalin hallinnon tapaan ratkaistava muuten kuin yksiköiden toiminnan eriyttämisellä. Näin ollen aiempi peruste yksiköiden eriyttämiselle poistuu uudistuksen myötä. Ministeriöllä ei ilmoituksensa mukaan myöskään ole resursseja seurata ja valvoa yksikön toimintaa eikä oikeutta ottaa ratkaistavakseen asiaa, joka on säädetty Merenkululaitoksen tehtäväksi.

Valiokunta kiinnittää vakavaa huomiota alusturvallisuuden merkitykseen ja kantaa huolta siitä, että alusturvallisuuden valvonta jatkossakin säilyy korkealla tasolla. Merenkululaitoksen yhtenäisyyden ja sen eri yksiköiden yhteistoiminnan kannalta on kuitenkin katsottu paremmaksi, että kaikki yksiköt ovat samalla tavalla johtokunnan ja pääjohtajan alaisuudessa. Tämä asettaa alusturvallisuuteen liittyviä vaatimuksia johtokunnalle ja pääjohtajalle, mikä on otettava huomioon johtokuntaa nimitettäessä. Valiokunta korostaa, että johtokuntaa nimitettäessä on tämän vuoksi kiinnitettävä huomiota laajan toimintakentän ja alueellisen tuntemuksen lisäksi turvallisuustekijöiden tuntemukseen.

Luotsaus. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Luotsausliikelaitos on ratkaisu, jossa edetään varovasti siirtäen nykyinen palvelutuotanto käytännöllisessä monopoliasemassa liikelaitosmuotoon. Meriturvallisuus varmistuu parhaiten eriyttämällä turvallisuudesta vastaavat viran-

omaistoiminnot ja palvelutuotannosta vastaavat luotsaustoiminnot eri organisaatioihin. Edelleen on pidetty oikeana läpinäkyvyyden lisääntymistä luotsaustoinnassa ja tätä kautta parantuvaa kustannusvastaavuutta. Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota siihen, että eri satamien tasapuolisen kohtelun vuoksi luotsaustointia tulisi tarkastella väylä- ja aluekohtaisesti eikä pelkästään kokonaisuutena kuten nykyään.

Valiokunnan huomiota on kiinnitetty luotsien työaikajärjestelyihin. Luotsaushenkilöstön työaikajärjestely toimii periaatteella viikko työtä, viikko vapaata. Järjestelyä on sekä työnantajan että henkilöstön tahoilla pidetty resurssien käytön ja tehokkuuden kannalta optimaalisena. Mikäli luotsaushenkilöstö siirtyisi suoraan nykyisen työaikalainsäädännön piiriin, edellä mainittu järjestely ei näyttäisi asiantuntijakuulemisen perusteella olevan mahdollinen. Tällä olisi suora vaikutus resurssien määrän tarpeen lisääntymiseen sekä kustannusrakenteeseen. Tällöin ei myöskään enää päästäisi luotsaustoiminnan edellyttämään tehokkuuteen.

Liikenne- ja viestintäministeriön ilmoituksen mukaan asiaa selvittää työryhmä, jossa asianosainen luotsaushenkilöstö on edustettuna. Tarkoituksena on tutkia valtiovarainministeriön kanssa mahdollisuuksia lainsäädäntötoimin, työehtosopimusneuvotteluihin tai muin vastaavin toimin päästä järjestelyyn, joka mahdollistaisi aikaisemman kaltaisen tehokkaan työn organisoimisen ja olisi kustannusvaikutuksiltaan neutraali nykytilaan nähden.

Hallituksen esityksen mukaan Luotsausliikelaitokseen siirtyvien virkasuhteisten henkilöiden virat siirtyvät uudistuksen myötä liikelaitoksen viroiksi. Valiokunta toteaa kuitenkin, että hallituksen esityksen tavoitteena on koko henkilöstön siirtyminen työsopimussuhteeseen, kun asianomaiset työehtosopimukset on solmittu. Tässä yhteydessä valiokunta korostaa, että tarvittavin sopimuksin on varmistettava työn tehokas organisointi kustannusvaikutuksiltaan neutraalilla tavalla ennen kuin kyseinen luotsaushenkilöstö siirretään virkasuhteista työsopimusten varaan.

Yksityiskohtaiset perustelut

1. Laki Varustamoliikelaitoksesta

2 §. *Varustamoliikelaitoksen toimiala ja tehtävät.* Valiokunnan saaman selvityksen mukaan hallituksen esityksen valmistelun loppuvaiheilla lisättiin pykälän ensimmäisen momentin loppuun virke siitä, että valtioneuvosto antaa tarvittaessa määräyksiä liikelaitoksen ulkomaanliiketoiminnan laajuudesta ja riskien hallinnasta. Tällöin säännöksen yksityiskohtaisiin perusteluihin ei kuitenkaan lisätty mainintaa kyseisen lisäyksen soveltamisalasta. Yleissäännös valtioneuvoston valtuudesta tarvittaessa antaa määräyksiä ja ohjeita valtion liikelaitoksen toiminnasta ja taloudesta on valtion liikelaitoksista annetun lain (1185/2002) 8 §:ssä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan valtioneuvostolla on näin ollen jo yleislain valtuutuksen perusteella kattava mahdollisuus antaa liikelaitoksia koskevia tarvittavia määräyksiä. Muutamalta alueelta onkin annettu yleisesti liikelaitoksia koskevia määräyksiä, kuten esimerkiksi kirjanpidosta.

Koska Varustamoliikelaitoksesta annettavaan lakiin otettu säännös on yleislain säännöstä suppeampi, jää nimenomaisten perustelujen puuttuessa epäselväksi, onko tarkoitus rajoittaa yleissäännöstä vai onko kyseessä vain täydentävä säännös. Valiokunta pitää välttämättömänä, että valtioneuvostolla on Varustamoliikelaitoksen osalta sama valvontavalta ja valtuutus antaa määräyksiä kuin muiden valtion liikelaitosten osalta. Epäselvyyden välttämiseksi ja valtioneuvoston yleissäännöksen mukaisten valtuutusten säilyttämiseksi valiokunta ehdottaa momentin viimeistä virkettä poistettavaksi. Valiokunta on tehnyt vastaavan muutoksen momentin muotoiluun.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella liikenne- ja viestintävaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotukset hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisina paitsi 1. lakiehdotuksen 2 §:n 1 mom.

muutettuna (Valiokunnan muutosehdotus) ja

että hyväksytään yksi lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus).

hoito- ja öljyntorjuntapalveluja sekä yhteysalusliikennepalveluja. Lisäksi liikelaitos harjoittaa alusten hoitopalvelu- ja rahtaustoimintaa kotimaassa ja ulkomailla. (Poist.)

— — — — —

Valiokunnan muutosehdotus

2 §

Varustamoliikelayoksen toimiala ja tehtävät

Varustamoliikelayoksen toimialana on Suomessa ja ulkomailla vesiliikennettä palveleva toiminta tuottamalla pääasiassa jäänmurtopalveluja, monitoimialusten erikoispalveluja, väylän-

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että hallitus valvoo, että väylämaksuepäselvyydet selvitetään ennen merenkululaitosuudistuksen toteuttamista, ja ryhtyy myös selvitystyössä ilmenevien lainsäädännön muutostarpeiden vaatimiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 9 päivänä lokakuuta 2003

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Markku Laukkanen /kesk
vpj. Matti Kangas /vas
jäs. Leena Harkimo /kok
Saara Karhu /sd
Marjukka Karttunen /kok
Inkeri Kerola /kesk

Reino Ojala /sd
Erkki Pulliainen /vihr
Lasse Virén /kok
Raimo Vistbacka /ps
vjäs. Reijo Paajanen /kok
Lyly Rajala /kd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mika Boedeker.