

Asia: VN/8452/2021

Hallituksen esitys eduskunnalle alusliikennepalvelulaiksi ja eräiksi muiksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

1. Esitystä alusliikennepalvelulaiksi koskevat yleiset huomiot

Fintraffic kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä eduskunnalle alusliikennepalvelulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Fintraffic on ollut osaltaan mukana lain valmistelussa.

Alusliikennepalvelun ylläpito

Fintraffic pitää hyvänä, että esityksen alusliikennepalvelun ylläpitoa koskevassa 13 §:ssä on huomioitu sähköinen tiedonvaihto ja ilmoittautuminen. Pykälän sääntökohtaisissa perusteluissa todetaan, että säännöksellä varmistettaisiin VTS-palveluntarjoajan tarjoaman palvelun korkea laatu myös viestinnällisesti sekä vahvistetaan mahdollisuus myös sähköiseen viestintään, mikä on digitalisoituvassa maailmassa olennaista. Fintraffic katsoo, että perusteluja olisi hyvä tarkentaa siltä osin, että sähköisessä tiedonvaihdossa ja viestinnässä tulee huomioida kansainvälinen kehitys sekä kansainväliset suositukset ja ohjeet.

VTS-palveluntarjoajan toimintakäsikirja

Fintraffic kiinnittää huomiota esityksen VTS-palveluntarjoajan toimintakäsikirjaa koskevaan 15 §:n 2 momenttiin. Pykälän 2 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto hyväksyy VTS-palveluntarjoajan toimintakäsikirjan ja siihen tehtävät muutokset. Esityksen sääntökohtaisissa perusteluissa todetaan, että kaikille toimintakäsikirjaan tehtäville muutoksille niiden merkittävydestä riippumatta olisi haettava hyväksyntä Liikenne- ja viestintävirastosta. Fintraffic ehdottaa 15 §:n 2 momenttia ja siihen liittyviä perusteluja täsmennettäväksi siten, että Liikenne- ja viestintävirasto hyväksyisi VTS-palveluntarjoajan toimintakäsikirjan ja siihen tehtävät sisällölliset muutokset. Täsmennys mahdollistaisi pienten editoriaalisten muutosten tekemisen ilman erillistä hyväksyntäprosessia.

Vahingonkorvausvastuun rajoitus

Fintraffic kiinnittää huomiota VTS-palveluntarjoajan vahingonkorvausvastuuseen ja sen rajoittamiseen. Luotsausyhtiön korvausvastuuseen sovelletaan luotsauslakia, merilakia ja vahingonkorvauslakia. VTS-palveluntarjoajan vastuu perustuu vahingonkorvauslakiin.

Sekä luotsaus että alusliikenteen ohjaus ovat luonteeltaan varsinaista merenkulkua avustavaa toimintaa, jossa vastuu aluksen ohjailusta ei siirry neuvoo-antavalle taholle. Vaikka luotsaus ja alusliikenneohjaus ovat molemmat toiminnaltaan neuvonantamista merenkulun turvaamiseksi, vain luotsausyhtiön korvausvastuuta on lailla rajoitettu. Luotsausyhtiön korvausvastuu luotsauksessa aiheutetusta vahingosta on enintään 100 000 euroa vahinkotapahtumaa kohden. Fintraffic katsoo, että VTS-palveluntarjoajan vastuuta tulisi rajoittaa alusliikennepalvelulaissa vastaavasti kuin luotsausyhtiön vastuuta on rajoitettu luotsauslaissa.

2. Alusliikennepalvelulain soveltamisalaa ja määritelmiä koskevat huomiot (ehdotetun lain luku 1)

-

3. Alusliikennepalveluhenkilöstön pätevyksiä ja koulutusta koskevat huomiot (ehdotetun lain luku 4)

-

4. Alusliikennepalveluun liittyviä viranomaistehtäviä koskevat huomiot (ehdotetun lain luku 5)

Väyläviraston tiedonsaanti

Fintraffic kiinnittää huomiota esityksen liikenteenohjauspalvelujen järjestämiseen koskevaan 43 §:n 3 momenttiin. Esityksessä ehdotetaan, että Väylävirastolla on oikeus saada VTS-palveluntarjoajalta veloituksetta kaikki ne tiedot, joilla on vaikutusta tilaamansa VTS-palvelun sisältöön, laatuun, tulevaisuuden suunnitelmiin tai kustannuksiin. VTS-palveluntarjoajan on toimitettava tiedot Väylävirastolle ilman tarpeetonta viivytystä pyynnön saatuaan.

Fintrafficin näkemyksen mukaan on epäselvää, onko lainkohdassa tarkoitettussa tiedonsaannissa kyse viranomaisen laissa säädetystä tiedonsaantioikeudesta vai ns. tilaaja-toimittaja väliseen sopimussuhteeseen liittyvästä oikeudesta saada toimeksiantoa koskevia tietoja.

Viranomaisten tiedonsaantioikeudesta on säädetty laissa liikenteen palveluista (320/2017). Lain 147 §:n mukaan liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajan on liike- ja ammattisalaisuuden estämättä luovutettava viranomaiselle tai muulle laissa säädettyä tehtävää hoitavalle sellaisia tietoja, jotka ovat välttämättömiä sille laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Edelleen tiedonhallintalain tietojen sähköisiä luovutustapoja koskevien 22 § (tekninen rajapinta) ja 23 § (katseluyhteyden avaaminen) nojalla tietoja luovuttavan viranomaisen ja julkista hallintotehtävää hoitavan yksityisen yhteisön on varmistuttava, että vastaanottavalla viranomaisella on tietoihin laissa säädetty tiedonsaantioikeus.

Fintraffic katsoo, että 43 §:n 3 momentissa luetellut tiedot ovat luonteeltaan pikemmin sopimusoikeudelliseen toimeksiantoon liittyviä, jolloin velvollisuudesta antaa tietoja olisi perustellumpaa sopia tilaajan ja toimittajan välisessä sopimuksessa kuin säätää lailla.

Nykytilanteessa Väyläviraston oikeudesta saada tietoja ”hankkimistaan palveluista” ja muusta raportoinnista on sovittu Väyläviraston ja Fintraffic Oy:n välisessä kumppanuussopimuksessa.

5. Muita lakiehdotuksia koskevat huomiot

Julkisen hallintotehtävän siirtäminen

Lailla Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden muuttamisesta osakeyhtiöksi (574/2018, ns. yhtiöittämislaki) siirrettiin Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalvelut kokonaisuudessaan uuden perustettavan valtio-omisteisen osakeyhtiön hoidettavaksi 1.1.2019 alkaen.

Yhtiöittämislain esitöihin (HE 34/2018) sisältyi varsin seikkaperäiset säätämisyjärjestysperustelut, joissa lakiehdotuksia on tarkasteltu perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan säännöksen, perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun henkilötietojen suojan, perustuslain 15 §:n omaisuudensuojan sekä asetuksenantovaltuussäätelyn kannalta. HE 34/2018 mukaan eri liikennemuotojen liikenteenohjaus- ja hallintapalvelutehtävissä kyse on julkisesta hallintotehtävästä (lennonvarmistus s. 103–104; tieliikenne s. 106; meriliikenne s. 107; raideliikenne s. 111).

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Perustuslain lähtökohtana on, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Joissakin tapauksissa, kuten julkisia palvelutehtäviä siirrettäessä, asiasta voidaan kuitenkin säätää tai päättää myös lain nojalla.

Professori Juha Lavapuro on Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 24.5.2018 antamassaan lausunnossaan (<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2018-AK-192435.pdf>) todennut mm. seuraavaa:

”Nähdäkseni alusliikennepalvelulain 8 §:n säännöstä perustamispäätöksestä voitaisiin mahdollisesti tulkita siten, että siinä säädetään asiallisesti liikenneviraston toimivallasta valtuuttaa VTS-palveluntarjoaja ylläpitämään alusliikennepalvelua tietyllä alueella. Lain nojalla tapahtuvassa tehtävien siirtämisessä voi perustuslakivaliokunnan aiemman käytännön mukaan olla esimerkiksi viranomaisen antamasta valtuutuksesta (ks. esim. PeVL 47/2004 vp). Säätely täyttää nähdäkseni PL 124 §:n vaatimukset lain nojalla tapahtuvasta siirtämisestä.

Toisaalta säännöstä voidaan arvioida myös tehtävän antamisena lailla. Alusliikennepalvelulain 8 § velvoittaa liikenneviraston perustamaan alusliikennepalvelun tietylle alueella ja osana tätä perustamista virasto myös veloitetaan vahvistamaan VTS-palveluntarjoaja.”

Nyt lausuttavana olevan lakiehdotuksen 5 § mukaan Liikenne- ja viestintävirasto perustaa alusliikennepalvelun tietyille alueille perustamispäätöksellä. Liikenne- ja viestintävirasto vahvistaa alusliikennepalvelun perustamispäätöksessä mm. alusliikennepalvelua ylläpitävän VTS-palveluntarjoajan, VTS-alueen ja VTS-palveluntarjoajan palvelutason.

Liikenne- ja viestintäviraston määräyksellä vahvistetaan 7 § tarkoitetut VTS-alueiden liikennesäännöt.

Lakiehdotuksen alusliikennepalvelun ylläpitoa koskevan 13 §:n mukaisesti VTS-palveluntarjoajan tulee ylläpitää alusliikennepalvelua VTS-alueellaan tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten, 7 §:ssä tarkoitettujen VTS-alueiden liikennesääntöjen sekä 5 §:ssä tarkoitetun perustamispäätöksen mukaisesti sekä valvoa ja ohjata alusliikennettä VTS-keskuksessa ylläpidettävän VTS-tilannekuvan perusteella. Velvoitteet on lainsäädännössä asetettu suoraan VTS-palveluntarjoajalle.

Lisäksi VTS-palveluntarjoajan tehtäviä on tarkemmin määritelty myös muussa lainsäädännössä, kuten esimerkiksi meripelastuslaissa ja luotsauslaissa.

Fintrafficin käsityksen mukaan 1.1.2019 voimaantulleen yhtiöttämislain kirjaukset ja sen esitöissä esitetyt perustelut sekä Lavapuron yhtiöttämislain valmistelun yhteydessä antama lausunto (<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2018-AK-192435.pdf>) tukisivat näkemystä siitä, että alusliikennepalvelutehtävä olisi annettu suoraan lailla tai lain nojalla Liikenne- ja viestintäviraston vahvistamassa perustamispäätöksessä (valtuutus). Fintrafficin näkemyksen mukaan alusliikennepalveluun (alusliikenteen ohjaus ja –hallintapalvelu, kts LipaL 2 §) kuuluvat lakisääteiset tehtävät sekä niihin välittömästi liittyvä tietoaineistojen ja tietovarantojen käsittely ja tiedonhallinta (LipaL 144-149 §) on ollut tarkoitus antaa itsenäisellä toimivaltuudella Fintrafficin hoidettavaksi julkisena hallintotehtävänä.

Tätä näkemystä tukisi myös yhtiöttämislain 6 §, jossa säädetään toiminnan jatkuvuudesta hallintoasioissa. Lainkohdan mukaan Liikenneviraston osakeyhtiölle luovutettuun omaisuuteen ja liiketoimintaan kohdistuvat oikeutta, etua tai velvollisuutta koskevat hallinto- ja hallintolainkäyttöpäätökset ovat voimassa siten, että ne kohdistuvat luovutettavaa omaisuutta ja liiketoimintaa koskevilta osin perustettavaan osakeyhtiöön ilman eri päätöstä.

Tätä taustaa vasten Väyläviraston rooli liikenteenohjauspalvelun järjestäjänä ja tilaajana suhteessa Liikenne- ja viestintäviraston asemaan ja toimivaltaan muodostuu poikkeukselliseksi julkisen hallintotehtävän antamista koskevassa kontekstissa. Lakiehdotuksen 43 §:n mukaan Väylävirasto vastaa liikenteenohjauspalvelujen ja palvelutason riittävyden järjestämisestä. Fintrafficin näkemyksen mukaan Liikenne- ja viestintäviraston toimivalta vahvistaa perustamispäätöksessä VTS-palveluntarjoaja ja Väyläviraston asema liikenteenohjauspalvelujen järjestämisestä vastaavana

toimijana jäävät oikeustoimina toisistaan irralliseksi, kun kyse on lähtökohtaisesti viranomaisen toimivallasta siirtää julkinen hallintotehtävä yksityiselle yhteisölle hoidettavaksi.

Epäselväksi jää myös, mitä tarkoitetaan Väyläviraston ”järjestämismääräyksellä”, etenkin kun yhtiöittämislailla silloisen Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalvelut on muutettu osakeyhtiöksi, eikä Väylävirastolla ole käytännössä tosiasiallisia resursseja järjestää itse liikenteenohjaus- ja hallintapalveluja.

Lakiehdotuksen 5 §:n mukaan Liikenne- ja viestintäviraston perustamispäätöksessä vahvistetaan mm. VTS-alue ja VTS-palveluntarjoajan palvelutaso. Lakiehdotuksen pykäläkohtaisissa perusteluissa on kuitenkin todettu, että ”nähdään kuitenkin tarpeelliseksi, että Väylävirasto palvelun tilaajana vastaisi myös siitä, että se tilaa sellaista palvelua, joka palvelutasoltaan vastaa alueen liikennettä. Lakiehdotus jättää tulkinnanvaraiseksi sen, mikä viranomainen viimekädessä määrittää VTS-alueella vaadittavan palvelutason.

Lisäksi lakiehdotuksen pykäläkohtaisten perustelujen valossa jää epäselväksi, tarkoitetaanko lakiehdotuksessa käytetyillä termeillä ”liikenteenohjauspalvelu” ja ”VTS-palvelu/alusliikennepalvelu” samaa asiaa vai onko niissä kyse sisällöltään erilaisista palvelutehtävistä.

”Liikenteenohjauksella tarkoitettaisiin tässä ajantasaista liikenteen ja liikenne-olosuhteiden seurantaa, liikenteestä tiedottamista sekä liikenteen operatiivista ohjausta mukaan lukien häiriötilanteiden hallinta. Alusliikenteenohjaus on suurelta osin meriliikenteen sujuvuuden hallintaa ja turvallisuuden varmistamista, jossa vastuu aluksen ohjailusta ei siirry alusliikennepalveluohjaajalle vaan kysymys on lähinnä neuvojen ja ohjeiden antamisesta aluksen päällikölle, liikennesääntöjen noudattamisen valvonnasta sekä meriliikenteen asiantuntijana toimimista. Liikenne- ja viestintävirasto valvoo sitä, että alusliikennepalvelun järjestäjä ja VTS-palveluntarjoaja täyttävät sille tässä ja muualla lainsäädännössä asetetut velvoitteet.”

Fintraffin näkemyksen mukaan lainsäädännöstä tulisi selkeästi ilmetä, mikä on julkisen hallintotehtävän sisältö sekä se, millä viranomaisella on toimivalta siirtää julkinen hallintotehtävä ja millä oikeustoimella (perustamispäätös, sopimus) julkinen hallintotehtävä siirretään yksityiselle yhteisölle. Sääntelystä pitäisi käydä ilmi myös julkista hallintotehtävää hoitavan oikeudellinen asema eli se, onko ulkopuoliselle tarkoitettu antaa julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyviä itsenäisiä toimivaltuuksia vai vain viranomaista avustava epäitsenäinen asema. (Keravuori-Rusanen 2008, sivu 406–409; myös <https://www.edilex.fi/artikkelit/19839.pdf>)

Lisäksi Fintraffic korostaa, että lakiluonnoksessa tulisi kautta linjan johdonmukaisesti käyttää yhtenäistä terminologiaa (mm. liikenteenohjauspalvelu, alusliikennepalvelu) tulkinnanvaraisuuksien välttämiseksi.

Toimijoiden välinen roolitus ja vastuunjako erityistilanteissa

Fintraffic on valmistelun yhteydessä tuonut esille eri viranomaisten ja alusliikennepalveluntarjoajan (VTS-palveluntarjoaja) väliseen roolitukseen ja vastuunjakoon liittyviä epäselvyyksiä. Roolituksen ja vastuunjakoon tulkinvaraisuudet liittyvät erityisesti tilanteeseen, jossa Väylävirasto tilaa liikenteenohjauspalvelua ns. Tilaaja-Tuottaja -mallin mukaisesti VTS-palveluntarjoajalta.

1. Itsenäinen vai Väylävirastoa avustava julkinen hallintotehtävä?

Lakiehdotuksen ja sen perustelujen valossa on edelleen epäselvyyttä siinä, hoitaako VTS-palveluntarjoaja julkista hallintotehtävää itsenäisellä toimivaltuudella vai viranomaista (Väylävirasto) avustavana julkisena hallintotehtävänä.

Lakiehdotuksen 5 §:n mukaan Liikenne- ja viestintävirasto vahvistaa alusliikennepalvelun perustamispäätöksessä mm. alusliikennepalvelua ylläpitävän VTS-palveluntarjoajan, VTS-alueen ja VTS-palveluntarjoajan palvelutason. Lavapuro on em. lausunnossaan arvioinut, että perustamispäätös vastaisi tehtävän antamista lailla (valtuutus) tai tarkoittaisi jopa tehtävän antamista suoraan lailla (PL 124 §). Lisäksi VTS-palveluntarjoajan tehtävät on määritelty nyt valmisteilla olevassa lakiehdotuksessa sekä muissa erityislaeissa.

Lakiehdotuksen 11 § 4 momentin mukaan VTS-palveluntarjoajan tehtäviin kuuluu mm. alusliikenteen väliaikainen ohjaaminen erityistilanteissa kuitenkin niin, että päätös on mahdollista tehdä enintään yhden vuorokauden ajaksi. Määräajan jälkeen Liikenne- ja viestintäviraston on tehtävä päätös toimenpiteen keskeyttämisestä tai jatkamisesta ilman aiheetonta viivytystä.

Fintrafficin käsityksen mukaan väliaikaisten päätösten/toimenpiteiden tekemiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä mutta päätöksiä ei olisi pidettävä merkittävänä julkisen vallan käyttönä. Tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun kohdalla vastaavan väliaikaisen päätöksen on arvioitu sisältävän julkisen vallan käyttöä (kts. HE 34/2018, LipaL 137.2 § perustelut).

Fintrafficin käsityksen mukaan julkisen vallan käyttöä sisältävää julkista hallintotehtävää ei lähtökohtaisesti tulisi pitää luonteeltaan viranomaista avustavana hallintotehtävänä, vaan julkista hallintotehtävää hoitavan toimijan tulisi itsenäisellä toimivaltuudella vastata lakisääteisten tehtävien hoitamisesta.

Lakiehdotuksen 43 §:n mukaan vastuu liikenteenohjauspalvelujen järjestämisestä on Väylävirastolla, mikä näyttäytyy Liikenne- ja viestintäviraston perustamispäätökseen ja VTS-palveluntarjoajan lakiin perustuviin tehtäviin nähden erikoislaatuisealta ratkaisulta.

Fintraffic pitäisi sängen erikoisena ratkaisua, jossa VTS-palveluntarjoajan katsottaisiin hoitavan liikenteenohjauspalvelua Väyläviraston toimeksiannosta avustavana julkisena hallintotehtävänä. Tämä johtaa myös tulkinnallisesti hankaliin oikeudellisiin kysymyksiin mm. henkilötietojen ja tietoaaineistojen käsittelyn, tieto- ja kyberturvallisuuden sekä viranomaisten digitaalisten palveluiden järjestämiseen liittyvien vastuiden osalta, joita ei lakiehdotuksessa ei ole tarkemmin arvioitu eikä vastuiden jakautumiseen ole otettu kantaa.

2. Vastuu tietoaaineistoista ja henkilötiedoista

Alusliikennepalvelulaissa on melko hajanaisesti säännelty alusliikennepalvelun tuottamisen yhteydessä kertyvistä tietoaaineistoista ja/tai tietovarannoista. Esimerkiksi VTS-tilannekuvan sisältämiä tietoryhmiä ei ole karkealla tasollakaan eritelty. Tietojen kerääminen ja käsittely perustuu pitkälti käytännössä vakiintuneisiin toimintatapoihin.

Lakiehdotuksessa ei ole tarkasteltu henkilötietojen käsittelyyn liittyviä yksityiskohtia. Henkilötietojen käsittely ei ole korostetussa asemassa alusliikennepalvelun tuottamisessa, mutta henkilötietoja käsitellään jossakin määrin lakisääteisten tehtävien yhteydessä. VTS-tilannekuvaan saattaa sisältyä esim. huvialusten AIS-tunnistetietoja ja kalastusalusten A-luokan tunnistetietoja sekä PEC-numeroita, jotka saattavat olla välillistä henkilötietoa. Meriliikenteen viestiliikenteessä sekä merenkulunturvallisuus- ja hätäradiopalvelussa käsitellään Meri-VHF-järjestelmän puheliikennetallenteita sekä DSC-viestitallenteita, jotka voivat sisältää mm. seuraavia tietoja: veneen yksilötiedot, sijainti, merenkulkua vaarantavan tiedon ilmoittajan nimi, hädässä olevan henkilön nimi, hätäviestin välittävän henkilön nimi, hädässä olevan henkilön terveydentilaa kuvaavat tiedot. VTS-palveluntarjoaja käsittelee myös luotsien tietoja. Lisäksi lakisääteisen tehtävän hoitamisessa käytettävien tietojärjestelmien käyttöoikeuksien hallinta ja lokitietojen kerääminen sisältävät henkilötietojen käsittelyä.

Voimassa oleva lainsäädäntö ja lakiehdotus jättävät avoimeksi, mille taholle tietoaaineistojen/tietovarantojen hallinta ja tietosuojaan liittyvät rekisterinpitäjän vastuut ja tehtävät kuuluvat erityisesti tilanteessa, jossa Väylävirasto tilaa liikenteenohjauspalvelua Liikenne- ja viestintäviraston vahvistamalta VTS-palveluntarjoajalta oman järjestämismvastuunsa toteuttamiseksi.

Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan mukaan rekisterinpitäjällä tarkoitetaan mm. oikeushenkilöä tai viranomaista, ”joka yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot; jos tällaisen käsittelyn tarkoitukset ja keinot määritellään unionin tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä, rekisterinpitäjä tai tämän nimittämistä koskevat erityiset kriteerit voidaan vahvistaa unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti”. Henkilötietojen käsittelijällä tarkoitetaan mm. oikeushenkilöä, ”joka käsittelee henkilötietoja rekisterinpitäjän lukuun”.

Fintrafficin näkemyksen mukaan lakisääteistä tehtävää hoitavalla VTS-palveluntarjoajalla on oikeus ja velvollisuus kerätä, ylläpitää ja säilyttää alusliikennepalvelun yhteydessä muodostuvia tietoaaineistoja/tietovarantoja sekä vastuu henkilötietojen lainmukaisesta käsittelystä. Henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena on alusliikennepalvelulakiin perustuva VTS-palveluntarjoajan lakisääteinen velvollisuus. Tilajana toimivan viranomaisen vallitseva näkemys tietoaaineistojen/tietovarantojen ”omistajuudesta” ja rekisterinpitäjistä on ollut toinen.

Fintraffic korostaa, ettei rekisterinpitäjistä voida tehokkaasti sopia kahden organisaation välisellä sopimuksella, vaan henkilötietojen käsittelyn on perustuttava tietosuoja-asetuksen mukaiseen käsittelyn oikeusperusteeseen. Myös viranomaisen suorittaman henkilötietojen käsittelyn tulee perustua lailliseen oikeusperusteeseen, kuten lakisääteiseen velvoitteeseen. Viime kädessä rekisterinpitäjä tulee arvioida ja määrittellä viranomaisen ja/tai julkista hallintotehtävää hoitavan yksityisen yhteisön tosiasiallisen aseman perusteella.

3. Vastuu tietojen luovuttamisesta

Tiedonkäsittelyn vastuisiin liittyvät epäselvyydet nousevat esiin myös liikenteen palveluista annetun lain 144-149 § valossa. Lainkohdat koskevat liikenteen ohjaus- ja hallintapalveluntarjoajan tiedonhallintaa ja ne koskevat kaikkia liikennemuotoja (tie-, rautatie-, lento- ja alusliikenne). Varsinaisesti luvussa ei kuitenkaan säädetä tietoaaineistoista, tietovarannoista ja tiedonhallinnasta, vaan liikenteenohjaus- ja hallintapalveluntarjoajan lakisääteisestä tiedonsaantioikeudesta ja velvollisuudesta luovuttaa tietoja viranomaisille sekä tietojen avaamisesta ja mahdollisuudesta käyttää tietoja lisäarvopalvelujen tuottamiseksi. Lisäksi merenkulkua koskevissa muissakin laeissa, kuten meripelastuslaissa ja luotsauslaissa on nimenomaisesti säännelty VTS-palveluntarjoajan nimenomaisista tiedonsaantioikeuksista sekä velvollisuudesta luovuttaa tietoja viranomaisille.

Fintrafficin näkemyksen mukaan liikenteenohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajan lakiin perustuvat tiedonsaantioikeudet ja velvollisuudet luovuttaa tietoa tukevat tulkintaa siitä, että kyse on liikenteenohjaus- ja hallintapalveluntarjoajan itse hallinnoimasta tietoaaineistoista, johon sisältyvien tietojen (myös henkilötietojen) luovutuksen lainmukaisuuden arvioinnista liikenteenohjaus- ja hallintapalveluntarjoaja itse vastaa. Tätä näkemystä tukee myös se seikka, ettei alusliikennepalvelun yhteydessä muodostuvia tietoaaineistoja ole liikenteen palveluista annetun lain 234 §:ssä listattu Väyläviraston ylläpitämäksi tietovarannoksi, toisin kuin esimerkiksi rautatiekapasiteetin myöntämistä koskevan tietovarannon osalta on nimenomaisesti säädetty.

Lakiehdotuksen meritilannekuvaa koskevassa 14 §:ssä Väylävirastolle on asetettu alusliikennepalvelun tuottamisen yhteydessä muodostuvaan tietoon liittyvä ”tiedonvälitystehtävä”. Lainkohdassa ei ole täsmennetty, mitä VTS-palveluntarjoajalta tilattavalla meritilannekuvalla tarkoitetaan ja miten se eroaa VTS-tilannekuvan sisältämisestä tiedoista. Lain esitöissä tulisi käydä tarkemmalla tasolla ilmi molempien tilannekuvien sisältö. Lisäksi ehdotettu sanamuoto jättää avoimeksi sen, onko kyse Väyläviraston toimeksiannosta suoritettavasta tietojen ”siirtämisestä” viranomaiselle vai Väyläviraston tiedonsaantioikeuteen perustuvasta tiedon ”luovutuksesta”. Käytännössä lainkohdassa mainituilla viranomaisilla lienee rinnakkainen oikeus saada lakisääteisen

tehtävän hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot joko suoraan VTS-palveluntarjoajalta liikenteenpalveluista annetun lain 147 §:n nojalla tai Väylävirastolta alusliikennepalvelulain 14 §:n nojalla, mikä saattaa herättää hämmennystä.

Lisäksi Fintraffic korostaa, että lakiluonnoksessa tulisi käyttää täsmällisesti ja riittäväällä tarkkuudella kuvattuja määritelmiä sekä johdonmukaisesti käyttää yhtenäistä terminologiaa (mm. VTS-tilannekuva, meritilannekuva) tulkinnanvaraisuuksien välttämiseksi.

4. Vastuu tietojärjestelmien tieto/kyberturvallisuudesta

Tietosuoja-asetuksen 24 artiklan mukaan rekisterinpitäjän on toteutettava tarvittavat tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, joilla voidaan varmistaa ja osoittaa, että käsittelyssä noudatetaan tietosuoja-asetusta. Näitä toimenpiteitä on tarkistettava ja päivitettävä tarvittaessa. Toimenpiteisiin kuuluu, että rekisterinpitäjä panee täytäntöön asianmukaiset tietosuoja koskevat toimintaperiaatteet.

Lakiehdotuksen 17 § koskee tietoturvariskien hallintaa. Lainkohdan mukaan VTS-palveluntarjoajan on huolehdittava käyttämiinsä viestintäverkkoihin ja tietojärjestelmiin kohdistuvien riskien hallinnasta.

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019) on käytetty tietosuoja-asetuksen kansallista liikkumavaraa, joten tiedonhallintalaissa säädetyillä tietoturvaluustoimenpiteillä määritellään tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuja teknisiä ja organisatorisia toimenpiteitä henkilötietojen suojaamiseksi (HE 284/2018 vp, s. 149).

Yleislakina sovellettavan tiedonhallintalain soveltamisalaa koskevan 3 § 4 momentin mukaan lain 4 lukua (tietoturvaluisuus) sekä 22–24 (tietoaineistojen sähköinen luovutustapa) ja 25–27 §:ää sovelletaan yksityisiin henkilöihin tai yhteisöihin taikka muihin kuin viranomaisena toimiviin julkisoikeudellisiin yhteisöihin siltä osin kuin ne hoitavat julkista hallintotehtävää. Yksityisiin henkilöihin ja yhteisöihin sekä muihin kuin viranomaisena toimiviin julkisoikeudellisiin yhteisöihin sovelletaan lisäksi, mitä 4 ja 28 §:ssä säädetään, niiden käyttäessä julkista valtaa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 4 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla tai kun mainittu laki on säädetty erikseen sovellettavaksi niiden toiminnassa. Edelleen yksityisiin yhteisöihin ja muihin kuin viranomaisena toimiviin julkisoikeudellisiin yhteisöihin sovelletaan, mitä tämän lain 19 §:n 2 momentissa sekä 24 a ja 24 b §:ssä säädetään, niiden käyttäessä julkista valtaa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 4 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla.

Näin ollen tiedonhallintalain 4 luvun tietoturvaluutta koskevat vaatimukset sekä lain 22–24 §:ssä määritetyt vaatimukset tietoaineistojen sähköisten luovutusten yhteydessä velvoittavat sekä viranomaista että julkista hallintotehtävää hoitavaa yksityistä yhteisöä.

Laintulkintaan liittyviä ongelmia tulee esiin erityisesti tilanteessa, joissa kyse on viranomaista avustavasta julkisesta hallintotehtävästä, johon liittyy tietovarantojen ja tietojärjestelmien ylläpitoon liittyviä tehtäviä. Vastuun jakautuminen viranomaisen ja avustavaa julkista hallintotehtävää hoitavan yhteisön välillä jää lähtökohtaisesti tarkentamatta tiedonhallintalaissa, joten vastuista tulisi Fintrafficin näkemyksen mukaan säätää erityislaissa.

Lakiehdotuksen 17 §:n mukaan vastuu tietoturvariskien hallinnasta on VTS-palveluntarjoajalla. Tilajana toimivan viranomaisen vallitseva näkemys tietoaineistojen/tietovarantojen ”omistajuudesta” ja tietoturvallisuuteen liittyvistä vastuista on ollut toinen. Tästä johtuen myös vastuu tiedonhallintalain 22-24 §:n mukaisten tietoaineistojen sähköisissä luovutuksissa on ollut käytännössä täsmentymätön, etenkin kun lakiin perustuva velvollisuus VTS-tilannekuvaan sisältyvien tietojen luovuttamiseen/välitykseen on sekä VTS-palveluntarjoajalla että Väylävirastolla.

Aikaisemman lainsäädännön tulkinnanvaraisuudet ovat olleet täysin ymmärrettävää, sillä tietosuojasetusta on sovellettu 25.5.2018 lähtien ja tiedonhallintalaki on tullut voimaan 1.1.2020 lukien. Fintraffic pitää tärkeänä, että nämä uuden lainsäädännön myötä nousseet epätarkkuudet viranomaisten ja julkista hallintotehtävää hoitavien tahojen välisissä tietojen käsittelyssä ja luovutuksissa ratkaistaan, kun eri liikennemuotoja koskevaa lainsäädäntöä uudistetaan.

Fintraffic toivoo, että alusliikennepalvelussa tapahtuvasta tietoaineistojen ja henkilötietojen käsittelystä sekä tiedonhallintaan liittyvistä vastuista säädettäisiin riittävällä tarkkuudella, jotta eri toimijoille (liikenne- ja viestintävirasto, Väylävirasto, Fintraffic) tietosuojasetuksesta ja tiedonhallintalaista johtuvien tehtävien ja vastuiden osalta ei olisi epäselvyyksiä.

Tehtäväkohtaisia huomioita

Merenkulun tietojärjestelmä

Lakiehdotuksen 49 §:n 1 momentin mukaan ”Liikenne- ja viestintäviraston on perustettava ja ylläpidettävä kansallinen merenkulun tiedonhallintajärjestelmä ilmoitusmuodollisuusdirektiivissä ja seurantadirektiivissä mainittujen tietojen keräämiseksi, käsittelemiseksi ja tallentamiseksi”.

Lainkohdan 2 momentin mukaan ”Liikenne- ja viestintävirasto voi järjestää merenkulun tiedonhallintajärjestelmän ylläpidon, toteuttamisen ja operatiivisen käytön itse tai hankkia sen VTS-palveluntarjoajalta”.

Oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa digitaalisen palvelun tarjoaminen ja digitaalisen palvelun sisällön ylläpitotehtävät on katsottu julkiseksi hallintotehtäväksi (KHO 2018:172; Voutilainen, Digitaalisten palvelujen sääntely s. 39-40). Sen sijaan viranomaisen ostopalveluna hankkiman ja viranomaisen lukuun toimivan tietojärjestelmän mahdollista virheellistä toimintaa on arvioitava kuten viranomaisen omaa tietojärjestelmää (MAO 671/2018, 27.12.2018).

Nyt ehdotetusta lainkohdasta tai sen perusteluista ei yksiselitteisesti ilmene, onko lainkohdassa tarkoitettussa "hankinnassa" kyse ostopalveluna suoritettavasta tietojärjestelmän teknisestä ylläpidosta vai julkisena hallintotehtävänä toteutettavasta digitaalisen palvelun järjestämisestä tai digitaalisen palvelun/tietojärjestelmän sisältöä koskevasta ylläpitotehtävästä.

Mikäli kyse on julkisesta hallintotehtävästä, niin lainkohdasta ei ilmene, onko lainsäätäjän tarkoituksen siirtää merenkulun tietojärjestelmän/digitaalisen palvelun järjestämisvastuu VTS-palveluntarjoajalle itsenäisellä toimivaltuudella hoidettavaksi vai onko tehtävässä kyse viranomaista avustavasta julkisesta hallintotehtävästä.

Mikäli kyse on avustavasta julkisesta hallintotehtävästä, niin lakiehdotuksessa tai sen perusteluissa ei ole arvioitu eikä täsmennetty digipalvelulain ja tiedonhallintalain mukaisten vaatimusten ja velvollisuuksien kohdentumista eikä tietoturvallisuuteen liittyvien vastuiden jakautumista viranomaisen ja julkista hallintotehtävää hoitavan tahon välillä. Tiedonhallintalaki ja digipalvelulaki kun velvoittavat suoraan sekä viranomaista että julkista hallintotehtävää hoitavaa yksityistä yhteisöä. Epäselvää on, voiko esimerkiksi vastuu tietoturvasta olla jaettua viranomaisen ja julkista hallintotehtävää hoitavan yksityisen yhteisön kesken ja mikä on julkisen hallintotehtävänä hoitamiseen liittyvän mahdollisen rikosoikeudellisen virkavastuun ulottuvuus. Epäselväksi myös jää, tuleeko merenkulun tietojärjestelmä ja sen sisältämä tietovaranto sisällyttää osaksi viranomaisen/tiedonhallintayksikön (Traficom) tiedonhallintalain 5 §:n mukaista tiedonhallintamallia ja tiedonhallinnan muutosten arviointia.

Fintraffic korostaa myös, ettei lakiehdotuksesta ilmene, mikä taho toimii merenkulun tietojärjestelmässä käsiteltyjen henkilötietojen osalta rekisterinpitäjänä ja mitkä ovat tietosuoja-asetuksen mukaiset henkilötietojen käsittelyyn osallistuvien tahojen roolit.

Sikäli kun yksityinen yhteisö hoitaa itsenäisellä toimivaltuudella julkisena hallintotehtävänä laissa säädettyjä tehtäviä, jotka sisältävät henkilötietojen käsittelyä, niin Fintrafficin käsityksen mukaan henkilötietojen käsittelyperusteena tulisi lähtökohtaisesti käyttää lakisääteistä velvoitetta. Tietosuoja-asetuksen mukaisena rekisterinpitäjänä toimii tällöin julkista hallintotehtävää hoitava yksityinen taho. Mikäli kyse on viranomaista avustavasta julkisesta hallintotehtävästä, niin tietosuoja-asetuksen mukaisesta roolituksesta lienee hyvä säätää tarkemmin erityislainsäädännössä. Mikäli kyse on viranomaisen lukuun tehtävästä toimeksiannosta, niin viranomainen toimii rekisterinpitäjänä ja henkilötietojen käsittelystä tulee sopia tietosuoja-asetuksen 28 artiklan mukaisella sopimuksella.

Tiedonhallinnan sääntelyä ei ole sidottu pelkästään henkilötietojen käsittelyyn, mutta tietosuojasääntely on osa tiedonhallinnan sääntelyä. Rekisterinpitäjän vastuulla on tietosuojasetuksen 24 artiklan mukaan toteuttaa tarvittavat tekniset ja organisatoriset toimenpiteet. Fintrafficin näkemyksen mukaan tietosuojasetuksen mukaisen rekisterinpitäjän vastuuta teknisistä ja organisatorisista toimenpiteistä sekä tiedonhallintalain 4 luvun vastuuta tietoturvallisuudesta tai erityislainsäädäntöön perustuvaa vastuuta tietojärjestelmien tietoturvallisuudesta (kts. lakiehdotuksen 17 § Tietoturvariskien hallinta) ei ole järkevää osoittaa eri tahoille, vaan kokonaisvastuu tietoturvallisuudesta tulisi pystyä kohdentamaan yksiselitteisesti tietoaaineistojen/tietovarannon käsittelystä vastuussa olevalle taholle.

Fintraffic toivoo, että henkilötietojen käsittelyyn, tiedonhallintaan ja digitaalisten palveluiden tarjoamiseen liittyvistä rooleista, tehtävistä ja vastuista säädettäisiin riittävällä tarkkuudella, jotta eri toimijoille laista johtuvien tehtävien ja vastuiden osalta ei olisi epäselvyyksiä.

Käytännössä Fintraffic tällä hetkellä vastaa uudistuvan merenkulun tietojärjestelmän toteuttamisesta ja ylläpidosta sekä tekee parhaillaan mittavaa kehitystyötä uuteen tietojärjestelmään sekä järjestelmän mahdollistamiin lisäpalveluihin ja niiden mahdolliseen kaupallistamiseen myös Suomen rajojen ulkopuolelle. Fintraffic korostaa, että kyse on mittaluokaltaan varsin merkittävästä valtakunnallisesta tietojärjestelmästä, jonka ylläpito ja toteutus on lakiehdotuksessa sidottu VTS-palveluntarjoajan rooliin. Mikäli Fintraffic jossakin vaiheessa menettäisi VTS-palveluntarjoajan statuksen, niin lainsäädännöllinen peruste merenkulun tietojärjestelmän ylläpitämiselle poistuisi.

Fintrafficin näkemyksen mukaan lainvalmistelussa olisi hyvä selvittää myös vaihtoehtoa, jossa merenkulun tietojärjestelmä digitaalisena palveluna siirrettäisiin pysyvästi julkisena hallintotehtävänä nimenomaisesti Fintrafficin hoidettavaksi. Tällöin valtakunnallisen digitaalisen palvelun/tietojärjestelmän ylläpitovastuu ei vaihtuisi, vaikka VTS-palveluntarjoajien joukossa tapahtuisi olennaisia muutoksia.

METO-yhteistyö

Fintrafficin näkemyksen mukaan lakiluonnoksen 14 §:n perusteluissa kuvattu ns. Merellisten Toimijoiden (METO) -yhteistyö ja viranomaisten välinen tietojenvaihto on jo nykyisen, voimassa olevan lainsäädännön perusteella toteutettavissa laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja/tai tiedon luovuttamista koskevien säännösten puitteissa - myös salassa pidettävän tiedon osalta. VTS-palveluntarjoajan oikeudesta saada tietoja viranomaisilta on säädetty liikenteen palveluista annetun lain 144 §:ssä ja velvollisuudesta luovuttaa tietoja viranomaisille lain 147 §:ssä.

Lakiin perustuvista tiedonsaantia ja luovutusta koskevista säännöksistä poikkeava tietojenvaihtoa koskeva järjestely on kuvattu lakiluonnoksen 14 §:n perusteluissa. Perustelujen mukaan

”Väylävirasto alusliikennepalvelun järjestäjänä tilaa meritilannekuvan tuottamisen VTS-palveluntarjoajalta osana liikenteenohjauksen palveluhankintaa. Väylävirasto toimii suoraan METO-viranomaisten kanssa yhteistyössä, jotta se pystyy huomioimaan muiden viranomaisten tarpeet tilauksissaan.”

Fintrafficin näkemyksen mukaan tällainen tavanomaisesta käytännöstä poikkeava järjestely on omiaan hämärtämään eri toimijoiden tietoaaineistojen ja henkilötietojen käsittelyyn sekä tiedon luovuttamiseen liittyviä vastuita.

Mikäli tiedot olisi tulevaisuudessa tarkoitus kerätä usean eri viranomaisen (sis. myös julkista hallintotehtävää hoitavat tahot) yhteisessä käytössä olevaan tietojärjestelmään, niin Fintrafficin näkemyksen mukaan mm. tietoaaineistoista, tietojen käytöstä, tietojärjestelmän ylläpitoon ja tietoturvaan liittyvistä vastuista sekä muista eri viranomaisten vastuista tulisi säätää erikseen laissa.

Ilmoittautumisjärjestelmien ja reititysjärjestelmien noudattamisen seuraaminen ja valvonta

Lakiehdotuksen soveltamisalaa koskevan 3 §:n mukaan lakia sovelletaan myös VTS-palveluntarjoajan suorittamaan, Suomen vesialueen ulkopuolelle perustettujen alusten pakollisten ilmoittautumisjärjestelmien ja reititysjärjestelmien noudattamisen valvontaan. Lakiehdotuksen 12 §:n mukaan VTS-palveluntarjoajan on seurattava VTS-alueeseensa liittyvillä kansainvälisillä merialueilla olevien reititys-järjestelmien ja pakollisten ilmoittautumisjärjestelmien noudattamista.

Sen sijaan lakiehdotuksen 43 § 2 momentin mukaan Väylävirasto vastaa VTS-alueeseen liittyvillä kansainvälisillä merialueilla olevien reititys-järjestelmien ja pakollisten ilmoittautumisjärjestelmien ylläpidon ja noudattamisen valvonnan järjestämisestä. Pykäläkohtaisissa perusteluissa on todettu, että ” ehdotetaan, että velvollisuutta täsmennettäisiin siten, että noudattamisen valvonnan järjestäminen annetaan Väyläviraston tehtäväksi, jotta se voisi tilata valvonnan VTS-palveluntarjoajalta samalla, kun Väylävirasto tilaa VTS-palveluntarjoaja Fintraffic Meriliikenteenohjaus Oy:ltä alusliikennepalvelun. Ehdotetulla momentilla täytäntöön pannaan seurantadirektiivin 5 ja 7 artikkelit.” Julkisen hallintotehtävän siirtämistä ei kuitenkaan ole kirjattu lakiehdotukseen.

Lakiehdotuksen perusteella jää tulkinnanvaraiseksi, onko reititys-järjestelmien ja pakollisten ilmoittautumisjärjestelmien noudattamisen seuraamisessa ja/tai valvonnassa kyse Väyläviraston vai VTS-palveluntarjoajan lakisääteisestä velvollisuudesta. Sikäli kun reititys-järjestelmien ja pakollisten ilmoittautumisjärjestelmien ylläpito ja noudattamisen valvonta kuuluu Väyläviraston tehtäväksi, niin tehtävien siirtäminen yksityisen yhteisön hoidettavaksi julkisena hallintotehtävänä tulisi PL 124 § mukaan tapahtua lailla tai lain nojalla.

Edelleen Fintraffic kehottaa kiinnittämään huomiota siihen, onko lakiehdotuksen mukaisessa toimintamallissa mahdollista päätyä tilanteeseen, jossa VTS-palveluntarjoaja Väyläviraston toimeksiannosta itse valvoisi omaa toimintaansa.

Lisäksi Fintraffic korostaa, että lakiluonnoksessa tulisi kautta linjan johdonmukaisesti käyttää yhtenäistä terminologiaa (mm. noudattamisen seuraaminen, valvonta, liikenteenohjaus, alusliikennepalvelu) tulkinnanvaraisuuksien välttämiseksi.

Talja Sari
Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy