

Asia: VN/27452/2020/

Työryhmän mietintö julkisuuslain ajantasaistamisesta

Yleisperustelut sekä suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Huomionne yleisperusteluista sekä suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys -jaksosta (mietinnön jaksot 2-5 ja 10)?

-

Soveltamisalan laajentamista koskevat ehdotukset

Miten arvioitte vaikutuksia, joita seuraa mietinnössä ehdotetun julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan? Onko mietinnössä jäänyt tältä osin tunnistamatta joitakin erityisiä vaikutuksia, jotka liittyvät organisaationne erityispiirteisiin?

1 Fintraffic konsernin erityisasema ja tehtävät::

Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy (emoyhtiö) on suomalainen liikenteenohjaus- ja hallinnointipalveluja tuottava yhtiö, joka vastaa liikenteen sujuvuudesta ja turvallisuudesta (kts. myös Elintärkeä/kriittinen infrastruktuuri). Fintraffic konserni perustettiin joulukuussa 2018, kun Suomen valtio päätti keskittää eri liikennemuotojen liikenteenohjaustehtävät valtionyhtiön alaisuuteen parantaakseen liikenteenohjauksen digitalisoitumista, tehokkuutta ja turvallisuutta sekä edistääkseen liikennetiedon tiedonhallintaa ja uudelleenkäyttöä yhteiskunnassa. Konserni koostuu valtion 100 % omistamasta emoyhtiöstä sekä emoyhtiön 100 % omistamista tytäryhtiöistä Fintraffic Raide Oy (rautatieliikenteenohjaus), Fintraffic Tie Oy (tieliikenteenohjaus) Fintraffic Meriliikenteenohjaus Oy (meriliikenteenohjaus) ja Fintraffic Lennonvarmistus Oy (lennonvarmistus).

Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy on valtion määräysvallassa oleva erityistehtävayhtiö, jonka tehtävistä ei ole säädetty yhtiökohtaisessa lainsäädännössä. Sen sijaan liikenteenohjaus- ja hallintapalveluntarjoajan tehtävistä on säädetty tarkemmin liikennemuotokohtaisessa lainsäädännössä sekä tietopalveluja koskevassa lainsäädännössä (kts. myös Julkinen hallintotehtävä). Lisäksi Fintraffic konserni hoitaa valtion omistajaohjaukseen perustuen tiettyjä puolustus- ja

turvallisuusviranomaisyhteistyöhön liittyviä tehtäviä sekä hallinnoi ja koordinoi liikenteen toimijoista koostuvassa ns. liikenteen ekosysteemissä tapahtuvaa yhteistyötä.

Fintraffic konserni toimii valtion sidosyksikkönä (in house -toimija), sillä valtio (Väylävirasto, Traficom) tilaa/hankkii liikenteenohjaus- ja hallintapalvelua sekä kansallisia tietopalvelutehtäviä ostopalveluna Fintraffic konsernilta. Näissä tehtävissä 'järjestämisvastuu' on viranomaisella. Fintraffic konserni tuottaa vähäisessä määrin tieliikenteen liikenteenohjaus- ja hallintapalvelua myös kunnille ja kaupungeille. Liikenteen palveluista annetun lain 136 § mahdollistaa liikenteenohjauspalvelun tarjoamisen myös yksityisteillä.

Fintraffic konserni tuottaa liikenteenohjaus- ja hallintapalveluja sekä kansallisia tietopalvelutehtäviä julkisena hallintotehtävänä. Osa julkisista hallintotehtävistä on tulkittu hoidettavan itsenäisellä toimivaltuudella (meri- tie- ja ilmaliikenne), kun julkiseen hallintotehtävään kuuluvien tehtävien sisältö, niiden hoitamiseen liittyvät toimivaltuudet, vastuut ja velvollisuudet on riittävän yksityiskohtaisesti määritelty laissa. Osaa tehtävistä on taas tulkittu hoidettavan viranomaista avustavana julkisena hallintotehtävänä, koska vastuu on nimenomaisesti jätetty viranomaiselle eikä tehtävän sisältöä ole kovin tarkasti määritelty lainsäädännössä (raideliikenne) tai lainsäädännössä on määritetty julkisen hallintotehtävää hoitavan tahon viranomaista avustava asema, kuten lakisääteisissä tietopalveluissa (laki liikenteen palveluista 154, 154 a §, 209-213 §; myös alusliikennepalvelulaki 20 a §).

Lisäksi Fintraffic tuottaa valtion viranomaisen tilaamia palveluita, tavaroita ja urakoita yksityisoikeudellisina toimeksiantoina (in house) sekä harjoittaa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa (liiketoiminta), esimerkiksi tarjoamalla lennonvarmistus- ja koulutuspalveluja muualla kuin Suomessa (erityisesti Eurooppa).

Tämän lisäksi Fintraffic konserni valtion omistajaohjauksen mukaisesti hallinnoi ja koordinoi liikenteen toimijoista koostuvassa ns. liikenteen ekosysteemissä tapahtuvaa yhteistyötä sekä pyrkii kiihdyttämään yksityissektorin datataloutta liikennesektorilla mm. tukemalla tietopalvelujen viennin edistämistä (pro bono).

Edellä kuvattu Fintraffic konsernin tehtävien kirjo sekä niiden luonne ja laajuus julkisena hallintotehtävänä nostaa esiin monia kysymyksiä ja haasteita, kun arvioidaan julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen mahdollisia vaikutuksia.

2 Viranomaisen vai julkista hallintotehtävää hoitavan toimijan asiakirja/tietoaineisto?::

Yksi perustavanlaatuinen kysymys on, pidetäänkö liikenteenohjaus- ja hallintapalvelun tai tietopalvelun yhteydessä syntyvää tietoaineistoa viranomaisen vai julkista hallintotehtävää hoitavan tahon tietoaineistona. Kenellä on oikeus ja velvollisuus disponoida tietoaineistoista ja henkilötiedosta, vastata tietoaineiston tietoturvallisuudesta (tiedonhallintalaki 4 luku) sekä varmistua tietojen luovutuksen sekä sähköisen luovutustavan (tiedonhallintalaki 22-24 §) laillisuudesta?

Lakiluonnoksen 6.1 §:n mukaan ”asiakirjalla tarkoitetaan tässä laissa kirjallisen ja kuvallisen tallenteen lisäksi sellaista käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa muuta tallennetta, joka on luettavissa, kuunneltavissa tai muutoin ymmärrettävissä teknisten tai muunlaisten apuvälineiden avulla”. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että ”esimerkiksi eri alustoilla tai tietovarannoissa olevat merkit voisivat muodostaa asiakirjan, jos ne käyttötarkoituksensa perusteella kuuluvat yhteen. Kyse on siten merkkien loogisesti rajatusta yhteydestä ja niiden muodostamasta tiedosta. Asiakirjan määritelmän kannalta ei olisi eroa, minkälaiselle alustalle ja minkälaisin keinoin siinä oleva tieto on laadittu”. Lain sanamuodosta ja perusteluista lienee tulkittavissa, että myös lakisääteisen tehtävän hoitamisessa syntyvä liikenteen tilannekuva, reaaliaikainen kuvamateriaali (live-kuva) ja puheviestintä sekä muu tietovarantoihin tallennettava tietoaineisto ja raakadata, samoin kuin näistä muodostettavat tallenteet katsottaisiin asiakirjaksi (kts. myös elintärkeä/kriittinen infrastruktuuri).

Lukuun ottamatta lennonvarmistuspalvelua liikenteenohjaus- ja hallintapalveluja koskevassa erityislainsäädännössä (laki liikenteenpalveluista 136 §, alusliikennepalvelulaki 2 ja 16.6 §, raideliikennelaki 108.5 ja 108.7 §) ja sen tulkinnassa on katsottu, että liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden sekä tietopalvelujen (laki liikenteenpalveluista 146, 146 a §, alusliikennepalvelulaki 20 a §) ’järjestämisvastuu’ kuuluu viranomaiselle. Selvityksessä nykyisen julkisuuslain 5.2 §:n kohdalla on todettu, että ”toimeksiantosäätely on merkityksellinen esimerkiksi hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien sosiaali- ja terveystieteiden palvelujen järjestämisessä, josta säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetussa laissa (612/2021). Julkisuuslakia sovelletaan yksityiseen palvelujentuottajaan julkisuuslaissa säädettyjen toimeksiantoa koskevien säännösten perusteella” (selvitys s. 36). Herää kysymys siitä, sovelletaanko samaa logiikkaa yleisemminkin silloin, kun viranomaisen ’järjestämisvastuulla’ oleva liikenteenohjaus- ja hallintatehtävä tai tietopalvelutehtävä on kokonaisuudessaan siirretty muun kuin viranomaisen hoidettavaksi sopimuksella. Jos ja kun tie-, meri- ja raideliikenteen liikenteenohjaus- ja hallintapalvelun ’järjestämisvastuu’ on Väylävirastolla ja tietopalvelujen ’järjestämisvastuu’ Traficomilla, niin ovatko toimeksiannon yhteydessä syntyneet tietoaineistot ja asiakirjat em. viranomaisten disponointivaltaan kuuluvia tietoaineistoja ja asiakirjoja – siitäkkin huolimatta, että kyse on julkisen hallintotehtävän hoitamisesta?

Lakiehdotuksen 5.1 §:n mukaisen viranomaistoiminnan lisäksi julkisuuslaki ulotettaisiin myös yksityisoikeudellisiin toimijoihin siltä osin kuin ne hoitavat perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla ’julkista hallintotehtävää’. Toisaalta lakiehdotuksen 6.3 §:ssä on todettu, että ”viranomaisen laatimana pidetään myös asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta, ja viranomaiselle toimitettuna asiakirjana asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten. Edellä tarkoitettua

toimeksiantoa koskevaa sääntelyä ei kuitenkaan sovelleta lain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin toimijoihin” - toisin sanoen julkista hallintotehtävää hoitaviin tahoihin.

Kuitenkin pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että ”mikäli kyse on ’avustavasta julkisesta hallintotehtävästä’, tiedon antamisesta asiakirjasta, joka on laadittu avustavaa julkista hallintotehtävää suorittaessa taikka annettu toisen viranomaisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten, päättää lain 16 §:n 1 momentin mukaan tehtävän antanut tai avustettava viranomainen (s. 109 §)”.

Edelleen pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että ”jos tietopyyntö kohdistuu asiakirjaan, jonka viranomainen on laatinut tai joka kuuluu viranomaisen käsiteltävänä olevaan asiaan, voi julkista hallintotehtävää hoitava perustellusta syystä siirtää tietopyyntöä koskevan asian lain 17 §:n nojalla sen viranomaisen ratkaistavaksi, joka on laatinut asiakirjan tai jonka käsiteltäväksi asia kokonaisuudessaan kuuluu. Tällainen perusteltu syy voisi olla myös silloin kun esimerkiksi yksityinen palveluntuottaja tuottaa julkisyhteisön ’järjestämisvastuulle’ kuuluvia palveluja, joissa on kyse lähinnä tosiasiallisesta hallintotoiminnasta.”

Fintrafficingin näkemyksen mukaan lakiehdotus jättää avoimeksi sen, mikä taho disponoi ja vastaa julkisen hallintotehtävän yhteydessä syntyvästä ja käsiteltävästä tiedosta, kun kyse on viranomaisen ’järjestämisvastuulle’ kuuluvasta tehtävästä. Samalla jää tulkinvaraiseksi, mikä taho vastaa henkilötietojen käsittelystä rekisterinpitäjänä, mikä taho vastaa tiedonhallintalain mukaisista velvollisuuksista ja tietoturvallisuudesta sekä myös NIS2 direktiivin mukaisesta kyberturvallisuuden hallinnasta (kts. myös Vastuu tietoaaineistoista ja henkilötiedoista, tietojen luovutuksesta sekä tietojärjestelmien tieto/kyberturvallisuudesta).

3 SEUT 107 artikla: julkinen valta ja markkinamekanismi::

Suomessa liikenteenohjaus- ja hallintapalvelua on vakiintuneesti pidetty julkisena hallintotehtävänä, johon ei liity tai liittyä vähäisessä määrin julkisen vallan käyttöä.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 47/2005 vp arvioinut lennonvarmistuspalveluita todeten muun muassa, että niitä on laajasti ymmärrettynä pidettävä julkisina hallintotehtävinä, vaikka hallituksen esityksen (HE 138/2005 vp) mukaan lennonvarmistus on suurelta osin lentoliikenteen sujuvuuden hallintaa, jossa vastuu ilma-aluksen ohjailusta ei siirry lennonjohtajalle, vaan kysymys on lähinnä neuvojen ja ohjeiden antamisesta ilma-aluksen päällikölle sekä ilmailun asiantuntijana toimimisesta. Valiokunta viittasi tehtävien luonteeseen ja totesi, että kyse ei ollut hallintopäätöksistä vaan operatiivisista tehtävistä. Merkitystä annettiin sääntelyn kohteena olevan toiminnan korostetun tekniselle luonteelle. Valiokunnan mukaan kyse oli lähinnä tosiasiallisesta hallintotoiminnasta.

EU perussopimuksen valossa asiaa voitaisiin tarkastella myös toisin. Asiaa on käsitelty Komission tiedonannossa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettusta valtiontuen käsitteestä (2016/C 262/01), [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016XC0719\(05\)&from=FI](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016XC0719(05)&from=FI)

Tiedonannon kohta 2.2 koskee julkisen vallan käyttöä. Perussopimuksen 107 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta, kun valtio toimii julkisen vallan käyttäjänä tai kun julkisyhteisöt toimivat viranomaisen ominaisuudessaan. Yksikön voidaan katsoa toimivan julkisen vallan käyttäjänä, kun kyseessä oleva toiminta kuuluu valtion keskeisiin tehtäviin tai liittyy näihin tehtäviin luonteeltaan, tavoitteeltaan sekä siihen sovellettavilta säännöiltään. Yleisesti ottaen, jos jäsenvaltio (ei) ole päättänyt ottaa käyttöön markkinamekanismeja, eivät toiminnot, jotka luontaisesti ovat osa viranomaisten erioikeuksia ja joiden suorittamisesta valtio vastaa, ole taloudellisia toimintoja. Esimerkkejä tällaisista toiminnoista ovat seuraavat:

b) ilmaliikenteen turvallisuus ja valvonta

c) meriliikenteen valvonta ja turvallisuus

g) julkisiin tarkoituksiin käytettävien tietojen keruu asianomaisille yrityksille kyseisten tietojen ilmoittamiseksi asetetun lakisääteisen velvoitteen perusteella

Lista on esimerkkiluettelo, eikä sisällä nimenomaisesti tieliikenteen ja raideliikenteen liikenteenohjausta. Fintrafficin näkemyksen mukaan toimintojen puuttuminen esimerkkilistasta ei myöskään estäisi laajempaa tulkintaa. Kannanotosta voisi olla luettavissa sellainen kanta, että jos jäsenvaltio on päättänyt ottaa markkinamekanismin käyttöön esimerkiksi liikenteenohjaus- ja hallintapalvelun ja/tai tietopalvelun osalta, niin toiminta menettäisi julkisen vallan käytön luonteen - ja olisi luonteeltaan taloudellista toimintaa.

Tie-, raide- ja meriliikenteen osalta Fintrafficialla ei ole suoraan lainsäädäntöön perustuvaa yksinoikeutta palvelun tuottamiseen. Lähtökohtaisesti ainoastaan Fintraffic konsernilla on käytännössä osaaminen ja resurssit tällä hetkellä tuottaa palvelua Suomessa. Yhtiöittämisen aikaan pitkän aikavälin tavoitteena on ollut liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden kilpailuttaminen (pl. turvallisuuskriittiset erityistehtävät); tarkoituksen on ollut, että ”liikenteen ohjaus- ja hallintapalveluiden tarjoajat tulevat olemaan yritysmuotoisia toimijoita, ja näistä palveluista muodostuu myös markkina (HE 34/2018).”

Ilmaliikenteen osalta Fintraffic Lennonvarmistus Oy toimii yksinoikeudella Valtioneuvoston nimeämänä ilmaliikennepalvelun tarjoajana (ilmailulaki 108 §) Suomen lentotiedotusalueella, lukuun ottamatta Seinäjoen ja Mikkelin lentopaikkojen lentotiedotusvyöhykkeitä kyseisten lentopaikkojen ilmaliikennepalveluelimen palveluaikoina. Lisäksi Fintraffic Lennonvarmistus Oy ilmaliikennepalvelun

tarjoajana ylläpitää, järjestää ja kehittää tarjoamiaan lennonvarmistuspalveluja ilmatilan lohkoissa siviili-ilmailua, valtion ilmailua ja sotilasilmailua varten (ilmailulaki 112 §).

Fintraffic Lennonvarmistus Oy:llä on Traficommin myöntämä lupa tarjota seuraavia puiteasetuksen (EY 549/2004) 2 § mukaisia yksittäisiä lennonvarmistuspalveluja Yhteisön alueella:

Ilmaliikennepalveluun (ATS, Air Traffic Services) sisältyvänä:

- ATC Air Traffic Control service (Lennonjohtopalvelu) alapalveluineen
- FIS Flight Information Service (Lentotiedotuspalvelu) alapalveluineen
- ALRS Alerting Service (Hälytyspalvelu)

sekä

CNS Communication, Navigation and Surveillance Services (Viestintä-, suunnistus- ja valvontapalvelut)

AIS Aeronautical Information Service (Ilmailutiedotuspalvelu)

FPD Flight Procedure Design (Lentomenetelmien suunnittelu)

Komission täytäntöönpanoasetuksen (EU 2019/317) 35 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat päättää, että niiden 21 artiklan mukaisesti perustetuilla maksuvyöhykkeillä tarjottavat lähi- ja lähestymisalueen lennonvarmistuspalvelut, CNS- ja AIS-palvelut tarjotaan joko osin tai kokonaan markkinaehdoin. Tällaisia päätöksiä ei Suomessa kuitenkaan olla tehty.

Sen sijaan lentomenetelmien suunnittelua (FPD) koskevaa lainsäädäntöä on hiljan päivitetty. Tässä yhteydessä perustuslakivaliokunta ei ole ottanut kantaa siihen, olisiko tehtävää pidettävä julkisena hallintotehtävänä. Tällä hetkellä lentomenetelmien suunnittelua tarjoaa Suomessa kaksi hyväksyntätodistuksen saanutta kotimaista toimijaa, joista toinen on Fintraffic Lennonvarmistus Oy. Ilmailulain 110 §:n mukaan ”ilmaliikenteen hallintaa koskevan täytäntöönpanoasetuksen mukaisen hyväksyntätodistuksen saanut lentomenetelmäsuunnittelupalvelujen tarjoaja vastaa lentomenetelmistä. Lentopaikan pitäjä vastaa siitä, että lentopaikalla käytetty lentomenetelmä on hyväksyntätodistuksen saaneen lentomenetelmäsuunnittelupalvelujen tarjoajan suunnittelema”. Nykytilanteessa ei ole aivan selvää, onko markkina lentomenetelmien suunnittelun osalta Suomessa avattu kilpailulle ja onko mahdollista, että myös eurooppalaiset hyväksyntätodistuksen omaavat toimijat voisivat tarjota palveluitaan Suomessa. Lisäksi on epäselvää, onko lentomenetelmien suunnittelussa kyse sellaisesta lennonvarmistuksen alapalvelusta, jota on pidettävä julkisena

hallintotehtävänä, jolloin hallinto-oikeudellinen lainsäädäntö velvoittaa myös koti- ja ulkomaisia lentomenetelmäpalvelun tarjoajia?

Vastavuoroisesti Fintraffic Lennonvarmistus Oy:n on mahdollista tarjota Traficomin vahvistaman hyväksyntätodistuksen mukaisia lennonvarmistuspalveluita muualla Euroopassa sikäli, kun jäsenvaltiot ovat päättäneet avata markkinaansa kilpailulle. Lennonvarmistustoiminnan yhtiöittämisen tarkoituksena on ollut nimenomaan mahdollistaa Fintraffic Lennonvarmistus Oy:n osallistuminen lennonvarmistuspalveluiden kaupallisille markkinoille. Näin ollen Fintraffic Lennonvarmistus Oy:tä ei voitane pitää hankintadirektiivin/datahallintasäädöksen/data-asetuksen mukaisena 'julkisoikeudellisena laitoksena' (a 'body governed by public law'), vaan pikemmin 'julkisena yrityksenä, jolla on kaupallinen luonne (Kts. myös Julkista hallintotehtävää hoitava julkisoikeudellinen laitos vai julkinen yritys). Fintraffic toteaa myös, ettei kaupallisen lennonvarmistustoiminnan yhtiöittäminen omaksi yhtiöksi ole käytännössä järkevää, koska tällöin myös kaupalliselle yhtiölle olisi perustettava ilmailun kansainvälisten sopimusten ja säädösten edellyttämä hallinnollinen rakenne ja prosessit sekä haettava Traficomin hyväksyntätodistus lennonvarmistuspalveluiden tarjoamiseksi.

Sama problematiikka lienee sovellettavissa myös tie-, raide- ja meriliikenteen liikenteenohjaus- ja hallintapalvelun tarjoamiseen. Jos julkista hallintotehtävää koskeva markkina on avattu kilpailulle ja julkinen hallintotehtävä kilpailutetaan hankintalain mukaisesti, niin katsotaanko julkisen hallintotehtävän kokonaisuudessaan olevan luonteeltaan taloudellista toimintaa, joka lakiehdotuksen 5.1 §:n 2 kohdan nojalla kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvana taloudellisena toimintana jäisi kokonaan julkisuuslain soveltamisen ulkopuolelle? Pitäytyminen hankintalain ulosmyyntirajojen sisällä taas säilyttäisi yhtiön in house -aseman, jolloin aitoa kilpailutilannetta ei pääse syntymään markkinoilla, jolloin ilmeisesti toimintaa olisi tarkoitus käsitellä julkisuuslain soveltamisalaan kuuluvana ei-taloudellisena toimintana.

EU lainsäädäntöön perustuvien tietopalvelujen (pl. EMSW) osalta Traficom on laissa velvoitettu hankkimaan tietopalvelut nimenomaisesti Fintrafficilta (emo), joten näiden osalta palvelun tuottaminen lähtökohtaisesti perustuu yksinoikeuteen (hankintalaki 17 §).

4 Julkinen hallintotehtävä::

Fintraffic konserni tuottaa liikenteenohjaus- ja hallintapalveluja sekä kansallisia tietopalvelutehtäviä julkisena hallintotehtävänä.

Operatiivisen ja liikenteen turvallisuuteen liittyvän toiminnan osalta perustuslakivaliokunta on katsonut, että esimerkiksi lennonvarmistustoiminnassa ja luotsaustoiminnan järjestämisessä on kysymys julkisesta hallintotehtävästä, jota on arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta. Sekä lennonvarmistustoiminnassa että luotsaustoiminnassa on kyse liikenteen ohjaamiseen ja

turvallisuuteen liittyvästä toiminnasta, jossa vastuu toiminnasta kuuluu edelleen aluksen päällikölle ja toimintaa ohjaavalla taholla on lähinnä asiantuntijarooli liikenteen sujuvuuden ja turvallisuuden varmistamisessa (PeVL 47/2005 vp, sivu 2). Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että vaikka kyse ei ole tehtävistä, joihin kuuluu hallintopäätösten tekemistä, vaan lähinnä teknisluonteisesta ja operatiivisesta toiminnasta, kyse on silti toiminnasta, jota on pidettävänä julkisena hallintotehtävänä (Ks. esim. PeVL 16/2002 vp ja PeVL 47/2005 vp.). Yhtiöittämissä yhteydessä myös muiden liikennemuotojen liikenteenohjaus- ja hallintapalvelun on katsottu olevan julkista hallintotoimintaa (HE 34/2018: lennonvarmistus s. 103-104; tieliikenne s. 106; meriliikenne s. 107; raideliikenne s. 111). Kts. myös Viranomaisen vai julkista hallintotehtävää hoitavan toimijan asiakirja/tietoaineisto?

Liikenteen palveluista annetun lain 2 §:n määritelmien mukaan liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelulla tarkoitetaan tie-, rautatie-, lento- ja alusliikenteen ohjausta, hallintaa ja varmistusta; palvelulle on ominaista, että se toimii vuorovaikutuksessa liikenteen kanssa ja reagoi muuttuviin liikennetilanteisiin. Yhtiön perustamisen aikaan on todettu, että ”liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoaja on merkittävä liikenteeseen liittyvän tiedon solmupiste. Liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoaja hoitaa lakisääteisiä tehtäviä, joilla pyritään varmistamaan liikenneturvallisuus ja liikenteen hyvä sujuminen” (HE 34/2018).

Liikenteenohjaus- ja hallintapalvelun ytimessä on liikenneturvallisuus ja liikenteen tilannekuvan ylläpitäminen. Kyse on siis erittäin tietointensiivisestä tehtävästä.

A Lennonvarmistus:

Fintraffic Lennonvarmistus Oy toimii yksinoikeudella Valtioneuvoston nimeämänä ilmaliikennepalvelun tarjoajana (ilmailulaki 108 §) Suomen lentotiedotusalueella, lukuun ottamatta Seinäjoen ja Mikkelin lentopaikkojen lentotiedotusvyöhykkeitä kyseisten lentopaikkojen ilmaliikennepalveluelimen palveluaikoina sekä ylläpitää, järjestää ja kehittää tarjoamiaan lennonvarmistuspalveluja ilmatilan lohkoissa siviili-ilmailua, valtion ilmailua ja sotilasilmailua varten (ilmailulaki 112 §). Lennonvarmistus toimintaa säännellään kansainvälisin sopimuksin ja EU säädöksin. (Kts. myös SEUT 107 artikla: julkinen valta ja markkinamekanismi). Julkista hallintotehtävää hoidetaan itsenäisellä toimivaltuudella. Kustannukset veloitetaan ilmatilankäyttäjiltä kansainväliseen sääntelyyn perustuvina en route ja TN -maksuina, joiden kertymistä sekä Traficom että EU Komissio valvovat.

Osana lennonvarmistuspalvelua Fintraffic Lennonvarmistus Oy ylläpitää siviili- ja sotilasilmailun ilmaliikenteen ’tilannekuvaa’ (ml. lentosuunnitelmia koskevat tiedot) sekä tallentaa puheviestintää. Liikenteen palveluista annetun lain 146.2 §:n mukaan Ilmaliikennevirtojen säätelystä (ATFM) säädetään ilmaliikennevirtojen säätelyä koskevista yhteisistä säännöistä annetussa komission asetuksessa (EU) N:o 255/2010. Ilmaliikennevirtojen säätelytoiminnosta (ATFM) säädetään kuitenkin tarkemmin Komission täytäntöönpanoasetuksessa (EU) 2019/123. Asetuksen 7 artiklan mukaan

verkon hallinnoijan eli EUROCONTROLin on kerättävä asetuksessa yksilöidyt tiedot. Asetuksen liitteessä II kohdan 7 mukaan kansallisen lennonvarmistuspalveluntarjoajan (ATS-yksikkö) on toimitettava verkon hallinnoijalle mm. toteutuneita lento-ohjelmia ja lennon sijaintia koskevia tietoja. Kohdan 8 mukaan verkon hallinnoijan ja operatiivisten sidosryhmien on vaihdettava näitä tietoja keskenään.

Fintraffic pitää jokseenkin ongelmallisena tilannetta, jossa kansallisella tasolla lähdetäisiin poikkeamaan kansainvälisestä sääntelystä sikäli, kun ilmaliikenteen tilannekuva, puheviestintä ja muut tietoaineistot muuttuisivat julkisuuslain soveltamisalan laajennuksen johdosta lähtökohtaisesti julkiseksi.

B Tieliikenne:

Liikenteen palveluista annetun lain 137 §:ssä säädetään tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalveluun kuuluvista tehtävistä. Tehtäviin kuuluu 'liikenteen tilannekuva' ylläpitäminen sekä ilmoitus- ja tiedotustehtäviä. Tietoa koostetaan hyödyntämällä mm. erilaisia tienvarsilaitteita ja tunneliteknologiaa.

Tehtäviin kuuluu myös lain 137.2 §:ssä määriteltyjä liikenteen järjestelyjä. Lisäksi Fintraffic Tie Oy hoitaa määrättyjä KAS-Elyltä siirrettyjä telematiikkatehtäviä (Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tieliikenteenohjauksen ja -hallinnan telematiikkatehtävien ja henkilöstön siirrosta Intelligent Traffic Management Finland Oy:lle (523/2020)) sekä käytännössä vakiintuneita tunnelidirektiiviin (2004/54/EY) perustuvia tehtäviä.

Julkista hallintotehtävää on tulkittu hoidettavan itsenäisellä toimivaltuudella, vaikka 'järjestämisvastuu' valtion maantieverkon osalta on Väylävirastolla (laki liikenteen palveluista 136 §). Väylävirasto hankkii palvelun ja korvaa siitä aiheutuvat kustannukset. Laissa ei ole kovin hyvin tunnistettu, millaista operointia liikenteen ohjaus- ja hallintapalveluntarjoaja voi tarjota kunnille, kaupungeille ja yksityisteiden haltijoille ja onko tällaisessa operoinnissa kyse ylipäänsä julkisesta hallintotehtävästä vai toimeksiannosta. Jos kyse on julkisesta hallintotehtävästä, niin onko se luonteeltaan itsenäinen vai kunnallista viranomaisesta avustava julkinen hallintotehtävä? Kts. myös Viranomaisen vai julkista hallintotehtävää hoitavan toimijan asiakirja/tietoaineisto?

Tieliikenteen liikenteenohjaus ja palvelussa muodostuvan tiedon avaamisesta säädetään liikenteen palveluista annetun lain 146.1 ja 146.3 §:ssä. Fintraffic pitää jokseenkin ongelmallisena tilannetta, jossa tieliikenteen tilannekuva, puheviestintä ja muu tietoaineisto muuttuisi julkisuuslain soveltamisalan laajennuksen johdosta lähtökohtaisesti julkiseksi. Yhtiön perustamisen aikoihin on todettu, että tieliikenteen "liikenteenohjauksen tietopääoma koostuu ylläpidettävistä tietovarannoista, joissa hallittavat tiedot palvelevat ensisijaisesti liikenteenohjaukselta." ... "Tieto, jota palveluntarjoaja antaa eri tahoille, voi vaihdella. Esimerkiksi olosuhdetieto, jota annetaan teiden

kunnossapitäjille voi olla huomattavasti tarkempaa kuin yleisölle annettava tieto. Kaikkea tietoa ei edes voida antaa julkisuuteen. Esimerkkinä voivat olla tiedot, jotka liittyvät tienpitoa ja liikennettä palvelevien laitteiden kuntoon ja käytettävyyteen” (HE 34/2018). Esimerkkinä luetelluille tiedoille ei nykyisestä julkisuuslaista ole löydettävissä salassapitoperustetta, mutta ne voisivat olla luokiteltavissa harkinnanvaraisesti annettava. Kts. myös elintärkeä/kriittinen infrastruktuuri, salassapitoperusteiden riittävyys

Fintrafficin näkemyksen mukaan kansalaisten tiedonintressiin vastataan jo nykyisellään avaamalla tieliikenteen liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelussa kertynyttä tietoa lain edellyttämässä määrin. Tietoa saatetaan yleisesti uudelleen käytettäväksi myös ITS-direktiiviin (2010/40/EU) perustuvien kansallisten yhteyspisteiden (SRTI, RTTI, SSTP, MMTIS; myös AFIR) kautta, johon kokonaisuuteen liittyy myös liikenteen palveluista annetun lain 146 § mukainen kansallinen tietopalvelu. Kts. myös Tiedon avoimuudesta ja uudelleenkäytön sallimisesta

C Meriliikenne:

Alusliikennepalvelulaissa säädetään VTS-palveluntarjoajan tehtävistä. Lain 16 §:n mukaan ” VTS-palveluntarjoajan tulee ylläpitää alusliikennepalvelua VTS-alueellaan tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten sekä 8 §:ssä tarkoitetun perustamispäätöksen mukaisesti sekä valvoa ja ohjata alusliikennettä VTS-keskuksessa ylläpidettävän ’tilannekuvan’ perusteella. Lain 2 §:n mukaan ’VTS-tilannekuvalla’ tarkoitetaan VTS-keskuksessa ylläpidettävää tilannekuvaa VTS-alueella olevista aluksista ja niiden liikkeistä sekä muista liikenteeseen vaikuttavista seikoista”. Tietoa koostetaan hyödyntäen antureita, tutkalaitteita ja automatisoituja järjestelmiä, kuten AIS (Automatic Identification System).

Toisin kuin muissa liikennemuodoissa, alusliikennepalvelulain 16.4 §:n mukaan VTS-alueen tilannekuvan ja siihen liittyvä VHF-radioliikenteen tallenteiden julkisuudesta on voimassa, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään.

Lisäksi lain 16 a §:n mukaan ”VTS-palveluntarjoaja tuottaa Väyläviraston tilauksesta ajantasaista ’meriliikenteen tilannekuvaa’. Puolustus- ja turvallisuusviranomaiset saavat tilannekuvan käyttöönsä korvauksetta.”

Lain 8 §:n mukaan toimivaltainen viranomainen (Traficom) perustaa alusliikennepalvelun tietyille alueelle sekä vahvistaa perustamispäätöksessä VTS-palveluntarjoaja. Lain 16.6. §:n mukaan Väylävirasto vastaa liikenteenohjauspalvelujen järjestämisestä hallinnoimillaan vesiväylillä ottaen huomioon toimivaltaisen viranomaisen edellä 8 §:ssä tarkoitetun perustamispäätöksen. Julkista hallintotehtävää on tulkittu hoidettavan itsenäisellä toimivaltuudella, vaikka ’järjestämisvastuu’ on Väylävirastolla (alusliikennepalvelulaki 16 §). Väylävirasto hankkii palvelun ja korvaa siitä aiheutuvat kustannukset.

Olemme nostaneet julkisen hallintotehtävään liittyviä haasteita esiin aikaisemmassa lausunnossamme, joka liittyy Hallituksen esitykseen eduskunnalle alusliikennepalvelulaiksi ja eräiksi muiksi laeiksi, Lausuntopyyntönumeron diaarinumero: VN/8452/2021
<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=038bf57b-fd59-4930-803d-f71cb55d81af>

Lisäksi Fintraffic Meriliikenteenohjaus Oy ylläpitää, toteuttaa ja käyttää alusliikennepalvelulain 20 a §:n nojalla kansallisen merenkulun tiedonhallintajärjestelmää (sis. EMSW), jonka järjestämisvastuu on Liikenne- ja viestintävirastolla. Traficom hankkii palvelun ja korvaa siitä aiheutuvat kustannukset.

Tietopalvelu on luonteeltaan tiedonvälityspalvelu ja se sisältää monien eri viranomaisten ja toimijoiden tietoaineistoja. EMSW asetuksen (EU) 2019/1239 5 artiklan 8. kohdan mukaan jäsenvaltioiden on asetettava julkisesti saataville alusten arvioidut ja toteutuneet saapumis- ja lähtöajat.

D Raideliikenne:

Rataverkonhaltija (Väylävirasto) voi raideliikennelain 108 §:n nojalla ulkoistaa/hankkia liikenteenohjaustehtäviä sekä ratakapasiteetin ja reittien jakamiseen liittyviä tehtäviä ulkopuoliselta palvelujen tuottajalta. Liikenteenohjaustehtävät on ohuesti kuvattu raideliikennelain 136 §:ssä. Ratakapasiteetin ja reittien jakamiseen liittyvät tehtävät on määritelty raideliikennelain 121-125 §:ssä. Lain perustelujen mukaan ”rataverkon haltija voisi antaa verkkoa tai sen osaa koskevia tehtäviä ulkopuolisen elimen hoidettavaksi, mutta vastuu myös näistä tehtävistä säilyy rataverkon haltijalla” (HE 105/2018). Raideliikennevastuulain mukainen ankara vastuu on kuitenkin ulotettu radanpitäjään eli siihen tahoon, joka omistajana tai haltijana ylläpitää raideliikenteeseen käytettäviä väyliä, raiteita tai laitteita taikka ohjaa raideliikennettä.

Raideliikenteen liikenteenohjausta on tulkittu hoidettavan viranomaista avustavana julkisena hallintotehtävänä (”outsourcing”). Väylävirasto hankkii palvelun ja korvaa siitä aiheutuvat kustannukset.

Fintraffic Raide Oy tuottaa matkustajainformaatiota koskevat palveluja Väyläviraston lukuun. Raideliikenteen matkustajanoikeusasetuksen (EU 2021/782) 10 artiklan mukaan liikenne- ja matkatiedot, kuten reaaliaikaisia tietoja junien saapumisesta ja lähdöstä, olisi mahdollista asettaa julkisesti saataville MMTIS NAPin kautta. Tätä ei Suomessa vielä ole toteutettu.

E. EU lainsäädäntöön perustuvat tietopalvelut (SRTI, RTTI, SSTP, MMTIS, EMSW; myös AFIR, eFTI):

Digitaalisen palvelun, kuten esimerkiksi tietopalvelun sisällön ylläpitotehtävät voitaneen katsoa kuuluviksi viranomaisen velvollisuuksiin huolehtia sisältöjen ajantasaisuudesta ja oikeellisuudesta, joten tältä osin sisällön ylläpito kuuluu julkisiin hallintotehtäviin (KHO 2018:172). Oikeuskirjallisuudessa on myös katsottu, että sisällön ylläpitotehtävät liittyvät myös viranomaisen neuvontavelvollisuuden toteuttamiseen, joka sekkin on katsottu julkiseksi hallintotehtäväksi (Voutilainen Digitaalisten palvelujen sääntely (1. painos), s. 39-40).

Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy ja hoitaa Traficom 'järjestämismääräyksellä' kuuluvia erilaisia EU lainsäädäntöön ja kansalliseen lainsäädäntöön perustuvia tieto- ja tiedonvälityspalveluita

- SRTI ja RTTI (= LipaL 146 §)
- MMTIS (LipaL 154 §)
- Rautatieasemien esteettömyystietopalvelu (LipaL 154 a §)
- EMSW (AlpL 20 a §), Fintraffic Meriliikenteenohjaus Oy
- eFTI (ei vielä kansallista lainsäädäntöä)
- AFIR (ei vielä kansallista lainsäädäntöä)
- Drone-rekisteröitymispalvelu (LipaL 211 §), Fintraffic Lennonvarmistus Oy

Fintraffic konsernin on katsottu hoitavan näitä tietopalveluita viranomaista avustavina julkisina hallintotehtävinä. Liikenteenpalveluista annetun lain 213 §:n mukaan Julkista hallintotehtävää siirrettäessä tehtävässä sopimuksessa on sovittava tietosuoja-asetuksen 28 artiklan mukaisesti henkilötietojen käsittelystä. Traficom hankkii palvelun ja korvaa siitä aiheutuvat kustannukset.

Olemme nostaneet julkisen hallintotehtävään liittyviä haasteita esiin aikaisemmassa lausunnossamme, joka liittyy luonnokseen hallituksen esitykseksi: laki liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta (rautatieasemien esteettömyyspalvelu ja tieliikenteen toimivaltaiset viranomaiset). Lausuntopyyntönumeron diaarinumero: VN/7644/2023

<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/ShowAllProposalAnswers?proposalId=2b203a14-5dca-465e-8649-88fc699083c0>

5 Vastuu tietoaisteista ja henkilötiedoista, tietojen luovuttamisesta sekä tietojärjestelmien tieto/kyberturvallisuudesta::

Fintraffic konsernin tehtävien ytimessä on eri liikennemuotojen tilannekuvan sekä erilaisten kansallisesti keskitettyjen liikenteen tietopalvelujen ylläpitäminen. Julkisuuslain soveltamisalan

laajentamisen vaikutusten arviointi edellyttäisi, että julkista hallintotehtävää koskeva lainsäädäntö on riittävän yksityiskohtaista ja täsmällistä ja että asiakirjasta/tietoaineistoista vastuussa oleva taho pystytään selkeästi osoittamaan. Kts. myös Viranomaisen vai julkista hallintotehtävää hoitavan tahon asiakirja/tietoaineisto

Vastuu tietoaineistoista ja henkilötiedoista:

Liikennemuotokohtaisissa lainsäädännöissä ei juurikaan ole raamitettu liikenteenohjaus- hallintapalvelun tuottamisen yhteydessä kertyvien tietoaineistojen ja/tai tietovarantojen sisältöä. Tietojen kerääminen ja käsittely perustuu pitkälti käytännössä vakiintuneisiin toimintatapoihin.

Laeissa ei ole juurikaan tarkasteltu henkilötietojen käsittelyyn liittyviä perusteita. Henkilötietojen käsittely ei ole korostetussa asemassa liikenteenohjaus- ja hallintapalvelun tuottamisessa, mutta henkilötietoja käsitellään jossakin määrin lakisääteisten tehtävien yhteydessä.

Lennonvarmistuspalvelun yhteydessä kertyy pienkoneiden tunnistetietoja sekä lentosuunnitelmia. Lisäksi lennonvarmistuspalvelun yhteydessä kertyy mm. lennonaikaista puheviestintää.

Tieliikenteenohjauksen yhteydessä keli- ja sääkameroihin sekä tunnelien valvontajärjestelmiin saattaa tallentua ajoneuvojen tunnistetietoja, mutta myös onnettomuustilanteita.

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.

Muista liikennemuodoista poiketen raideliikenteen osalta Väylävirasto vastaa raideliikennelain 168 §:n nojalla rautatieliikenteen viestiliikenteen, turvalaitteiden tuottamien tietojen sekä muiden vaaratilanteiden ja onnettomuuksien tutkinnassa tarpeellisten tietojen tallentamisesta.

Lisäksi lakisääteisen tehtävän hoitamisessa käytettävien tietojärjestelmien käyttöoikeuksien hallinta ja lokitietojen kerääminen sisältää aina henkilötietojen käsittelyä.

Voimassa oleva lainsäädäntö jättää avoimeksi, mille taholle tietoaaineistojen/tietovarantojen hallinta ja tietosuojaan liittyvät rekisterinpitäjän vastuut ja tehtävät kuuluvat erityisesti tilanteessa, jossa Väylävirasto tilaa liikenteenohjauspalvelua Fintraffic konsernilta oman 'järjestämisvastuunsa' 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 lakisäätteistä tehtävää hoitavalla liikenteenohjaus- ja hallintapalveluntarjoajalla tulisi olla oikeus ja velvollisuus kerätä, ylläpitää ja säilyttää palvelun yhteydessä muodostuvia tietoaaineistoja/tietovarantoja sekä vastuu henkilötietojen lainmukaisesta käsittelystä siitä huolimatta, että 'järjestämisvastuu' on viranomaisella. Kyse tulisi siis olla julkista hallintotehtävää hoitavan asiakirjasta/tietoaaineistosta. Henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena on lakiin perustuva velvollisuus.

Fintraffic korostaa, ettei rekisterinpitäjästä 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 lakisäätteiseen velvoitteeseen. Viime kädessä rekisterinpitäjäyys tulee arvioida ja määritellä viranomaisen ja/tai julkista hallintotehtävää hoitavan yksityisen yhteisön tosiasiallisen aseman perusteella.

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 lakisäätteisestä 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.

Fintraffic korostaa sitä, että liikenteen palveluista annettuun lakiin kirjatut tiedonsaantia ja luovutusta koskevat lainkohdat on kirjoitettu tavanomaista poikkeaviksi ja ovat sisällöltään vaikeaselkoisia. Lain 144-147 §:ssä käytetyt sanamuodot estävät henkilötietojen ja merkittävässä määrin salassa pidettävän tiedon luovutuksen viranomaisille. Fintraffic pitää tärkeänä, että tietojen saantia ja luovutusta koskevien lainkohtien sisältö päivitetään.

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

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. Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019) on käytetty tietosuoja-asetuksen kansallista liikkumavaraa, joten tiedonhallintalaissa säädetyillä tietoturvallisuustoimenpiteillä 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 (tietoturvallisuus) 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 tietoturvallisuutta 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 tietoineistojen, 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.

NIS2 direktiivin pohjalta luonnosteltu kansallinen laki määrittelee liikenteenohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajat lain soveltamisalan piiriin.

Fintraffic toivoo, että julkisen hallintotehtävän puitteissa tapahtuvasta tietoineistojen 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.

6 Tiedon avoimuudesta ja uudelleen käytön sallimisesta::

Liikenteenohjaus- ja hallintapalvelun yhteydessä käsiteltävän tiedon avoimuus ja uudelleen käytön salliminen on lähtökohtaisesti toteutettu säätämällä yleisölle avattavaksi tarkoitetuista tiedoista (laki liikenteen palveluista 146 §). Lisäksi liikennetietoja on tarkoitettu saattaa yleisön saataville mm. ITS direktiivin mukaisen kansallisen yhteyspisteen kautta.

Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen saattaisi muuttaa liikenteenohjaus- ja hallintapalvelun yhteydessä muodostuvien tietoineistojen saatavuutta niin, että tiedot olisi pyynnöstä annettava myös yksittäisen kansalaisen saataville ja laajemmin kuin mitä tietojen avoimuudesta ja uudelleen käytön sallimisesta on nykyisellään säädetty. Voisiko kansalainen esimerkiksi pyytää etukäteen tallenteen mökkitiensä sää- ja keliolosuhteista sekä liikennetilanteesta tietyltä ajankohdalta? Tulisiko Fintraffic antaa sää- ja kelikameroiden (kts. liikennemerkki I16, tekninen valvonta) tarkkoja sijaintitietoja ja kuvatallenteita tietopyynnön tekijälle?

Lisäksi julkisuuslain nojalla toteutettavien tietopyyntöjen toteuttamisesta saattaa aiheutua ennakoimattomia kustannuksia, joihin Fintrafficille ei ole osoitettu rahoitusta.

Avoimen datan direktiivissä (EU 2019/1024) on tarkasteltu tiedon avaamisen/uudelleen käytön kustannuksia. Fintrafficin näkemyksen mukaan vastaavia periaatteita olisi mahdollista soveltaa myös

tilanteessa, jossa julkista hallintotehtävää hoitavaan tasoon kohdistuu julkisuuslain mukainen julkisuusolettama.

”(36) Asiakirjojen uudelleenkäytöstä perittävät maksut muodostavat merkittävän markkinoille tulon esteen startupyrityksille ja pk-yrityksille. Asiakirjat olisi siksi asetettava saataville uudelleenkäyttöä varten maksutta, ja jos maksut ovat välttämättömiä, ne eivät lähtökohtaisesti saisi olla marginaalikustannuksia korkeampia. Kun julkisen sektorin elimet suorittavat erityisen kattavia hakuja pyydetyn tiedon löytämiseksi tai tekevät äärimmäisen kalliita muutoksia pyydetyn tiedon esitysmuotoon joko vapaaehtoisesti tai kansallisessa lainsäädännössä edellytetyllä tavalla, marginaalikustannukset voivat kattaa näihin toimiin liittyvät kustannukset. Poikkeustapauksissa olisi otettava huomioon tarve olla estämättä tavanomaista toimintaa niiltä julkisen sektorin elimiltä, joiden on tuotettava tuloja kattaakseen huomattavan osan julkisten tehtäviensä suorittamiseen liittyvistä kustannuksista. Tämä koskee myös tilanteita, joissa julkisen sektorin elin on asettanut tietoa saataville avoimena datana, mutta sen on tuotettava tuloja kattaakseen huomattavan osan muiden julkisten tehtäviensä suorittamiseen liittyvistä kustannuksista. Julkisten yritysten rooli kilpailuun perustuvassa taloudellisessa ympäristössä olisi myös tunnustettava. Tällaisissa tapauksissa ’julkisen sektorin elinten’ ja ’julkisten yritysten’ olisi siksi voitava periä marginaalikustannukset ylittäviä maksuja. Nämä maksut olisi vahvistettava objektiivisten, niiden keräämisestä ja tuottamisesta, mukaan lukien kolmansilta osapuolilta hankkiminen, jäljentämisestä, ylläpitämisestä, säilyttämisestä ja jakelusta aiheutuvia avointen ja varmistettavissa olevien perusteiden mukaisesti, ja asiakirjojen toimittamisesta ja uudelleenkäyttöoikeuksien luovuttamisesta saatavat kokonaistulot eivät saisi ylittää kustannuksia ja investoinneille saatavaa kohtuullista tuottoa. Perittäviin kustannuksiin olisi tarvittaessa voitava henkilötietojen lisätä myös anonymisoinnista ja tietojen luottamuksellisuuden suojaamiseksi toteutettavista toimenpiteistä aiheutuvat kustannukset. Jäsenvaltiot voivat vaatia julkisen sektorin elimiä ja julkisia yrityksiä julkistamaan nämä kustannukset. Julkisen sektorin elimille asetettavan vaatimuksen tuottaa tuloja kattaakseen huomattavan osan julkisen tehtävänsä suorittamiseen tai julkisten yritysten tehtäväksi annettuihin yleistä etua koskeviin palveluihin liittyvistä kustannuksista ei tarvitse olla lakisääteinen vaatimus, ja se voi olla esimerkiksi seurausta jäsenvaltioiden hallintokäytännöistä. Jäsenvaltioiden olisi tarkasteltava säännöllisesti uudelleen tällaista vaatimusta.

(37) Investoinnista saatava tuotto voidaan ymmärtää prosenttiosuutena, joka mahdollistaa marginaalikustannusten lisäksi pääomakustannusten kattamisen ja todellisen tuottoprosentin sisällyttämisen. Koska pääomakustannukset ovat läheisesti yhteydessä luottolaitosten korkoihin, jotka puolestaan perustuvat Euroopan keskuspankin (EKP), perusrahoitusoperaatioiden kiinteään korkoon, kohtuullisen tuoton ei pitäisi olla yli viisi prosenttia suurempi kuin EKP:n kiinteä korko.”

On hyvä huomata, että avoimen datan direktiivin toimeenpanon yhteydessä säädettiin erikseen laki eräitä yleishyödyllisiä palveluita tuottavien yritysten tiedon uudelleenkäytöstä (712/2021), jota sovelletaan määrättyihin ’julkisiin yrityksiin’ (Kts. myös julkista hallintotehtävää hoitava julkisoikeudellinen laitos vai julkinen yritys), jotka toimivat erityisalojen hankintalain mukaisilla erityisalilla. Esimerkiksi Fintraffic Lennonvarmistus Oy ja Fintraffic Raide Oy toimivat näillä erityisalilla. Laissa säädetään mm. asiakirjan uudelleenkäytöstä ja antamistavasta sekä yrityksen

oikeudesta periä kohtuullinen korvaus asiakirjojen keräämisestä, tuottamisesta, jäljentämisestä, jakelusta ja tietojen varastoinnista.

Miten arvioitte vaikutuksia, joita seuraa mietinnössä ehdotetun julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin? Onko mietinnössä jäänyt tältä osin tunnistamatta joitakin erityisiä vaikutuksia, jotka liittyvät organisaationne erityispiirteisiin?

7 Julkista hallintotehtävää hoitava julkisoikeudellinen laitos vai julkinen yritys?::

Valtiontuen käsitettä on tarkasteltu Komission tiedonannossa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta valtiontuen käsitteestä (2016/C 262/01) [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016XC0719\(05\)&from=FI](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016XC0719(05)&from=FI)

Valtiontukisääntöjä sovelletaan ainoastaan silloin, kun tuensaaja on ”yritys”.

Euroopan unionin tuomioistuin on johdonmukaisesti määritellyt yritykset taloudellista toimintaa harjoittaviksi yksiköiksi, riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta ja rahoitustavasta. Tietyn yksikön luokittelu yritykseksi riippuu näin ollen täysin sen toimintojen luonteesta. Tällä yleisperiaatteella on kolme merkittävää vaikutusta. Ensinnäkin yksiköllä kansallisen lainsäädännön mukaan oleva asema ei ole ratkaiseva. Esimerkiksi yksikköä, joka kansallisen lainsäädännön mukaan luokitellaan yhdistykseksi tai urheiluseuraksi, on mahdollisesti kuitenkin pidettävä perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna yrityksenä. Sama koskee yksikköä, joka on muodollisesti osa julkista hallintoa. Merkitystä on ainoastaan sillä, harjoittaako yksikkö taloudellista toimintaa. Toiseksi valtiontukisääntöjen soveltaminen ei riipu siitä, onko yksikön tavoitteena tuottaa voittoa. Myös voittoa tavoittelemattomat yksiköt voivat tarjota markkinoilla tavaroita ja palveluja. Kun näin ei ole, voittoa tavoittelemattomat yksiköt ovat valtiontukien valvonnan ulkopuolella. Kolmanneksi yksikkö luokitellaan yritykseksi aina suhteessa tiettyyn toimintaan. Yksikkö, joka harjoittaa sekä taloudellista että muuta kuin taloudellista toimintaa, katsotaan yritykseksi ainoastaan taloudellisen toimintansa osalta. (Kts. myös SEUT 107 artikla: julkinen valta ja markkinamekanismi)

Julkisen sektorin elimen, julkisoikeudellisen laitoksen ja julkisen yrityksen määritelmiä on käytetty johdonmukaisesti EU:n datalainsäädännössä, kuten avoimen datan direktiivissä (EU) 2019/ 1024, datahallinta-asetuksessa (EU) 2022/868, datasäädöksessä (Data Act); samoin kuin hankintadirektiivissä 2004/18/EY, jonka alkuperäisiin määritelmiin EU datalainsäädännön määritelmät on pohjattu.

EU datalainsäädännössä 'julkisen sektorin elimellä' tarkoitetaan valtion viranomaisia, alue- tai paikallisviranomaisia, julkisoikeudellisia laitoksia tai yhden tai useamman tällaisen viranomaisen tai julkisoikeudellisen laitoksen muodostamia yhteenliittymiä.

'Julkisoikeudellisilla laitoksilla' tarkoitetaan laitoksia, joilla on kaikki seuraavat ominaisuudet: a) ne on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään yleisen edun mukaisia tarpeita, eikä niillä ole teollista tai kaupallista luonnetta; b) ne ovat oikeushenkilöitä; c) niitä rahoittavat pääosin valtion viranomaiset, alue- tai paikallisviranomaiset tai muut julkisoikeudelliset laitokset, niiden johto on näiden viranomaisten tai laitosten valvonnan alainen, tai valtion viranomaiset, alue- tai paikallisviranomaiset tai muut julkisoikeudelliset laitokset nimittävät yli puolet niiden hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä.

'Julkisella yrityksellä' tarkoitetaan kaikkia yrityksiä, joiden suhteen julkisen sektorin elimet käyttävät suoraan tai välillisesti määräysvaltaa omistuksen, rahoitukseen osallistumisen tai yritykseen sovellettavien sääntöjen perusteella; tämän määritelmän soveltamiseksi julkisen sektorin elimillä oletetaan olevan määräysvaltaa missä tahansa seuraavista tapauksista, joissa nämä elimet joko suoraan tai välillisesti: a) omistavat enemmistön kyseisen yrityksen merkitystä pääomasta; b) hallitsevat enemmistöä yrityksen osakkeisiin perustuvista äänioikeuksista; c) voivat nimittää yli puolet yrityksen hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä.

EU lainsäädännön määritelmien valossa julkisomisteisen organisaation toiminnan teollinen tai kaupallinen luonne määrittää sen, onko kyse 'julkisesta yrityksestä' vai 'julkisoikeudellisesta laitoksesta' (englanninkielinen määritelmä a "body governed by public laws") Lähtökohtaisesti sekä julkinen yritys että julkisoikeudellinen laitos voivat hoitaa julkista hallintotehtävää. Ratkaiseva ero syntyy kuitenkin siinä, että EU datalainsäädäntöä ja kansallista lainsäädäntöä sovelletaan erisältöisenä julkisen sektorin elimiin (sis. julkisoikeudellinen laitos) ja julkisiin yrityksiin. Näin esimerkiksi erityisalojen hankintalaki sekä laki eräitä yleishyödyllisiä palveluita tuottavien yritysten tiedon uudelleenkäytöstä (712/2021).

Fintraffic konsernia koskevassa kansallisessa lainsäädännössä termejä on käytetty eri sisältöisinä mm. seuraavissa asiayhteyksissä:

- Tienpitäjä voi järjestää jäljempänä 137 §:ssä tarkoitetut tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalvelut itse tai hankkia ne 'julkisilta tai yksityisiltä palvelujen tuottajilta' (laki liikenteen palveluista 136 §)
- Liikenteenohjauspalvelujen hankkimisesta 'ulkopuoliselta palvelun tarjoajalta' säädetään 136 §:ssä. Jos Väylävirasto valtion rataverkon haltijana ulkoistaa ratakapasiteetin ja reittien jakamiseen liittyviä tehtäviä 'ulkopuoliselle palvelujen tuottajalle'... (raideliikennelaki 108 §)
- Perustamispäätöksessä on vahvistettava: 1) alusliikennepalvelua ylläpitävä 'VTS-palveluntarjoaja' (alusliikennepalvelulaki 8 §)
- Valtioneuvosto nimeää Suomen vastuulla olevaan ilmatilaan tai sen osaan 'ilmaliikennepalvelun tarjoajan', joka toimii kyseisessä ilmatilassa yksinoikeudella (ilmailulaki 108 §)

- Liikenne- ja viestintävirasto voi hankkia tietopalvelun sekä siihen liittyvät välittömät tuottamis-, ylläpito- ja kehittämistehtävät 'Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy:ltä' 213 §:n mukaisesti (laki liikenteen palveluista 154 a §)
- Liikenne- ja viestintävirasto voi myös hankkia edellä tarkoitetun esteettömyystietopalvelun sekä siihen liittyvät välittömät tuottamis-, ylläpito- ja kehittämistehtävät 'Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy:ltä' (laki liikenteen palveluista 154 a §)
- Liikenne- ja viestintävirasto voi järjestää kansallisen merenkulun tiedonhallintajärjestelmän ylläpidon, toteuttamisen ja operatiivisen käytön itse tai hankkia sen 'VTS-palveluntarjoajalta' (alusliikennepalvelulaki 20 a §)
- Tämän lain 4 lukua ja 22–27 §:ää sovelletaan 'yksityisiin henkilöihin tai yhteisöihin' taikka muihin kuin viranomaisena toimiviin 'julkisoikeudellisiin yhteisöihin' siltä osin kuin ne hoitavat julkista hallintotehtävää (tiedonhallintalaki 3.4 §)

Nyt ehdotetussa uudessa julkisuuslaissa on EU datalainsäädännön nojalla suoraan sovellettavien määritelmien 'julkisoikeudellinen laitos' ja 'julkinen yritys' rinnalla käytetty termejä 'itsenäinen julkisoikeudellinen laitos' sekä lakiehdotuksen 5 § 2 kohdan mukaista määritelmää "julkisyhteisön, valtion liikelaitoksen tai julkisyhteisöjen yhteisessä määräysvallassa kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitetulla tavalla olevaa yhteisöä tai säätiötä ja näiden määräysvallassa olevia tytäryhteisöitä ja tytarsäätiöitä siltä osin kuin ne harjoittavat muuta kuin kilpailulain (948/2011) 30 d §:n 1 momentissa tarkoitettua kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa, jollei 1 kohdasta muuta johdu tai jollei tässä tai muussa laissa toisin säädetä". Myös tiedonhallintalain soveltamisalaa koskevassa 3 §:ssä käytetty terminologia eroaa EU datalainsäädännön ja ehdotetun julkisuuslain määritelmistä.

Tilanne luo monitulkintaisen soveltamisympäristön kansallisen ja EU datalainsäädännön yhteensovittamisessa. Ratkaiseva kysymys lienee, tekeekö julkisen hallintotehtävän hoitaminen julkisesta ja/tai yksityisestä yrityksestä julkisoikeudellisen laitoksen? Sovellettaanko tiedonhallintalakia lainkaan julkisoikeudelliseen laitokseen? Vai sovelletaanko tiedonhallintalakia ainoastaan 'julkisoikeudellisiin yhteisöihin' siltä osin kuin ne hoitavat julkista hallintotehtävää?

Julkisuuslain soveltamisen osalta tukeutuminen EU lainsäädännön määritelmiin ei muuttane julkisuuslain soveltamisalaan ehdotettua tavoitetilaa olennaisesti, mutta sillä olisi vaikutuksia hankintalainsäädännön ja erityisesti EU datalainsäädännön soveltamisessa.

- Avoimen datan direktiivi: (29) "Julkisen sektorin elimen" määritelmä perustuu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/24/EU (16) 2 artiklan 1 kohdan 1 alakohdan määritelmään. Kyseisessä direktiivissä esitettyä "julkisoikeudellisen laitoksen" määritelmää ja direktiivissä 2014/25/EU esitettyä "julkisen yrityksen" määritelmää olisi sovellettava tämän direktiivin osalta.

- Datahallinta-asetus: II LUKU Julkisen sektorin hallussa olevien tiettyjen suojatun datan luokkien uudelleenkäyttö
- Datasäädös: V LUKU Datan asettaminen julkisen sektorin elinten ja Unionin toimielinten, virastojen tai elinten saataville poikkeuksellisen tarpeen perusteella
- Kts. myös laki eräitä yleishyödyllisiä palveluita tuottavien yritysten tiedon uudelleenkäytöstä (712/2021)

Fintrafficin näkemyksen mukaan julkisuuslain soveltaminen olisi selkeämpää rajata koskemaan 'julkisen sektorin elimiä' eli viranomaisia ja 'julkisoikeudellisia laitoksia' (a body governed by public laws) sekä julkista hallintotehtävää hoitavia 'julkisia' ja yksityisiä yrityksiä – edellyttäen, että julkinen hallintotehtävää hoidetaan itsenäisellä toimivaltuudella ja tehtävä on riittävän tarkasti ja yksityiskohtaisesti määritelty lainsäädännössä.

Minkälaisia erilaisia turvallisuuteen liittyviä vaikutuksia arvioitte mietinnössä ehdotetulla julkisuuslain soveltamisalan laajentamisella olevan? Ovatko voimassa olevan julkisuuslain salassapitoperusteet riittävät suojaamaan tietoja, joita on ehdotuksen mukaan soveltamisalan piiriin uutena tai laajemmin tulevien toimijoiden hallussa? Onko organisaatiollanne hallussa tietoja, joiden salassapito olisi välttämätöntä esimerkiksi turvallisuusnäkökohtien vuoksi eikä niiden salassapito ole mahdollista voimassa olevassa laissa tai erityislaeissa säädettyjen salassapitoperusteiden perusteella?

8 Elintärkeän / kriittisen infrastruktuurin suojaaminen::

Julkisuuslaki nykyisellään tai selvityksessä esitetystä muodosta ei tunnista elintärkeän/kriittisen infrastruktuurin suojaamisen salassapitoperustetta, vaan salassapito jouduttaneen johtamaan turvallisuusjärjestelyjen suojaamisen kautta tai luokittelemalla tieto ”harkinnanvaraisesti annettavaksi”. Koska tiedot eivät tähän mennessä ole olleet julkisia, niin Fintraffic ei ole operatiivisia tietoaaineistoja luokitellut.

Avoimen datan direktiivissä on nimenomaisesti tunnistettu tarve elintärkeän infrastruktuurin suojaamiseen:

”(16) Avoimen datan ymmärretään käsitteenä yleensä tarkoittavan avoimissa tietomuodoissa olevaa dataa, jota kuka tahansa voi vapaasti käyttää, uudelleenkäyttää ja jakaa missä tahansa tarkoituksessa. Avoimen datan politiikka, jolla edistetään julkisen sektorin tiedon laajaa saatavuutta ja uudelleenkäyttöä yksityisiin tai kaupallisiin tarkoituksiin siten, että niihin liittyy vain vähän tai ei lainkaan oikeudellisia, teknisiä tai taloudellisia rajoitteita, ja jolla edistetään tiedonvälitystä taloudellisten toimijoiden lisäksi ensisijaisesti kansalaisille, voi merkittävästi edistää yhteiskunnallista osallistumista ja vauhdittaa merkittävästi kyseisen tiedon uudelleen yhdistelyyn ja hyödyntämiseen perustuvien uusien palveluiden kehittämistä. Jäsenvaltioita kehoitetaan näin ollen edistämään tietojen luomista ”sisäänrakennetun ja oletusarvoisen avoimuuden” periaatteella

kaikkien tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvien asiakirjojen osalta. Näin toimiessaan niiden olisi varmistettava yleistä etua koskevien tavoitteiden, kuten yleisen turvallisuuden, johdonmukainen suojelutaso myös silloin, kun on kyse 'elintärkeän infrastruktuurin suojaamiseen' liittyvistä arkaluonteisista tiedoista. Niiden olisi myös varmistettava henkilötietojen suojeleminen, myös silloin, kun yksittäisessä tietoaaineistossa oleva tieto ei aiheuta riskiä luonnollisen henkilön tunnistamisesta tai yksilöimisestä mutta kyseinen tieto saattaa yhdistettynä muihin käytettävissä oleviin tietoihin aiheuttaa tällaisen riskin.

(26) Tähän direktiiviin ei sisälly yleistä velvoitetta sallia 'julkisten yritysten' tuottamien asiakirjojen uudelleenkäyttö. Päätös uudelleenkäytön sallimisesta tai kieltämisestä olisi jätettävä asianomaisille julkisille yrityksille, ellei tässä direktiivissä tai unionin oikeudessa tai kansallisessa lainsäädännössä muuta edellytetä. Julkisen yrityksen olisi noudatettava tämän direktiivin III ja IV luvussa säädettyjä asiaa koskevia velvollisuuksia, etenkin esitysmuotojen, maksujen, avoimuuden, lisenssien, syrjimättömyyden ja yksinoikeusjärjestelyjen kiellon osalta, vasta sitten, kun se on asettanut asiakirjan saataville uudelleenkäyttöä varten. Julkisten yritysten ei toisaalta pitäisi joutua noudattamaan II luvussa säädettyjä vaatimuksia, kuten pyyntöjen käsittelyyn sovellettavia sääntöjä. Kun asiakirjojen uudelleenkäyttö sallitaan, olisi kiinnitettävä erityistä huomiota neuvoston direktiivissä 2008/114/EY (14) määritellyn 'elintärkeän infrastruktuurin suojaamiseen' liittyvien arkaluonteisten tietojen ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä (EU) 2016/1148 (15) tarkoitettujen keskeisten palvelujen suojelemiseen."

Avoimen datan direktiivin 1 artiklan 2e) kohdan mukaan " direktiiviä ei sovelleta asiakirjoihin, joka eivät ole saatavilla tai joiden saatavuutta on rajoitettu direktiivin 2008/114/EY 2 artiklan d alakohdassa määriteltyjen 'elintärkeän infrastruktuurin suojaamiseen' liittyvien arkaluonteisten tietojen perusteella.

Elintärkeää infrastruktuuria koskevan direktiivin (2008/114/EY) 2 artiklan määritelmien mukaan 'elintärkeällä infrastruktuurilla' tarkoitetaan sellaisia jäsenvaltioissa sijaitsevia hyödykkeitä ja järjestelmiä tai niiden osia, jotka ovat keskeisiä yhteiskunnan välttämättömien toimintojen, terveydenhuollon, turvallisuuden, turvatoimien sekä väestön taloudellisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin ylläpitämiseksi, ja joiden vahingoittumisella tai tuhoutumisella olisi merkittävä vaikutus jäsenvaltioon sen vuoksi, että näitä toimintoja ei kyetä ylläpitämään. 'Elintärkeän infrastruktuurin suojaamiseen liittyvillä arkaluonteisilla tiedoilla' tarkoitetaan elintärkeää infrastruktuuria koskevia tosiseikkoja, joita voitaisiin niiden paljastuttua käyttää sellaisten toimien suunnittelussa ja toteuttamisessa, joiden tarkoituksena on elintärkeiden infrastruktuurijärjestelmien vahingoittuminen tai tuhoutuminen. 'Suojaamisella' tarkoitetaan kaikkia toimia, joilla pyritään varmistamaan elintärkeän infrastruktuurin toimivuus, jatkuvuus ja eheys uhkatekijöiden, riskien tai haavoittuvuuden ehkäisemiseksi, vähentämiseksi ja poistamiseksi.

Kansallisessa lainsäädännössä on jäänyt määrittelemättä se, pidetäänkö liikennejärjestelmää, liikenteenohjausta ja/tai liikenteen tilannekuvaa kokonaisuudessaan tai osin sellaisena direktiivissä tarkoitettuna elintärkeänä infrastukturina, johon liittyvän tiedon julkisuutta, avaamista ja/tai uudelleenkäyttöä tulisi rajoittaa. Fintraffic korostaa, että operatiivisen liikenteen tilannekuvan sekä

liikenteenohjauksessa muodostuvien tietoaineistojen nykyistä laajempaan julkisuuteen saattaa liittyä sellaisia liikenneturvallisuutta ja kansallista turvallisuutta vaarantavia että uhkia, joita ei vielä täysin ole osattu ottaa huomioon ja ennakoida. Fintraffic ei omassa riskinarvioinnissaan ole vielä arvioinut, millaisia turvallisuusuhkia tai väärinkäytön mahdollisuuksia voisi liittyä sen toiminnassa kertyvän tiedon laajempaan julkisuuteen.

Ehdotettu uusi julkisuuslaki käytännössä saattaisi koko liikenteen operatiivisen tilannekuvan julkiseksi. Lähtökohtaisesti liikenteenohjaus- ja hallintapalvelussa on kyse liikennejärjestelmän toimivuuden ja turvallisuuden varmistamiseen liittyvästä tehtävästä. Kyse on viranomaisia ja liikenteen toimijoita tukevasta teknisluonteisesta ja operatiivisesta tehtävästä - eikä niinkään yksittäisiin kansalaisiin kohdistuvasta palvelutehtävästä. Nykytilanteessa yksittäisten kansalaisyhteiskunnan toimijoiden tiedonintressi on pyritty turvaamaan velvoittamalla liikenteenohjaus- ja hallintapalvelun tarjoaja saattamaan tiettyjä tietoaineistoja hyödynnettäväksi/uudelleen käyttöä varten avoimen rajapinnan kautta (avoin data/tiedon uudelleenkäyttö) taikka säätämällä lakiin perustuvasta tietopalvelusta, jonka kautta tietoaineistoja saatetaan yleisön saataville.

Fintraffic korostaa, että vaikka liikennettä ja liikkumista koskevassa tiedossa ei lähtökohtaisesti ole kyse julkisuuslain nojalla salassa pidettävästä tiedosta, niin liikenne- ja sijaintitiedon kasaumat saattavat aiheuttaa sellaisia turvallisuusuhkia, jotka olisi otettava huomioon julkisuuslain soveltamisalaa koskevassa työssä. Liikenteen tilannekuvan muodostamisessa käytetään hyödyksi erilaista teknisten järjestelmien tuottamaa dataa (myös raakadata) sekä reaaliaikaista (on-line) kamerakuvaa ja puheviestintää, joka sisältää myös henkilötietoja. Julkisuusperiaatteen laajentaminen aiheuttaa myös haasteita yksityisyyden suojalle esimerkiksi tietosuoja-asetuksen 35 artiklan 3 c kohdan mukaisen yleisölle avoimen alueen järjestelmällisen ja laajamittaisen valvonnan osalta - erityisesti, jos näitä tietoja jatkossa pidetään julkisena henkilötietona.

9 Salassapitoperusteiden riittävyys::

Fintraffic katsoo, että liikesalaisuuksien, turvajärjestelyjen sekä onnettomuustutkintaa turvaavien tietojen salassapito on mahdollista toteuttaa julkisuuslain salassapitoa koskevien lainkohtien nojalla. Sen sijaan elintärkeän/kriittisen infrastruktuurin suojaaminen sekä liikenteen tilannekuvan, reaaliaikaisen (on-line) kamerakuvan ja puheviestinnän suojaamiselle ja salassapidolle ei välttämättä ole löydettävissä juridisesti pitävää perustetta. Lisäksi julkisuusolettaman laajentaminen todennäköisesti saattaisi liikenteenohjauksen operatiivisen datan ja mahdollisesti myös raakadatan sekä sijaintitiedot julkiseksi, johon liittyvä riski ja uhkia ei vielä täysin tunnisteta.

Fintrafficin näkemyksen mukaan julkisuuslain soveltamisalan laajentamista tarkastelevan selvityksen perimmäisenä tarkoituksen lienee ollut ns. asiakirjajulkisuuden laajentaminen. Valmistelutyön aikana ei kuitenkaan ole kartoitettu riittävässä määrin julkisen hallintotehtävän yhteydessä

tietovarantoihin kerättävien tietoaineistojen julkisuudesta aiheutuvia seurauksia ja uhkia esimerkiksi liikenneturvallisuudelle, elintärkeälle/kriittiselle infrastruktuurille sekä kansalliselle turvallisuudelle.

Muut mietinnön ehdotukset

Olisiko muilla kuin lain soveltamisalaa laajentavilla ehdotuksilla organisaatione näkökulmasta turvallisuusvaikutuksia ja minkälaisia nämä vaikutukset olisivat?

-

Lakiehdotus ja säännöskohtaiset perustelut

Huomionne luvuittain lakiehdotukseen ja sitä koskeviin säännöskohtaisiin perusteluihin?

1 luku

-

2 luku

-

3 luku

-

4 luku

10 Tietosuoja ja henkilötietojen luovuttaminen::

Fintrafficin näkemyksen mukaan henkilötietojen käsittelyperusteen esittämisen vaatimisesta luopuminen henkilötietojen luovutuksen edellytyksenä saattaa toki helpottaa yksittäisen henkilötietoja sisältävän kirjallisen dokumentin luovuttamiseen liittyviä haasteita. Samalla toimintatapa on omiaan muodostamaan merkittävää tulkinnallista epävarmuutta, kun henkilötietoja sisältäviä tietoaineistoja - suuremmassa tai pienemmässä mittakaavassa - pyydetään luovutettavaksi viranomaisen tai julkista hallintotehtävää hoitavan tahon tietovarannoista (esim. Koski-tietovaranto).

Henkilötieto kiinnostaa useita toimijoita niin kotimaassa kuin kansainvälisestikin, ei ainoastaan henkilötietoja lakisääteisessä tehtävässään tarvitsevia viranomaisia. Henkilötiedon luovutuksen oikeusperustetta ei enää lähtökohtaisesti tarkasteltaisi, paitsi tiedonhallintalain 22-24 § mukaisten sähköisten tiedonluovutuksien yhteydessä. Ehdotuksen mukaan käsittelyn oikeusperuste varmistettaisiin vain epäiltäessä, että henkilötietoa käytettäisiin ilman laillista perustetta tai henkilötietojen määrä on suuri. Asiayhteydestä riippuen massaluovutuksen määrittämisessä voi käytännössä olla suurtakin hajontaa (/50.000/500/50/5 yksikköä?).

Lakiehdotuksen esitys ei välttämättä ole linjassa tietosuoja-asetuksen tavoitteiden kanssa. Henkilötiedon käsittelytoimelle (kuten 'luovutus') pitää aina olla käsittelyn oikeusperuste. Jos tiedonpyytäjän ei tarvitse kertoa käyttötarkoitusta, niin miten tiedon luovuttaja voi varmistua käsittelyn ja luovutuksen lainmukaisuudesta. Henkilötietoa on mahdollista kerätä eri lähteistä. On odotettavissa, että tulevaisuudessa teknologiset ratkaisut mahdollistavat aineiston koostaminen, massakäsittelyn ja analysoinin pienellä vaivalla. Epäselväksi myös jää, kuka vastaa rekisteröidylle mahdollisesti aiheutuneesta vahingosta, joka on aiheutunut henkilötiedon käsittelystä väärään tarkoitukseen? Aina vahinko ei ole välttämättä edes korvattavissa, koska väärälle taholle annettu henkilötieto (vaikka ei olisikaan arkaluonteinen) voi johtaa aineellisten vahinkojen lisäksi esim. väkivaltaan, uhkailuun ja epätoivottuun häirintään (stalkkaus).

Lisäksi tietopyyntöjä koskevien valitusten määrä saattaa kasvaa, kun tuomioistuimet joutuvat ratkomaan, onko lisätiedon pyytämiseksi ollut peruste tai miksi lisätietoa ei ole asianmukaisesti pyydetty.

5 luku

-

6 luku

-

7 luku

-

8 luku

-

Muut huomiot

Muut mahdolliset huomionne?

Edellä esitettyihin perusteluihin nojaten Fintraffic tukee

1 näkemystä, jossa valtion erityistehtäväyhtiöiden julkisuudesta säädettäisiin kussakin erityistehtäväyhtiölaissa (Lausuma, Kari Klemm, Työ- ja elinkeinoministeriö), sekä

2 työryhmässä esillä ollutta vaihtoehtoista mallia, jossa lain soveltamisala olisi määräytynyt julkisoikeudellisen laitoksen määritelmän perusteella, sellaisena kuin määritelmää on käsitelty suoraan sovellettavassa EU datalainsäädännössä.

Fintrafficin näkemyksen mukaan julkisuuslain yleinen soveltaminen olisi selkeämpää rajata koskemaan 'julkisen sektorin elimiä' eli viranomaisia ja 'julkisoikeudellisia laitoksia' (a body governed by public laws) sekä julkista hallintotehtävää hoitavia 'julkisia' ja yksityisiä 'yrityksiä' – edellyttäen, että julkinen hallintotehtävää hoidetaan itsenäisellä toimivaltuudella ja tehtävä on riittävän tarkasti ja yksityiskohtaisesti määritelty lainsäädännössä.

Fintraffic näkee tärkeänä, että julkisuuslain uudistamisessa otetaan laajemmin huomioon avoimen datan direktiiviin kirjatut periaatteellisen linjanvedot sekä se kansallinen lainsäädäntö, kuten tiedonhallintalaki ja laki eräitä yleishyödyllisiä palveluita tuottavien yritysten tiedon uudelleenkäytöstä (712/2021), jolla julkisuuslain ohella on kansallisesti pantu täytäntöön avoimen datan direktiivi. Lisäksi julkisuuslain uudistamisen yhteydessä tulisi varmistaa sen tulkinnallinen yhteensopivuus muuhun EU datalainsäädäntöön.

Fintrafficin näkemyksen mukaan selvityksessä on lähtökohtaisesti arvioitu julkisuutta ja tiedon luovuttamista asiakirjahallinnon näkökulmasta, mutta arvioinnissa ei ole kiinnitetty juurikaan huomiota julkisen hallintotehtävän yhteydessä syntyviin tietovarantoihin kertyvien tietoaineistojen ja henkilötietojen julkisuuteen ja luovuttamiseen. Myös nämä vaikutukset tulisi tarkasti arvioida lain jatkovalmistelussa.

Julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen yhteydessä olisi tarkoin arvioitava ja varmistettava yleistä etua koskevien tavoitteiden, kuten yleisen turvallisuuden, johdonmukainen suojelutaso myös silloin, kun on kyse 'elintärkeän infrastruktuurin suojaamiseen' liittyvistä arkaluonteisista tiedoista. Liikennejärjestelmän, liikenteenohjauksen ja liikenteen tilannekuvan asema osana elintärkeää/kriittistä infrastruktuuria tulisi arvioida ja määritellä jatkovalmistelun aikana.

Korvenoja Riikka
Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy