Tieto-osasto / Turvallisuusyksikkö
Jenni Rantio p. 029 534 2003

20.4.2017

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi merilain, aluksen teknisestä turvallisuudesta ja turvallisesta käytöstä annetun lain 2 §:n ja merityösopimuslain 11 luvun 4 §:n muuttamisesta sekä Kansainvälisen merenkulkujärjestön eräiden yleissopimusten eräiden liitteiden muutosten hyväksymisestä ja laiksi sopimusmuutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 23/2017 vp)

Liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt liikenne- ja viestintäministeriön vastinetta valiokunnalle toimitetuista lausunnoista. Ministeriötä on pyydetty myös ottamaan kantaa viranomaistoiminnan ja HE:n tiedonantovelvollisuuden suhteesta sekä onko kaikki viranomaistoiminta sen luonteista, että tiedonantovelvollisuuden tulee koskea sitä.

Aluksen päiväkirjat; sähköisen päiväkirjan tietojen säilyminen

Suomen Konepäällystöliitto ry:n lausunnossa tuodaan esille, että päiväkirjojen siirtyessä sähköiseksi on tarve varmistaa, että laiva- ja konepäiväkirjojen tiedot eivät häviä. Lisäksi tulee varmistua, ettei päiväkirjoihin jälkeenpäin tehdyissä muutoksissa ole väärinkäytöksen mahdollisuutta.

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että asia on huomioitu merilakiin ehdotetun 18 luvun 2 §:n 2 momentissa, jonka mukaan päiväkirjaan merkittävien tietojen käsittelyssä olisi varmistettava, että kyseiset tiedot olisivat jatkuvasti saatavilla ja käytettävissä. Päiväkirjaa olisi pidettävä luotettavalla tavalla, jolla varmistettaisiin päiväkirjaan merkittyjen tietojen säilyminen eheinä ja muuttumattomina koko niiden säilytysajan. Sähköisen päiväkirjan ja siihen tehtyjen merkintöjen säilyminen alkuperäisessä muodossaan olisi varmistettava luotettavalla tavalla, jolla estetään päiväkirjaan merkittyjen tietojen häviäminen tai tuhoutuminen sähköhäiriön tai muun teknisen vian vuoksi. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että sähköisen päiväkirjan tietojen olisi tallennuttava vähintään kahteen erilliseen kohteeseen, josta ne ovat tarvittaessa saatavissa.

Merilain 18 lukuun ehdotetun 3 §:n mukaan päiväkirjaan tehtyä merkintää tai päiväkirjan liitettä ei saisi myöskään poistaa eikä tehdä epäselväksi. Päiväkirjan pitäjän olisi korjattava tekemänsä virheelliset merkinnät päiväkirjan tai sen liitteen asianomaiseen kohtaan tehdyllä uudella merkinnällä tai lisäämällä oikea liite virheellisen liitteen yhteyteen. Virheellinen liite olisi merkittävä virheelliseksi siten, että se on helposti erotettavissa oikeasta liitteestä. Päiväkirjaan tai sen liitteeseen tehdystä korjauksesta olisi käytävä ilmi korjauksen tekoaika, sisältö ja tekijä.

Liikenteen turvallisuusvirasto hyväksyisi sähköisen päiväkirjan järjestelmän ja antaisi tarkemmat tekniset määräykset päiväkirjojen tietojen säilyttämisestä ja päiväkirjan pitämisestä. Aluksen päiväkirjojen pitämiseen liittyvistä rangaistuksista säädetään jo nykyisin merilain 20 luvussa.

Aluksen päiväkirjat; Onnettomuustutkintakeskuksen tiedonsaantioikeus

Onnettomuustutkintakeskus toteaa lausunnossaan, että sillä on turvallisuustutkintalain 20 §:n mukaan tiedonsaantioikeus aluksen päiväkirjoista turvallisuustutkinnan tietolähteenä, ja esittää arkaluontoisia henkilötietoja koskevan tiedonsaantioikeuden lisäämistä myös merilakiin epäselvyyksien välttämiseksi. Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että kuten Onnettomuustutkintakeskus on todennut, asiasta säädetään jo turvallisuustutkintalaissa, joka on turvallisuustutkintaa koskeva erityislaki.

Aluksen päiväkirjat; jäänmurron erityispiirteiden huomioiminen

Arctia Oy:n lausunnon mukaan jäänmurron erityispiirteet olisi otettava merilaissa huomioon ja myös jäänmurtopäiväkirjaa tulisi jatkossa voida pitää sähköisenä.

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että nykyisin voimassa olevassa merilaissa ei säädetä erillisestä jäänmurtopäiväkirjasta, eikä eri alustyypeille ole nyt käsillä olevassa esityksessäkään katsottu perustelluksi säätää erillisiä vaatimuksia, vaan lain yleiset vähimmäisvaatimukset koskevat kaikkia sen soveltamisalaan kuuluvia aluksia. Päiväkirjan pitämiseen liittyvät erityistarpeet voidaan mahdollisuuksien mukaan huomioida sähköisen päiväkirjan järjestelmässä, joka tilataan sen valmistajalta. Näin ollen myös jäänmurrossa pidettävää päiväkirjaa olisi esityksen mukaan mahdollista pitää sähköisenä. Lausunnossa esitetty huoli liian tarkkojen tai jäänmurtoon sopimattomien merkintöjen mahdollisesti aiheuttamasta hankaluudesta on ministeriön näkemyksen mukaan aiheeton, sillä sähköisen päiväkirjan merkintöjä voidaan automatisoida, millä on myönteisiä vaikutuksia niin digitalisaation edistämiseen kuin turvallisuuden parantamiseen esimerkiksi manuaalisen päiväkirjan täyttämiseen kuluvan ajan vapautuessa muihin tehtäviin.

Onnettomuus- ja vaaratilanneraportointi; ehdotetun sääntelyn taustasta ja suhde ISM-säännöstön mukaisiin raportointijärjestelmiin

Suomen Varustamojen lausunnossa nostetaan esille kysymys siitä, miksi merilakiin ehdotetaan uutena elementtinä vaaratilanteiden raportointia, kun raportointivelvollisuus sisältyy jo varustamoilta ISM-säännöstön (kansainvälisen turvallisuusjohtamisjärjestelmän) mukaan edellytettäviin raportointijärjestelmiin.

Ministeriö toteaa, että ISM-säännöstö velvoittaa niitä varustamoja, jotka kuuluvat sen soveltamisalaan, ylläpitämään raportointijärjestelmää, johon sisältyy vaaratilanneraportointi. ISM-säännöstö ei kuitenkaan velvoita tietojen ilmoittamiseen kansalliselle toimivaltaiselle viranomaiselle. Merilakiin ehdotetussa sääntelyssä olisi kyse näiden vastaavien tietojen toimittamisesta edelleen myös Liikenteen turvallisuusvirastolle turvallisuustyön edistämiseksi.

Osa varustamoista toimittaa jo nykyisin Liikenteen turvallisuusvirastolle vapaaehtoisesti tietoa aluksilleen tapahtuneista vaaratilanteista.

Ehdotetun sääntelyn taustasta

Osana yhteiskunnan kehitystä myös liikennejärjestelmän eri osat digitalisoituvat ja automatisoituvat vaiheittain. Nykyisen liikennejärjestelmän tavoin myös tulevaisuuden automatisoituva liikenne tulee olla käyttäjäryhmille turvallista ja jopa turvallisempaa. Turvallisuuden ylläpito ja kehittäminen vaatii myös uusia, digitaaliseen toimintaympäristöön sopivia toimenpiteitä. Automatisoituvan ja digitalisoituvan liikenteen turvallisuuden kehittäminen nojaa vahvasti tietoon. Valmistautuaksemme ennakoivasti tulevaan kehitykseen on erittäin tärkeää alkaa hyvissä ajoin valmistella kulttuuria, tietopohjaa ja verkostoja, joiden avulla liikennejärjestelmästä voidaan tehdä mahdollisimman turvallinen.

Sekä liikenteen että viestinnän alalla on jo paljon kokemusta viranomaisten ja yritysten verkostossa tuotetun tiedon hyödyksikäytöstä turvallisuuden kehittämisessä. Viestinnän alalla esimerkkinä tällaisesta verkostomallista ovat Viestintäviraston toimintaan kuuluvat CERT-toiminto, jonka tehtävänä on selvittää verkkopalveluihin, viestintäpalveluihin ja lisäarvopalveluihin kohdistuvia tietoturvaloukkauksia ja niiden uhkia, kerätä tietoa tällaisista tapahtumista sekä tiedottaa tietoturva-asioista, sekä tietoturvaloukkausten havainnointi- ja varoitusjärjestelmä, HAVARO, joka palvelee huoltovarmuuskriittisiä toimijoita ja valtionhallintoa.

Liikenteen alalla onnettomuus-, vaaratilanne- ja poikkeamatieto käsittää tiedon liikenteen onnettomuuksista ja vaaratilanteista sekä sellaisista poikkeavista tapahtumista, jotka aiheuttivat tai toistuessaan saattaisivat aiheuttaa vaaraa liikenteen turvallisuudelle. Toisin kuin ilmailussa ja rautatieliikenteessä, merenkulun voimassa olevassa kansallisessa lainsäädännössä ei tällä hetkellä säännellä vaaratilannetietojen ilmoittamisesta Liikenteen turvallisuusvirastolle. Velvoitteet tiedon toimittamiseksi vaihtelevat liikennemuodoittain, mutta pääsääntönä voidaan pitää, että tapahtumista ovat velvoitettuja raportoimaan siinä osallisena olleet henkilöt tai organisaatiot. Onnettomuus-, vaaratilanne- ja poikkeamatietoa hyödynnetään, kun seurataan turvallisuuden tilannekuvaa ja kehitetään liikenteen turvallisuutta, kohdennetaan viraston sääntelyä ja valvontaa riskiperustaisesti, sekä silloin, kun arvioidaan säädösmuutosten vaikutuksia. Ilmailu- ja rautatieliikenteessä vaaratilanneraportointi perustuu EU- ja kansalliseen velvoittavaan lainsäädäntöön.

Luomalla luottamuksellinen kulttuuri myös merenkulun tiedonvaihtoon on mahdollista siirtyä digitalisaation myötä tilanteeseen, jossa data on turvallisuuden parantamisen ohella koko toimialaa hyödyttävää pääomaa. Sen avulla vastuuta toiminnan turvallisuudesta voidaan siirtää yhä enemmän toimijoille, ja valvontatyötä voidaan muuttaa tietoperusteiseksi, jolloin resurssit voidaan kohdentaa oikein mitoitettuna oikeisiin kohteisiin.

Onnettomuus- ja vaaratilanneraportointi; vaaratilanteen määritelmä

Suomen Varustamojen, Arctia Oy:n ja Alfons Håkans AS:n lausunnoissa tuodaan esille kysymys vaaratilanteen määritelmän kriteereistä, jotka ovat

erityisesti jäänmurto- ja hinaustoiminnassa erilaiset kuin muussa kauppamerenkulussa.

Onnettomuuden ja vaaratilanteen määritelmät perustuisivat Kansainvälisen merenkulkujärjestön IMO:n yleiskokouksen päätöslauselman A.849(20) liitteenä olevaan merionnettomuuksien ja merellä sattuneiden vaaratilanteiden tutkintaa koskevaan säännöstöön. Aluksen käytön yhteydessä tapahtunut vaaratilanne on säännöstön kohdan 4.4 mukaisesti ”jokin muu sellainen tapahtuma kuin onnettomuudeksi määritellyt tapahtumat, joka tapahtuu suorassa yhteydessä aluksen käyttöön. Kyseeseen tulee tapahtuma, joka vaaransi, tai jollei tilanteeseen olisi puututtu, olisi vaarantanut aluksen, sen miehistön tai ympäristön turvallisuuden”.

Toiminta aluksella voi olla työn luonteesta johtuen erittäin haasteellista, kuten esimerkiksi jäänmurrossa tai hinaustoiminnoissa pääsääntöisesti työtehtävää suorittaessa on. Tällaisesta työstä on turvallisuusjohtamisen periaatteiden mukaan tehtävä riskienarviointi. Riskinarvio tehdään sen takia, että toimijat kykenevät hahmottamaan toimintaan kohdistuvia äkillisiä tapahtumia, joiden todennäköisyys ja seurausvaikutukset ovat sellaisia, että niiden toteutuessa tapahtuu merkittäviä ihmisten henkeen tai terveyteen kohdistuvia vahinkoja, taloudellisia vahinkoja, ympäristövahinkoja tai jopa yhteiskunnallisia vahinkoja. Tällöin esimerkiksi työn luonteesta johtuvat, toisen aluksen huomattavan lähelle menemiset eivät ole sellaisia suunnittelemattomia tai tahattomia vaaratilanteita, joista tulisi raportoida vaaratilanteena (ns. läheltä piti –tapauksina).

Onnettomuus- ja vaaratilanneraportointi; tietojen salassapito

Oikeusministeriö kiinnittää lausunnossaan huomiota merilakiin ehdotetun 15 §:n 2 momentin salassapitosäännökseen ja katsoo sen olevan uusi salassapitoperuste. Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että vastaavan laajuista salassapitosäännöstä on jo vakiintuneesti noudatettu sekä ilmailussa (ilmailulain 127 §, kumottu kuitenkin lailla 61/2016 suoraan sovellettavan EU-asetuksen tultua voimaan) että rautateillä (rautatielain 82 § 2 momentti).

Merilakiin ehdotetun viittaussäännöksen mukaan, kuten myös muissa liikennemuodoissa noudatetun mukaisesti, onnettomuus- ja vaaratilannetiedot olisivat salassa pidettäviä julkisuuslain 24 §:n nojalla. Lisäksi Liikenteen turvallisuusvirasto voisi pitää salassa tietoa koskevan seikan, jos tiedon antaminen siitä vaarantaisi tietojen saannin tulevaisuudessa. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdan perusteella salassa pidettäviä ovat mm. asiakirjat, jotka sisältävät tietoja viranomaisen tehtäväksi säädetystä tarkastuksesta tai muusta valvontatoimeen liittyvästä seikasta, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi valvonnan tai sen tarkoituksen toteutumisen tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa asiaan osalliselle. Julkisuuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 30/1998 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan kyseessä olevan lainkohdan säännöksellä turvataan tarkastus- ja valvontatoiminnan tehokkuutta ja säännöksen tavoitteena on turvata sekä valvonnan toteuttamisedellytyksiä että mahdollistaa myös yksittäisten valvontatoimien onnistumisen. Lisäksi hallituksen esityksessä on katsottu, että valvonnan yleisiä toteuttamismah-

dollisuuksia lisää esimerkiksi ilmoituksen tai muun aloitteen tekijän henkilöllisyyden salaaminen.

Liikenteen turvallisuusviraston tehtävänä on virastosta annetun lain (863/2009) 2 §:n nojalla mm. huolehtia liikennejärjestelmän yleisestä turvallisuudesta ja turvallisuuden kehittämisestä ja valvoa erikseen säädetyn toimivaltansa puitteissa, että liikennejärjestelmässä noudatetaan sitä koskevia sääntöjä ja määräyksiä. Kyseessä olevia tietoja käytetään valvonnan kohdentamiseen ja kehittämiseen. Tietojen saaminen liikennealan elinkeinoharjoittajilta ja liikennealan ammattilaisilta turvallisuutta mahdollisesti vaarantavasta toiminnasta on tarpeen yleisen edun kannalta tärkeän turvallisuustehtävän ja valvonnan toteuttamiseksi (etupainotteisuus ennen kuin suurempi vahinko ja/tai onnettomuus tapahtuu sekä viranomaisen toimesta että toiminnanharjoittajan oma valvonta). Ministeriö ja Liikenteen turvallisuusvirasto katsovat, että tietojen saanti vaarantuu, mikäli poikkeamatietoja ei pidetä luottamuksellisina.

Koska hyvän onnettomuus- ja vaaratilanneilmoituksia koskevan raportointikulttuurin perusedellytys on tietojen luottamuksellisuus, on myös erittäin tärkeää, että kaikissa liikennemuodoissa tietojen salassapitoon sovelletaan yhteneväisiä säännöksiä. Tietojen saanti voisi vaarantua ja luottamuksellisuus heiketä, jos salassapitoperusteet vaihtelisivat eri liikennemuodoissa. Liikenteen turvallisuusviraston analyysi- ja riskienarviotoiminto kattaa kaikki liikennemuodot, ja virasto myös soveltaa salassapitosäännöksiä yhteneväisesti kaikissa liikennemuodoissa.

Onnettomuus- ja vaaratilanneraportointi; ilmoittajan suoja ja tiedonantovelvollisuus

Arctian ja Alfåns Håkansin lausunnon mukaan merilain 18 lukuun ehdotetut 15 ja 15 a §:t johtaisivat tilanteeseen, jossa aluksen päällikölle asetettu ilmoitusvelvollisuus voisi käytännössä johtaa tilanteeseen, jossa päällikkö voisi joutua rikostutkinnan kohteeksi.

Ministeriö korostaa, että vaaratilanneraportoinnin tarkoitus on saada tietoa, jota käytetään ainoastaan turvallisuustyöhön. Käytännössä ilmoituksiin liittyvissä tilanteissa ei useimmiten ole edes kysymys rangaistavasta menettelystä. Säännöksillä pyrittäisiin yksinomaan suojaamaan onnettomuus- ja vaaratilanneilmoituksen tekijöitä seuraamuksilta ja siten edistämään ilmoittamista vastaavasti kuin ilmailulain 128 §:ssä ja rautatielain 82 a §:ssä säädetään. Kyse on niin sanotusta Just Culture -suojasta ja siitä, että ehdotetun uuden 15 §:n perusteella saatuja tietoja ei käytettäisi muuhun kuin turvallisuuden edistämiseen tähtäävään työhön. Ilmoituksen tekemättä jättämistä ei myöskään esitetä sanktioitavaksi. Esityksellä ei muuteta sitä oikeusturvan takeisiin kuuluvaa lähtökohtaa, ettei kenelläkään ole velvollisuutta ilmiantaa itseään rikoksesta.

Edellä esitetyn mukaisesti onnettomuus- ja vaaratilannetiedot ovat julkisuuslain nojalla salassa pidettäviä. Tämä tietojen luottamuksellinen kohtelu yhdistettynä ehdotetun lain 15 a §:n mukaiseen suojaan on tarkoitettu suojaamaan ilmoituksen tekijöitä sekä edistämään ilmoituksien saamista ja näin ollen mahdollistamaan turvallisuustyön kehittämisen.

Viranomaisella ei ole yleistä lakiin perustuvaa velvollisuutta ilmoittaa tietoonsa tulleista rikoksista. Onnettomuustutkintaan liittyen turvallisuustutkintalain 16 §:n 2 momentin mukaan ilmoitusvelvollisuus Onnettomuustutkintakeskukselle kaikista sellaisista onnettomuuksista, jotka voivat tulla kyseisen lain mukaan tutkittavaksi, on muun muassa Liikenteen turvallisuusvirastolla sekä sellaisella oikeushenkilöllä, joka on meriliikenteessä tapahtuneen onnettomuuden tai vaaratilanteen osallinen tai joka ilmeisesti kärsii vahinkoa tällaisen onnettomuuden johdosta.

Onnettomuus- ja vaaratilanneraportointi; vapaaehtoinen ilmoitus

Merilain 18 luvun 15 §:n 1 momenttiin ehdotettu velvollisuus ilmoittaa Liikenteen turvallisuusvirastolle aluksen käytön yhteydessä tapahtuneista onnettomuuksista ja vaaratilanteista koskisi aluksen päällikköä ja laivanisäntää. Lainkohdan perusteluissa todetaan, että lisäksi jokaisella, joka saa tietoonsa meriturvallisuutta vaarantavan seikan, olisi mahdollisuus tehdä vapaaehtoinen ilmoitus Liikenteen turvallisuusvirastolle. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu säännös ei kuitenkaan ilmaise tätä ilmoitusmahdollisuutta. Liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan vapaaehtoisuuteen perustuvasta ilmoitusmahdollisuudesta ei tule säätää laissa. Lähtökohtaisesti lailla säädetään yksilön velvollisuuksien perusteista, eikä vapaaehtoisuuteen perustuvasta ilmoittamisesta ole tarkoituksenmukaista antaa omia säännöksiä lain tasolla.