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 Liikenteen turvallisuusvirasto Trafin asiantuntija-arviota siitä, onko hallituksen esityksen merilain18 luvun 15 ja 15 a §:n mukainen ilmoittamisvelvollisuutta ja tietojen käyttöä koskeva sääntely joltain osin ongelmallinen itsekriminointisuojan kannalta.

Liikenteen turvallisuusvirasto ylläpitää liikennejärjestelmän tilakuvaa

Liikennejärjestelmän tilakuva on tietoa ja ymmärrystä Suomen liikennejärjestelmän tilasta. Tilakuvassa seurataan liikennejärjestelmän turvallisuuden, kestävyyden, markkinoiden ja toimintavarmuuden kehitystä suhteessa tavoitteisiin. Liikennejärjestelmän tilan seuranta perustuu laadukkaaseen tietoon ja jatkuvaan vaikutusten arviointiin. Turvallisuuden tilakuvan muodostamisessa keskeinen tietopääoma on onnettomuus- ja vaaratilannetieto, jota Liikenteen turvallisuusvirasto liikenteen viranomaisena ottaa vastaan, luokittelee ja hallitsee.

Liikenteen turvallisuusvirasto on saanut jo useita vuosia vaaratilanteita koskevaa tietoa ilmailusta ilmailulain ja rautateiltä rautatielain nojalla. Nyt merilakiin ehdotettavien 18 luvun 15 ja 15 a §:n tarkoituksena on mahdollistaa se, että Liikenteen turvallisuusvirasto saisi kattavasti ajantasaista tietoa myös merenkulussa tapahtuvista vaaratilanteista. Vaaratilannetiedon perusteella Liikenteen turvallisuusvirasto pystyy ennakoivasti edistämään meriturvallisuutta sekä meriympäristön suojelua.

Nykytila ilmoitusvelvollisuuksissa

Raportoinnin osalta merenkulussa on merilain perusteella ollut - muiden liikennemuotojen tavoin - jo vuosikymmeniä velvoite toimittaa meriturvallisuusviranomaiselle tapahtuneista onnettomuuksista seikkaperäinen merionnettomuusilmoitus. Vaaratilanneraportoinnissa kyse on vähäisemmistä tapahtumista kuin onnettomuuksista. Voimassaolevassa merilaissa ei ole säädetty nyt merilakiin lisättäväksi esitetyn 15 a §:n kaltaista erityistä suojaa onnettomuudesta ilmoittajalle.

Liikenteen turvallisuusvirastolla on selkeät prosessit sekä työohjeet, kuinka virastolle ilmoitettu vaaratilannetietoa eri liikennemuodoissa käsitellään.

Kaikkien liikennemuotojen osalta asiantuntijat ottavat tiedon vastaan, vahvistavat sen sisällön, tekevät liikennemuotokohtaiset rikastamistoimenpiteet ja tallettavat tiedon QPulse-järjestelmään. Järjestelmä toimii Arkistolaitoksen hyväksymänä pysyvän säilytyksen rekisterinä, joka on keväällä 2017 auditoitu EU:n tietosuoja-asetuksen vaatimuksia vastaavaksi. Ilmailussa onnettomuus- ja vaaratilannetieto toimitetaan sellaisenaan rajapintaa pitkin EU:n keskustietokantaan (ECCAIRS).

Tiedon hyödyntämisen suhteen toimitaan liikennemuodoittain palveluiden tuottamisen vaatimusten mukaan. Arviointipalveluiden tiedolla johtamisen palvelut pitävät sisällään:

- Arviointi- ja analyysipalvelu

- Riskiarviointipalvelu

- Tilakuvapalvelu

Kaikki edellä mainitut palvelut perustuvat tapauskohtaisesti osittain onnettomuus- ja vaaratilannetietoon, jota jalostetaan palvelussa. Ainoa palvelu, jossa tietoa välitetään tunnistamattomana ”raakadatana” on Ilmailun välitön reagointi-palvelu:

1. Arviointipalvelut-yksikkö vastaanottaa lentoturvallisuusilmoituksen tai muuta kautta saadun tiedon lentoturvallisuuteen liittyvästä tapahtumasta.

2. Arviointipalvelut-yksikkö arvioi saadun tiedon perusteella tapauksen vakavuuden.

3. Jos Trafi arvioi tapauksen olevan onnettomuus tai vakava vaaratilanne, tai että siihen sisältyy selkeä turvallisuusriski, tieto lähetetään tunnistamattomana Trafissa nimetylle ilmailun turvallisuuskoordinaattorille sekä kyseisen osa-alueen turvallisuustiedon yhteyshenkilölle. Samoin tiedotetaan riskienhallinnan erityisasiantuntijaa ja kyseisen osa-alueen analyytikkoa. Esimiehille onnettomuudesta tai vaaratilanteesta kerrotaan, jos kyseessä on erittäin vakava tai mahdollisesti mediahuomiota herättävä tapaus.

4. Turvallisuuskoordinaattori sekä ao. turvallisuustiedon yhteyshenkilöt arvioivat yhteistyössä muiden kyseisen osa-alueiden asiantuntijoiden ja arviointipalvelut-yksikön kanssa tarpeen ryhtyä välittömiin toimenpiteisiin turvallisuuden varmistamiseksi.

4.1. Arviointipalvelut-yksikkö tuottaa tarvittaessa taustaselvityksen toimenpiteiden arvioinnin tueksi. Arviointipalvelut-yksikkö tai muut asiantuntijat voivat olla suoraan yhteydessä toimijaan tai esimerkiksi Onnettomuustutkintakeskukseen tarvittavien lisätietojen hankkimiseksi.

5. Jos saatujen tietojen perusteella arvioidaan, että Liikenteen turvallisuusviraston on tarpeen ryhtyä kohdassa 4. tarkoitettuihin toimenpiteisiin turvallisuuden varmistamiseksi, turvallisuuskoordinaattori ja turvallisuustiedon yhteyshenkilöt koordinoivat muiden asiantuntijoiden kanssa tarpeellisten toimenpiteiden toteuttamisen. Tarpeellisilla toimenpiteillä tarkoitetaan niitä toimia, joihin ryhtymällä vastaavat vaaratilanteet voitaisiin jatkossa välttää. Useimmiten virasto on yhteydessä yritykseen, ja pyytää selvitystä siitä, miten he ovat tapahtuman käsitelleet. Muita toimenpiteitä voivat esimerkiksi olla Trafin määräyksen muutos tai se, että Trafi esittää lainsäädännön muutosta.

Vaaratilannetiedon kerääminen ja sen suhde itsekriminointiin

Viraston ensisijainen tavoite on saada tietoa vaaratilanteista, jotta niistä kerättävää tietoa voidaan hyödyntää turvallisuuden edistämiseen tarkoitetussa työssä. Vaaratilannetietoa käytetään erityisesti hiljaisten signaalien löytämiseksi, jotka muutoin voisivat jäädä havaitsematta ajoissa. Vaaratilannetiedon keräämisen tarkoituksena ei ole missään tilanteessa etsiä syyllisiä, vaan koko onnettomuus- ja vaaratilanneilmoituksia koskevan raportointikulttuurin perusedellytys on tietojen luottamuksellisuus. Erityisesti Liikenteen turvallisuusviraston etu on, että asiakkaat voivat luottaa tietojen luottamukselliseen käsittelyyn. Ilman luottamusta tietojen luottamukselliseen käsittelyyn, viraston mahdollisuus saada tarvitsemansa tieto vaarantuu.

Vaaratilanneraportoinnin kehittämisessä on ollut laaja joukko varustamoita ja merenkulun sidosryhmiä mukana jo usean vuoden ajan. Kehittämistyössä onkin vallinnut positiivinen ja luottamuksellinen ilmapiiri, joka on ollut osoitus selkeästi kypsyvästä luottamukseen perustuvasta turvallisuuskulttuurista. Vaaratilannetietojen kerääminen ja niihin reagoiminen on eduksi myös varustamoille ja yrityksille. On yri-

tyksen tai varustamon johdon vastuulla osoittaa alusten henkilöstölle, että vaaratilanteista halutaan ottaa opiksi ja merenkulkijoiden halutaan tekevän vaaratilanneraportteja turvallisuuskulttuurin kehittämiseksi.

Liikenteen turvallisuusviraston tehtävänä on Liikenteen turvallisuusvirastosta annetun lain (2009/863) 2 §:n mukaisesti huolehtia liikennejärjestelmän yleisestä turvallisuudesta ja turvallisuuden kehittämisestä sekä huolehtia merenkulun ja ilmailun turvaamisesta. Virasto on huolissaan, että siitä, että ehdoton tietojen luovuttamiskielto voisi vaarantaa viraston mahdollisuudet suorittaa tehtävänsä tehokkaasti. Virastolla on oltava mahdollisuus tarvittaessa puuttua tietoonsa tulleisiin vakaviin vaaratilanteisiin, kuten tekoihin, jotka vaarantaisivat jatkuvasti vakavalla tavalla liikenneturvallisuutta ja tilanteeseen olisi joko puututtava ripeästi vahinkojen välttämiseksi tai toimintaa ei saataisi lakkamaan ilman viranomaisen toimia.

Tähän mennessä ainoastaan Liikenteen turvallisuusvirastolle saapuneiden vaaratilanneilmoitusten perusteella yhtään tapausta ei ole viety viraston ulkopuolelle. Esimerkiksi ilmailun välitön reagointi -prosessin mukaisesti vuonna 2016 saapuneesta poikkeamatiedosta tiedotettiin talon sisällä 479 kertaa kokonaisvolyymin ollessa noin 6200. Merenkulussa ei ole odotettavissa tällaisia raportointimääriä.

Vaaratilanneilmoituksiin liittyvissä tilanteissa ei siis koskaan ole ollut kysymys sellaisesta rangaistavasta menettelystä, josta virasto on katsonut tarpeelliseksi tehdä rikosilmoituksen. Sellaisessakin teoreettisissa tilanteessa, jossa virasto arvioisi, että kyseessä saattaisi olla rangaistava menettely, asia käsiteltäisiin ja käytäisiin tarkasti läpi sekä Liikenteen turvallisuusvirastossa että asianomaisen yrityksen kanssa keskustellen. Yksittäinen virkamies ei koskaan tee päätöstä yksin viedä asiaa eteenpäin.

Ilmoituksen tekemättä jättämistä ei ole esitetty sanktioitavaksi, eikä ilmoittamatta jättämistä ole myöskään sanktioitu ilmailun ja rautateiden vaaratilanneilmoitusten osalta. Taustalla on juuri oikeusturvan keskeisiin takeisiin kuuluva periaate olla ilmiantamatta itseään rikoksesta. Näin ollen Liikenteen turvallisuusvirasto katsoo, että nyt esitetyllä lain muutoksella ei luoda kenellekään velvoitetta ilmiantaa itseään rikoksesta.

Liikenteen turvallisuusvirasto tunnistaa, että virasto tuskin tulee saamaan kaikkia vaaratilannetietoja, koska ilmoitusvelvollisuutta ei ole tehostettu lakiehdotuksessa muilla vaatimuksilla. Kuitenkin se, että vaaratilanneilmoituksesta säädetään lain tasolla, mahdollistaa sen, että virasto saa riittävän kattavasti tietoja vaaratilanteista turvallisuustyötään varten. Näin ollen viraston näkemys on, että hallituksen esityksessä ehdotetut merilain 15 ja 15 a §:t eivät ole itsekriminoinnin kannalta ongelmallisia.

Liite: Liite 1. Trafin asiantuntijalausunto. HE 23/2017