

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi liikenteen palveluista annettua lakia. Lakiin lisättäisiin uusi pykälä tavaraliikenteen ohjauksesta ja hallinnasta Suomen ja Venäjän välisillä maantierajasemilla. Tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoaja voisi osana liikenteen sujuvuuden varmistamista koskevaa tehtäväänsä tarjota liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelua maantierajasemille saapuvan tavaraliikenteen ja sen tullitoimenpiteiden ja rajatarkastusten suorittamiseksi ja niiden sujuvuuden varmistamiseksi. Tarjotessaan näitä palveluja se voisi rekisterinpitäjänä käsitellä asiaan liittyviä henkilötietoja. Tietojärjestelmään olisi mahdollista kerätä tietoja rekisteritunnuksen tai muun yksilöivän tunnisteen automaattisella tunnistamisella. Tietojärjestelmän avulla sujuvoitettaisiin Suomen ja Venäjän välisen rajan tavaraliikennettä Euroopan unionin ulkorajalla.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2021.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	3
2.1 Kokeiluhanke Vaalimaan rajanylityspaikalla.....	3
2.2 Lainsäädäntö	5
3 Tavoitteet	9
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	10
4.1 Keskeiset ehdotukset ja säännöskohtaiset perustelut	10
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	13
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	18
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	18
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	19
6 Lausuntopalaute.....	19
7 Voimaantulo	20
8 Toimeenpano ja seuranta	20
9 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	20
LAKIEHDOTUS	25
Laki liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta.....	25

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Vaalimaan rajanylityspaikalla ja sitä ympäröivällä tieverkolla oli 2000-luvulla useiden kymmeneen kilometrien rekkajonoja. Rajaliikennettä oli siksi tarve sujuvoittaa. Rajaliikenteen sujuvoittamiseksi henkilö- ja tavaraliikenne jaettiin eri tarkastuspisteisiin. Lisäksi rekoille avattiin uusi pysäköintialue ja tavaraliikenteelle luotiin ennakkovaraus- ja jonotusjärjestelmä. Ennakkovaraus- ja jonotusjärjestelmä oli määräaikainen kokeiluhanke. Hankkeella testattiin, miten ennakkovarauskella voidaan tasoittaa raskaan liikenteen liikennemääriä, vähentää jonotusta, sujuvoittaa liikennettä ja lisätä liikenneturvallisuutta.

Kokeiluhanke käynnistyi Vaalimaalla joulukuussa 2014. Kokeiluhankkeesta on aikanaan vastannut Kaakkois-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (*ELY-keskus*), joka siirsi pilotijärjestelmän sopimuksen Liikennevirastolle (nykyinen Väylävirasto). Väylävirasto on hankkinut palvelun liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden yhtiöittämisen jälkeen Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy:ltä (aikaisemmin Traffic Management Finland Oy).

Kokeiluhanke on jatkunut ja muodostunut pysyväksi palveluksi, jossa kuljettajat varaavat etukäteen aikaikkunan rajatarkastukseen. Vuonna 2017 Vaalimaalle avautui uusi pysäköintialue, jossa on yli 400 pysäköintipaikkaa. Aiemmassa pysäköintipaikkoja oli 160. Kyseinen uusi alue riittää hyvin tällä hetkellä raskaan liikenteen pysäköintialueeksi, mutta ennakkovarauspalvelulla on merkittävä rooli alueen jonojen hallinnassa ja liikenteen ohjauksessa. Kokeiluhanke on päätynyt huhtikuussa 2021. Koska kokeiluhankkeella saavutettiin asetetut tavoitteet tavaraliikenteen sujuvoittamisesta, toimintamalli halutaan nyt vakiinnuttaa ja sitä halutaan laajentaa.

Tavaraliikenteen pullonkaulojen poistaminen on mainittu pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa Elinvoimainen Suomi -strategiakokonaisuuden alla.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä. Valmistelun aikana on pyydetty näkemyksiä valtiovarainministeriöstä, Tullista, Rajavartiolaitoksesta, Väylävirastosta ja Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy:stä.

Luonnos hallituksen esityksestä on ollut lausuntopalvelu.fi –sivustolla avoimessa lausuntonettelyssä 21.4.2021 - 3.5.2021.

Lausuntoja saatiin yhteensä 11.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Kokeiluhanke Vaalimaan rajanylityspaikalla

Rajaliikenteen ennakkovarauspalvelua koskeva kokeiluhanke käynnistyi Vaalimaalla joulukuussa 2014. Ennakkovarauspalvelun avulla raskaan liikenteen kuljettajat ovat voineet varata ennakkoon aikaikkunan rajamuodollisuuksiin. Rajanylitys on varattu tasatunnein alkavalle tunnin jaksolle, jonka aikana rajanylitys on mahdollinen. Mikäli kuljettaja ei ole varannut aikaa ja saapuu raja-asemalle, hänen on tullut tehdä varaus pysäköintialueen asiointipisteellä. Siellä hän

on voinut varata vapaana olevan sopivan ajan tai asettua niin sanottuun elävään jonoon. Rajatarkastukseen ei ole voinut saapua ilman varattua aikaa ja palvelun käyttö on ollut tavaraliikenteelle pakollinen. Raskaan liikenteen kuljettaja on voinut ilmoittautua jonoon usealla eri tavalla: käyttäen internetiä (evpa.fi), puhelinpalvelua, varausautomaattia tai asiakaspalvelupistettä. Jokaiselle tunnille on ollut tietty kapasiteetti ennakkovaruksen tehneille ajoneuvoille. Elävä jono on puolestaan edennyt sen mukaan kuin Tullin rajamuodollisuuksissa on ollut kapasiteettia. Tullin tarkastusten jälkeen raskaan liikenteen ajoneuvot siirtyvät asioimaan Venäjän raja-asemalle. Palvelulla ei ole ollut kytkentää Venäjän rajamuodollisuuksiin. Venäjältä saapuvan liikenteen osalta Tulli on käyttänyt järjestelmää niissä tilanteissa, kun ajoneuvon asiakirjat vaativat selvittelyä. Kuljettaja ohjataan odottamaan pysäköintialueelle ja käsittelyn valmistuttua kuljettaja pyydetään asiointipisteelle. Tällä on lisätty liikenneturvallisuutta minimoimalla pysäköintialueen kävelyliikenne.

Ennen kokeiluhankkeen aloittamista Kaakkois-Suomen Ely-keskus laati esiselvityksen rajaliikenteen ohjausjärjestelmästä (Raportteja 31/2013.) Esiselvitys on luettavissa osoitteessa https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/90366/Raportteja%2031_2013.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Esiselvityksessä tarkasteltiin myös lainsäädäntökysymyksiä, mutta todettiin, että lainsäädäntöä tulisi selvittää myöhemmin tarkemmin. Esiselvityksessä todettiin myöhemmin selvitettäväksi asiaksi, mahdollistaako lainsäädäntö maksun perimisen rajanylityksestä tai aiheuttaisiko ilmainen elävä jono ja maksullinen ennakkovaraus eriarvoisuutta niin, ettei sitä voida toteuttaa. Esiselvityksessä todettiin myös, että väärinkäyttöihin varautuminen ja sanktiointi tulisi määrittää lainsäädännössä etukäteen. Silloista tietosuojalainsäädäntöä ei tarkasteltu, eikä arvioitu henkilötietojen käsittelyn perustetta.

Kokeiluhankkeessa ennakkovarauspalvelu on ollut maksuton. Palvelun käytössä ei ole havaittu väärinkäytöksiä. Alkuvuonna 2021 ennakkovarauspalvelun käyttäjiä on ollut pääsääntöisesti noin 150-200 vuorokaudessa. Tammikuun 2017 ja syyskuun 2019 välillä käyttäjiä on ollut yhteensä 188 200 eli keskimäärin noin 190 käyttäjää vuorokaudessa.

Ennakkovarauspalvelulla saavutettiin tavoite purkaa pitkät raskaan liikenteen jonot. Kun kokeiluhanke päättyi 6.4.2021, otettiin sen tilalle käyttöön pysäköintialueen ohjausjärjestelmä. Tässä ohjausjärjestelmässä tietojen määrä on vähennetty niin, että järjestelmään talletetaan vain rekisteritunnus ja kuljettajan puhelinnumero. Väliaikaisen ohjausjärjestelmän aikana käytössä ei ole raskaan liikenteen ennakkovarauspalvelua itsepalvelupisteiden, evpa.fi-verkkosivuston tai 24/7-puhelinpalvelun kautta.

Nyt käytössä oleva järjestelmä on siis toiminnallisuudeltaan ja käytettävyydeltään huonompi kuin kokeiluhankkeen järjestelmä. Se ei myöskään tue järjestelmän kehittämistä esimerkiksi automaation avulla. Palvelutason aleneminen voi vaikuttaa Vaalimaan pysäköintialueen toimivuuteen sekä tullitoimenpiteiden ja rajatarkastusten sujuvuuteen.

Tällä hetkellä ennakkovarauspalvelua on kokeiltu Vaalimaan rajanylityspaikalla. Liikenteenohjauksen sekä tullitoimenpiteiden ja rajatarkastusten tehostamiseksi vastaavaa tarvetta ennakkovarauspalvelun käyttöönotolle voi tulevaisuudessa olla muillakin Suomen ja Venäjän välisillä maantieraja-asemilla. Ennakkovarauspalvelusta on tarkoituksenmukaista säätää siten, että palvelu on mahdollista järjestää myös näillä maantieraja-asemilla. Liikenteen ohjauksen ja hallinnan merkitys kasvaa yhä enemmän siirryttäessä kohti autonomista liikennettä.

Nykyisellä teknologialla käytännöllinen ratkaisu rajaliikenteen ohjauksessa ennakkovarauspalvelussa olisi hyödyntää rekisteritunnuksia ja niiden automaattista seuraamista. Tämän avulla

ennakkovarauspalvelussa olisi mahdollista seurata, missä vaiheessa ajoneuvo on. Samalla voitaisiin poistaa ajoneuvoa koskevat tiedot automaattisesti järjestelmästä, kun ajoneuvo on poistunut rajanylityspaikalta.

2.2 Lainsäädäntö

Tieliikenteen ohjaus ja hallinta rajanylityspaikoilla

Väylävirastosta annetun lain (862/2009) 2 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan Väylävirasto vastaa liikenteen ohjauksen järjestämisestä. Liikenneviraston liikenteen ohjaus- ja hallintapalveluiden muuttamisesta osakeyhtiöksi annetun lain (574/2018) 1 §:n mukaan Liikenneviraston (nykyinen Väylävirasto) liikenteenohjaus- ja hallintapalvelut siirretään perustettavalle osakeyhtiölle. Tämä osakeyhtiö on Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy (aikaisemmalta nimeltään Traffic Management Finland Oy), jonka toimialana on meri-, rautatie- ja tieliikenteenohjaus ja -hallinta sekä niihin liittyvän tiedon keruu, hallinta ja hyödyntäminen. Yhtiö on valtion erityistehtävayhtiö.

Yhtiöittämisen valmistelussa otettiin huomioon, että liikenteen ohjaustoimintaan liittyy keskeisesti tehokas, poikkihallinnollinen viranomaisyhteistyö sekä tätä toimintaa tukeva, uutta teknologiaa hyödyntävä tiedonvaihtoympäristö. Näillä varmistetaan viranomaisten jatkuva ja ajantasainen tilannekuva liikenteestä, kyky ennakoida ja tunnistaa mahdollisia liikenteen turvallisuuteen ja sujuvuuteen liittyviä riskejä sekä parannetaan viranomaisten toimintaedellytyksiä operatiivisella tasolla vastata oman hallinnon alan liikenteeseen liittyvistä viranomaistehtävistä.

Säännökset tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalvelusta ovat puolestaan liikenteen palveluista annetussa laissa (320/2017). Tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalveluiden sisällöstä säädetään lain 15 luvussa. Liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajan tiedonhallinnasta säädetään lain 16 luvussa.

Liikenteen palveluista annetun lain 136 §:n 1 momentin mukaan Väylävirasto vastaa tienpitäjänä hallinnoimansa maantieverkon liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun järjestämisestä maantieverkolla harjoitettavan liikennöinnin edellyttämällä tavalla ja huolehtii liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelujen laadusta ja tasapuolisuudesta. Väylävirasto voi järjestää tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalvelut itse tai hankkia ne julkisilta tai yksityisiltä palvelujen tuottajilta. Muu tie- tai katuverkon haltija voi sopia liikenteenohjauksen järjestämisestä liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajan kanssa.

Väylävirasto on 1.1.2019 lähtien sopimuksella hankkinut liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelua Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy:ltä. Järjestämisvastuu on siis Väylävirastolla, mutta Väyläviraston tekemän sopimuksen mukaisesti Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy ja sitä kautta sen tytäryhtiö Fintraffic Tie Oy vastaavat operatiivisesta toiminnasta. Väylävirasto tilaa yhtiöltä yhteiskunnan, viranomaisten ja elinkeinoelämän tarvitsemat välttämättömät liikenteenohjaus- ja hallintapalvelut, jotka ovat maksuttomia palvelujen käyttäjille ennen yhtiöittämistä sovelletun toimintamallin periaatteiden mukaisesti.

Lain 137 §:n mukaan tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajan tehtävänä on ylläpitää liikenneväylien liikennetilanteen seuranta (liikenteen tilannekuva) sekä onnettomuuksien, vaaratilanteiden ja liikenteen sujuvuuteen vaikuttavien tilanteiden ilmoitus- ja tiedotuspalvelua. Lisäksi tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoaja antaa liikenteeseen liittyviä sää- ja olosuhdetietoja sekä tietoja liikenteen sujuvuudesta ja vilkkaudesta, tienpitoa ja liikennettä palvelevien laitteiden kunnosta ja käytettävyydestä, muista liikenneturvallisuuteen ja liikenteen su-

juvuuteen vaikuttavista seikoista sekä muista liikennevälineen turvalliseen kuljettamiseen, ohjaamiseen tai hallintaan liittyvistä seikoista. Tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoaja voi myös tehdä erikseen määriteltyjä liikennejärjestelytoimia rajatuksi ajaksi.

Väylävirasto tienpitäjänä vastaa liikenteen hallinnasta ja ohjauksesta itärajan rajanylityspaikoilla, mutta raja-aseman toiminta muutoin ei kuulu sen toimivaltaan. Tullilain (304/2016) 3 §:n mukaan unionin tullilainsäädännössä tarkoitettu tulliviranomainen ja toimivaltainen viranomainen on Tulli, jollei erikseen toisin säädetä. Tullilain 4 §:n mukaan Rajavartiolaitoksen oikeudesta suorittaa tullitoimenpiteitä säädetään rajavartiolain (578/2005) 24 §:ssä. Kyseisen lainkohdan mukaan Rajavartiolaitos suorittaa Tullin ohella tullivalvontaa sekä siihen kuuluvia alustavia tullitoimenpiteitä valtakunnan rajoilla ja niillä rajanylityspaikoilla, joilla Tulli ei ole järjestänyt tullivalvontaa. Rajavartiolaitos voi Tullin pyynnöstä suorittaa henkilöiden maahantuloon ja maastalähtöön kohdistuvaa tullivalvontaa myös sellaisella rajanylityspaikalla, jossa Tulli muutoin huolehtii tullivalvonnasta. Rajavartiomies voi osallistua yksittäisen tullitoimenpiteen suorittamiseen tullimiehen pyynnöstä. Rajavalvontatehtävistä säädetään puolestaan rajavartiolain 4 luvussa ja niihin on soveltamisalaviittaus tullilain 31 §:ssä.

Tullilla ja Rajavartiolaitoksella on puolestaan rajatut mahdollisuudet vaikuttaa rajanylityspaikan liikennevirtoihin. Niiden toimivalta koskee lähtökohtaisesti vain yksittäisiä toimia. Näiden viranomaisten tehtäviin ei kuulu liikenteen jatkuva ohjaus ja hallinta.

Tullilain 12 §:n mukaan tullimiehellä on oikeus ohjata tieliikennettä sekä käskää siirtämään ajoneuvo tai toissijaisesti siirtää se.

Rajavartiolain 38 §:n mukaan sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään, rajavartiomiehellä on oikeus määrätä ajoneuvo pysäytettäväksi ja siirrettäväksi tai siirtää se sekä ohjata liikennettä, jos se on tarpeen rajavalvonnan, poliisitehtävän, ulkomaalaisvalvonnan tai turvaamistehtävän suorittamiseksi, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi rajanylityspaikalla ja Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevalla alueella, liikenneonnettomuuden vuoksi taikka Rajavartiolaitoksen toimialallaan suorittaman ajoneuvon käyttöön liittyvän valvonnan tai metsästyksenvalvonnan suorittamiseksi tai rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi.

Rajavalvontatehtävistä säädetään rajavartiolain 4 luvussa. Lain 5 luvussa säädetään toimivaltuuksista. Niihin kuuluu muun muassa 30 a §:n mukainen toimivaltuus ohjata ja rajoittaa liikkumista rajanylityspaikalla. Tullilain 31 §:ssä on soveltamisalasäännös osaan rajavartiomiehelle säädettyistä toimivaltuuksista. Sen mukaan tullitoimipaikan esimiehenä toimivalla tullimiehellä on oikeus ohjata ja rajoittaa liikkumista rajanylityspaikalla siten kuin siitä rajavartiolain 30 a §:ssä rajanylityspaikan esimiehenä toimivan rajavartiomiehen ja vähintään luutnantin arvoisen rajavartiomiehen osalta säädetään.

Rajanylityspaikan liikenne koskettaa siis useaa viranomaista ja viranomaistehtävää. Vaikka eri toimijoiden tehtävät ja toimivalta ovat sinänsä erilaiset, ne kytkeytyvät toisiinsa. Rajaliikenteen ohjaus ja hallinta vaikuttavat Tullin ja Rajavartiolaitoksen toimintaan tasaamalla rajaliikennettä. Lisäksi liikenteen ohjaukseen ja hallintaan kuuluva infrastruktuuri, kuten puomien kaltaiset liikenteen ohjausvälineet, ovat liikenteenohjausyhtiön omistamia, vaikka Tulli ja Rajavartiolaitos niitä käyttävät. Tullin ja Rajavartiolaitoksen toiminta vaikuttaa puolestaan rajaliikenteen ohjaukseen ja hallintaan, sillä ohjaus ja hallinta perustuvat Tullin ja Rajavartiolaitoksen kulloisiinkin resursseihin hoitaa rajamuodollisuudet. Vaalimaalla käytössä ollutta ennakkovaraus- ja jonojärjestelmää käytti Tulli omalta osaltaan tehtäviensä hoitamisessa.

Nykytilaa ei voi pitää täysin tyydyttävänä viranomaistoiminnan lakisidonnaisuuden kannalta. Viranomaisten erillisyyperiaatteen takia on tärkeää, että tehtävät käyvät selkeästi ilmi laista

rajaliikenteen kaltaisessa tilanteessa, jossa on useita toimijoita. Ennakkovaraus- ja jonotusjärjestelmän järjestämisvastuun lisäksi on tarve selkeyttää henkilötietojen käsittelyyn liittyviä seikkoja ja rooleja.

Tiedon kerääminen, tiedon jakaminen ja henkilötietojen suoja

Tietojen käsittelystä on sekä yleissääntelyä että erityissääntelyä. Tietojen luovuttamisessa merkityksellistä yleissääntelyä on laissa viranomaistoiminnan julkisuudesta (621/1999, *julkisuuslaki*). Julkisuuslakia sovelletaan sellaisiin yksityisiin toimijoihin, jotka hoitavat tehtäviä lain nojalla ja käyttävät julkista valtaa (julkisuuslaki 4 §:n 2 momentti) taikka jotka hoitavat julkista hallintotehtävää ja jotka erityissäännöksen perusteella on velvoitettu noudattamaan julkisuuslakia. Julkisuuslakia sovelletaan myös asiakirjoihin, jotka on annettu tai laadittu viranomaisen yksityiselle antaman tehtävän johdosta, sillä nämä asiakirjat katsotaan viranomaisen asiakirjoiksi (julkisuuslaki 5 §:n 2 momentti). Edellä kuvatulla tavalla liikenteen palveluista annetun lain 136 ja 137 §:n perusteella liikenteen ohjauksen ja hallinnan järjestämisvastuu on Väylävirastolla, joka voi hankkia palvelun ulkopuoliselta. Tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalveluun kuuluvista tehtävistä on kuitenkin säädetty erikseen laissa.

Tavaraliikenteen ohjauksessa ja hallinnassa valtaosa tiedoista on muuta kuin henkilötietoa. Tiedot voivat kuitenkin sisältää myös henkilötietoa, kuten nimitietoja ja rekisteritunnuksia. Henkilötietojen suojasta säädetään luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2016/679 (*yleinen tietosuojasetus*). Yleistä tietosuojasetusta täydentää kansallinen tietosuojalaki (1050/2018), viranomaisten tietojen luovutuksen osalta julkisuuslaki sekä erityissääntely. Tullin erityissääntelyä on laissa henkilötietojen käsittelystä Tullissa (650/2019) ja Rajavartiolaitoksen osalta laissa henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa (639/2019).

Henkilötietojen suojan toteuttaminen yleisen tietosuojasetuksen soveltamisalalla tulee ensisijaisesti taata yleisen tietosuojasetuksen ja kansallisen yleislain nojalla. Tähän liittyen tulisi välttää kansallisen erityislainsäädännön säätämistä sekä varata sellaisen säätämisen vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuojasetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi (PeVL 2/2018 vp, s. 5).

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019, jäljempänä *tiedonhallintalaki*) 3 §:n 4 momentin mukaan 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. Yksityisiin henkilöihin ja yhteisöihin sekä muihin kuin viranomaisena toimiviin julkisoikeudellisiin yhteisöihin sovelletaan lisäksi, mitä tämän lain 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. Kuten edellä on todettu, tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalvelu hoitaa julkista tehtävää, joten siihen tulisi sovellettavaksi tiedonhallintalain 4 luku ja 22–27 §.

Tiedonhallintalain 22 §:ssä säädetään tietojen luovuttamisesta teknisen rajapinnan avulla viranomaisten välillä. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisten on toteutettava säännöllisesti toistuva ja vakiosisältöinen sähköinen tietojen luovuttaminen tietojärjestelmien välillä teknisten rajapintojen avulla, jos vastaanottavalla viranomaisella on tietoihin laissa säädetty tiedonsaanti-oikeus. Säännöllisesti toistuva ja vakiosisältöinen tietojen sähköinen luovuttaminen voidaan toteuttaa muulla tavalla, jos teknisen rajapinnan toteuttaminen tai käyttö ei ole teknisesti tai ta-

loudellisesti tarkoituksenmukaista. Säännöksen yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan säännös ei koski tilanteita, joissa viranomainen toimittaa tiedonantovelvollisuuden nojalla tai muutoin tietoja toiselle viranomaiselle käyttäen, esimerkiksi ilmoituksen antamiseen, digitaalista palvelua tai muuta sähköistä tiedonsiirtomenetelmää. Lain 23 §:ssä säädetään katseluyhteyden avaamista. Viranomainen voi avata katseluyhteyden toiselle viranomaiselle tietovarannon sellaisiin tietoihin, joihin katseluoikeuden saavalla viranomaisella on tiedonsaantioikeus. Katseluyhteydellä tarkoitetaan lain 2 §:n mukaan tietojärjestelmään toteutettua tietoaineistojen katselun mahdollistavaa rajattua näkymää. Hallituksen esityksen mukaan käsitteellä tarkoitettaisiin nimenomaan sellaisia tietojen luovutustilanteita, joissa luovutus ei tapahtuisi tietojärjestelmien välillä, vaan toinen viranomainen voisi katsella erillisellä näkymällä rajatusti toisen viranomaisen tietojärjestelmässä olevia tietoja. Käytännössä katseluyhteyden toteuttaminen on tapa, jolla tiedot luovuttava viranomainen toteuttaa tietopalvelua toisella viranomaiselle, kun tiedonsaanti- ja käsittelyoikeus on varmistettu.

Tiedonhallintalain kyseiset pykälät eivät itsessään muodosta perustetta tiedon saamiselle tai luovuttamiselle. Tästä säädetään muussa lainsäädännössä. Tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajan on edellä kuvatulla tavalla ylläpidettävä liikenteen tilannekuvaa, jota varten se kerää tietoa. Tämän tiedon hallinnasta ja jakamisesta säädetään liikenteen palveluista annetun lain 16 luvussa. Lain 146 §:ssä säädetään niistä ajantasaisista tiedoista, joita liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajan on avattava avoimen rajapinnan kautta koneluettavassa muodossa vapaasti käytettäväksi. Nämä tiedot sisältävän pykälän 1 momentin 3, 4 ja 7 kohdan mukaan liikennemäärien mittaustiedot, sujuvuus- ja matka-aikatiedot sekä tiedot liikennevälineiden sijainnista, jos tiedot ovat olemassa. Pykälän 3 momentin 1 ja 2 kohdan mukaan liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajan on avattava avoimen rajapinnan kautta koneluettavassa muodossa vapaasti staattiset tiedot sujuvuus- ja matka-aikatietojen historiatiedoista ja liikenne- ja mittaus-tietojen historiatiedoista.

Liikenteen palveluista annetun lain 147 §:n mukaan liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajan on liike- ja ammattisalaisuuden estämättä luovutettava viranomaiselle tai muulle laissa säädettyä tehtävää hoitavalle sellaisia tietoja, jotka ovat välttämättömiä sille laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Tiedot luovutetaan maksutta rajapinnan kautta tai muutoin sähköisesti. Tältä osin voi olla, että välttämättömyyskynnys ei ylitä kaikkien jonotus- ja ennakkovarausjärjestelmän tietojen osalta. Lain 146 §:n nojalla ei taas lähtökohtaisesti voida luovuttaa henkilötietoja. Yleissääntely ei siis välttämättä riitä.

Henkilötietojen käsittelyssä Tullissa annetun lain 16 §:ssä säädetään Tullin oikeudesta saada tietoja eräistä rekistereistä ja tietojärjestelmistä. Pykälän 1 momentin 16 kohdan mukaan Tullilla on oikeus saada tietoja liikenne-, kalastus- ja ympäristöviranomaisilta sekä poliisilta, Rajavartiolaitokselta ja Puolustusvoimilta tietoja kulkuneuvoista ja niiden sijainnista sekä liikenteestä tulli- ja verovalvontaa ja tullirikostorjuntaa varten. Tiedot on annettava maksutta. Henkilötietojen käsittelyssä Rajavartiolaitoksessa annetun lain 19 §:n mukaan Rajavartiolaitoksella on oikeus saada viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitamaan asetetulta yhteisöltä ja henkilöltä virkatehtävän suorittamiseksi tietoja ja asiakirjoja salassapitovelvollisuuden estämättä, jollei tiedon tai asiakirjan antamista Rajavartiolaitokselle tai tietojen käyttöä todisteena ole laissa kielletty tai rajoitettu. Näiltä osin on kuitenkin epäselvää, onko Väylävirasto ja sen palveluntarjoaja katsottavissa liikenneviranomaisiksi ja kattavatko luovutettavat tiedot rajaliikenteen.

Tällä hetkellä tiedot luovutetaan nimenomaan digitaalisen palvelun eli teknisen käyttöyhteyden kautta, joka ei rajoitu pelkkään tietojen katselemiseen. Näin ollen tiedonhallintalain 22 § ja 23 § eivät välttämättä sovellu tilanteeseen. Lisäksi ei ole täysin selvää, onko kyse sellaisesta sään-

nöllisesti toistuvasta ja vakiosisältöisestä sähköisestä tietojen luovuttamisesta, johon vastaanotavalla viranomaisella on tietoihin laissa säädetty tiedonsaantioikeus, mikä olisi tiedonhallintalain kyseisten pykäliden soveltumisen toinen edellytys.

Edellä kuvatulla tavalla yleissääntelyä on kattavasti niin henkilötietojen kuin muiden kuin henkilötietojen käsittelystä ja luovuttamisesta. Ennakkovaraus- ja jonotusjärjestelmää voitaisiin yleissääntelyn laajalla tulkinnalla ylläpitää pitkälti nykyisen lainsäädännön perusteella. Ehdoitettu erityissääntely olisi kuitenkin tarpeen yleissääntelyn tulkinnallisten erimielisyyksien, vastuiden selkeyttämisen ja järjestelmän kehittämisen kannalta.

Yksi keskeinen keino tehostaa järjestelmää olisi automatisoida sitä. Keskeinen keino automaatioon olisi automaattinen rekisteritunnusten luku tai muun vastaavan yksilöintitunnisteen käyttäminen. Euroopan tietosuojavaltuutettu on lausunnossaan koskien Schengen-tietojärjestelmää korostanut, että jäsenvaltiot voivat käyttää automaattista rekisterikilven tunnistusjärjestelmää vain, jos sellaiselle on selkeä oikeusperusta kansallisessa lainsäädännössä (EDPS Opinion on the new legal basis of the Schengen Information System, kohta 48. Saatavissa: https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-05-02_sis_ii_opinion_en.pdf). Vaikka Schengen-tietojärjestelmä koskee ensi sijassa henkilöliikennettä, jossa tietosuojakysymykset ovat herkempiä kuin tavaraliikenteessä, olisi erityissääntely tarkoituksenmukaista automaattisen tunnistusteknologian uutuuden ja yhteiskunnallisen merkityksen takia.

Tavaraliikenteen digitalisaatio

Tavaraliikenne digitalisoituu niin, että kuljetus- ja rahtitiedot ovat yhä enenevässä määrin digitaalisessa ja koneluettavassa muodossa. Sähköisistä kuljetustiedoista annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2020/1056 (jäljempänä *eFTI-asetus*) tulee sovellettavaksi 21.8.2024 alkaen. Asetuksessa vahvistetaan ehdot, joiden perusteella toimivaltaisten viranomaisten edellytetään hyväksyvän viranomaisille annettavat tiedot sähköisessä muodossa eFTI-alustan kautta.

Liikenteen palveluista annetun lain 148 §:ssä säädetään liikenteen ohjaus- ja hallintapalveluiden yhteentoimivuudesta. Lakisääteinen yhteentoimivuusvaatimus koskee eri liikenteen ohjaus- ja hallintapalveluiden tarjoajien järjestelmiä. Nimenomaista yhteentoimivuusvaatimusta ei ole esimerkiksi minkään Tullin tai eFTI-alustan mukaisen järjestelmän kanssa. Liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajan ylläpitämä tietojärjestelmä kohdistuisi liikenteen ohjaukseen ja hallintaan, joten sinne talletettaisiin vähemmän tietoja kuin Tullin järjestelmään tai eFTI-alustalle. Siltä osin kuin tiedot ovat yhteisiä, järjestelmän kehityksessä tulisi huomioida mahdollisuus saada tiedot näistä muista järjestelmistä. Se, että tietoja ei tarvitsisi erikseen syöttää jokaiseen eri järjestelmään, sujuvoittaisi rajaliikennettä. Tästä ei kuitenkaan asian teknisluonteisuuden takia ole tarvetta säätää erikseen, vaan yhteentoimivuusnäkökulmat tulisi ottaa huomioon hankintasopimuksen ehtoissa.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on varmistaa raskaan liikenteen ja tavaraliikenteen sujuvuus ja liikenneturvallisuus Suomen ja Venäjän välisillä rajanylityspaikoilla. Tavoitteena on vakiinnuttaa vuonna 2014 alkanut kokeiluhanke ennakkovaraus- ja jonotusjärjestelmästä. Kokeiluhankkeessa luotua järjestelmää on tarkoitus laajentaa mahdollistamalla automaattinen rekisterikilpien tai muiden yksilöivien tunnisteiden tunnistus. Näin järjestelmän toimintaa voitaisiin automatisoida.

Samalla tavoitteena on selkeyttää eri toimijoiden vastuita rajanylitysliikenteen hallinnassa ja ohjaamisessa sekä tietojen käsittelyssä siten, että ennakkovaraus- ja jonotusjärjestelmä voidaan toteuttaa. Laaja-alaisempi toimintaympäristön selkeytys ja mahdolliset säädosmuutokset on tarkoitus tehdä liikenteen tietopohjaisen toimintaympäristön kehittämistä koskevassa liikenne- ja viestintäministeriön hankkeessa.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset ja säännöskohtaiset perustelut

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi liikenteen palveluista annettua lakia. Lakiin lisättäisiin uusi säännös tavaraliikenteen ohjauksesta ja hallinnasta maantieraja-asevilla. Tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoaja voisi osana liikenteen sujuvuuden varmistamista koskevaa tehtäväänsä tarjota liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelua maantieraja-aseville saapuvan tavaraliikenteen ja sen tullitoimenpiteiden ja rajatarkastusten suorittamiseksi ja niiden sujuvuuden varmistamiseksi. Tietojen keräämiseen tulisi mahdollisuus käyttää järjestelmää, joka tunnistaa ajoneuvon rekisteritunnuksen tai muun yksilöivän tunnisteiden automaattisesti.

Ennen yleistä tietosuoja-asetusta henkilötietojen käsittelystä tuli säätää melko tarkasti laissa. Tärkeitä sääntelykohteita rekisteröinnissä ovat ainakin rekisteröinnin tavoite, rekisteröitävien henkilötietojen sisältö, niiden sallitut käyttötarkoitukset tietojen luovutettavuus mukaan luetuna sekä tietojen säilytysaika henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturva. Yleisen tietosuoja-asetuksen myötä vain välttämätön kansallinen sääntely on sallittu kansallisen liikkumavaran puitteissa. Siksi rekisterinpitäjä määrittelee henkilötietojen käsittelyn pitkälti tietosuoja-asetuksen mukaisesti ja nyt ehdotetaan säädettäväksi vain välttämätön täydentävä sääntely.

Kansallinen liikkumavara henkilötietojen sääntelyn antamiseen olisi yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa. Artiklan 3 kohdan mukaisesti henkilötietojen käsittelyn käyttötarkoitus määriteltäisiin laissa. Kansallinen sääntely vastaisi yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen varmistaa rajaliikenteen sujuvuus ja liikenneturvallisuus. Ehdotettu sääntely olisi oikeasuhtainen tavoiteltuun päämäärään nähden, sillä tarkemmat kansalliset säännökset annetaan vain rekisterikilpien tai muiden yksilöivien tunnisteiden automaattisen tunnistamisen käytöstä ja siihen liittyvistä suojatoimista. Automaattisen tunnistamisen järjestelmät ovat vielä kehitysvaiheessa ja tunnistusteknologian käytöllä on yleisesti merkittäviä yhteiskunnallisia vaikutuksia. Siten erityissääntely on tässä kehitysvaiheessa perusteltua, vaikka ehdotettu automaattinen käsittely olisi nyt melko pienimuotoista eikä sillä lähtökohtaisesti olisi merkittävää vaikutusta rekisteröidyn oikeuksiin tai velvollisuuksiin. Suojatoimenpiteitä olisivat käsittelyn alueellinen ja ajallinen rajaaminen mahdollisimman pieniksi. Myös käsiteltävät tiedot määriteltäisiin. Yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan kansallisen liikkumavaran puitteissa voi muun muassa antaa tarkemmat säännökset käsiteltävien tietojen tyypistä, käsittelymenetelystä ja säilytysajasta.

137 a §. *Tavaraliikenteen ohjaus- ja hallinta maantieraja-asevilla.* Lakiin lisättäisiin uusi pykälä. Säännöksellä ei perustettaisi uutta tehtävää tieliikenteen ohjaukseen ja hallintaan, vaan tarkennettaisiin tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajalle kuuluvaa tehtävää Suomen ja Venäjän välisillä maantieraja-asevilla. Tarkennus lain tasolla on tarpeen henkilötietojen suojaan liittyvistä syistä, joita kuvataan jäljempänä tarkemmin. Säännöksellä ei myöskään perustettaisi uutta toimivaltaa siirtää julkisia hallintotehtäviä, vaan tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalvelua järjestäminen perustuisi edelleen lain 136 §:ään.

Ehdotetussa *1 momentissa* säädettäisiin, että tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoaja voi tarjota 137 §:n mukaista liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelua Suomen ja Venäjän välisille

maantieraja-asetuille saapuvan tavaraliikenteen ja sen tullitoimenpiteiden ja rajatarkastuksen suorittamiseksi ja niiden sujuvuuden varmistamiseksi. Tässä yhteydessä tullitoimenpiteillä tarkoitetaan ensi sijassa tulliselvitysmuodollisuuksia. Tehtävä olisi alueellisesti ja kohteen osalta rajattu rajanylityspaikkoihin ja siellä tavaraliikenteeseen.

Tehtävään sisältyisi mahdollisuus luoda tavaraliikenteen jonotus- ja ennakkovarausjärjestelmä. Vaikka kyse on lain tasolla mahdollisuudesta tarjota kyseistä palvelua, voi tienpitäjä hankintasopimuksessa edellyttää kyseisen palvelun järjestämistä joko yhdellä tai kaikilla itärajan maantieraja-asetuilla. Vaikka järjestelmän avulla varattaisiin aika rajamuodollisuuksia varten, kyse olisi liikenteen ohjaus- ja hallintajärjestelmästä. Kyse olisi nimenomaan liikennevirran arviosta. Kyse ei ole Rajavartiolaitoksen tai Tullin neuvonnan tai asiakaspalvelun ulkoistamisesta, eikä ajan varaaminen esimerkiksi luo Rajavartiolaitokselle tai Tullille velvollisuutta toimittaa viranomaistoimenpiteitä tietynä aikana.

Tehtävään kuuluisi henkilötietojen käsittelyä. Henkilötietojen käsittelyperusteena olisi yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta eli käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän laakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Liikenteen palveluista annetun lain 137 §:n mukaan yhtenä tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tehtävänä on ylläpitää liikenteen tilannekuvaa. Tätä tehtävää tarkennettaisiin ehdotetulla 137 a §:llä. Henkilötietojen käsittelyn tarkoitus olisi ehdotetun 137 a §:n mukaisesti maantieraja-asetuille saapuvan tavaraliikenteen ja sen tullitoimenpiteiden ja rajatarkastuksen suorittaminen ja niiden sujuvuuden varmistaminen. Käytännössä sujuvuuden varmistaminen tarkoittaisi sitä, että tietoja hyödynnettäisiin jonotuksen kutsujärjestelmän ylläpitämiseksi ajoneuvon rajatarkastukseen kutsumista, ajoneuvon statuksen muuttamista, varauksen etsimistä ja muuttamista, varausnumeron ja -tietojen lähettämistä ja tiedottamista varten. Tämän lisäksi tietosuojasetuksen mukaisesti myöhempi käsittely yleisen edun mukaisesti arkistointitarkoituksiin taikka tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia varten tai tilastollisiin tarkoituksiin olisi katsottava yhteensopiviksi laillisiksi käsittelytoimiksi.

Rekisterinpitäjällä tarkoitetaan yleisen tietosuojasetuksen 4 artiklan 7 alakohtaan mukaan tahoa, 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. Rekisterinpitäjäksi määriteltäisiin tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoaja. Rekisterinpitäjyys olisi tarkoituksenmukaista määritellä erikseen, koska jaksossa 2.2. kuvatulla tavalla rajanylityspaikalla on useita toimijoita ja niiden toimivallat ovat lähekkäiset.

Rekisterinpitäjän on otettava huomioon yleisen tietosuojasetuksen 5 artiklan mukaiset henkilötietojen käsittelyn yleiset periaatteet. Esimerkiksi minimointiperiaatteen mukaisesti vain käytötarkoituksen kannalta tarpeellisia henkilötietoja tulee käsitellä. Tässä yhteydessä käsiteltäviä henkilötietoja olisivat lähtökohtaisesti ajoneuvon rekisteritunnus ja rekisteröintimaa, kuljettajan etu- ja sukunimi, puhelinnumero ja sähköposti, tieto varauksen tekemisen ajankohdasta, saapumis- ja poistumisajankohta pysäköintialueelle, rajanylityspaikalta poistumisen ajankohta sekä järjestelmän lokitiedot. Lokitietojen kerääminen perustuisi tarpeeseen, jonka määrittelee se viranomais, joka on vastuussa tietojärjestelmästä. Se, missä laajuudessa ja mitä lokitietoja kerätään, perustuu tarpeellisuusarviointiin. Lokitietoja kerätään tietojärjestelmien käytöstä, jolla tarkoitetaan tietojen tallentamista, muuttamista, poistamista, katselua tai muuta tietoihin kohdistuvaa toimenpidettä. Tilanteesta riippuen lokitiedoissa rekisteröity voi olla joko tiedot syötävä henkilö tai järjestelmää käyttävä virkailija, mikä olisi otettava huomioon rekisteröidyn oikeuksien toteuttamisessa. Muita kuin henkilötietoja olisivat kuljetuksen prioriteettitieto ja tieto mahdollisten vaarallisten aineiden kuljetuksesta.

Ehdotetussa 2 momentissa säädettäisiin, että osana 1 momentissa tarkoitettua henkilötietojen käsittelyä, tieliikenteen ohjaus- ja hallintopalvelun tarjoajalla olisi mahdollisuus käyttää järjestelmää, joka tunnistaa ajoneuvon rekisteritunnuksen tai muun yksilöivän tunnisteiden automaattisesti. Tällaista automaattista tunnistusjärjestelmää saisi käyttää vain rajanylityspaikalla ja sen läheisyydessä olevalla pysäköintipaikalla. Käyttöalueen rajaaminen olisi yksi suojatoimi varmistaa henkilötietojen asianmukainen käsittely. Lisäksi henkilötietojen käsittelyn minimointiperiaatteen mukaisesti seuranta ei saisi olla jatkuvaa. Seuranta tulisi tehdä vain niissä paikoissa, jotka ovat merkityksellisiä rajaliikenteen ohjauksen- ja hallinnan kannalta. Seuranta voitaisiin tehdä esimerkiksi saavuttaessa rajanylityspaikalle, mentäessä pysäköintialueelle, lähtiessä pysäköintialueelta, saavuttaessa maantieraja- asemalla, poistuttaessa maantieraja- asemalta sekä poistuttaessa rajanylityspaikalta. Toinen suojatoimenpide olisi sen määrittäminen, milloin kerätyt henkilötiedot on poistettava. Koska tietojärjestelmän käyttötarkoitus liittyy rajaliikenteen sujuvuuden varmistamiseen, tulisi tiedot poistaa ajoneuvon poistuttua rajanylityspaikalta. Tämä koskisi kyseisen momentin perusteella käsiteltäviä tietoja. Jos velvoite lokitietojen keräämiseen tulee muusta lainsäädännöstä, kuten tiedonhallintalain 17 §:stä, tietoja saisi käsitellä tämän tarkoituksen toteuttamista varten pidemmän aikaa.

Tullilla ja Rajavartiolaitoksella on oikeus käyttää teknistä valvontaa. Tullin osalta tästä säädetään tullilain 28 §:ssä ja Rajavartiolaitoksen osalta rajavartiolaiton 29 §:ssä. Nyt säädettävä järjestelmä olisi erillinen näistä järjestelmistä.

Ehdotetussa 3 momentissa säädettäisiin tietojen luovuttamisesta Tullille ja Rajavartiolaitokselle. Luovuttaminen tulee tehdä teknisen käyttöyhteyden avulla tai muutoin sähköisesti ja se on oltava maksutonta. Luovutusvelvollisuus koskisi järjestelmään talletettuja ajoneuvokohtaisia tietoja mukaan lukien henkilötiedot. Luovuttaminen rajapinnan kautta voisi olla tietojärjestelmän välinen integraatio, jossa tieto siirtyy koneluettavassa muodossa Tullin tai Rajavartiolaitoksen tietojärjestelmään. Muu sähköinen luovutus voisi olla teknisen käyttöyhteyden rakentaminen Tullin ja Rajavartiolaitoksen henkilökunnalle. Tällaisesta luovutustavasta oli kokeiluhankkeessa kyse ja tätä käytäntöä jatkettaneen. Kyse olisi henkilötietojen luovuttamisesta rekisterinpitäjältä toiselle, koska Tulli ja Rajavartiolaitos käsittelevät henkilötietoja eri tarkoitukseen kuin tieliikenteen ohjaus- ja hallintopalvelun tarjoaja. Tullin oikeudesta käsitellä henkilötietoja säädetään henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetussa laissa ja Rajavartiolaitoksen oikeudesta henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetussa laissa. Koska liikenteen ohjaus- ja hallintopalvelun toteuttama henkilötietojen käsittely liittyy rajanylitykseen, tulisi myös rajaviranomaisen poistaa saamaansa tiedot. Silloin kun kyse on teknisestä käyttöyhteydestä, tiedot poistuvat samalla kun ne poistuvat liikenteen ohjaus- ja hallintopalvelun tarjoajan järjestelmästä. Jos tiedot luovutetaan muulla tavalla, Tullin ja Rajavartiolaitoksen olisi poistettava tiedot itse, ellei käsittelyyn ole muuta laillista perustetta.

Liikenteen ohjaus- ja hallintopalveluilla on jo lain 146 §:n 1 momentin 4 ja 7 kohdan mukainen velvollisuus luovuttaa avoimen rajapinnan kautta tieto liikenteen sujuvuudesta sekä tieto liikennevälineiden sijainnista, jos sijaintieto on olemassa. Nämä tiedot ovat ylätasoisia, eivätkä pääsääntöisesti sisällä henkilötietoja. Tämä olisi informatiivinen viittaus. Ehdotettu momentti ei koskisi salassa pidettäviä tietoja. Salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta on säädetty erikseen lain 147 §:ssä, mihin olisi informatiivinen viittaus. Toisaalta edellä 1 momentin yhteydessä on selostettu talletettavia tietoja ja sen perusteella salassa pidettäviä tietoja ei lähtökohtaisesti käsiteltäisi.

Ehdotetussa 4 momentissa säädettäisiin, että palvelun tarjoajan tai sen toteuttajan palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tässä pykälässä tarkoitettuja tehtäviä. Momentissa mainittaisiin myös, että vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Rajanylityksen suurimpana haasteena ennen ennakkovarauspalvelun käyttöönottoa olivat ajoittaiset pitkät rekkajonot. Tienvarsilla jonottavat raskaat ajoneuvot vaaransivat liikenneturvallisuutta ja huononsivat liikenteen sujuvuutta. Jonotusjärjestyksessä ei myöskään ollut kontrollia. Pitkien jonotusaikojen vuoksi kuljetusliikelle aiheutui taloudellisia tappioita ja tavaraliikenteen kuljetusaikojen ennustettavuus oli huono. Muita tunnistettuja ongelmia olivat mahdottomuus noudattaa työaikasäädöksiä, roskaaminen ja saasteet jonojen varrella ja päätieverkon kunto. Ongelmia tunnistettiin myös viranomaisyhteistyössä sekä raja-asemien kapasiteetissa ja resursseissa.

Toimiva ennakkovarauspalvelu vähentää jonoja tai poistaa ne kokonaan raja-asemien läheisyydestä. Palvelun mahdollisella laajentamisella asiakkaat voidaan tarvittaessa ohjata käyttämään tasaisesti Kaakkois-Suomen raja-asemia. Palvelun avulla saadaan myös tietoa ajoneuvomääristä.

Ruuhkautumisen vähenemisellä on merkittävä vaikutus liikenneturvallisuuteen. Ruuhkat aiheuttavat myös päästöjä, joita voidaan vähentää liikenteen sujuvuutta parantamalla. Palvelun käyttö ja prosessit ovat jo vakiintuneet Vaalimaalla. Palvelulla voidaan varmistaa järjestäytyneet toiminta raja-asemilla ja välttää aiemmin ilmenneet häiriöt jonotuksessa.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ajan varaaminen ennakkoon vähentää pysäköintialueella vietettävää aikaa. Tämä ehkäisee alueen täyttymistä. Tällöin myöskin jonottamisen tarve tiellä vähenee, mikä vähentää liikennevalvonnan tarvetta. Ennakkovarauspalvelu toimii pysäköintialueen automaattisena liikenteenohjaajana. Tulli ja Rajavartiolaitos voivat käyttää palvelua kuljettajien kutsumiseksi tullitoimenpiteisiin ja rajatarkastukseen. Järjestelmä syöttää aina vuorossa olevan ajoneuvon Tullin tai Rajavartiolaitoksen toimipisteelle. Palvelu tukisi Tullin ja Rajavartiolaitoksen tehtäviä ja prosesseja.

Liikenne- ja viestintävirasto on liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelutoiminnan valvoja. Tässä vaiheessa palvelun ei arvioida lisäävän sen tehtäviä. Henkilötietojen käsittelyn kansallinen valvontaviranomainen on Tietosuojavaltuutettu.

Vaikutukset yrityksiin ja työntekijöihin

Ennakkovarauspalvelun käyttöönottamisella kuljettajat pääsisivät palaamaan vakiintuneesti käyttämäänsä järjestelmään. Kuljettajat pystyisivät ennakoimaan, milloin he pääsevät rajan yli, ja suunnittelemaan ajankäyttönsä tehokkaasti. Heidän ei tarvitsisi odottaa fyysisessä jonossa. Ennakkovarauspalvelu auttaa yritysten kuljetusten suunnittelua ja ennustettavuutta. Se myös mahdollistaa kuljettajien työ- ja lepoaikojen paremman suunnittelun.

Taloudelliset vaikutukset

Väylävirasto ja ELY-keskus vastaavat rajalle saapuvan raskaan liikenteen palvelutasokokonaisuudesta. Liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajan tuottamat palvelut ovat osa tätä koko-

naisuutta. Ennakkovarauspalvelu jakaantuu kahteen palveluosaan: ennakkovarauspalvelu ja pysäköintialueen sisäinen raskaan liikenteen ohjaus. Palvelun kustannusarvio on tällä hetkellä nykytilaajuudessa noin 33 000 euroa kuukaudessa. Neljän vuoden aikana (2017-2020) palvelusta on kertynyt kuluja yhteensä 1,497 miljoonaa euroa. Kulut ovat olleet osa liikenteen ohjauksen kokonaiskustannuksia. Vuodesta 2019 lukien palvelu on sisältynyt Väyläviraston ja liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajan väliseen palvelusopimukseen.

Palvelun käyttöönottoon liittynyt Vaalimaan pysäköintialueen teknisen järjestelmän rakentaminen maksoi noin 220 000 euroa. Vaalimaan raja-asema on merkittävän iso raja-asema liikennemääriltään muihin raja-asemiin verrattuna. Palvelun laajentaminen jokaista uutta raja-asemaa kohden nostaisi kuukausimaksua arviolta noin 10 000 euroa kuukaudessa. Lisäksi asemille täytyisi rakentaa teknisiä rakenteita tukemaan tietojärjestelmää (mm. opastetauluja, liikennevaloja ja kaapelointia). Perustamiskustannukset raja-asemaa kohden ovat arviolta noin 100 000 euroa.

Mikäli ennakkovarauspalvelua ei olisi, Vaalimaan raja-aseman pysäköintialueen sisäisen liikenteen ohjausta korvaavien sähköisten liikenteenohjauslaitteiden kustannusten arvioidaan olevan noin 150 000-300 000 euroa. Tämän lisäksi vaadittaisiin kiinteän liikenteen ohjauksen järjestelyjä ja mahdollisia rakenteellisia muutoksia, joiden kustannusvastuu olisi Väylävirastolla ja ELY-keskuksella. On kuitenkin huomattava, että muut ratkaisut eivät palvelutasoltaan vastaa ennakkovarauspalvelua.

Tulevaisuudessa, mikäli tietoja luovutetaan rajapinnan kautta, edellytyksenä on käyttöliittymän rakentaminen Tullille ja Rajavartiolaitokselle. Käyttöliittymän rakentamisesta on sovittava erikseen, eikä sen kustannuksia ole mahdollista arvioida tässä vaiheessa.

Tietoyhteiskuntavaikutukset

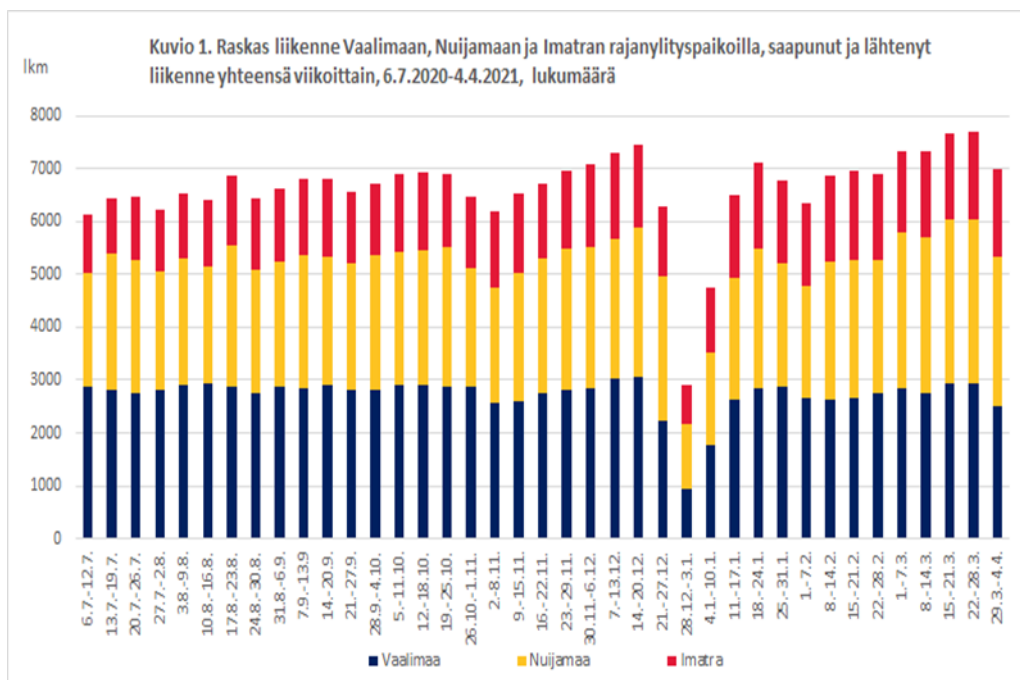
Yksityisyyden suoja ja henkilötietojen suoja

Yleisen tietosuojasetuksen 35 artiklassa esitellään tietosuojaa koskevan vaikutustenarvioinnin käsite. Tietosuojan vaikutustenarvioinnissa kuvataan henkilötietojen käsittelyä sekä arvioidaan käsittelyn tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta. Arviointi tukee luonnollisten henkilöiden oikeuksien toteutumista, kun riskit arvioidaan ja toimenpiteet riskien minimoimiseksi määritellään. Arviointi on tehtävä ennen käsittelyn aloittamista. Euroopan unionin tietosuojatyöryhmä on julkaissut ohjeet tietosuojan vaikutustenarvioinnista (Euroopan unionin tietosuojatyöryhmä 2017: Ohjeet tietosuojaa koskevasta vaikutustenarvioinnista ja keinoista selvittää ”liittyykö käsittelyyn todennäköisesti” asetuksessa (EU) 2016/679 tarkoitettu ”korkea riski” (WP 248)). Lisäksi Tietosuojavaltuutetun päätöksen mukaisesti vaikutustenarviointi vaaditaan tietyissä tilanteissa biometrisistä tiedoista, geneettisistä tiedoista, sijaintitiedoista, poikkeamisessa rekisteröidyn informoinnista 14(5) artiklan nojalla ja whistleblowing-tilanteissa. (Tietosuojavaltuutetun päätös luetteloksi käsittelytoimista, joiden yhteydessä on tehtävä vaikutustenarviointi, <https://tietosuojafi/luettelo-vaikutustenarviointia-edellyttavista-kasittelytoimista>, viitattu 19.4.2021).

Käsittelyn kuvaus. Ehdotuksessa esitetään, että liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoaja voisi tarjota liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelua Suomen ja Venäjän välisillä maantieraja-aseilla. Samassa yhteydessä se voisi käsitellä rajaliikenteen sujuvuuden kannalta tarpeellisia tietoja. Käsittelyperuste olisi rekisterinpitäjän lakisääteinen velvollisuus siitä, että liikenteen ohjaus- ja hallintapalveluun sisältyy liikenteen tilannekuvan ylläpitäminen (laki liikenteen palveluista 137 § ja ehdotettu 137 a §). Tietoja saa käyttää tavaraliikenteen ja sen tullitoimenpiteiden ja rajatarkastuksen suorittamiseksi ja niiden sujuvuuden varmistamiseksi.

Rekisterinpitäjä olisi liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoaja. Tiedot talletettaisiin lähtökohtaisesti erilliseen jonotus- ja ennakkovarausjärjestelmään, joka on luotu tätä tehtävää varten. Jos liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoaja käyttää alihankkijaa tietojärjestelmän ylläpitämiseksi, alihankkija olisi henkilötietojen käsittelijä.

Käsittely koskisi useita tuhansia rekisteröityjä viikossa, vaikkakin rajaliikenteen toistuvuuden takia sama henkilö saattaa ylittää useasti rajan. Alla olevassa kuviossa on esitetty saapunut ja lähtenyt raskas liikenne yhteenlaskettuna itärajan kolmella suurimmalla maarajanylityspaikalla 6.7.2020 lähtien viikoittain. Raskaalla liikenteellä tarkoitetaan sekä tyhjiä että lastillisia kuorma-autoja ilman perävaunua ja puoli- tai täysperävaunuilla.



(Lähde: Raskaan liikenteen määrät itärajan kolmella suurimmalla maarajanylityspaikalla viikoittain, <https://tulli.fi/tilastot/raskaan-liikenteen-maarat-itarajan-kolmella-suurimmalla-maarajanylityspaikalla>. Viitattu 19.4.2021).

Tiedot kerättäisiin rekisteröidyiltä sähköisesti esimerkiksi verkkolomakkeella älypuhelimien kautta. Samalla rekisteröityä pystyttäisiin informoimaan tämän oikeuksista. Käsiteltäviä henkilötietoja olisivat muun muassa ajoneuvon rekisteritunnus ja rekisteröintimaa, kuljettajan etu- ja sukunimi, puhelinnumero ja sähköposti, tieto varauksen tekemisen ajankohdasta, pysäköinti-alueen saapumis- ja poistumisajankohta, rajanylityspaikalta poistumisen ajankohta sekä järjestelmän lokitiedot.

Tietoja voitaisiin kerätä tulevaisuudessa myös automaattisesti, jos rekisterikilpien tai muun yksilöivän tunnisteiden automaattinen tunnistus otetaan käyttöön. Tässä yhteydessä tulisi ratkaista,

miten rekisteröidyn informointi toteutuu. Jos rekisteritunnuksen tai muun tunnisteiden hyödyntäminen vaatii ennakorekisteröitymisen järjestelmään, voidaan informointi tehdä siinä yhteydessä. Jos taas ei vaadi, informointi tulisi tehdä saattamalla tiedot yleisesti saataville esimerkiksi verkkosivujen kautta. Erityisesti automaattisessa käsittelyssä tulisi ottaa huomioon, että informointi on todellisuudessa saatavilla. Jotta informointi olisi läpinäkyvää, se tulisi tehdä siten, ettei kielitaito rajoita tiedon saamista.

Liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoaja ei juuri käsitelisi yksittäisiä tietoja muutoin kuin niiden keräämiseksi, väliaikaiseksi tallentamiseksi ja välittämiseksi rajaviranomaiselle. Liikenteen ohjauksen ja hallinnan kannalta merkityksellistä on nimitäin yksittäisten tietojen sijasta yleisemmän tason tieto liikennevirrasta ja sen sujuvuudesta. Yksittäistä tietoa käsitelisi lähinnä Tullin tai Rajavartiolaitoksen henkilöstö silloin, kun se kutsuu kuljettajan tullitoimenpiteisiin tai rajatarkastukseen. Pääsy tietoihin tulisi rajata näille. Vuoro voitaisiin näyttää myös sähköisillä ilmoitustauluilla ilmoittamalla ajoneuvon rekisteritunnus. Tämä tieto näkyisi silloin laajemmalle yleisölle. Koska ajoneuvojen rekisteritunnukset ovat muutenkin paikalla olijoiden nähtävissä, tätä voidaan pitää hyväksyttävänä.

Tiedot siis luovutettaisiin säännönmukaisesti Tullille ja Rajavartiolaitokselle. Ne tarvitsevat tiedot, jotta voivat kutsua kuljettajan rekkoineen tullitoimenpiteisiin tai rajatarkastukseen. Tiedot luovutettaisiin sähköisesti esimerkiksi teknisen käyttöyhteyden kautta. Tullin ja Rajavartiolaitoksen henkilötietojen käsittelystä säädetään erillisissä laeissaan. Kyseessä olisi luovutus kahden eri rekisterinpitäjän välillä, koska tietojen käyttötarkoitus ja käsittelyperuste on eri.

Tietoja säilytettäisiin vain sen ajan, mikä on tarpeen rajanylityksen sujumuuden kannalta. Kerätyt henkilötiedot olisi poistettava ajoneuvon poistuttua rajanylityspaikalta. Poistaminen tapahtuisi automaattisesti hävittämällä talletetut tiedot tietojärjestelmästä. Myös tulli- ja rajaviranomaisen olisi poistettava tiedot ajoneuvon poistuttua rajanylityspaikalta, ellei henkilötietojen käsittely ole tarvetta jatkaa muun lainsäädännön perusteella.

Rekisterinpitäjän ja käsittelijän on tehtävä kirjallinen sopimus tietosuojasetuksen mukaisesti. Nyt tehtävä arviointi muodostaa alustavan arvioinnin ehdotetun tietojenkäsittelyn vaikutuksista. Tietosuoja koskeva vaikutustenarviointi tehdään lähtökohtaisesti tarkastelemalla yhtä tiettyä käsittelytilannetta. Kuitenkin yleisen tietosuojasetuksen johdanto-osan 92 johdantokappaleen mukaan arviointi voidaan laatia laajemmasta näkökulmasta esimerkiksi silloin, kun useat rekisterinpitäjät aikovat ottaa käyttöön yhteisen sovelluksen tai käsittely-ympäristön kokonaista teollisuuden alaa tai segmenttiä tai jotakin laajalti käytettävää horisontaalista toimintoa varten. Ehdotettu sääntely asettaa toiminnan yleiset periaatteet, mutta yksityiskohdat jäävät toimijoiden määriteltäväksi rekisterinpitäjän asemassa. Rekisterinpitäjien tuleekin tarvittaessa tehdä tietosuojan vaikutustenarviointi omaksumistansa toimintatavoista ja käyttämistensä teknisistä ratkaisuista. Lisäksi niiden tulee tarvittaessa arvioida uudelleen tietojenkäsittelyn vaikutukset tietosuojasetuksen 35 artiklan 11 kohdan mukaisesti.

Käsittelyn tarpeellisuus ja oikeasuhtaisuus. Henkilötietojen käsittelylle on edellä kuvattu käsittelyperuste sekä tietty, nimenomainen ja laillinen käyttötarkoitus. Rekisterinpitäjä päättää tietojen käyttötarkoitusidonnaisuus- ja minimointiperiaate huomioiden, mitä tietoja se käsittelee.

Tiedot kerättäisiin suoraan rekisteröidyiltä, mikä turvaa tietojen virheettömyyttä. Automaattisessa rekisterikilpien tunnistamisessa on mahdollisuus virheisiin, vaikka nykyteknologialla se on pieni. Toisaalta esimerkiksi talviolosuhteet ovat vaikeuttaa tunnistamista. Tällöin olisi hyvä olla mahdollisuus manuaaliseen tietojen syöttämiseen. Kuskilla pitäisi olla myös mahdollisuus olla yhteydessä palveluntarjoajaan, jos huomaa kerätyn tiedon olevan virheellinen.

Säilytysaika olisi rajattu eli tiedot poistettaisiin ajoneuvon poistuttua rajanylityspaikalta. Henkilötiedot suojataan teknisesti niin, että asiaton pääsy pyritään estämään. Käyttöoikeushallinnalla pääsy tietoihin pystyttäisiin rajaamaan niihin henkilöihin, jotka tarvitsevat tietoja rajamuodollisuuksien toimittamiseksi.

Rekisteröidyn oikeuksien toteuttamisen kannalta keskeistä on rekisteröidyn informoiminen. Tämä voitaisiin toteuttaa samalla kun tiedot kerätään rekisteröidyltä. Henkilötietojen käsittelyn konteksti ja lyhytaikaisuus huomioon ottaen muilla rekisteröidyn oikeuksilla ei arvioida olevan suurta merkitystä tämän aseman kannalta.

Tiedot liittyvät Suomen rajamuodollisuuksiin. Niillä ei ole yhteyttä Venäjän rajamuodollisuuksiin eikä tietojä siten lähtökohtaisesti luovutettaisi kolmansiin maihin.

Ehdotetulla henkilötietojen käsittelyllä on ohut liittymä elinkeinovapautteen ja liikkumisvapautteen. Näiden kahden perusoikeuden rajoitus on kuitenkin rajaliikenteen ja rajamuodollisuuksien luonteen vuoksi välttämätöntä.

Riskien arviointi ja hallinta. Käsittelyyn liittyvät riskit arvioidaan maltillisiksi. Erityisiä riskejä ei arvioida olevan, vaan ne liittyvät yleisiin riskeihin, kuten henkilötietojen tietoturvaloukkauksiin (lainvastainen henkilötietojen tuhoaminen tai muuttaminen, vahingossa tapahtuva henkilötietojen häviäminen tai muuttuminen, luvaton luovuttaminen tai pääsy tietoihin, muu henkilötietojen hallinnan menetys, ulkopuolisten pääsy tietoihin, datarikokset tai henkilötietoihin kohdistuvat rikokset) ovat sinänsä aina mahdollisia, mutta ne pyritään estämään järjestelmäsunnittelulla ja hyvän tietoturvan käytäntein. Kun kyseessä on tietojen luovutus teknisen käyttöyhteyden avulla, tietojen leviämistä voidaan ehkäistä käyttöoikeushallinnalla. Keskeistä on myös tietojen minimointi niin, että mahdollisimman vähän tietoa ylipäänsä kerätään sekä se, että tiedot poistetaan nopeasti. Tietojen häviäminen tai muuttuminen lähinnä tarkoittaisi odotusajan pidentymistä rajalla. Tietojen vuotamistilanteessa merkittävin riski olisi, että ulkopuolinen saisi kuljettajan yhteystiedot esimerkiksi tietojen kalastelua varten. Työntekijöiden aiheuttamat riskit (henkilötietojen luvaton käsittely, urkinta) ovat pieniä, koska käsiteltävä tieto ei ole erityisen mielenkiintoista ja toimintaan liittyy virkavastuu.

Lisäksi tiedot liittyvät ammattiliikenteessä käytettävään kalustoon eli tavaraliikenteeseen. Tietojen käsittely ei siten kohdistu suoraan luonnolliseen henkilöön itsenäisesti vaan työntekijänä tai ammatinharjoittajana. Tältä osin merkityksellistä lisäksi on, että mahdollisten henkilötietojen osalta kyse ei ole arkaluontoisista tiedoista ja että tiedon käsittely liittyy ammattitoimintaan. Kyseessä ei siis ole liikkumisvapauden tai henkilötietojen suojan ydinalue, vaikka nämä vapaudet tulevat kyseeseen. Näin ollen käsiteltäväksi ehdotetut tiedot eivät myöskään ole luonteeltaan hyvin henkilökohtaisia.

Rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän ratkaisuihin johtuvat riskit (epäselytydet käyttötarkoituksessa tai laillisuudessa, muita tietosuojaperiaatteita ei noudateta asiamukaisesti,

puutteellinen tietoturva) voisivat liittyä lähinnä tietosuojaperiaatteiden noudattamiseen tai puutteelliseen tietoturvaan, koska käsittelyn laillisuus ja käyttötarkoitus olisi määritelty laissa. Nyt omaksutussa sääntelymallissa annetaan vain välttämätön kansallinen sääntely, joten rekisterinpitäjän ja käsittelijän toiminta perustuu yleisen tietosuoja-asetuksen noudattamiseen. Keskeistä on, että tietojen minimoinnista pidetään kiinni. Tärkeää on myös, että mahdollinen automaattinen rekisterinkilpien tai muiden tunnisteiden luku toteutetaan niin, että tietojen kerääminen on pisteittäistä eikä jatkuvaa. Väylävirastolla on tilaajaorganisaationa mahdollisuus asettaa käsittelylle ehtoja ja pyytää tietoja esimerkiksi sopimuksen valvontaa varten.

Muut kuin inhimillisistä toimista johtuvat riskit (käsittelylaitteen, alustan tai tiedonsiirtolaitteen viat tai häiriöt; perinteiset käsittelyyn liittyvät riskit – tulipalo, tulva ja sähkökatko) ovat mahdollisia, mutta niiden ei arvioida olevan niin merkittäviä, että ne vaatisivat erityisiä toimenpiteitä tavanomaisten jatkuvuus- ja varautumistoimenpiteiden lisäksi.

Suurin riski henkilötietojen suojalle arvioidaan tulevan mahdollisesta automaattisesta rekisterikilpien tai muiden tunnisteiden tunnistamisesta. Tärkeää olisi toteuttaa järjestelmä niin, että kyse ei ole jatkuvasta seurannasta, vaan seurannasta tietyissä solmukohtissa. Rekisterikilpien automaattinen tunnistus on jo esimerkiksi käytössä poliisin liikennevalvonnassa ja eräissä yksityisissä pysäköintihalleissa. Teknologia on siten jo olemassa ja sen käytöstä on kokemuksia. Tästä huolimatta järjestelmän toimintaa tulisi seurata säännöllisesti ja korjata mahdolliset puutteet.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Uusilla säännöksillä selkeytettäisiin ennakkovarauspalvelun järjestämistä ja rekisterinpitäjää. Selkeyttäminen on tarpeen, koska järjestelmän tuottaa ja sitä ylläpitää liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelujen tarjoaja ja sitä käyttävät Tulli ja Rajavartiolaitos. Säännöstä ei tulisi lukea vastakohtaispäätelmään kannustavana tietojen käsittelyssä eli kaikki tietojenkäsittely ei tarvitse erityislakia, jos yleislainsäädäntö riittää.

Nyt ehdotetun sääntelyn ohella toinen vaihtoehto on, että palvelu rakennettaisiin olemassa olevan sääntelyn varaan. Tällöin noudatettaisiin liikenteen hallinnan ja ohjauksen yhtiöittämisen yhteydessä hyväksyttyä periaatetta, että jokaisesta liikenteen ohjauksen- ja hallinnan tehtävästä ei tarvitse säätää erikseen, vaan tehtävistä voidaan sopia liikenteen palveluista annetun lain nojalla palvelusopimuksella. Tällöin myös nojaututtaisiin tietosuojasäännöksissä asiaa koskeviin yleislakeihin ja noudatettaisiin periaatetta erityissääntelyn välttämisestä silloin, kun yleissääntely riittää. Jaksossa 2.2. kuvatulla tavalla tämä kuitenkin saattaisi vaatia yleissääntelyn laajentavaa tulkintaa.

Kolmantena vaihtoehtona olisi, että palvelu todettaisiin Tullin ja Rajavartiolaitoksen järjestelmäksi ja nämä vastaisivat sen järjestämisestä ja kustannuksista. Henkilötietojen käsittely perustuisi Tullia ja Rajavartiolaitosta koskevaan lainsäädäntöön. Tällöin rekisterinpito ja tietojen käsittely olisi yksinomaan näiden viranomaisten vastuulla. Tässä vaihtoehdossa Tullille ja Rajavartiolaitokselle tulisi kuitenkin pysyviä liikenteenohjauksen tehtäviä, joita niillä ei tällä hetkellä ole. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan rajavartiomiehellä ja tullimiehellä on yksittäisissä tilanteissa oikeus ohjata liikennettä. On myös huomattava, että raskaan liikenteen pysäköintialue ei ole rajanylityspaikan aluetta. Lisäksi tässä vaihtoehdossa palvelu ei olisi osa liikenteen hallinnan kokonaisuutta ja liikenteen tilannekuva jäisi rajaliikenteen osalta vaillinaiseksi, vaikka toteutustapa edistäisikin välillisesti tullitoimenpiteiden ja rajatarkastusten sujuvuuden kautta myös rajaliikenteen sujuvuutta ja liikenneturvallisuutta.

Neljäntenä vaihtoehtona oli laatia kattava sääntely ja antaa oma laki yhteisrekisterinpidosta. Koska ennakkovarauspalvelun tarkoituksena on huolehtia niin rajaliikenteen ohjauksesta ja hallinnasta kuin ajanvarauksesta tullin- ja rajatarkastukseen, säädettäisiin erillinen laki, jossa määriteltäisiin Väyläviraston, Rajavartiolaitoksen ja Tullin toimivalta ennakkovarauspalvelun järjestämiseen ja ylläpitämiseen. Väylävirasto, Rajavartiolaitos ja Tulli järjestäisivät ennakkovarauspalvelua yhdessä ja tältä osin lakiin sisällytettäisiin sääntelyä tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohdan ja 26 artiklan mukaisesta yhteisrekisterinpitäjyydestä ja siihen liittyvästä vastuunja-

osta. Tämä olisi kuitenkin toisaalta muutos nykyisiin eri toimijoiden toimivaltuuksiin, yhteisrekisterinpitäjäyys on käytännössä usein vaikea toteuttaa ja omaksuttu sääntelymalli olisi huomattavan raskas asiaan nähden.

Mikäli puolestaan ennakkovarauspalvelua ei otettaisi ollenkaan uudelleen käyttöön, se saattaisi aiheuttaa merkittävää haittaa elinkeinoelämän kuljetuksille, kun rajanylitykseen kuluva aikaa ei pystyittäisi ennakoimaan. Tässä vaihtoehdossa jonotusjärjestelmän toimivuus varmistettaisiin varaamalla jonotuspaikka paikanpäällä sähköisessä järjestelmässä tai fyysisillä liikenteenohjauvälaineilla. Liikenteen säätely valo-ohjauksella on haastavaa ja käytännössä teknisesti askel taaksepäin. Tulevaisuuden järjestelmien kehittämisessä on myös hyvä ottaa huomioon tehtävien automatisoituminen. Vaalimaan pysäköintialuetta on parannettu ja laajennettu niin, että raskas liikenne mahtuu jonottamaan alueella, joten tienvarsilla tapahtuva jonottaminen ei todennäköisesti enää muodostaisi kyseisellä rajanylityspaikalla aiemman kaltaista ongelmaa.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Virossa on käytössä ajanvaraukseen perustuva rajaliikenteen ohjausjärjestelmä Viron ja Venäjän välisillä raja-asemilla. Siitä on säännelty kansallisessa rajalaissa (Riigipiiri seadus, State Borders Act) luvussa 2. Kesällä 2011 käyttöön otetun järjestelmän myötä jonot rajalla ovat hävinneet lähes kokonaan.

Viron rajaliikenteen ohjausjärjestelmän omistaa ja sitä operoi yksityinen palveluntarjoaja. Ohjausjärjestelmä ja rajatarkastuksen odotusalueet on kilpailutettu. Ohjausjärjestelmästä kerätyn tiedon omistaa Viron sisäministeriö, joka myös valvoo tiedon käyttöä. Järjestelmää käyttää operaattorin lisäksi Rajavartiolaitos. Rajavartiolaitoksen roolina on valvoa järjestelmän käyttöä rajanylityspaikoilla yhdessä operaattorin kanssa sekä määritellä järjestelmän kulloinkin läpäisykyky yhdessä Tullin kanssa.

Virossa järjestelmän käyttö on maksullista rajanylittäjille ja järjestelmän kustannukset katetaan näillä maksuilla. Viron valtio ei ole osallistunut järjestelmän investointi-, kehittämis- eikä käyttökustannuksiin. Operaattori on sopimuksessa velvoitettu käyttämään tietty määrä rahaa järjestelmän kehittämiseen vuosittain.

6 Lausuntopalaute

Hallituksen esitysluonnos oli lausuntopalvelu.fi -sivustolla avoimessa lausunnotmenettelyssä 21.4.2021–3.5.2021 välisenä aikana.

Lausunnon antoivat: valtiovarainministeriö, sisäministeriö, oikeusministeriö, Liikenne- ja viestintävirasto, Poliisihallitus, Rajavartiolaitos, Tulli, Väylävirasto, Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy, Transpoint International (FI) Oy VR Transpoint ja yksi yksityishenkilö.

Lausuntopalautteessa esitystä pidettiin pääsääntöisesti perusteltuna ja kannatettavana. Tavara-liikenteen ohjaus- ja hallintapalveluja Suomen ja Venäjän välisillä maantieraja-asemilla koskevien säännösten selkeyttämistä pidettiin tarpeellisena. Lausunnoissa ehdotettiin harkittavaksi, että käsiteltävät henkilötiedot säädettäisiin lain tasolla. Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota siihen, että pysäköintialue ei kuulu rajanylityspaikan alueeseen. Automaattisen tunnistuksen käyttäminen pysäköintialueella edellyttää, että pykälän sanamuotoa laajennetaan kattamaan myös pysäköintialue. Lisäksi yhdessä lausunnossa ehdotettiin, että rekisteritunnuksen lisäksi mahdollistettaisiin myös muun yksilöivän tunnisteen automaattinen tunnistaminen.

Tulli ehdotti harkittavaksi, että pykälän 1 momentin ensimmäiseen virkkeeseen lisättäisiin sana ”suorittamiseksi”. Tullilaissa puhutaan tullitoimenpiteiden suorittamisesta. Näin tuotaisiin paremmin esiin ehdotetun palvelun tietojen hyödyntäminen eri tullitoimenpiteiden yhteydessä.

Lausunnoissa esitettiin myös perustelujen ja tiettyjen käsitteiden tarkentamista. Oikeusministeriö toi esille, että esitysluonnoksen perusteluissa olisi huomioitava yleinen tietosuoja-asetus, kansallinen liikkumavara ja perustuslakivaliokunnan tietosuoja-asetuksen voimaantulon jälkeinen lausuntokäytäntö sekä arvioitava niitä suhteessa nyt ehdotettaviin säilytysaikasäännöksiin.

Yksi lausunnonantaja totesi, että ennakkovarauspalvelua ei tarvittaisi, vaan ohjaus voisi tapahtua rajalla. Lausunnonantaja toivoi, että rajanylitysvaihtoehtoista tehtäisiin vaikutuksenarvioinnit ja päätös niiden pohjalta.

Saadun lausuntopalautteen johdosta pykäläehdotukseen on lisätty, mitä henkilötietoja rekisterinpitäjä voi käsitellä. Lisäksi automaattisen tunnistamisen mahdollisuus on laajennettu koskemaan pysäköintialuetta ja myös muuta tunnistetta kuin rekisteritunnusta. Pykälään on myös lisätty sana ”suorittamiseksi” niin, että tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoaja voi tarjota liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelua tullitoimenpiteiden ja rajatarkastuksen suorittamiseksi niiden ja tavaraliikenteen sujuvuuden varmistamisen lisäksi. Pykälästä on poistettu viittaus Tullin ja Rajavartiolaitoksen henkilötietojen säilyttämiseen. Lisäksi esityksen perusteluja on täsmennetty lausuntojen perusteella.

Lausunnot ja lausuntoyhteenveto ovat ladattavissa valtioneuvoston Säädösvalmistelu ja kehittämishankkeet –verkkosivulta osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=LVM025:00/2021>

7 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1.7.2021.

8 Toimeenpano ja seuranta

Ennakkovarauspalvelun tarjoaja raportoi vuosittain palvelun toiminnasta Väylävirastolle, joka puolestaan huomioi asian toimintakertomuksessaan. Tarvittaessa palvelua kehitetään ja uudistetaan rajaliikenteen sujumisen turvaamiseksi

9 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Viranomaisten toimivaltuudet

Perustuslakivaliokunta on viranomaisten toimivaltuuksia koskevaa sääntelyä arvioidessaan pitänyt arvion lähtökohtana myös sitä, että viranomaisen toimivaltuuksien sääntely on merkityksellistä perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen kannalta (PeVL 51/2006 vp, s. 2/I). Julkisen vallan käytön tulee momentin mukaan perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lähtökohtana on, että julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74/II). Kun viranomaiselle annetaan uusia tehtäviä, niiden tulisi sopia tälle viranomaiselle. Perustuslakivaliokunta on huomauttanut, että päätöksentekotoimivallan osoittaminen yleensä asiantuntijaviranomaisena toimivalle viranomaiselle sopii tälle varsin huonosti (PeVL 32/2020 vp., s. 5). Lailla säätämiseen kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta (PeVL 10/2016 vp, s. 2). Valiokunnan mukaan myös sääntelyn selkeyteen on

HE 85/2021 vp

syytä kiinnittää erityistä huomiota perusoikeuskyskyntäisessä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa (ks. myös PeVL 45/2016 vp, s. 3, PeVL 41/2006 vp, s. 4/II).

Lakiehdotus ei sisällä muutoksia viranomaisten toimivaltuuksiin, eikä sen perusteella annettaisi viranomaiselle uusia tehtäviä. Lakiehdotuksen tavoitteena on sitä vastoin selkeyttää nykytilannetta, sillä rajanylityspaikoilla on useita toimijoita ja viranomaistehtäviä. Tehtävän voidaan luonteensa vuoksi katsoa sopivan liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajalle.

Julkisen hallintotehtävän siirtäminen

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla ja vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Perustuslain 124 §:n sanamuodolla korostetaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti (HE 1/1998 vp, s. 179/I). Säännöksen tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle (PeVM 10/1998 vp, s. 35/II, HE 1/1998 vp, s. 178/II).

Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa vain viranomaisille. Merkittävänä julkisen vallan käyttäminenä pidetään esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179/II, ks. esim. PeVL 62/2010 vp, s. 6/I ja PeVL 28/2001 vp, s. 5/II).

Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistamisen kannalta on perustuslakivaliokunnan käytännössä tarkasteltu kysymyksiä hallinnon yleislakien soveltamisesta, virkavastuusta, sääntelyn yleisestä tarkkuudesta ja muusta asianmukaisuudesta, hallintotehtävää hoitavien henkilöiden sopivuudesta ja pätevytydestä sekä toiminnan valvonnasta (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 49—50 ja siinä mainitut lausunnot).

Yksityiselle siirretyn julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämiseen (subdelegointiin) on perustuslakivaliokunnan käytännössä suhtauduttu lähtökohtaisesti kielteisesti. Ehdotonta kieltoa tällaiselle siirtämiselle ei kuitenkaan ole ollut osoitettavissa tilanteissa, joissa on kyse teknisluonteisesta tehtävästä ja joissa alihankkijaan kohdistuvat samat laatuvaatimukset ja vastaava valvonta kuin alkuperäiseen palveluntuottajaan (PeVL 6/2013 vp, s. 4).

Liikenneviraston vastuulla ollut meri-, tie- ja rautatieliikenteen ohjaustoiminta sekä näihin keskeisesti liittyvät suunnittelu-, tuki- ja hankintatoiminta sekä tietojärjestelmät ja -infrastruktuuri on yhtiötetty virastosta valtion osakeyhtiöksi Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden muuttamisesta osakeyhtiöksi annetulla lailla (574/2018). Vuoden 2019 alusta alkaen valtion täysin omistama erityistehtäväyhtiö on tarjonnut erityistehtävänsä mukaisia yhteiskunnan ja elinkeinoelämän toiminnan sekä kuljetusten turvallisuuden ja sujuvuuden kannalta välttämättömiä liikenteen hallinnan ja ohjauksen palveluja suoraan tai välillisesti toisille yrityksille sekä julkisille toimijoille ja toimivaltaisille viranomaisille. Yhtiöittämisen yhteydessä lähtökohdana oli, että viranomaisen aiemmin hoitamien tehtävien siirrosta on kyse julkisten hallintotehtävien siirrosta ja asiaa tuli arvioida perustuslain 124 §:n kannalta.

Perustuslakivaliokunta on tuolloin arvioinut Liikenneviraston palvelutehtävien siirron perustuslainmukaisuutta (HE 34/2018 vp; PeVL 16/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan

perustuslain 124 §:n osalta todennut perustuslain lähtökohtana olevan, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Koska etenkin julkisten palvelutehtävien hoitaminen on kuitenkin voitava järjestää joustavasti eikä tällaisten tehtävien antamisesta ole sääntelyntavoitteiden kannalta tarpeen edellyttää säädettyä yksityiskohtaisesti lailla, voidaan hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säätää tai päättää myös lain nojalla. Tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan on tällöinkin perustuttava lakiin (HE 1/1998 vp, s. 179/I). Perustuslakivaliokunta on todennut, että julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle myös lain nojalla tehtävällä sopimuksella (PeVL 11/2004 vp, s. 2/I, PeVL 11/2002 vp s. 5/I). Valiokunnalla ei ole ollut huomautettavaa kyseisessä sääntelyyhteydessä omaksuttuun perusratkaisuun tehtävien siirtämisestä yhtiön hoidettavaksi.

Nyt on kyse samaan kokonaisuuteen kuuluvista tehtävistä, joita perustuslakivaliokunta on arvioinut edellä mainitussa lausunnossaan. Perustuslakivaliokunta on siinä hyväksynyt periaatteen, että tehtävien siirtämisestä yhtiölle ei säädetä välittömästi laissa, vaan tehtäviä siirretään lain nojalla sopimusperusteisesti. Tässä esityksessä ennakkovarauspalvelusta ehdotetaan kuitenkin säädettyä erikseen, koska kyse on henkilötietojen käsittelystä ja siihen liittyvien vastuiden tarkentamisesta ja selkeyttämisestä.

Liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelujen tehtäväkokonaisuutta on arvioitu Liikenneviraston palvelutehtävien yhtiöittämisen yhteydessä julkisen hallintotehtävän siirron tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta. Tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen täyttymistä tulee kuitenkin arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen (PeVL 44/2016 vp, s. 5). Ennakkovarauspalvelu edistää kuljetusten turvallisuutta ja sujuvuutta osana liikenteen ohjaus- ja hallintapalveluita. Palvelun kehittämisessä on oleellista digitalisaation ja automaation hyödyntäminen ja lisääminen. Resursien tehokkaan käyttämisen ja osaamisen näkökulmasta on tarkoituksenmukaista mahdollistaa myös tämän palvelun siirtäminen muulle kuin viranomaiselle.

Tehtävässä ei siirry merkittävää julkisen vallan käyttöä. Tieliikenteen ohjauksessa ja hallinnassa on pitkälti kyse teknisluonteisista operatiivisista toimenpiteistä liikenteen sujuvuuden varmistamiseksi. Ennakkovarauspalvelussa on kyse samankaltaisesta palvelusta kuin muussakin liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelussa. Se ei sisällä varsinaista julkisen vallan käyttöä, jona on pidetty muun muassa hallintopäätösten tekemistä ja yksityisiin kohdistuvien käskyjen tai kieltojen antamista. Ajanvaraus palvelussa ei esimerkiksi synnytä oikeutta päästä tulli- ja rajatarkastukseen tietynä aikana. Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisen kannalta merkityksellistä olisi liikenteen palveluista annetun lain 138 §:n mukaisilla tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalveluiden tarjoajaan kohdistuvilla vaatimuksilla. Vaatimukset kohdistuvat erityisesti tarjoajan luotettavuuteen, toimintaedellytyksiin sekä henkilöstön osaamiseen. Ehdotetulla muutoksella lain 137 a §:n 4 momentin mukaan ennakkovarauspalvelun palveluntarjoajan henkilöstöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan kyseisessä pykälässä tarkoitettuja tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa. Momentissa vastaavat vaatimukset ulotetaan koskemaan myös palvelun toteuttajaa esimerkiksi silloin, kun tietojärjestelmän toteutus hankitaan kilpailuttamalla.

Lakiin ei ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä yleensä sisällyttää viittausta hallinnon yleislakeihin, sillä hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä PeVL 50/2017 vp, s. 3 ja PeVL 42/2005 vp, s. 3).

Henkilötietojen suoja

Esitys on merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Ehdotettu sääntely on merkityksellistä myös EU:n perusoikeuskirjan kannalta. EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvataan yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa jokaisen oikeus henkilötietojensa suojaan.

Perustuslakivaliokunnalla on verrattain runsaasti lausuntokäytäntöä henkilötietojen suojusta (ks. tuoreesta lausuntokäytännöstä kokoavasti esim. PeVL 4/2021 vp, s. 2–4 viittauksineen). Lähtökohtaisesti henkilötietojen sääntely tulee perustua yleiseen tietosuojasetukseen ja sitä täydentävään kansalliseen yleissääntelyyn (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4–5), ja kansallisen sääntelyn liikkumavara on perusteltava (PeVL 1/2018 vp). Kansallisen sääntelyn tarve lähinnä korostuu yleisen tietosuojasetuksen mukaisten erityisten henkilötietoryhmien sekä kansallisesti valtiotasoisesti arkaluonteisiksi katsottavien tietojen osalta (PeVL 15/2018 vp). Sääntelytarpeen arvioinnissa on otettava huomioon riskiperusteisuus (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 5) ja perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (ks. PeVL 42/2016 vp, s. 2–3 ja siinä viitatu lausunnot).

Lakiehdotus rakentuu sille lähtökohdalle, että henkilötietojen suoja turvataan pääasiassa yleisen tietosuojasetuksen kautta. Vain välttämätön kansallinen sääntely annettaisiin eli säädettäisiin käsittelyperusteesta, tarpeellista suojatoimista rekisterikilpien automaattisessa tunnistamisesta ja tietojen luovuttamisesta. Kansallisen liikkumavaran käyttö on perusteltu säännöskohtaisissa perusteluissa. Henkilötietoja olisi ylipäänsä käsiteltävä, sillä rajanylitysliikenteen sujuvoittamisen vuoksi yksilöidään ajoneuvotietoja ja kerätään kuljettajan yhteystiedot, jotta ajoneuvo voidaan kutsua oikeassa järjestyksessä tullaukseen. Kyse ei olisi erityisistä henkilötietoryhmistä eikä arkaluonteisista henkilötiedoista. Tiedot liittyisivät kuljettajan työhön, joten niiden käsittely ei myöskään muulla tavoin suhteettomasti puutu rekisteröidyn yksityiselämän suojaan. Tietoja säilytettäisiin vain väliaikaisesti. Tiedot poistettaisiin, kun ajoneuvo on poistunut Suomen raja-asemalta. Jaksossa 4.2. kuvatulla tavalla rekisterinkilpien automaattisen tunnistuksen käyttäminen olisi perusteltua, sillä käsittelyn hyödyt arvioidaan ylittävän sen riskit rekisteröidylle.

Tiedot olisi luovutettava Tullille ja Rajavartiolaitokselle, sillä ne tarvitsevat tiedot kuljettajien kutsumiseksi tullitoimenpiteisiin ja rajatarkastukseen. Palvelu tukisi Tullin ja Rajavartiolaitoksen tehtäviä ja prosesseja sekä tullitoimenpiteiden ja rajatarkastuksen suorittamista. Tullin olisi mahdollista käyttää palvelun henkilötietoja tullitoimenpiteitä ja rajatarkastusta varten. Tullitoimenpiteillä tarkoitettaisiin tullilain (304/2016) 2 §:n 1 momentin mukaisesti kaikkia Tullin tehtäviin kuuluvia virkatoimia tullirikosten esitutkintaa ja rajatarkastusta lukuun ottamatta. Henkilötietojen käsittelystä Tullissa ja Rajavartiolaitoksessa on annettu omat säädöksensä, joiden kautta henkilötietojen suoja osaltaan toteutuu.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt viiden vuoden säilytysaikaa arkaluonteisten tietojen osalta pitkänä (PeVL 13/2017 vp, s. 6) ja korostanut, että mitä pidemmäksi tietojen säilytysaika muodostuu, sitä olennaisempaa on huolehtia tietoturvasta, tietojen käytön valvonnasta ja rekisteröidyn oikeusturvasta (PeVL 28/2016 vp, s. 7). Valiokunnan tuore lausuntokäytäntö tarkoittaa käytännössä sitä, että erityissääntelyä henkilötietojen säilytysajoista tulisi välttää, ellei kyse ole arkaluonteisista henkilötiedoista taikka muutoin käsittelystä, josta voi aiheutua korkea riski henkilön oikeuksille ja vapauksille (ks. PeVL 14/2018 vp). Säilytysajasta ehdotetaan nyt säädettäväksi erikseen, koska kyseessä olisi suojatoimenpide, sillä ehdotettu muutos mahdollistaisi rekisterikilpien tai muiden vastaavien tunnistusten automaattisen tunnistamisen. Tällainen automaattinen tunnistusteknologia sisältää korkeamman riskin henkilön tiedolliselle itsemääräämisoikeudelle kuin manuaalisesti kerättävä tieto. Unionin tuomioistuin on suhtautunut kielteisesti siihen, että henkilö joutuisi kokemaan yksityiselämänsä olevan jatkuvan tarkkailun kohteena (ks. analogisesti tuomio 8.4.2014, Digital Rights Ireland ym., C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, 27 ja 37 kohta). Automaattisen tunnistuksen käyttö olisi alueellisesti hyvin rajattu ja se koski vain tavaraliikennettä. Kuitenkin koska automaattinen tunnistusteknologia ei

HE 85/2021 vp

ole vielä laajasti käytössä ja on vielä kehitysvaiheessa oleva tekniikka, suojoitoimenpiteenä kerätyt tiedot tulisi poistaa ajoneuvon poistuttua rajanylityspaikalta.

Esityksen perusoikeusliitännäiset ehdotukset ovat täsmällisiä, ajallisesti rajattuja, ja perustelussa suhteessa suojeltaviin oikeushyviin nähden. Ehdotettu sääntely on rajattu vain siihen laajuuteen, joka on katsottava sen taustalla olevien tavoitteiden kannalta välttämättömäksi ja oikeasuhtaiseksi. Ehdotuksilla ei puututa perustuslaissa turvattujen oikeuksien ydinalueelle.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään liikenteen palveluista annettuun lakiin (320/2017) uusi 137 a § seuraavasti:

137 a §

Tavaraliikenteen ohjaus- ja hallinta Suomen ja Venäjän välisillä maantieraja-asemilla

Tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoaja voi tarjota 137 §:n mukaista liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelua Suomen ja Venäjän välisille maantieraja-asemille saapuvan tavaraliikenteen ja sen tullitoimenpiteiden ja rajatarkastuksen suorittamiseksi ja niiden sujumuuden varmistamiseksi. Tarjotessaan näitä palveluja palveluntarjoaja voi rekisterinpitäjänä käsitellä asiaan liittyviä seuraavia henkilötietoja:

- 1) ajoneuvon rekisteritunnus, muu yksilöivä tunniste ja rekisteröintimaa;
- 2) kuljettajan etu- ja sukunimi, puhelinnumero ja sähköpostiosoite;
- 3) tieto rajanylitystä koskevan varauksen tekemisen ajankohdasta;
- 4) pysäköintialueelle saapumisen ajankohta ja sieltä poistumisen ajankohta;
- 5) rajanylityspaikalta poistumisen ajankohta; ja
- 6) lokitiedot.

Tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoaja voi käyttää järjestelmää, joka tunnistaa ajoneuvon rekisteritunnuksen tai muun yksilöivän tunnisteen automaattisesti. Automaattista tunnistusta saa tehdä vain rajanylityspaikalla ja sen läheisyydessä olevalla pysäköintialueella. Tietojärjestelmään talletetut henkilötiedot on poistettava ajoneuvon poistuttua rajanylityspaikalta.

Tietojärjestelmään talletetut tiedot on luovutettava maksutta Tullille ja Rajavartiolaitokselle teknisen käyttöyhteyden avulla tai muutoin sähköisesti. Avoimen rajapinnan kautta luovutettavista tiedoista säädetään 146 §:ssä ja salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta 147 §:ssä.

Palvelun tarjoajan ja sen toteuttajan palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tässä pykälässä tarkoitettuja tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

HE 85/2021 vp

Helsingissä 12.5.2021

Pääministeri

Sanna Marin

Liikenne- ja viestintäministeri Timo Harakka