

7.6.2021

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta

LiV@eduskunta.fi

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta (HE 85/2021 vp)

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on kuullut asiantuntijoita hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta (HE 85/2021 vp).

Valiokunnalle annettiin yhdeksän kirjallista asiantuntijalausuntoa. Asiantuntijalausunnon antoivat: oikeusministeriö, Tietosuojavaltuutettu, Tulli, Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy, Suomen Huolinta- ja Logistiikkaliitto ry, VR-Yhtymä Oy, Rajavartiolaitos, Liikenne- ja viestintävirasto ja Väylävirasto.

Liikenne- ja viestintäministeriö lausuu liikenne- ja viestintävaliokunnalle osoitetuista lausunnoista seuraavaa:

Oikeusministeriö korostaa, että epäselvyyttä ei saa jäädä, onko kyse uudesta tehtävästä vai onko julkinen hallintotehtävä jo mahdollistettu siirrettäväksi 136 §:n ja 137 §:n nojalla. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan omaksuttuun sääntelyratkaisuun sisältyy tällaista epäselvyyttä ja ehdotettu 137 a § vaikuttaa vaativan selkeytystä suhteessa voimassaoleviin 136-138 §:iin. Oikeusministeriö ehdottaa esimerkiksi epäselvien ja päällekkäisten säännösten poistoa 137 a §:stä ja joko 136-138 §:ssä viittausta 137 a §:ään tai 137 a §:ssä viittausta siihen, että tehtäviin sovelletaan mitä 137 §:ään sovelletaan.

Epäselvyyttä aiheuttavana kohtana oikeusministeriö tuo esiin, että ehdotetun 137 a §:n 4 momentissa säädettäisiin virkavastuusta, vaikka voimassaolevassa 138 §:n 5 momentissa säädetään jo 137 §:ssä tarkoitettuihin tehtäviin liittyvästä virkavastuusta. Ehdotettu uusi virkavastuusääntely herättää kysymyksen siitä, onko 137 a §:n mukaisissa tehtävissä tosiaan kyse 137 §:ssä tarkoitetuista tehtävistä.

Liikenne- ja viestintäministeriön kanta: Ministeriö toteaa, että voimassaolevan lain 138 §:n 5 momentissa virkavastuu on säädetty koskemaan vain liikenteen ohjaajaa. Ennakkovarauspalvelun tarjoamisesta vastaa kuitenkin muu tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajan palveluksessa oleva henkilö kuin liikenteen ohjaaja. Kyseessä on hallituksen esityksessä (s. 10) todetulla tavalla tarkennus tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajalle kuuluvaan tehtävään. Tarkennus on tarpeen henkilötietojen suojaan liittyvistä syistä. Näistä syistä myös rikosoikeudellisen vastuun ulottaminen liikenteen ohjaajaa laajempaan työntekijäpiiriin on tarpeen. Ministeriön näkemyksen mukaan huomio ei aiheuta muutosta lakiehdotukseen.

Lisäksi oikeusministeriön lausunnon mukaan 137 § a §:n 4 momentin virkavastuusäännös poikkeaa voimassaolevasta virkavastuusäännöksestä (138 §:n 5 mom.) ”Palvelun tarjoajan ja sen toteuttajan

palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan -". Lausunnossa todetaan, että perusteluiden mukaan vastaavat vaatimukset ulotetaan koskemaan myös palvelun toteuttajaa esimerkiksi silloin, kun tietojärjestelmän toteutus hankitaan kilpailuttamalla. Oikeusministeriö korostaa kahta seikkaa: i) Jos kyse on vain teknisistä tukipalveluista, jotka eivät ole julkisen hallintotehtävän hoitamista, ei virkavastuusääntelyä tule näihin ulottaa, ja ii) jos kyse on julkisen hallintotehtävän subdelegoinnista, tästä tulee PL 124 §:n vuoksi erikseen säätää, eikä tällaisia säännöksiä vaikuta olevan liikenteen palveluista annetussa laissa.

Liikenne- ja viestintäministeriön kanta: Ministeriö yhtyy oikeusministeriön huomioon. Kyseessä on tietojärjestelmän hankinta, jota voidaan pitää teknisenä tukipalveluna. Näin ollen lakiehdotuksesta voidaan poistaa virkavastuun ulottaminen palvelun toteuttajaan.

Ministeriö ehdottaa, että 4 momentti kuuluisi seuraavasti:

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

Oikeusministeriö toteaa myös, että 3 momentissa säädettäisiin "Avoimen rajapinnan kautta luovutettavista tiedoista säädetään 146 §:ssä ja salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta 147 §:ssä." Oikeusministeriön näkemyksen mukaan myös tämä aiheuttaa epäselvyyden, onko tosiaankin kyse 137 §:n mukaisista ja pykälää täsmentävistä tehtävistä, kun 137 §:n 1 momentissa jo säädetään "Tietojen antaminen voi tapahtua myös jäljempänä 146 §:ssä tarkoitetulla tavalla avoimen rajapinnan kautta. (29.3.2019/371)."

Liikenne- ja viestintäministeriön kanta: Ministeriö toteaa, että kyseessä on informatiivinen viittaus. Mikäli viittaus aiheuttaa epäselvyyttä ehdotetun 137 a §:n suhteesta 136-138 §:iin, viittaus voidaan poistaa.

Ministeriö ehdottaa, että 3 momentti kuuluisi seuraavasti:

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.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on tehty PL 124 §:n edellytysten täyttymistä koskeva arvio (mm. tarkoituksenmukaisuus, oikeusturva, merkittävä julkisen vallan käyttö), mikä viittaa siihen, että nämä tehtävät eivät sisälly 137 §:ään. Oikeusministeriön lausunnon mukaan keskeistä on, että 137 a §:n mukaisiin tehtäviin kohdistuu selvästi samat säännökset ja vaatimukset kuin 137 §:n mukaisiin tehtäviin (mm. vaatimus luovutavuudesta).

Liikenne- ja viestintäministeriön kanta: Hallituksen esityksessä on tehty arvio PL 124 §:n edellytysten täyttymisestä, koska tehtävää on tarkennettu, eikä sitä ole aiemmin yksilöidysti arvioitu. Hallituksen esityksessä (s. 21-22) on todettu, että ohjaus- ja hallintapalvelujen tehtäväkokonaisuutta on arvioitu Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden yhtiöittämisen yhteydessä. Nyt arvio on tehty ikään kuin varmuuden vuoksi. Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo oikeusministeriön näkemyksen johdosta, että arvioinnissa olisi voinut ainoastaan viitata aiemmin tehtyyn arvioon.

Liikenne- ja viestintäministeriö yhtyy oikeusministeriön näkemykseen, että 137 a §:n mukaisiin tehtäviin tulee kohdistua samat säännökset ja vaatimukset kuin 137 §:n

mukaisiin tehtäviin. Tätä on tarkoitettu pykälän 1 momentin toteamuksella, että kyseessä on 137 §:n mukainen liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelu. Kyseessä on tällöin 137 §:n mukainen tehtävä ja kyseisen pykälän mukainen tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoaja, johon kohdistuvat laissa säädetty vaatimukset. Liikenne- ja viestintäministeriö pitää kuitenkin mahdollisena, että epäselvyyksien torjumiseksi pykälään lisätään oikeusministeriön ehdotuksen mukaisesti, että tehtäviin sovelletaan, mitä 137 §:ään sovelletaan.

Ministeriö ehdottaa, että pykälän 1 momenttiin lisättäisiin:

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 sujuvuuden varmistamiseksi. Tehtäviin sovelletaan, mitä tässä laissa säädetään 137 §:n tehtävistä.

Oikeusministeriö on myös yksityiskohtana kiinnittänyt huomiota tietojen luovuttamista koskevaan 137 a §:n 3 momenttiin, jonka mukaan ”Tietojärjestelmään talletetut tiedot on luovutettava maksutta Tullille ja Rajavartiolaitokselle teknisen käyttöyhteyden avulla tai muutoin sähköisesti.” Säännös vaikuttaa oikeusministeriön mukaan päällekkäiseltä ja siten tarpeettomalta suhteessa 146-147 §:iin, joihin momentissa on jo informatiivinen viittaus.

Liikenne- ja viestintäministeriön kanta: Ministeriö toteaa, että 146 §:ssä säädetään tietojen luovuttamisesta avoimen rajapinnan kautta. Henkilötietoja ei kuitenkaan lähtökohtaisesti voi luovuttaa avoimen rajapinnan kautta. 147 §:ssä puolestaan on kyse vakimuotoisesta tiedonluovutussäännöksestä salassapitosääntöjen estämättä. Ehdotetun 137 a §:n mukaiset tiedot eivät ole lähtökohtaisesti salassapidettäviä, ja hallituksen esityksessä kuvatulla tavalla muiden kuin salassapidettävien tietojen luovuttamisen mahdollisuus julkisuuslain kaltaisen yleissääntelyn nojalla voisi vaatia yleissäännösten laajentavaa tulkintaa. Lisäksi 147 §:ssä tietojen luovuttamisen edellytyksenä on salassapitointressien turvaamiseksi, että tiedot ovat välttämättömiä laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi, eivätkä vain tarpeellisia. Hallituksen esityksessä on pohdittu (s. 8), että välttämättömyyskynnys ei mahdollisesti ylitä kaikkien jonotus- ja ennakkovarausjärjestelmän tietojen osalta. Lisäksi välttämättömyysvaatimus edellyttää yleensä tapauskohtaista arviointia, mikä ei esitetyn kaltaisessa säännöllisessä tiedonluovutuksessa ole mahdollista. Näin ollen säännös ei ole päällekkäinen 146 ja 147 §:ien kanssa. Ministeriön näkemyksen mukaan huomio ei aiheuta muutosta ehdotukseen.

Tietosuojavaltutetun lausunnossa on todettu, että lakiehdotukseen lisättyä automaattisen tunnistamisen mahdollisuutta rajanylityspaikan lisäksi pysäköintialueella tulee vielä arvioida tietojen käyttötarkoitussidonnaisuuden ja minimointiperiaatteen näkökulmasta.

Liikenne- ja viestintäministeriön kanta: Ministeriö toteaa, että lakiehdotukseen lausuntokierroksen jälkeen tehty lisäys on käsitteellinen selvennys. Automaattinen tunnistaminen on välttämätöntä mahdollistaa myös pysäköintialueella, koska liikenteen sujuvuuden varmistaminen maantieraja-asemilla tapahtuu keskeisesti myös rajanylityspaikan läheisyydessä olevalla pysäköintialueella. Vaikka pysäköintialue ei käsitteellisesti kuulu rajanylityspaikkaan, ei sitä voi liikenteenohjauksellisesti erottaa kokonaisuudesta. Siten tehty arviointi käyttötarkoitussidonnaisuudesta ja minimointiperiaatteesta koskee myös pysäköintialuetta. Automaattisella tunnistamisella voidaan tehostaa jonotusjärjestelmän hallintaa ja vaikuttaa *VR-yhtymä Oy:n* lausunnossa esille tuotuihin väärinkäytöksiin. Ministeriön näkemyksen mukaan huomio ei aiheuta muutosta ehdotukseen.

Tullin lausunnossa on esitetty toivomus, että selvitetäisiin, ovatko Väylävirasto ja sen palveluntarjoaja henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun lain 16.1 §:n 16 kohdan mukaisia liikenneviranomaisia.

Liikenne- ja viestintäministeriön kanta: Ministeriö toteaa, kuten Tullin lausunnossakin todetaan, että epäselvyyden selvittäminen ei ole ehdotetun lakimuutoksen kohdalla tarpeen siksi, että ehdotetussa pykälässä säädettyä tietojen luovutusvelvollisuutta voidaan pitää riittävänä. Ministeriön näkemyksen mukaan huomio ei aiheuta muutosta ehdotukseen.

Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy esitti, että laissa tulisi henkilötietojen poiston lisäksi säätää henkilötietojen anonymisoinnista.

Liikenne- ja viestintäministeriön kanta: Ministeriö toteaa, että EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen tultua voimaan, lähtökohtaisesti vain välttämätön kansallinen lisäsääntely on mahdollista. Henkilötietojen käsittely niiden anonymisoimiseksi tilastointitarkoitukseen on ministeriön käsityksen mukaan mahdollista suoraan tietosuoja-asetuksen nojalla (5 artiklan 1 kohdan b alakohta; 6 artiklan 4 kohta; johdanto-osan 50 perustelukappale), sillä kyse on alkuperäisen käsittelyn kanssa yhteensopivasta käsittelystä. Kun henkilötiedot on anonymisoitu, ne eivät ole enää henkilötietoja. Ehdotetussa momentissa säädetään nimenomaisesti henkilötietojen poistamisesta eli anonymisoituja tietoja ei tarvitse poistaa säädettyssä ajassa. Vaikka kansallisen sääntelyn ymmärrettävyyden ja lainsoveltajan näkökulmasta lisäys voisi tuoda selkeyttä, ei kansallinen lainsäätäjä saa toistaa tietosuoja-asetuksen sisältöä tai antaa muuta kuin välttämätöntä lisäsääntelyä. Rekisterinpitäjän on sovellettava yleistä tietosuoja-asetusta yhdessä nyt ehdotetun sääntelyn kanssa. Ministeriön näkemyksen mukaan huomio ei aiheuta muutosta ehdotukseen.

Suomen Huolinta- ja Logistiikkaliitto ry ja VR-Yhtymä Oy tuovat lausunnoissaan esiin, että palvelun tulisi olla jatkossakin käyttäjille maksuton.

Liikenne- ja viestintäministeriön kanta: Hallituksen esityksessä todetaan, että Väylävirasto tilaa liikenteenohjausyhtiöltä yhteiskunnan, viranomaisten ja elinkeinoelämän tarvitsemat välttämättömät liikenteenohjaus- ja hallintapalvelut, jotka ovat maksuttomia palvelujen käyttäjille ennen yhtiöittämistä sovelletun toimintamallin periaatteiden mukaisesti. Tällä esityksellä ei muuteta palvelun maksuttomuutta, eikä huomio aiheuta muutosta ehdotukseen.

Hallitusneuvos

Matleena Kurki-Suutarinen

Liite

Liikenne- ja viestintäministeriön ehdotus pykäläehdotuksen korjaamiseksi

LIITE: Liikenne- ja viestintäministeriön ehdotus pykäläehdotuksen korjaamiseksi:

HE:n muotoilu

137 a § *Tavaraliikenteen ohjaus- ja hallinta Suomen ja Venäjän välisillä maantieraja-aseilla*

Tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoaja voi tarjota 137 §:n mukaista liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelua Suomen ja Venäjän välisille maantieraja-aseille saapuvan tavaraliikenteen ja sen tullitoimenpiteiden ja rajatarkastuksen suorittamiseksi ja niiden sujuvuuden 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).

Vastineen muotoilu

137 a § *Tavaraliikenteen ohjaus- ja hallintapalvelu Suomen ja Venäjän välisillä maantieraja-aseilla*

Tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoaja voi tarjota 137 §:n mukaista liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelua Suomen ja Venäjän välisille maantieraja-aseille saapuvan tavaraliikenteen ja sen tullitoimenpiteiden ja rajatarkastuksen suorittamiseksi ja niiden sujuvuuden varmistamiseksi. *Tehtäviin sovelletaan, mitä tässä laissa säädetään 137 §:n tehtävistä.* 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. []

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