

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tieliikennelain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Tieliikennelakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi luku tieliikenteen älykkäiden liikennejärjestelmien käyttöönotosta. Ehdotetulla muutoksella pantaisiin täytäntöön tieliikenteen älykkäiden liikennejärjestelmien käyttöönoton sekä tieliikenteen ja muiden liikenne-

nemuotojen rajapintojen puitteista annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

PERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Yleistä

Älykkäät liikennejärjestelmät (*ITS-järjestelmät*) ovat sovelluksia, joilla pyritään tarjoamaan eri liikennemuotoja ja liikenteen hallintaa koskevia innovatiivisia palveluita liikenteen käyttäjille. ITS-järjestelmissä käytetään televiestintää, elektroniikkaa ja tietotekniikkaa yhdessä liikennetekniikan kanssa liikennejärjestelmien suunnitteluun, toteuttamiseen, käyttöön, ylläpitoon ja hallintaan.

Tyypillisiä tieliikenteen älykkäitä liikennejärjestelmiä ovat tienkäyttäjille ja matkustajille tarjottavat erilaiset tietopalvelut liikenteen häiriöistä, ruuhkista, kelistä ja säästä, joukkoliikenteen aikataulu- ja reittitiedoista tai sähköiset maksujärjestelmät, kuten joukkoliikenteen matkakorttijärjestelmät sekä sähköiset tie- ja ruuhkamaksujärjestelmät.

Suomessa ei ole tieliikenteen ITS-järjestelmiä koskevaa lainsäädäntöä. Älyliikennettä on kuitenkin muilla keinoin kehitetty viime vuosina. Liikenne- ja viestintäminis-

teriö laati vuonna 2009 yhteistyössä muiden julkisen sektorin toimijoiden ja elinkeinoelämän kanssa kansallisen älykkään liikenteen strategian. Valtioneuvosto hyväksyi strategiasta 15 päivänä huhtikuuta 2010 periaatepäätöksen. Strategiassa määritellään älyliikenteen kehittämisen periaatteet, päämäärät, painopistealueet ja kärkihankkeet. Strategia sisältää myös toimintaohjelman, jonka avulla strategian tavoitteet pyritään saavuttamaan.

1.2 EU:n lainsäädäntö

Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat 7 päivänä heinäkuuta 2010 tieliikenteen älykkäiden liikennejärjestelmien käyttöönoton sekä tieliikenteen ja muiden liikennemuotojen rajapintojen puitteista direktiivin 2010/40/EU (*jäljempänä ITS-direktiivi*).

Direktiivillä perustetaan puitteet älykkäiden liikennejärjestelmien (ITS) koordinoitun ja johdonmukaisen käyttöönoton ja käytön tukemiseksi unionissa, erityisesti jäsenvaltioiden rajojen yli. Direktiiviä sovelletaan

kaikkiin tieliikennealan älykkäisiin liikennejärjestelmiin sekä tieliikenteen ja muiden liikennemuotojen välisiin rajapintoihin. Direktiivi ei kuitenkaan kata kansallista turvallisuutta koskevia tai maanpuolustuksen kannalta tarpeellisia asioita.

Direktiivin 2 artiklassa määritellään ensisijaiset alat, joilla aletaan laatia määräytyksiä ja standardeja, jotka ovat tarpeen ITS-järjestelmien käyttöönoton ja operatiivisen käytön yhteensopivuuden, yhteentoimivuuden ja jatkuvuuden varmistamiseksi. Ensisijaiset toimet näillä aloilla määritellään 3 artiklassa, ja niitä on kuvattu tarkemmin direktiivin I liitteessä.

Direktiivin 5 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että annettuja määräytyksiä sovelletaan direktiivin liitteessä II vahvistettuja yleisiä periaatteita noudattaen silloin, kun ITS-sovelluksia ja ITS-palveluita otetaan käyttöön. Tämä ei rajoita jäsenvaltioiden oikeutta päättää itse sovellusten ja palveluiden käyttöönotosta alueellaan. Määräykset eivät tule velvoittamaan käyttöönottoon, vaan ainoastaan määrittelevät kriteerit niille sovelluksille ja palveluille, jotka kansallisesti päätetään ottaa käyttöön.

Komissio antaa määräykset direktiivin 6 artiklan nojalla. Määräykset annetaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 290 artiklan nojalla delegoituina säädöksinä.

Määräykset sisältävät alasta riippuen määräyksiä seuraavista asioista:

a) toiminnalliset määräykset, jotka kuvaavat eri sidosryhmien asemaa ja niiden välistä tietovirtaa;

b) tekniset määräykset, jotka tarjoavat tekniset keinot toiminnallisten määräysten noudattamiseksi;

c) organisatoriset määräykset, jotka kuvaavat menettelyjä koskevia eri sidosryhmille asetettuja velvoitteita;

d) palveluja koskevat määräykset, jotka kuvaavat ITS-sovellusten ja -palvelujen eri palvelutasot ja niiden sisällön.

ITS-direktiivin liitteessä II on lueteltu seuraavat periaatteet, joihin ITS-sovellusten ja -palvelujen valinnan ja käyttöönoton, komission antamien määritysten sekä komission 8

artiklan nojalla standardointielimille antamien toimeksiantojen on perustuttava:

a) tuloksellisuus;
b) kustannustehokkuus;
c) oikeasuhtaisuus;
d) palveluiden jatkuvuus koko unionissa;
e) eri järjestelmien yhteentoimivuus;
f) yhteensopivuus aiempien järjestelmien kanssa;

g) yhteensopivuus kansallisten infrastruktuurien ja liikenneverkko-ominaisuuksien kanssa ottaen huomioon kansalliset erot;

h) tienkäyttäjien tasapuolinen pääsy ITS-sovelluksiin ja -palveluihin;

i) kehittyneisyyden tukeminen;

j) laadukkaisiin aika- ja paikannustietoihin pyrkiminen;

k) intermodaalisuuden eli eri liikennemuotojen välisen koordinoinnin helpottaminen; sekä

l) johdonmukaisuus unionin muiden ITS-järjestelmien kannalta merkityksellisten sääntöjen, politiikkojen ja toimien kanssa.

2 Ehdotetut muutokset

Tieliikennelakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 1 a luku ITS-direktiivin täytäntönpäntämiseksi. Luku sisältäisi pykälän älykkäitä liikennejärjestelmiä koskevista keskeisistä määritelmistä ja pykälän ITS-järjestelmien käyttöönotossa sovellettavista periaatteista.

Tieliikennelain uusi 5 a § sisältäisi keskeisimmät älykkäisiin liikennejärjestelmiin liittyvät määritelmät. Pykälässä määriteltäisiin ITS-direktiivin lisäksi se, mitä tarkoitetaan älykkäillä liikennejärjestelmillä, ITS-sovelluksella, ITS-palvelulla, palvelujen jatkuvudella, tie-, liikenne- ja matkatiedolla sekä liikennemuotojen rajapinnoilla. Määritelmät vastaavat sisällöllisesti ITS-direktiivin 4 artiklan määritelmiä. Mainitun artiklan teknisempiä määritelmiä, joilla ei ole liityntää tieliikennelain uuden 5 b §:n ITS-järjestelmien käyttöönoton periaatteita koskeviin säännöksiin, ei ole sisällytetty pykälään. Nämä määritelmät voidaan tarvittaessa sisällyttää valtioneuvoston asetukseen samassa yhteydessä kun mahdollisista komission määritysten edellyttämistä täytäntönpäntötoimista säädetään.

Lain uuden 5 b §:n 1 momentin mukaan ITS-sovellusten ja -palveluiden käyttöönotossa tieliikenteessä sekä tieliikenteen ja muiden liikennemuotojen rajapinnoilla Euroopan komission ITS-direktiivin 6 artiklan nojalla antamia ensisijaisia toimia koskevia määräytyksiä sovellettaessa noudatetaan direktiivin liitteessä II vahvistettuja periaatteita. Komission määräytyksiä ja II liitteen periaatteita on kuvattu esityksen edeltävässä jaksossa 1.2.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin valtuutuksesta antaa tarvittaessa valtioneuvoston asetuksella tarkempia säännöksiä 1 momentissa mainittujen komission määritysten täytäntöönpanosta direktiivin 2 artiklassa mainituilla ensisijaisilla aloilla. Momentissa luettelaisiin kyseiset ensisijaiset alat, jotka ovat:

1) tie-, liikenne- ja matkatiedon optimaalinen käyttö;

2) liikenteen ja rahtitoimintojen hallintaan liittyvien ITS-palvelujen jatkuvuus;

3) tieliikenteen turvallisuuteen ja turvaamiseen liittyvät ITS-sovellukset; ja

4) ajoneuvon yhdistäminen liikenneinfrastruktuuriin.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin siitä, ettei lain uusi 1 a luku koske sellaisten ITS-sovellusten ja palveluiden käyttöönottoa, jotka ovat tarpeellisia kansallisen turvallisuuden tai maanpuolustuksen kannalta. Tämä vastaa ITS-direktiivin 1 artiklan 3 kohdassa olevaa soveltamisalan rajausta.

Lain 5 b §:llä pantaisiin täytäntöön ITS-direktiivin 5 artiklan 1 kohta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteet sen varmistamiseksi, että komission hyväksymiä määräytyksiä sovelletaan liitteessä II vahvistettuja periaatteita noudattaen ITS-sovelluksiin ja -palveluihin, kun nämä otetaan käyttöön. Komissio tulee hyväksymään kyseiset määritykset asetuksina, jotka ovat jäsenvaltioissa suoraan sovellettavia. Valtioneuvoston asetuksenantovaltuudesta säättäminen on kuitenkin tarpeen siksi, että komission asetukset tulevat todennäköisesti edellyttämään myös kansallisia täytäntöönpanotoimia.

ITS-direktiivin täytäntöönpano ei muilta osin edellytä kansallista lainsäädäntöä. Direktiivin 1 artikla koskee direktiivin kohdetta ja soveltamisalaa ja vastaa ehdotetun 5 b §:n

1 ja 3 momentissa määriteltyä soveltamisalaa. Direktiivin 2 ja 3 artiklassa määritellään ensisijaiset alat ja toimet ja 4 artikla sisältää direktiivin määritelmät. Direktiivin 5 artiklan 2 kohdan asettama yhteistyövelvoite ensisijaisilla aloilla siinä määrin, kuin komissio ei ole vielä hyväksynyt määräytyksiä, ei edellytä lainsäädäntötoimia. Direktiivin 6–9 artiklassa säädetään niistä toimenpiteistä, joita komissio tekee sille delegoidun toimivalan nojalla.

Direktiivin 10 artikla koskee tietosuojaa, tietoturvallisuutta ja tietojen uudelleenkäyttöä. Siinä edellytetään noudettavaksi yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 95/46/EY sekä henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta televiestinnän alalla annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2002/58/EY.

Direktiivi 95/46/EY on Suomessa pantu täytäntöön henkilötietolailla (523/1999) ja siihen myöhemmin tehdyillä muutoksilla sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 16 §:n 3 momentin muuttamisella. Direktiiviä täytäntöönpanevia säännöksiä sisältyy myös tietosuojalautakunnasta ja tietosuojavaltuutetusta annettuun lakiin (389/1994) ja asetukseen (432/1994) sekä rikoslakiin (39/1889). Direktiivi 2002/58/EY on pantu täytäntöön sähköisen viestinnän tietosuojalla (516/2004). Henkilötietolaki ja sähköisen viestinnän tietosuojalaki vastaavat myös direktiivin 10 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädettyjä velvoitteita henkilötietojen käsittelystä.

Direktiivin 10 artiklan 5 kohdassa säädetään julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/98/EY soveltamisesta. Suomen lainsäädäntö vastaa direktiivissä asetettuja velvoitteita. Direktiivin velvoitteita vastaavat säännökset sisältyvät viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (621/1999), hallintolakiin (434/2003), valtion maksupöytälakiin (150/1992) ja henkilötietolakiin. Tiedon saannista säädetään myös eräissä erityislaeissa.

Direktiivin 11 artiklassa edellytetään jäsenvaltioiden varmistavan, että vastuukysy-

mykset, jotka koskevat ITS-sovellusten ja -palvelujen käyttöönottoa, käsitellään unionin oikeuden, mukaan lukien erityisesti tuotevastuuta koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä annettu neuvoston direktiivi 85/374/ETY, ja asiaankuuluvan kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Kyseinen direktiivi on pantu täytäntöön Suomessa tuotevastuulilla (694/1990).

Direktiivin 12–14 artiklassa säädetään siirretyn säädösvallan käyttöön liittyvistä menettelyistä. Direktiivin 15 ja 16 artiklassa säädetään Euroopan ITS-komiteasta ja neuvoaantavasta ITS-ryhmästä. Jäsenmaiden raportointi- ja täytäntöönpanovelvoitteista säädetään 17 ja 18 artiklasta, joten nämä artikkelit eivät myöskään edellytä lainsäädäntötoimenpiteitä.

3 Esityksen vaikutukset

Ehdotetuilla muutoksilla ei ole välittömiä taloudellisia tai muita vaikutuksia, sillä ITS-direktiivi luo vasta puitteet ITS-järjestelmien käyttöönotolle. Muutoksilla pyritään lähinnä varmistamaan se, että komission hyväksymien määräysten edellyttämät täytäntöönpanotoimet voidaan tehdä viivytyksettä.

ITS-direktiivillä luodaan puitteet sille, että ITS-sovellukset ja -palvelut otetaan koordinoitusti käyttöön EU:n alueella. Tavoitteena on varmistaa laadukkaan tieliikennetiedon saatavuus käyttäjille ja palveluntarjoajille sekä tiedon siirto jäsenmaiden välillä. Tielikenteen lisääntyminen on ruuhkauttanut tieliikennejärjestelmää, mikä on puolestaan lisännyt muun muassa energiakulutusta ja ympäristöongelmia. ITS-järjestelmien tehokkaammalla ja rajat ylittävällä käytöllä pyritään ohjaamaan liikkumista kokonaisuuden kannalta edullisimmalla tavalla.

4 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä virkatyönä. Esityksestä on pyydetty lausunnot oikeusministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, ITS Finland ry:ltä, Helsingin kaupungilta, Helsingin seudun liikennekuntayhtymältä, Tampereen kaupungilta, Ilmatieteen

laitokselta, Liikennevirastolta, Liikenteen turvallisuusvirastolta, Linja-autoliitto ry:ltä, Logistiikkayritysten liitto ry:ltä, Suomen Kuljetus ja logistiikka SKAL ry:ltä, Suomen Taksiliitto ry:ltä ja tietosuojavaltuutetulta.

Lausunnon antaneet tahot joko puolsivat esitystä tai totesivat, ettei niillä ole huomautettavaa. Liikennevirasto, Liikenteen turvallisuusvirasto ja tietosuojavaltuutettu esittivät joitain tarkennuksia, jotka on esityksessä huomioitu. Tietosuojavaltuutetun lausunnossa huomautetaan, että jos Euroopan komission antamat määräykset edellyttävät tosiasiallisesti henkilötietojen käsittelyä, tälle tulee löytyä peruste laintasoisesta säännöksestä. Tämä huomioidaan täytäntöönpanotyössä. Kuten lausunnossa todetaan, lähtökohtana on tietosuojalain soveltaminen yleislakina ITS-sovellusten ja -palveluiden käyttöönoton yhteydessä.

5 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian, sillä direktiivin täytäntöönpanon määräaika päättyi jo 27 päivänä helmikuuta 2012. Direktiivin ei alunperin katsottu edellyttävän kansallisia täytäntöönpanotoimenpiteitä. Komissio lähetti Suomelle 22 päivänä maaliskuuta 2012 virallisen huomautuksen, jossa se katsoi Suomen laiminlyöneen direktiivin täytäntöönpanon. Suomi vastasi komission viralliseen huomautukseen 18 päivänä toukokuuta 2012, ettei kansalliseen lainsäädäntöön ole tehty muutoksia, sillä direktiivin sisältö ei Suomessa kuulu lainsäädännön alaan. Komissio ilmoitti 1 päivänä lokakuuta 2012 Suomelle annetussa perustellussa lausunnossaan olevansa eri mieltä täytäntöönpanotoimenpiteiden tarpeesta ja kehotti Suomea kahden kuukauden kuluessa toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Unionin tuomioistuin voi Euroopan unionista toiminnasta tehdyn sopimuksen 260 artiklan 3 kohdan nojalla määrätä Suomelle taloudellisia seuraamuksia, mikäli Suomi ei ole komission perusteltuun lausuntoon vastaamiselle asetetun määräajan päättyessä saattanut voimaan direktiivin edellyttämiä täytäntöönpanotoimenpiteitä ja mikäli

komissio tämän jälkeen päättää saattaa asian unionin tuomioistuimen ratkaistavaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 258 artiklan mukaisesti.

6 Suhde perustuslakiin ja säättämisjärjestys

Valtioneuvosto voi perustuslain 80 §:n 1 momentin nojalla antaa asetuksia laissa säädetyin valtuuden nojalla. Kyseisen säännöksen mukaan lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Perustuslakivaliokunnan käytännön (PeVL 56/2002 vp, PeVL 1/2004 vp, PeVL 25/2005 vp) mukaan valtuutuksen säätämiseen laissa kohdistuu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Laista tulee käydä selvästi ilmi, mistä on tarkoitus säätää asetuksella. EU-lainsäädännön täytäntöönpanon yhteydessä perustuslakivaliokunta on todennut, että lakiehdotuksen säännökset yhdessä kyseistä alaa koskevan verraten yksi-

tyiskohtaisen EU-lainsäädännön kanssa voivat muodostaa sen kokonaisuuden, josta ”tarkempia” säännöksiä voidaan antaa (PeVL 4/2005 vp, PeVL 25/2005 vp ja PeVL 37/2005 vp).

Lakiehdotuksen 5 b §:n 2 momenttiin sisältyy asetuksenantovaltuus. Valtuutus koskisi ja olisi rajattu Euroopan komission ITS-järjestelmien käyttöönotosta antamien pykälän 1 momentissa mainittujen määritysten täytäntöönpanoon. Komission määritysten soveltamisessa tulisi pykälän 1 momentin mukaisesti noudattaa direktiivin liitteessä II vahvistettuja periaatteita. Valtuussäännöksessä on myös määritelty ne neljä alaa, joilla tarkempaa sääntelyä voidaan antaa. Ehdotettua valtuutussäännöstä on pidettävä perustuslain 80 §:n 1 momentissa edellytetyllä tavalla riittävän tarkkarajaisena.

Edellä kerrotuilla perusteilla katsotaan, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

tieliikennelain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään tieliikennelakiin (267/1981) uusi 1 a luku seuraavasti:

1 a luku

Tieliikenteen älykkäiden liikennejärjestelmien käyttöönotto tieliikenteessä sekä tieliikenteen ja muiden liikennemuotojen rajapinnoilla

5 a §

Määritelmiä

Tässä luvussa tarkoitetaan:

- 1) *ITS-direktiivillä* tieliikenteen älykkäiden liikennejärjestelmien käyttöönoton sekä tieliikenteen ja muiden liikennemuotojen rajapintojen puitteista annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2010/40/EU;
- 2) *älykkäillä liikennejärjestelmillä* ja *ITS-järjestelmillä* järjestelmiä, joissa sovelletaan tieto- ja viestintäteknologiaa tieliikenteen alalla, liikenteen hallinnassa ja liikkuvuuden hallinnassa sekä tieliikenteen ja muiden liikennemuotojen rajapinnoilla;
- 3) *ITS-sovelluksella* toiminnallista välinettä, jolla ITS-järjestelmää käytetään;
- 4) *ITS-palvelulla* ITS-sovelluksen tarjoamista käyttäjälle erikseen määritellyissä organisatorisissa ja toiminnallisissa puitteissa;
- 5) *palvelujen jatkuvuudella* mahdollisuutta varmistaa saumattomat palvelut liikenneverkoissa koko Euroopan unionissa;
- 6) *tietiedolla* tietoa maanteiden infrastruktuurin ominaisuuksista;

7) *liikennetiedolla* tilastollista ja ajantasais- ta tietoa tieliikenteen ominaisuuksista;

8) *matkatiedolla* liikenteeseen liittyvää tietoa, kuten reittejä, aikatauluja ja hintoja, jota tarvitaan eri liikennemuotoja koskevien tietojen tarjoamiseksi ennen matkaa ja sen aikana;

9) *rajapinnalla* järjestelmien välistä menettämättömyyden kokonaisuutta, jonka avulla ne voivat liittyä toisiinsa ja olla keskenään vuorovaikutuksessa.

5 b §

ITS-järjestelmien käyttöönotossa sovellettavat periaatteet

ITS-sovellusten ja -palveluiden käyttöönotossa tieliikenteessä sekä tieliikenteen ja muiden liikennemuotojen rajapinnoilla Euroopan komission ITS-direktiivin 6 artiklan nojalla antamia ensisijaisia toimia koskevia määräyksiä sovellettaessa noudatetaan direktiivin liitteessä II vahvistettuja periaatteita.

Tarkempia säännöksiä 1 momentissa tarkoitettujen Euroopan komission hyväksymien määräysten täytäntöönpanosta annetaan tarvittaessa valtioneuvoston asetuksella direktiivin 2 artiklassa määritellyillä seuraavilla ensisijaisilla aloilla:

- 1) tie-, liikenne- ja matkatiedon optimaalinen käyttö;
- 2) liikenteen ja rahtitoimintojen hallintaan liittyvien ITS-palvelujen jatkuvuus;
- 3) tieliikenteen turvallisuuteen ja turvaamiseen liittyvät ITS-sovellukset;

4) ajoneuvon yhdistäminen liikenneinfrastruktuuriin.

Se, mitä tässä luvussa säädetään, ei koske sellaisten ITS-sovellusten ja -palveluiden käyttöönottoa, jotka ovat tarpeellisia kansal-

lisen turvallisuuden tai maanpuolustuksen kannalta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 29 päivänä marraskuuta 2012

Pääministeri

JYRKI KATAINEN

Liikenneministeri *Merja Kyllönen*