

Lausunto

17.05.2024

Asia: VN/27663/2023

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi liikenteen ja logistiikan tietosäätelyn päivityksestä (data-avaruus osa 1)**

### Huomiot lakiehdotukseen

#### **Jakeluinfra-asetusta koskevat ehdotukset 154 b § ja 188 a §**

AFIRissa ja IDROssa olisi myös kyse (avustavan) julkisen hallintotehtävän siirtämisestä viranomaiselta Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy:lle, joten asiaa tulee arvioida perustuslain 124 §:n nojalla. Perustuslain 124 § mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Hallituksen esityksessä on IDROn osalta todettu, että ”tunnisterekisteriorganisaation tehtävänä on kerätä tietoa käytössä olevista sähköisen liikkumisen tunnistekodeista, annettava tarvittaessa uusia tunnisteita latauspisteiden ylläpitäjille ja liikkumispalvelun tarjoajille. Kyse olisi merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävästä tehtävästä. Julkisen hallintotehtävänä sitä voitaisi kuitenkin pitää erityisesti yleisesti saatavilla olevien lataus- ja tankkauspisteiden ylläpitäjien osalta.” Fintrafficin näkemyksen mukaan kyse ei olisi merkittävää julkisen vallan käyttöä koskevasta tehtävästä. Mikäli julkinen hallintotehtävä oikeasti ja aidosti sisältäisi merkittävää julkisen vallan käyttöä sen siirtäminen viranomaista avustavana julkisen hallintotehtävänä ei pitäisi olla perustuslain mukaan mahdollista.

Hallituksen esityksessä on AFIRin osalta todettu, että ”Väylävirasto voisi tuottaa palvelun itse taikka hankkia palvelun Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy:ltä. Ehdotettu sääntely mahdollistaisi siten jakeluinfra-asetuksessa säädettyjen lataus- ja tankkauspisteitä koskevien tietojen osalta tarvittavan tietopalvelun hankkimisen ainoastaan Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy:ltä.”

Perusteluissa on todettu, että tietopalvelun ja siihen liittyvien välittömien tuottamis-, ylläpito- ja kehittämistehtävien hankkimiseen Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy:ltä tulisi sovellettavaksi myös liikennepalvelulain 213 §:n säännös julkista hallintotehtävää siirrettäessä tehtävästä sopimuksesta sekä 210 §:n rikosoikeudellista virkavastuuta koskeva sääntely. Fintraffic korostaa, että kyseiset

lainkohdat sisältyvät liikenteen palveluista annetun lain 4 lukuun, joka koskee Liikenne- ja viestintäviraston oikeutta siirtää viranomaista avustavia julkisia hallintotehtäviä yksityiselle tai julkiselle palveluntarjoajalle. Väyläviraston osalta ei vastaavaa delegointityypkälää ole kirjattu lakiin.

### **Sähköisiä kuljetustietoja koskeva ehdotus 154 c §**

-

### **Henkilöliikenteen liikkumispalveluiden olennaisia tietoja, multimodaaliasetusta ja liityntäpisteitä ja niiden esteettömyystietoa koskeva ehdotus 154 §**

Lakiehdotus korjaa nykyisen päällekkäisen sääntelyn kansallisen olennaisten tietojen asetuksen ja EU:n MMTIS delegoidun asetuksen osalta. Fintraffic kannattaa ratkaisua, jossa kansallisessa lainsäädännössä viitataan suoraan MMTIS delegoituun asetukseen ja siinä määriteltyihin tietoihin.

Toimivaltaisten viranomaisten velvoittaminen toimittamaan liityntäpisteiden ja niiden esteettömyyttä koskevia tietoja selkeyttää nykytilannetta, jossa pysäkkitietojen toimittamisesta ovat vastanneet liikennepalveluiden tarjoajat, kuten yksityiset yritykset ja toimivaltaiset viranomaiset. Fintraffic pitää hyvänä toimintatapana, että kiinteää infrastruktuuria koskevien tietojen toimittaminen on keskitetysti liikenneviranomaisten ja/tai infrastruktuurin haltijoiden vastuulla.

Toimivaltaisille viranomaisille on asetettu yleisluonteinen velvoite huolehtia pysäkkitietojen saatavuudesta tilanteissa, joissa näitä tietoja ei ole saatavilla kansallisesta yhteyspisteestä. Viranomaisten keskinäistä vastuunjakoja ei ole ehdotuksessa määritelty, vaan käytäntöjen muodostuminen on jätetty toimijoiden harkinnan varaan. Fintraffic korostaa, että alueilla käytännössä toimii useita eri liikenneviranomaisia, joiden joukkoliikenteen järjestämiseen liittyvät tehtävät menevät alueellisesti päällekkäin. Käytännössä kaupungit ja valtio (ELYt, jatkossa Traficom) ovat yhtä aikaa toimivaltaisia kaupunkiseuduilla ja näiden yhteistyössä muodostuu alueellisesti kattavat liityntäpiste/pysäkkitiedot. Esityksessä jätetään ottamatta kantaa siihen, miten toimivaltaisten viranomaisten välinen vastuunjako ja yhteistyö toimii alueilla pysäkkitietojen raportoinnin osalta. Tämä saattaa lisätä hämmennystä ja epäselvyyttä toimivaltaisten viranomaisten keskuudessa.

Hallituksen esityksessä ei myöskään oteta kantaa siihen, että MMTIS kansallisen yhteyspisteen lisäksi pysäkkitietoja kerätään liikenteen palveluista annetun lain 236 §:n nojalla myös Väyläviraston tietovarantoihin. MMTIS delegoidun asetuksen mukaisesti Väylävirastoa olisi mahdollista pitää liikenneviranomaisena, jonka tulisi toimittaa pysäkki-infrastruktuuria koskevia tietoja kansalliseen yhteyspisteeseen.

### **Lippu- ja maksujärjestelmien yhteentoimivuutta koskevat ehdotukset 155 § ja 157 §**

Lisäykset lippuyhteistyöhön ja lippujen jälleenmyyntiehtoihin yleisesti kannatettavia.

-

## Muut huomiot

### Muut mahdolliset huomionne

Hallituksen esityksen mukaan ”esityksen 188 a §:n, 154 b §:n ja 154 c §:n osalta henkilötietojen käsittely perustuisi tietosuoja koskevaan yleissääntelyyn eli EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen (EU) 2016/679 ja sitä täsmentävään ja täydentävään tietosuoja lakiin (1050/2018). Julkisen hallintotehtävän siirtyessä virastoilta Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy:lle, sopisivat virastot ja yhtiö tietosuojaan liittyvästä vastuunjaosta sen mukaisesti, mitä tietosuoja-asetuksessa säädetään.”

Fintraffic korostaa, että tietosuoja-asetuksen mukaan henkilötietojen käsittely edellyttää, että käsittelylle on olemassa tietosuoja-asetuksen 6 artiklan mukainen käsittelyn oikeusperuste. Kun kyse on viranomaistoiminnasta tai julkisesta hallintotehtävästä, niin käsittelyperusteen tulisi olla lakisääteisen velvoitteen noudattaminen (1c). Henkilötiedoista vastuussa oleva rekisterinpitäjä ei tehokkaasti voi sopimuksella siirtää tietosuoja-asetukseen perustuvia vastuitaan henkilötietojen käsittelijälle.

Tietosuoja-asetuksen 24 artiklan mukaan rekisterinpitäjän on toteutettava tarvittavat tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, joilla voidaan varmistaa ja osoittaa, että käsittelyssä noudatetaan tietosuoja-asetusta. Näitä toimenpiteitä on tarkistettava ja päivitettävä tarvittaessa. Toimenpiteisiin kuuluu, että rekisterinpitäjä panee täytäntöön asianmukaiset tietosuoja koskevat toimintaperiaatteet. Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019) on käytetty tietosuoja-asetuksen kansallista liikkumavaraa, joten tiedonhallintalaissa säädetyillä tietoturvaluustoimenpiteillä määritellään tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuja teknisiä ja organisatorisia toimenpiteitä henkilötietojen suojaamiseksi (HE 284/2018 vp, s. 149).

Yleislakina sovellettavan tiedonhallintalain soveltamisalaa koskevan 3 § 4 momentin mukaan lain 4 lukua (tietoturvaluus) sekä 22–24 (tietoaineistojen sähköinen luovutustapa) ja 25–27 §: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 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. Edelleen yksityisiin yhteisöihin ja muihin kuin viranomaisena toimiviin julkisoikeudellisiin yhteisöihin sovelletaan, mitä tämän lain 19 §:n 2 momentissa sekä 24 a ja 24 b §:ssä säädetään, niiden käyttäessä julkista valtaa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 4 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla.

Näin ollen tiedonhallintalain 4 luvun tietoturvallisuutta koskevat vaatimukset sekä lain 22-24 §:ssä määritetyt vaatimukset tietoaineistojen sähköisten luovutusten yhteydessä velvoittavat sekä viranomaista että julkista hallintotehtävää hoitavaa yksityistä yhteisöä.

Laintulkintaan liittyviä ongelmia tulee esiin erityisesti tilanteessa, joissa kyse on 'viranomaista avustavasta julkisesta hallintotehtävästä', johon liittyy tietoaineistojen, tietovarantojen ja tietojärjestelmien ylläpitoon liittyviä tehtäviä. Vastuun jakautuminen viranomaisen ja avustavaa julkista hallintotehtävää hoitavan yhteisön välillä jää lähtökohtaisesti tarkentamatta tiedonhallintalaissa, joten vastuista tulisi Fintrafficin näkemyksen mukaan säätää erityislaissa.

Fintraffic toivoo, että julkisen hallintotehtävän puitteissa tapahtuvasta tietoaineistojen ja henkilötietojen käsittelystä sekä tiedonhallintaan liittyvistä vastuista säädettäisiin riittävällä tarkkuudella, jotta eri toimijoille (liikenne- ja viestintävirasto, Väylävirasto, Fintraffic) tietosuoja-asetuksesta ja tiedonhallintalaista johtuvien tehtävien ja vastuiden osalta ei olisi epäselvyyksiä.

Lisäksi Fintraffic korostaa, että kansallisen yhteyspisteen ja erilaisten tietopalvelujen perustaminen, ylläpito ja kehittäminen edellyttävän riittävän rahoituksen varmistamista. Fintraffic korostaa, että julkista hallintotehtävää hoitavalla toimijalla on oikeus saada korvaus julkisen palvelutehtävän suorittamisesta (kts. myös PeVL 48/2005 - HE 139/2005 vp).

Huomioita jatkovalmistelua (Data-avaruus II) silmällä pitäen:

Lakiehdotuksen 154 §:ssä on viittaus tiettyihin delegoidun asetuksen 5 artiklan 1 kohdan tietomuotoihin/standardeihin. Asetuksen mukaan toimitettavien tietojen tulee olla vahvistettujen standardien mukaisia taikka "todistetusti täysin yhteensopivia" vaadittujen standardien kanssa - joko suoraan taikka konvertoinnin ja validoinnin kautta. Fintrafficin näkemyksen mukaan olisi suotavaa, että Liikenne- ja viestintäministeriö viranomaisena vahvistaisi kansallisesti kriteerit yhteensopivuudelle esimerkiksi määräyksellä tai muutoin ohjeistamalla. Fintrafficin olisi mahdollista tuottaa tiedon haltijoille (data holders) tietojen formaatin muuttaminen / konvertointi maksullisena palveluna siinä tapauksessa, että konvertointia ei katsota tarkoituksenmukaiseksi tuottaa osana Liikenne- ja viestintäviraston rahoitusvastuulla olevan kansallisen yhteyspisteen toimintaa. Fintrafficin on teknisesti mahdollista suorittaa toimitettavien tietojen validointia osana kansallisen yhteyspisteen toimintaa.

Lakiehdotuksessa velvollisuus tietojen toimittamiseen on laajennettu liikkumispalveluiden tarjoajien lisäksi koskemaan myös muita MMTIS delegoidun asetuksen mukaisia datan haltijoita (data holders). Fintraffic kuitenkin korostaa, että käytännössä yhden miehen yrityksillä ja pienillä liikenteenharjoittajilla ei usein ole resursseja ja kyvykkyyksiä täyttää datan haltijan velvoitteita, vaan

tieto on keskittynyt yksittäisille toimijoille palveluita alihankintana tarjoaville IT-toimittajille (esim. Matkahuolto).

Pysäkkietojen mallintamisen osalta Pohjoismaissa käytetyssä pysäkkietojen mallintamisessa käytössä olevassa NeTEx Nordic spesifikaatissa jokaisella pysäkillä on oltava NeTEx standardin mukainen tunniste – toisin kuin muualla Euroopassa. Suomen osalta tunniste on esimerkiksi muotoa FSR:StopPlace:10000. Tästä johtuen Fintraffic pitää tärkeänä, että osana kansallisen yhteyspisteen tehtäviä muodostetaan pysäkkiavaruus yksilöivine tunnisteineen NeTEx-yhteensopivuuden varmistamiseksi.

Rautatieasemien esteettömyystietojen keräämisestä ja esteettömyystietopalvelusta on säädetty erikseen liikenteen palveluista annetun lain 154 a §:ssä, joka tuli voimaan jo vuoden alussa. Tietojen toimittamisesta sekä tietojen oikeellisuudesta ja päivittämisestä vastaavaa toimijaa ei pykälässä kuitenkaan ole määritelty. Fintrafficin näkemyksen mukaan asemanhaltijan tai rataverkon haltijan tulisi toimia tiedon haltijana (data holder/infra manager).

Lisäksi Fintraffic nostaa esiin raideliikenteen matkustajanoikeusasetuksen (2021/782) 10 artiklan, joka koskee liikenne- ja matkatietojen saatavuutta. Artiklan 1. kohdan mukaan 'rataverkon haltijoiden' on annettava reaaliaikaisia tietoja junien saapumisesta ja lähdöstä rautatieyrityksille, lipunmyyjille, matkanjärjestäjille ja asemanhaltijoille. Artiklan 2. kohdan mukaan 'rautatieyritysten' on tarjottava niiden palveluja myyville muille rautatieyrityksille, lipunmyyjille ja matkanjärjestäjille pääsy liitteessä II olevissa I ja II osassa esitettyihin matkaa koskeviin vähimmäistietoihin ja liitteessä II olevassa III osassa tarkoitettuihin varausjärjestelmien toimintoihin. Artiklan 5. kohdassa on todettu, että "siltä osin kuin 1 tai 2 kohdan kattamat tiedot annetaan muiden unionin säädösten, erityisesti komission delegoidun asetuksen (EU) 2017/1926 (MMTIS NAP), mukaisesti, katsotaan, että tämän artiklan mukaisia vastaavia velvollisuuksia on noudatettu."

Fintraffic toivoo, että Data-avaruus II -vaiheessa arvioidaan, vastaako tulevaisuudessa rautatieliikenteen reaaliaikaisten liikennetietojen antamisesta yksin rataverkon haltija eli Väylävirasto vai annetaanko tiedot Liikenne- ja viestintäviraston/Fintrafficin ylläpitämän kansallisen yhteyspisteen (MMTIS NAP) kautta.

Eri osapuolten roolit, vastuut ja tehtävät tulisi määrittää sekä ratkaista ITS-NAP/kansallisen liikennetietopalvelun perustamiseen, ylläpitoon ja kehittämiseen liittyvä rahoitus. Kyse ei ole yksin tietojärjestelmän ja käyttöliittymän rakentamisesta, vaan liikennetietopalvelun tietoarkkitehtuurin ja tietohallinnan on vastattava nykypäivän ja tulevaisuuden digitalisoituvan toimintaympäristön vaatimuksiin.

Korvenoja Riikka  
Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy