

13.06.2017

437/03.00.00.00/2017

Liikenne- ja viestintäministeriö  
[kirjaamo@lvm.fi](mailto:kirjaamo@lvm.fi),  
[liikennekaari@lvm.fi](mailto:liikennekaari@lvm.fi)

Viite  
Lausuntopyyntöne 27.4.2017, LVM/905/03/2017

## **HELSINGIN SEUDUN LIIKENNE -KUNTAYHTYMÄN (HSL) LAUSUNTO LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖLLE LIIKENNEPALVELULAIN MUUTOSTA KOSKEVASTA HALLITUKSEN ESITYKSEN LUONNOKSESTA**

Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä (HSL) kiittää lausuntopyynnöstä.

HSL:n lausunnossa on aluksi esitetty joitakin yleishuomioita ehdotuksen sisällöstä. Sen jälkeen kommentoidaan eräitä ehdotuksen yleisperustelujen kohtia. Puolesta-asiointia on käsitelty vielä yksityiskohtaisemmin erikseen omana kappaleenaan. Lopuksi esitetään rautatieliikennettä koskevaa sääntelyä koskevia muutosehdotuksia.

### **Yleishuomioita ehdotuksen sisällöstä**

Ehdotuksessa on mukana paljon hyvää. Sinänsä moni lain pykälä on asiakkaan kannalta hyvä: laki tuo läpinäkyvyyttä viranomaisten toimintaan ja asiakkaalle kontrollia omiin tietoihinsa sekä vapautta palveluiden valintaan. Liikenteen viranomaisten tietojen avaamisesta voivat hyötyä myös joukkoliikenteen toimivaltaiset viranomaiset.

Valmistelua tehdään kuitenkin todella kireällä aikataululla. Ministeriön on tarkoitus antaa hallituksen esitys jo kesäkuussa. Lainvalmistelun tason kannalta kiireinen aikataulu on selvä riski, sillä lakiluonnos sisältää ehdotuksia, jotka muuttaisivat markkinoita ja toimijoiden velvollisuuksia olennaisella tavalla.

Lain vaikutuksia, mukaan lukien eri toimijoille aiheutuvat kustannukset, ei ole selvitetty. Näiden vaikutusten selvittäminen on lainsäätäjän velvollisuus ja tehtävä. Lausuntopyynnössä toimijoilta itseltään toivotaan palautetta kustannuksista ilman, että ministeriö selvittää kokonaiskuvaa. Lainvalmistelun aikataulu antaa viitteitä siitä, että vaikutuksia ja kustannuksia ei ole tarkoitukseen kunnolla selvittänyt ja pohtia, vaan kuva niistä jää vaillinaiseksi. Siten kokonaiskuvaa ei muodostu myöskään kuntien

13.06.2017

437/03.00.00.00/2017

joukkoliikenneviranomaisten kannalta, joita painaa tällä hetkellä vielä myös epätietoisuus lain ensimmäisen vaiheen velvoitteista ja lopullisista kustannuksista. Ensimmäisen vaiheen toimeenpanon ohjeistus tietorajapintojen avaamisen osalta valmistuu vasta syksyllä.

Liikenteen palveluista annetun lain ensimmäisessä vaiheessa vielä linjattiin, että joukkoliikenteen toimijoiden on avattava kertalippurajapinta, mutta lippuyhteistyön tarkemmat ehdot ovat joukkoliikenteen toimijoiden ja muiden palveluntuottajien (kuten MaaS-toimijat) kesken sovittavissa. Tämä on nyt lain toisessa vaiheessa tiukentunut ja myös kausilipputuotteet, jotka ovat kuntien subventoimia, tulisi avata kolmansien osapuolien käyttöön.

Suomen joukkoliikennematkoista suurin osa tehdään kaupunkiseuduilla, joissa kaupungit subventoivat joukkoliikenneviranomaisten järjestämää ja kilpailuttamaa joukkoliikennettä siksi, että joukkoliikenne on olennainen osa kaupunkiseudun päivittäistä toimivuutta ja maankäytön ja asuntotuotannon kehittämistä. Verovaroilla tuettuihin lippuihin ovat oikeutettuja vain ao. kuntien asukkaat. Puolesta asioinnin ulottaminen tuettuihin lipputuotteisiin aiheuttaa joukkoliikenneviranomaiselle huomattavia kustannuksia, koska se edellyttää vahvan tunnistautumisen rakentamista palvelun tarjoajan ja joukkoliikenneviranomaisen järjestelmän välille. Kustannukset eivät voi jäädä kokonaan joukkoliikenneviranomaisen kannettaviksi.

Tietosuojaa ja vastuukysymyksiä tulee edelleen selvittää puolesta asiointissa. Etenkin tietosuojan osalta ehdotuksessa on merkittäviä puutteita.

LVM on pyrkinyt monissa lainsäädäntöhankkeissaan poistamaan ns. Suomilisiä, mutta tässä esityksessä se tuo niitä itse lisää ilman velvoittavaa yhteisölainsäädäntöä.

Joukkoliikenneviranomaisille tulee jäädä mahdollisuus sopia ehdoista, joilla se avaa palvelun tarjoajalle pääsyn järjestelmiinsä. Joukkoliikenneviranomaiselle tulee myös jäädä mahdollisuus periä palvelun tarjoajalta maksua vastineeksi pääsystä järjestelmiinsä, jotta puolesta asioinnin joukkoliikenneviranomaiselle aiheuttamat kustannukset saadaan katettua.

## **Kommentteja ehdotuksen yleisperusteluista**

### **1 Johdanto**

Lainvalmistelun päätavoitteeksi tulisi nostaa yhteiskunnan kokonaisedun parantuminen. Luonnoksessa liikennejärjestelmää tarkastellaan markkinoiden ja asiakkaan näkökulmasta, mutta siinä ei ole mainintaa laajemmasta yhteiskunnallisesta kontekstista.

#### **2.1.2.4 Tieliikennemarkkinat**

13.06.2017

437/03.00.00.00/2017

Viimeisessä kappaleessa todetaan, että maakuntauudistuksen myötä toimivaltaisten viranomaisten tehtäviä esitetään osoitettavaksi maakunnille. Tekstimuoto on epäselvä ja voi virheellisesti luulla, että HSL:n toiminnotkin siirtyisivät maakunnalle.

### **3.1.1 Tiedon sääntely liikenteen palveluista annetun lain toisessa vaiheessa sekä III osan 2 luvun 2 a §:ssä säädetty ns. puolesta-asiointi**

Yhtenäisten matkaketjujen edellytysten luominen on liikennejärjestelmän kehittymisen näkökulmasta kannatettava asia, varsinkin kestäviä kulkumuotoja yhdistävien matkojen osalta, jolloin niiden suhteellinen asema voi parantua.

Haasteena voi olla kuitenkin mahdollinen kausituotteiden tai muiden vahvasti subventoitujen lippujen liittäminen avoimen rajapinnan alaisuuteen sekä puolesta asioimisen piiriin. Vahvan tunnistautumisen sisältävän yhteyden rakentaminen palvelun tarjoajan ja joukkoliikenneviranomaisen järjestelmän välille aiheuttaa merkittäviä kustannuksia joukkoliikenneviranomaisille. Kustannukset eivät voi jäädä kokonaan joukkoliikenneviranomaisen kannettaviksi.

Avoimuuden tulee koskea molempia osapuolia: Esimerkiksi seudullisen joukkoliikennettä tuottavan viranomaisen tulee saada avoimesti tietoa ostetuista matkoista ja niiden kokonaisista matkaketjuista liikennejärjestelmän suunnittelua varten.

Toisaalta positiivisena tekijänä voidaan nähdä mahdollinen kysynnän kasvu, kun palvelutason parantumisen myötä myös kausilipputuotteiden hankintakustannus pienentyy ja täten kysyntä kasvaa. Tämä mahdollistaa tulovirtojen syntyminen joukkoliikennetoimijoille. Tämä tapahtuu kuitenkin sillä ehdolla, että joukkoliikennetoimijat voivat periä kaikilta käyttäjiltä samoja maksuja, vaikka asiointi tapahtuisi kolmannen osapuolen kautta puolesta-asiointina. Ilman tätä mahdollisuutta on riski joukkoliikenteen rahoituspohjan kestävyuden heikentymiselle. Lisäksi kysymykseen tulevat kuntalaisuuteen sidotut subventiot ja niiden todentaminen.

## **4.1 Taloudelliset vaikutukset**

### *4.1.1 ja 4.1.1.1 Vaikutukset kotitalouksiin*

Vaikutukset kotitalouksiin ovat luonteeltaan sekä välillisiä, mutta myös suoria, jos oletetaan rajapintojen aukeamisen myötä kasvava liikennepalveluiden määrä ja valikoima. Kyse on siis suorista kustannusten laskuihin liittyvistä

13.06.2017

437/03.00.00.00/2017

hyödyistä kotitalouksille sekä epäsuorista hyödyistä uusien kulutusmahdollisuuksien muodossa.

Sivun 91 taulukossa on esitetty hyötyeriä esimerkin avulla 100€ hyötypotentialilla. Tässä yhteydessä olisi reilua puhua vuotuisista hyötyeristä, kuten tekstissäkin on mainittu. Lisäksi 100 euron oletettu hyötyerä voi johtaa harhaan, koska kyseessä ei ole laskentaan perustuva hyötyerä.

#### *4.1.2 ja 4.1.2.1 Vaikutukset yrityksiin ja toiminnanharjoittajiin*

Yritysvaikutusten osalta korostuu uuden toiminnan mahdollisuudet. Liikevaihdon kasvua on arvioitu peilaten kansainvälisiä tutkimuksia, mutta lakiluonnoksen mahdollistavia uusia toimintamalleja tai niiden vaikutuksia tuottavuuden parantumiseen ei ole tarkemmin eritelty.

Sivun 94 viimeinen kappale: Millä perusteella näin suuri (300–400 miljoonaa euroa) arvio käytön tehostumisen hyödyistä on tehty?

Sivun 95 taulukkoon sama huomio kuin s. 91 taulukkoon.

#### *4.1.3 ja 4.1.3.1 Vaikutukset kansantalouteen ja julkiseen talouteen*

Referenssinä esitetyt Tanskassa arvioidut liikkumispalveluiden markkinoiden tuomat hyödyt on esitetty kymmenen vuoden ajanjakson hyötyinä. Tässä yhteydessä voitaisiin mainita vuotuiset hyödyt, jotta arvio Suomeen verrattuna olisi mahdollista tehdä myöhemmin tekstissä esitettäviin lukuihin.

Sivun 99 viimeinen kappale: Oleellista kansantalouden kannalta on tuottavuuden parantuminen ja siihen liittyvät vaikutukset. Kansantalouden näkökulmasta olisi mielekästä esittää, että kuinka iso osa arvonlisäyksestä on lakiluonnoksen ansiota. Mainitun lähteen (Tilastokeskus, Kansantalouden tilinpito) perusteella "Kuljetus ja varastointi" vastaa noin 5% Suomen BKT:sta, eli noin 10 miljardia euroa. Mikä vaikutus lakiluonnoksella olisi mainittuun arvonlisäykseen?

### **4.3 Ympäristövaikutukset**

Lakiesityksellä ei ole tunnistettu suoria ympäristövaikutuksia tai vaikutuksia eri liikennemuotojen keskinäisiin suhteisiin. Tämä on epärealistinen oletus ja varsinkin lakiluonnoksen tavoitteiden vastainen, jos oletetaan että lakiluonnoksella on vaikutuksia kansalaisten käyttäytymiseen liikenteen markkinoilla. Lain vaikutusten arvioinnissa tulisi arvioida vaikutukset liikennejärjestelmään muun muassa kulkumuotojakauden osalta. Välillisiä vaikutuksia on tunnistettu, mutta arviointi voisi olla kattavampaa.

13.06.2017

437/03.00.00.00/2017

### III osan 2 luvun 2 a §:ssä säädetty ns. puolesta-asiointi

Ehdotuksessa esitetään, että kolmas osapuoli (esim. matkojen yhdistelypalvelua tarjoava MaaS-toimija) voisi toimia joukkoliikenneviranomaisen asiakkaan "valtuuttamana".

Mallia ehdotettuun sääntelyyn on haettu maksupalveludirektiivistä (ns. PSD2), joka koskee pankkialaa. Pankkiala ja joukkoliikenneala ovat aivan erilaisia toimialoja, eikä mallia siksi voi sellaisenaan kopioida. Pankkiala on markkinaehtoista, kilpailtua ja liiketaloudellista voittoa tavoittelevaa, eikä julkinen sektori ole siinä mukana. Pankkialan toimijat ovat myös taloudellisilta volyymeiltaan aivan eri kokoluokkaa kuin joukkoliikennealan toimijat. Joukkoliikenne on lisäksi hyvin vahvasti julkisen sektorin tukemaa.

Käytännössä ehdotuksen mukaisella järjestelyllä (ei-sopimuksenvarainen pääsy joukkoliikenneviranomaisen järjestelmiin) tuettaisiin hyvin voimakkaasti julkisin varoin luodulla ja tuetulla joukkoliikenteellä yksityisen elinkeinoelämän toimintaa. Reaaliaikaisen ja jatkuvan pääsyn mahdollistaminen asiointiin/tietoihin on merkitykseltään aivan eri kuin järjestää datan siirrettävyys PSD2:n tapaan. Moni yritys hankkii lisätuloja (non-transactional revenues) datan myynnillä ja markkinointiyhteistyöllä.

Näiden muutosten kustannusvaikutuksia ei ehdotuksessa ole käsitelty. Kuten edellä on todettu, puolesta asiointiin toteuttaminen aiheuttaa merkittäviä kustannuksia joukkoliikenneviranomaisille.

Lisäksi maksupalveludirektiivissä palvelutarjoaja toimii aina asiakkaan antaman nimenomaisen suostumuksen perusteella (direktiivin 94 artikla ja 65 artikla). Asiakas antaa suostumuksen erikseen sekä rajapinnan avaavalle toimijalle, että rajapintaa käyttävälle palveluntarjoajalle.

Ehdotuksessa ei ole myöskään käsitelty sitä, kuka vastaa puolesta-asiointissa tapahtuneista virheistä: kuluttaja, "puolesta-asioija" vai rajapinnan avannut toimija? Joukkoliikenneviranomaisen vastuu ei voi matkaketjussa olla suurempi kuin se olisi silloin, jos asiakas ostaa palvelun suoraan joukkoliikenneviranomaiselta. Välitys- tai yhdistämispalvelujen tarjoaja ei voi sysätä vastuutaan joukkoliikenneviranomaiselle. Ehdotukseen on sisällytetty välityspalvelujen ja yhdistämispalvelujen tarjoajan erityinen tiedonantovelvollisuus, mutta vastuukysymyksiä ei ole käsitelty riittävästi.

Ehdotus on HSL:n näkemyksen mukaan tietosuojan kannalta ongelmallinen. Pykälässä on ohitettu nykyisen henkilötietolain ja uuden EU:n tietosuoja-asetuksen säännökset henkilötietojen käsittelystä. Pykälässä esitetty puolesta-asiointi ei HSL:n näkemyksen mukaan ole mahdollista henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten kannalta. Pykälän

13.06.2017

437/03.00.00.00/2017

yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 169) ja myös HE-luonnoksen perusoikeusosiossa (s. 256) väitetään virheellisesti, ettei rajapinnan kautta siirtyisi henkilötietoja, koska ”sekä rajapinnan avaamisvelvoitteen kohteena olevalla toimijalla, että palveluita yhdistävällä toimijalla on jo olemassa palvelun käyttäjää koskevat tarpeelliset tiedot”. Tämä on virheellinen tulkinta: jos rajapintaa käytetään asiakkaan palvelun tuottamiseen, siirtyy siinä henkilötietoja. Se että sekä rajapinnan avaavalla toimijalla että palveluita yhdistävällä toimijalla jo on asiakkaan tiedot, ei suinkaan tarkoita sitä, etteikö kyse olisi silti henkilötietolaissa/tietosuoja-asetuksessa tarkoitetusta henkilötietojen siirrosta.

Huomion arvoista on myös, että nykyinen henkilötietolaki ei salli lainkaan asiamiehen käyttöä edes henkilötietolain mukaisen, tavanomaisen tarkastusoikeuden käyttämisessä.

Toinen ongelma samaisessa pykälässä liittyy siihen, että siinä näytetään edellytettävän, että rajapinnan avaajan tulee antaa kenen tahansa toimijan käyttää rajapintaa, jos toimijalla on toimintaansa lupa, sertifikaatti tai se muulla vastaavalla tavalla täyttää etukäteen asetetut, vakiomuotoiset ehdot. Tämä on HSL:n näkemyksen mukaan vastoin henkilötietolain ja etenkin EU:n tietosuoja-asetuksen velvoitteita. Henkilötietolaki/tietosuoja-asetus velvoittaa rekisterinpitäjää, silloin jos joku toinen osapuoli käsittelee rekisterinpitäjän hallussa olevia henkilötietoja, sopimaan henkilötietojen käsittelystä. Tietosuoja-asetus asettaa vielä suhteellisen tarkkoja ehtoja sille, mitä tällaisen sopimuksen tulee sisältää (asetuksen 28 artiklan 3 kohta). Nämä rekisterinpitäjän velvollisuudet on ohitettu lakiehdotuksessa täysin.

Ehdotuksen mukaan joukkoliikenneviranomaisen tulisi avata rajapinnat järjestelmiinsä ulkopuolisille palvelujen tuottajille, jos nämä vain täyttävät ennakkoon asetetut vaatimukset – siis ilman joukkoliikenneviranomaisen ja palvelun tuottajan välillä tehtyä sopimusta.

Joukkoliikenneviranomaiselle tulee jäädä mahdollisuus määritellä itse, sopimusperusteisesti, ehdot, joilla se myöntää pääsyn järjestelmiinsä. Tämä antaisi myös mahdollisuuden valita yhteistyökumppaneita, joiden toiminta tukisi esimerkiksi HSL:n tavoitteisiin kuuluvaa joukkoliikenteen (mukaan lukien kävely ja pyöräily) kasvua sekä joukkoliikenteen ja maankäytön ja rakentamisen yhteistä suunnittelua. Esimerkiksi MaaS-toimijathan voivat tarjota myös sellaisia palveluja, joiden käyttö lisää yksityisautoilua ruuhkien, ympäristön ja terveyden kannalta kriittisissä paikoissa, kuten kaupunkien keskustoissa. Koska puolesta asioinnin toteuttaminen aiheuttaa joukkoliikenneviranomaiselle merkittäviä kustannuksia, täytyy myös olla mahdollista sopia vastineesta, jonka palvelun tuottaja maksaa joukkoliikenneviranomaiselle pääsystä sen järjestelmiin.

Kunnat ja niiden joukkoliikenneviranomaiset tekevät jo nyt yhteistyötä alan toimijoiden kanssa lippu- ja maksujärjestelmiin ja muuhun matkaketju- ja

13.06.2017

437/03.00.00.00/2017

palveluyhteistyöhön liittyen ja myös kehitystyöhön panostetaan paljon. Tämän tulee jatkossakin tapahtua sopimus pohjaisesti sopimusosapuolia hyödyttäviä ratkaisuja hakien, jolloin roolit ja vastuut ovat selkeät. Ei tule luoda pakottavaa lainsäädäntöä, kuten nyt ehdotetaan. Se johtaa resurssien käytön kannalta epätarkoituksenmukaisiin, kalliisiin ja hyötyihin nähden kustannustehottomiin ratkaisuihin.

### Rautatieliikenne (II osan 5 luku)

Rautatieliikennettä koskevassa II osan 5 luvun 6 §:n 3 momentissa tulisi sulkea pois soveltamisalasta myös rautatievastuuasetuksen 16 artikla (korvaus tai uudelleenreititys) sekä 18 artiklan 3 (vaihtoehtoisen kuljetuspalvelun järjestäminen) ja 4 kohta (lippuun tehtävä merkintä liikenteen häiriöstä), silloin kun kyse on lähiliikenteestä.


HSL:n järjestämässä lähijunaliikenteessä kyseisten rautatievastuuasetuksen säännösten soveltaminen ei ole mahdollista. HSL:n järjestämässä liikenteessä matkustusoikeutta ei osteta liikennevälinekohtaisesti, vaan samalla lipulla voi matkustaa niin HSL-alueen lähijunissa, busseissa, metroissa, raitiovaunuissa kuin Suomenlinnan lautallakin. HSL:n myymä lippu ei myöskään sisällä tietoa, jonka voisi yhdistää tiettyyn liikennemuotoon, reittiin, yhteysväliin tai vuoroon, jonka häiriötilanteessa rautatievastuuasetuksen mukaiset toimenpiteet voisi kohdistaa tietylle matkustajalle. Liikenteen häiriötilanteissa HSL tiedottaa korvaavista reiteistä ja vaihtoehtoisista palveluista yleisesti julkisissa tiedotuskanavissaan.

Lisätietoja antaa johtava lakimies Kaisa Mäkinen, p. 4766 4076

Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä (HSL)



Suvi Rihtniemi  
toimitusjohtaja



Kaisa Mäkinen  
johtava lakimies

TIEDOKSI

HSL:n kirjaamo

