

Liikenteen turvallisuusviraston lausunto

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa julkaisusta Julkishallinnon tiedonluovutusten periaatteet ja käytännöt (VM:n julkaisu 2/2012). Liikenteen turvallisuusvirasto toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Työryhmän raportissa esitetään tavoitteena julkisten rekisteritietojen mahdollisimman laaja yhteiskunnallinen hyödyntäminen ja julkisen sektorin tietojen käytön lisääminen. Lisäksi tavoitteeksi on kirjattu erilaisten maksukäytäntöjen yhtenäistäminen. Liikenteen turvallisuusvirasto (Trafi) pitää raportin tavoitteita pääosin myönteisinä. Trafi haluaa toiminnassaan edistää rekisteritietojen saatavuutta, yhteiskäyttöä ja hyödynnettävyyttä. Näiden tavoitteiden toteuttamiseksi tulee toimintamalleissa kiinnittää huomioita myös rekisteritietojen luotettavuuteen ja käytettävyyteen, jotka ovat keskeisiä rekisteritietojen hyödyntämisessä.

Tietojen hyödynnettävyyden parantaminen ja avoimuus

Rekisteritietojen saatavuutta ja avoimuutta arvioitaessa ja toimenpiteitä suunniteltaessa tulee huomioida tietovarantojen erilaisuus. Suunniteltavat toimenpiteet eivät voi olla samanlaisia henkilötietoja sisältävien rekisterien ja muiden rekisterien kohdalla. Esimerkiksi sää- tai paikkatietoja sisältäviä rekisterejä ei voida rinnastaa henkilötietoja sisältäviin rekistereihin. Henkilörekisterien käyttö edellyttää useimmiten lupakäytäntöä ja viranomaisen harkintaa. Henkilötietojen käytön tulee aina olla tarkoituksenmukaista, eikä käyttö saa vaarantaa henkilön yksityisyyden suojaa ja kansalaisten luottamusta rekistereihin. On hyvä tiedostaa, että henkilötietoja sisältävien rekisterien käytön lisääminen voi johtaa luottamuksen murenemiseen ja rekistereihin merkittävien luovutuskieltojen lisääntymiseen, mikä heikentää rekisterien hyödynnettävyyttä.

Trafin laajin ja eniten hyödynnetty rekisteri on ajoneuvoliikennerekisteri. Ajoneuvoliikennerekisteri on henkilörekisteri. Se sisältää runsaasti henkilötietoja kuten nimi- ja osoitetietoja, rekisterinumeroita, ajo-oikeustietoja, ammattipätevyydestietoja jne. Trafi korostaa, että ajoneuvoliikennerekisteri ei voi olla avoin rekisteri juuri sen luonteensa vuoksi. Tietojenluovutus ajoneuvoliikennerekisteristä on tarkasti säännelty huomioiden luonnollisten henkilöiden tarpeet yksityisyytensä suojaamiseksi. Ajoneuvoliikennerekisterilaki (541/2003) sisältää lisäksi tietosuojan turvaamisen kannalta perusteltuja käyttötarkoituksia, joiden toteuttaminen avoimen datan mallissa on mahdotonta. Ajoneuvoliikennerekisterin kaltaisten henkilörekisterien tiedonluovutusmallien tulee olla säänneltyjä ja lupakäytäntöön perustuvia. Trafi paitsi myöntää luvat tietojen käyttöön, myös mm. auditoi uusia palveluja ja valvoo tietojen käyttöä. Vaikka ajoneuvoliikennerekisteriä sellaisenaan ei voi

tietosuojasyistä avata, voi tietojen avoimuus mahdollisesti kohdistua sellaiseen hyvin rajoitettuun osaan rekisteriä, joka ei sisällä henkilötietoja.

Työryhmän loppuraportin mukaan tavoitteena on lisätä rekisteritietojen hyödynnettävyyttä ja sitä kautta kilpailua ja innovatiivista rekisteritietojen hyödyntämistä. Trafi luovuttaa rekisteritietoja viranomaisille, lakisääteistä ja kaupallista toimintaa harjoittaville yrityksille sekä tutkimus- ja tilastointitarkoituksiin. Ajoneuvoliikennerekisteritietojen käyttö on siis jo tänä päivänä hyvin laajaa ja monipuolista. Trafin tietojenluovutus kaupallisiin tarkoituksiin perustuu kumppaniyritysten kautta tapahtuvaan tietojen hyödyntämiseen. Kumppanimalli mahdollistaa innovatiivisen ja asiantuntevan rekisteritietoihin perustuvan palvelujen kehittämisen. Kumppanit tarjoavat asiakkailleen ajoneuvoliikennerekisterin tietojen lisäksi usein myös muiden rekisterien tietoja, tietojärjestelmiä, analyysi- ja kohdennuspalveluita, asiakasrekisterien päivitystä, suoramarkkintointikampanjoiden toteuttamista yms. Kumppanikenttä on laaja ja monipuolinen. Trafin toimintamallissa tarkoituksena ei ole rajoittaa kumppanikenttää, vaan pyrkiä varmistumaan siitä, että kumppanien palvelut ovat asiantuntevia, tietoturvallisia ja tietosuojan varmistamiseksi säädettyjen käyttörajoitusten mukaisia. Trafin näkemyksen mukaan kumppanimalli luo kilpailua ja näin ollen edesauttaa palvelujen kehittämistä ja tietojen innovatiivista käyttöä raportin tavoitteiden mukaisesti. Trafi pitää valitettavana, että loppuraportissa ei juurikaan huomioida tämänkaltaisia hyvin toimivia kumppanimalleja.

Perusrekisterien tietojenkäsittelyä koskevat yleiset käyttöehdot

Työryhmä on loppuraportissaan esittänyt tietojen käyttöä koskevat yleiset käyttöehdot. Ajoneuvoliikennerekisterin tietojenluovutus on ajoneuvoliikennerekisterilain mukaisesti käyttötarkoitussidonnaista. Trafi toteaa, että virastolla on jo nykyisin käytössä ehdotuksenkaltaiset lupaehdot ajoneuvoliikennerekisteriluovutusten osalta.

Rekisteritietojen maksuperusteista

Trafin tiedonluovutuksesta saadut tuotot olivat noin 9 miljoonaa euroa vuonna 2011. Tuotoista noin kolme neljäsosaa tuli kaupalliseen toimintaan luovutetuista tiedoista, 11 % tuli viranomaisille luovutetuista tiedoista ja loput 14 % lakisääteiseen toimintaan yksityisille yrityksille luovutetusta tiedosta.

Trafi hinnoittelee tietojenluovutuksen käyttötarkoituksen mukaan: viranomaistoimintaan irrottamiskustannuksin, yritysten lakisääteiseen tehtävään omakustannushintaan ja kaupalliseen toimintaan kohtuullisella ylijäämällä. Kaupallisesta toiminnasta saatava ylijäämä kohdennetaan liikenneturvallisuutta edistävään tutkimukseen, joten tuotettu ylijäämä kohdistuu kansalaisten ja yhteiskunnan hyödyksi.

Työryhmä on loppuraportissaan todennut, että viranomaisten välisen tiedonluovutuksen tulee olla maksutonta, ja muun tiedonluovutuksen maksutonta tai irrotuskustannuksin tapahtuvaa tai enintään PSI-direktiivin mukaista.

Trafi toteaa, että mikäli rekisteritietojen luovutuksen tulee olla maksutonta tai irrotuskustannuksin tapahtuvaa, tulee muutoksen tapahtua hallitusti ja suunnitelmallisesti. Muutoksella on vaikutuksia paitsi Trafin myös sen kumppanikentän toimintaan. Tuottojen menetykset ja lisäkustannukset tulee

korvata virastolle täysimääräisenä. Kustannuksia aiheutuisi muun muassa lisääntyvistä palkkakustannuksista, tietojärjestelmien ylläpidosta ja kehittämisestä sekä käyttäjätuesta ja neuvonnasta. Lisäksi menetyksiin voidaan lukea myös nykyisin ylijäämästä rahoitettava liikenneturvallisuustutkimusten aiheuttamat kustannukset.

Tietojen maksuttomuus ja mahdollinen kumppanimallista luopuminen johtaisi henkilötötyvuosimäärän kasvuun. Trafion arvion mukaan tarvittava henkilötötyvuosimäärä olisi jopa kaksinkertainen nykyiseen verrattuna. Henkilötötyvuosimäärän kasvu johtuu pääasiassa lupakäsittelyn ja asiakaspalvelutyön huomattavasta lisääntymisestä, kun loppuasiakkaiden yhteydenotot tulisivat suoraan virastolle. Riskinä on, että maksuttomuus aiheuttaisi myös palvelutason heikkenemistä ja tiedonluovutuspalveluiden kehittämisen hidastumista. Nykyiset tiedonluovutuspalvelut ja niiden kehittäminen on ollut mahdollista nimenomaan tulo-rahoituksen antaman jouston vuoksi. Trafi pitää kumppanimallia kaupallisessa toiminnassa perusteltuna ja järkevänä.

Raportissa ehdotetut toimenpiteet ja tehtävät

Trafi pitää lähtökohtaa tietojen laajasta hyödyntämisestä hyvänä asiana, jonka helpottamiseksi virasto pyrkii tiedonluovutukseen liittyvien teknisten rajapintojen yhtenäistämiseen ja yksinkertaistamiseen. Trafissa on aloitettu työ tietovarantojen kartoittamiseksi tietoarkkitehtuurin näkökulmasta. Viraston tavoitteena on tulevaisuudessakin toimia liikenneturvallisuustietojen sekä liikenneväline- ja pätevyystietojen omistajana niin tietorakenteiden kuin metatietojen osalta. Metatietojen kuvaustarve on tunnistettu, mutta työtä ei ole vielä organisoitu. Trafissa on myös suunnitteilla erillinen tiedonluovutusarkkitehtuuri. Vasta tarkemman selvityksen jälkeen voidaan arvioida, millä aikajänteellä ja vaiheistuksella tarvittavat toimenpiteet olisi toteutettavissa.

Raportissa on tuotu esille tarve sähköistää julkisten rekisteritietojen sopimus- ja lupaprosessit. Trafissa on jo nykyisin käytössä sähköinen lupaprosessi kaupallisten palvelujen osalta. Tarve muidenkin lupa- ja sopimusprosessien sähköistämiseen on virastossa tunnistettu, mutta toistaiseksi prosessien kehittämistä ei ole käynnistetty. Selvitys viranomaisen vahvan tunnistuksen käyttöön otosta viraston tarjoamissa palveluissa on puolestaan jo käynnistetty.

Yhteenveto

Liikenteen turvallisuusvirasto pitää työryhmän raportin mukaisen tietojen saatavuuden ja teknisen yhteentoimivuuden kehittämistä järkevänä ja oikean suuntaisena tavoitteena. Tietojen hyödynnettävyyttä tulisi kuitenkin mahdollisuuksien mukaan parantaa huomioiden tietovarantojen luonne ja erityispiirteet. Mikäli tiedonluovutuksessa siirrytään maksuttomaan toimintamalliin, tulee virastoille korvata menetetyt tuotot ja syntyvät lisäkustannukset täysimääräisinä. Kaupallisen toiminnan osalta Trafi pitää nykyistä kumppanimallia toimivana ja raportin tietojen hyödynnettävyydestä tavoitteiden mukaisena.

Trafi lähtee mielellään ministeriön johdolla edelleen kartoittamaan ylläpitämiään tietovarantoja. Kartoituksessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota tietovarantojen erilaisiin luonteisiin ja käyttötarkoituksiin. Työn tuloksena syntyvät uudet toimintamallit tulisi rakentaa rekisterien erityispiirteet huomioiden.

Olli Lindroos
Ylijohtaja

Hanna Hakanen
Osastonjohtaja