

Lausunto

22.06.2023

Asia: VN/7644/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi: laki liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta (rautatieasemien esteettömyyspalvelu ja tieliikenteen toimivaltaiset viranomaiset)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy (jäljempänä Fintraffic) kiittää mahdollisuutta lausua asiassa.

Matkustajarautatieasemien esteettömyystietopalvelu:

Lähtökohtaisesti Fintraffic kannattaa hallituksen esityksessä kuvattua vaihtoehtoista mallia, jossa aseman haltija/infrastruktuurin haltija vastaisi matkustajarautatieasemien esteettömyystietojen keräämisestä ja siirtämisestä kansalliseen matkustajarautatieasemien esteettömyystietopalveluun sekä tietopalvelussa olevien tietoaineistojen ajantasaisuudesta, oikeellisuudesta ja eheydestä.

Nyt lakiehdotuksessa ehdotettu ratkaisu eroaa yleisesti Euroopassa noudatetusta mallista, koska esityksen mukaan Fintraffic ja viime kädessä Liikenne- ja viestintävirasto olisi vastuussa siitä, että ERA:lle vietävä esteettömyystieto on oikein. Fintraffic korostaa, ettei Fintrafficilla tai Liikenne- ja viestintävirastolla käytännössä ole nyt tai myöhemminkään tietoja päivitettäessä mahdollisuutta varmistaa tietojen oikeellisuutta. Tietojen oikeellisuus tulisi varmistaa lähteellä eli asemanhaltijan / infrastruktuurin haltijan toimesta.

Fintraffic näkisi tarkoituksenmukaiseksi, että kansallisesti perustettava matkustajarautatieasemien esteettömyystietopalvelun tuottaminen ja kehittäminen osoitettaisiin lailla Fintraffin tehtäväksi itsenäisellä toimivaltuudella hoidettavana julkisena hallintotehtävänä. Asemanhaltijoiden/infrastruktuurin haltijoiden tulisi vastata tietojen keräämisestä ja tietoaineistojen

sisällön ylläpitämisestä ajan tasalla. Fintrafficin tehtäväksi kuuluisi tarvittavien esteettömyystietojen toimittamisesta ERSAD-tietokantaan (tietojen vaihto).

Fintraffic korostaa, että esteettömyystietojen hallinta matkustajarautatieasemien esteettömyystietopalvelussa edellyttää, että Fintrafficilla olisi käytettävissään kattava matkustajasemiam, laitureita ja pysäkkejä koskeva paikkatietoaineisto, johon esteettömyystiedot on mahdollista liittää. Fintrafficin näkemyksen mukaan paikkatiedon keräämiseen liittyvät tehtävät tulisi olla asemanhaltijoiden/infranhaltijoiden vastuulla – eikä liikumispalveluntarjoajan vastuulla kuten liikenteen palveluja koskevan lain 154 §:n nojalla on säädetty (kts VNa 643/2017). Fintrafficin näkemyksen mukaan matkustajasemiam, laitureita ja pysäkkejä koskevat tiedot tulisi kerätä Väyläviraston vastuulla olevaan tietovarantoon (LipaL 236 §). Lisäksi paikkatiedoissa saattaa olla kyse tiedonhallintalain 24 b § tarkoitetuista arvokkaista tietoaineistoista (kts. myös INSPIRE), joiden on oltava saatavilla koneluettavassa muodossa.

Infrastruktuurin ja rakennetun ympäristön esteettömyystietojen tietopalvelu:

Lisäksi Fintraffic näkee tarkoituksenmukaiseksi tarkastella mahdollista kansallista infrastruktuurin ja rakennetun ympäristön esteettömyystietojen tietopalvelua rautatieliikennettä laajemmassa kontekstissa ottaen huomioon myös 17.4.2019 voimaan tullut ja 28.6.2025 alkaen sovellettava Esteettömyysdirektiivi (EU) 2019/882, joka rautatieliikenteen asemanhaltijoiden lisäksi velvoittaa myös lento-, linja-auto-, ja vesiliikennettä palvelevien asemien ylläpitäjiä. Liikenteen palveluista annetun lain 150 a §:n mukaan EU:n matkustajanoikeusasetuksien mukaisia lento-, rautatie-, meri- ja sisävesiliikenteen ja linja-autoliikenteen liikennepalveluja tarjoavien liikenteenharjoittajien sekä mainituissa asetuksissa tarkoitettujen asemien, terminaalien ja satamien ylläpitäjien on kunkin omalta osaltaan tarjottava hallussaan olevat esteettömyystiedot sähköisesti verkkosivuillaan ja mobiilisovelluksissa.

Fintraffic näkee, että edellä kuvattu malli johtaa eri liikennemuotoja koskevien esteettömyystietojen hajautumiseen eikä tiedon haltijoilla ole velvollisuutta asettaa tietoja keskitetyksi yleisön ja tiedon uudelleenkäyttäjien saataville. Fintrafficin näkemyksen mukaan eri liikennemuotoja koskevin asemien, terminaalien ja satamien paikkatietojen (esim. liityntäpisterekisteri) sekä esteettömyystiedon tarjoaminen hyödynnettäväksi ja saattaminen uudelleenkäytettäväksi kansallisesti keskitetyn infrastruktuurin ja rakennetun ympäristön esteettömyystietojen tietopalvelun kautta edesauttaisi liikenteen ekosysteemin ja liikenteen data-avaruuden kehittymistä Suomessa.

Osana kansallista matkustajarautatieasemien esteettömyystietopalvelua/infrastruktuurin ja rakennetun ympäristön esteettömyystietojen tietopalvelua, Fintraffic vastaisi ERSAD-tietokantaan tarvittavien tietojen toimittamisesta eteenpäin ERA:lle (tietojen vaihto).

Valtakunnallinen liikennetiedon tietopalvelu:

Fintrafficin näkemyksen mukaan julkisen sektorin hallussa olevan liikennetiedon hyödyntäminen liikenteen ekosysteemissä ja liikenteen data-avaruuden kehittymistä tulevaisuudessa hyödyttäisi, jos Suomeen perustettaisiin valtakunnallisesti keskitetty liikennetiedon tietopalvelu, jonka tuottaminen ja kehittäminen voitaisiin osoittaa lailla Fintraffin tehtäväksi itsenäisellä toimivaltuudella hoidettavana julkisena hallintotehtävänä. Kansallinen liikennetiedon tietopalvelu voisi muodostaa tietovarannon, joka voisi koota yhteen esimerkiksi seuraavia palveluita ja tietoaineistoja:

1. tieliikenteen älykkäiden liikennejärjestelmien käyttöönotosta sekä tieliikenteen ja muiden liikennemuotojen rajapintojen puitteista annetun direktiivin 2010/40/EU (ITS-direktiivi) 3 artiklan mukainen kansallinen yhteyspisteen sisältämät tiedot (sis. MMTIS, SRTI, RTTI, SSTP)
2. liikenteen palveluista annetun lain (320/2017) 154 §:n mukaisen liikkumispalvelun olennaiset tiedot
3. liityntäpisterekisterin sisältämät tiedot
4. matkustajarautatieasemien esteettömyystietopalvelun/infrastruktuurin ja rakennetun ympäristön esteettömyystietojen tietopalvelun sisältämät tiedot
5. Raideliikenteen matkustajanoikeusasetuksen (EU) 2021/782 10 artiklan mukaiset raideliikenteen liikenne- ja matkatiedot
6. EMSW asetuksen (EU) 2019/1239 5 artiklan 8. kohdan mukaiset alusten arvioidut ja toteutuneet saapumis- ja lähtöajat
7. tulevaisuudessa myös C-ITS, AFIR/IDRO

Liikennetiedon tietopalvelun kautta siirrettäisiin vammaisten ja liikkumisesteisten henkilöiden esteetöntä pääsyä Euroopan unionin rautatiejärjestelmään koskevista yhteentoimivuuden teknisistä eritelmistä annetun komission asetuksen (EU) N:o 1300/2014 7 a artiklan mukaiset esteettömyystiedot Euroopan rautatieasemien esteettömyystietokantaan (ERSAD).

Fintrafficin näkemyksen mukaan liikennetiedon tietopalvelun tuottamisen ja kehittämisen siirtäminen Fintrafficile itsenäisellä toimivaltuudella hoidettavana julkisena hallintotehtävänä selkiyttäisi digitaalisen palvelun tarjoamiseen liittyviä vastuita. Vastuu digitaalisesta palvelusta, tietoaineistoista, henkilötietojen käsittelystä sekä tietoturvallisuudesta kuuluisi tällöin julkista hallintotehtävää hoitavan vastuulle - eikä palvelua tilaavan viranomaisen vastuulle.

Fintraffic ei myöskään näe varsinaista estettä kanavoida valtiontukea julkista hallintotehtävää hoitavalle yksityiselle toimijalle silloin, kun kyse on yksinoikeudella hoidettavasta valtakunnallisesta tiedonkeräämiseen liittyvän palvelun tuottamisesta. Asiaa on käsitelty Komission tiedonannossa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettusta valtiontuen käsitteestä (2016/C 262/01). Tiedonannon kohdassa 2.2 on käsitelty julkisen vallan käyttöä.

”17. Perussopimuksen 107 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta, kun valtio toimii julkisen vallan käyttäjänä tai kun julkisyhteisöt toimivat viranomaisen ominaisuudessaan. Yksikön voidaan katsoa toimivan julkisen vallan käyttäjänä, kun kyseessä oleva toiminta kuuluu valtion keskeisiin tehtäviin tai liittyy näihin tehtäviin luonteeltaan, tavoitteeltaan sekä siihen sovellettavilta säännöiltään. Yleisesti ottaen, jos jäsenvaltio (ei) ole päättänyt ottaa käyttöön markkinamekanismeja, eivät toiminnot, jotka luontaisesti ovat osa viranomaisten erioikeuksia ja joiden suorittamisesta valtio vastaa, ole taloudellisia toimintoja. Esimerkkejä tällaisista toiminnoista ovat seuraavat:

...

b ilmailukenteen turvallisuus ja valvonta

c meriliikenteen valvonta ja turvallisuus

...

g julkisiin tarkoituksiin käytettävien tietojen keruu asianomaisille yrityksille kyseisten tietojen ilmoittamiseksi asetetun lakisääteisen velvoitteen perusteella”

Fintrafficin näkemyksen mukaan tässä lausunnossa esitellyssä tietopalvelussa olisi kyse kohdan g) mukaisesta tiedonkeruusta, kunhan toimijoiden velvollisuus tietojen siirtämiseen tietopalveluun perustuu lainsäädäntöön.

Fintraffic korostaa, että data-hallinta-asetuksen tullessa voimaan 23.9.2023 lukien on syytä kiinnittää huomiota siihen, onko tietopalvelussa/tiedonvälityksessä kyse lakiin perustuvasta tehtävästä vai välitetäänkö tietoa kaupallisin perustein, jolloin kyse saattaa olla datahallinta-asetuksen mukaisesta datanvälityksestä. Jatkossa ilmaiseksi tai nimellistä korvausta vastaan suoritettavaa datanvälittämistä saatetaan joutua arvioimaan myös kilpailuoikeudellisesta näkökulmasta.

Seuraavassa on avattu vielä tarkemmin joitakin keskeisiä osa-alueita.

1. Asemien esteettömyystietojen kerääminen ja ylläpitäminen/asemanhaltijan määritelmä

Fintrafficin näkemyksen mukaan matkustajarautatietasemien esteettömyystiedon kerääminen ja tietosisällön ylläpitäminen jatkossa tulisi kuulua lähtökohtaisesti asemanhaltijalle tai palvelupaikan pitäjälle.

Hallituksen esityksessä (HE 41/2022) eduskunnalle tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksia koskevan direktiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi todettu: "Rautatieliikenteen osalta esteettömyysdirektiivi koskee rautatieyrityksiä, joilla on direktiivin 2012/34/EU mukainen toimilupa sekä asemanhaltijoita, joita ovat esimerkiksi VR ja useat kunnat." (s.73).

Rautatieliikenteen matkustajanoikeusasetuksen (EU 2021/782) 3 artiklan mukaan 'asemanhaltijalla' tarkoitetaan jäsenvaltiossa olevaa organisaatioyksikköä, jolle on annettu vastuu yhden tai useamman rautatieaseman hallinnosta ja joka voi olla rataverkon haltija.

Raideliikennelain 4 §:n mukaan 'palvelupaikalla' tarkoitetaan rakennelmaa, mukaan lukien maa-alueet, rakennukset, palvelupaikan sisäiset raiteet sekä muut laitteet, joka on kokonaan tai osittain järjestetty rautatieliikenteen harjoittajille rautatiemarkkinadirektiivin liitteen II 2–4 kohdassa tarkoitetun palvelun tarjoamiseen. Liitteen II 2 kohdan mukaisia palvelupaikkoja ja palveluita ovat mm:

- a) matkustaja-asetat, niihin kuuluvat rakennukset ja muut tilat, mukaan lukien matkatietopalvelut ja soveltuvat tilat lipunmyyntipalveluille;
- b) tavaraliikenneterminaalit;
- c) järjestelyratapihat ja junanmuodostuslaitteet, mukaan lukien vaihtotyölaiteet;
- d) varikkosivuraiteet;

Raideliikennelain 4 §:n mukaan 'palvelupaikan ylläpitäjällä' tarkoitetaan julkista tai yksityistä yhteisöä, joka vastaa yhden tai useamman palvelupaikan hallinnoinnista tai tarjoaa palvelujen hakijalle rautatieliikenteen tuki- ja huoltopalveluja.

Raideliikennelain 133 §:n mukaan rataverkon haltijan ja palvelupaikan ylläpitäjän on tarjottava rautatiemarkkinadirektiivin liitteen II 2 kohdassa tarkoitettuja palveluja raideyhteyksineen palvelun hakijan käyttöön syrjimättömin ehdoin.

Fintrafficin näkemyksen mukaan voimassa olevan lainsäädännön nojalla matkustaja-asetat olisivat yksi palvelupaikan alalajeista. Jos matkustaja-asetalle tai palvelupaikalle ei ole nimetty ylläpitäjää,

niin vastuu lähtökohtaisesti kuulunee silloin rataverkonhaltijalle. Vastuu matkustaja-asemien esteettömyystietojen keräämisestä ja ylläpitämisestä kuuluisi luontevasti asemanhaltijalle, palvelupaikan pitäjälle tai rataverkon haltijalle. Näillä tahoilla tulisi olla velvollisuus siirtää tarvittavat esteettömyystiedot kansalliseen tietopalveluun, josta tiedot siirrettäisiin eteenpäin ERSAD-tietokantaan.

2. Rautatieasemien esteettömyystietopalvelun tuottamisesta ja kehittämisestä vastaava taho

Lakiehdotuksen 154 a §:n mukaan ”Liikenne- ja viestintävirasto vastaa asemien esteettömyystiedon keräämisestä, ylläpitämisestä ja tiedonvaihdosta (tietopalvelu). Liikenne- ja viestintävirasto voi myös hankkia tarvittavan tietopalvelun sekä siihen liittyvät välittömät tuottamis-, ylläpito- ja kehittämistehtävät Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy:lta.”

Oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa digitaalisen palvelun tarjoaminen ja digitaalisen palvelun sisällön ylläpitotehtävät on katsottu julkiseksi hallintotehtäväksi (KHO 2018:172; Voutilainen, Digitaalisten palvelujen sääntely s. 39-40). Sen sijaan viranomaisen ostopalveluna hankkiman ja viranomaisen lukuun toimivan tietojärjestelmän mahdollista virheellistä toimintaa on arvioitava kuten viranomaisen omaa tietojärjestelmää (MAO 671/2018, 27.12.2018).

Nyt ehdotetusta lainkohdasta tai sen perusteluista ei yksiselitteisesti ilmene, onko lainkohdassa tarkoitettussa ”hankinnassa” kyse ostopalveluna suoritettavasta tietojärjestelmän teknisestä ylläpidosta vai julkisena hallintotehtävänä toteutettavasta digitaalisen palvelun järjestämisestä tai digitaalisen palvelun/tietojärjestelmän sisältöä koskevasta ylläpitotehtävästä.

Mikäli kyse on julkisesta hallintotehtävästä, niin lainkohdasta ei ilmene, onko lainsäätäjän tarkoituksena siirtää tietopalvelun/digitaalisen palvelun järjestämisvastuu Fintrafficille itsenäisellä toimivaltuudella hoidettavaksi vai onko tehtävässä kyse viranomaista avustavasta julkisesta hallintotehtävästä.

Mikäli kyse on avustavasta julkisesta hallintotehtävästä, niin lakiehdotuksessa tai sen perusteluissa ei ole arvioitu eikä täsmennetty digipalvelulain ja tiedonhallintalain mukaisten vaatimusten ja velvollisuuksien kohdentumista eikä tietoturvallisuuteen liittyvien vastuiden jakautumista viranomaisen ja julkista hallintotehtävää hoitavan tahon välillä. Tiedonhallintalaki ja digipalvelulaki kun velvoittavat suoraan sekä viranomaista että julkista hallintotehtävää hoitavaa yksityistä yhteisöä. Epäselvää on, voiko esimerkiksi vastuu tietoturvasta olla jaettua viranomaisen ja julkista hallintotehtävää hoitavan yksityisen yhteisön kesken ja mikä on julkisen hallintotehtävänä hoitamiseen liittyvän mahdollisen rikosoikeudellisen virkavastuun ulottuvuus. Epäselväksi myös jää, tuleeko tietopalvelu ja sen sisältämä tietovaranto sisällyttää osaksi

viranomaisen/tiedonhallintayksikön (Traficom) tiedonhallintalain 5 §:n mukaista tiedonhallintamallia ja tiedonhallinnan muutosten arviointia.

Vaikka rautatieasemien esteettömyystietopalveluun ei kerätä henkilötietoa, niin lähtökohtaisesti tietojärjestelmän käyttöoikeuksien hallinta ja lokitietojen käsittely edellyttää henkilötietojen käsittelyä. Fintraffic korostaa, ettei lakiehdotuksesta ilmene, mikä taho toimii tietopalvelussa käsiteltyjen henkilötietojen osalta rekisterinpitäjänä ja mitkä ovat tietosuoja-asetuksen mukaiset henkilötietojen käsittelyyn osallistuvien tahojen roolit.

Sikäli kun yksityinen yhteisö hoitaa itsenäisellä toimivaltuudella julkisena hallintotehtävänä laissa säädettyjä tehtäviä, jotka sisältävät henkilötietojen käsittelyä, niin Fintrafficin käsityksen mukaan henkilötietojen käsittelyperusteena tulisi lähtökohtaisesti käyttää lakisääteistä veloitetta.

Tietosuoja-asetuksen mukaisena rekisterinpitäjänä toimii tällöin julkista hallintotehtävää hoitava yksityinen taho. Mikäli kyse on viranomaista avustavasta julkisesta hallintotehtävästä, niin tietosuoja-asetuksen mukaisesta roolituksesta lienee hyvä säätää tarkemmin erityislainsäädännössä. Mikäli kyse on viranomaisen lukuun tehtävästä toimeksiannosta, niin viranomainen toimii rekisterinpitäjänä ja henkilötietojen käsittelystä tulee sopia tietosuoja-asetuksen 28 artiklan mukaisella sopimuksella.

Tiedonhallinnan sääntelyä ei ole sidottu pelkästään henkilötietojen käsittelyyn, mutta tietosuojasääntely on osa tiedonhallinnan sääntelyä. Rekisterinpitäjän vastuulla on tietosuoja-asetuksen 24 artiklan mukaan toteuttaa tarvittavat tekniset ja organisatoriset toimenpiteet. Fintrafficin näkemyksen mukaan tietosuoja-asetuksen mukaisen rekisterinpitäjän vastuuta teknisistä ja organisatorisista toimenpiteistä sekä tiedonhallintalain 4 luvun vastuuta tietoturvallisuudesta tai erityislainsäädäntöön perustuvaa vastuuta tietojärjestelmien tietoturvallisuudesta ei ole järkevää osoittaa eri tahoille, vaan kokonaisvastuu tietoturvallisuudesta tulisi pystyä kohdentamaan yksiselitteisesti tietoaineistojen/tietovarannon käsittelystä vastuussa olevalle taholle.

Fintraffic toivoo, että henkilötietojen käsittelyyn, tiedonhallintaan ja digitaalisten palveluiden tarjoamiseen liittyvistä rooleista, tehtävistä ja vastuista säädettäisiin riittävällä tarkkuudella, jotta eri toimijoille laista johtuvien tehtävien ja vastuiden osalta ei olisi epäselvyyksiä.

Julkisen hallintotehtävän hoitamiseen ja rekisterinpitoon liittyvään avustavaan tehtävään liittyviä kysymyksiä tarkasteltu myös työryhmän selvityksessä ”Datanhallinta-asetus: kansallinen täytäntöönpano”, Erkkilä, Merita; Kaivola, Tuomas; Still, Viveca (2023-05-26)

Fintrafficin näkemyksen mukaan lainvalmistelussa olisi hyvä selvittää myös vaihtoehtoa, jossa rautatieasemien esteettömyystietopalvelu ja/tai liikennetiedon tietopalvelu - joko laajemmassa tai suppeammassa merkityksessään - siirrettäisiin pysyvästi julkisena hallintotehtävänä nimenomaisesti Fintrafficin hoidettavaksi. Tällöin vastuu valtakunnallisen digitaalisen palvelun tuottamisesta olisi selkeästi osoitettu Fintrafficille.

3. Traficomien kaksinaisrooli vastuu- ja valvontaviranomaisena

Traficomille lakiehdotuksessa asetettu rooli ei muutoinkaan ole täysin ongelmaton. Lakiehdotuksen 154 a §:ssä Liikenne- ja viestintävirasto on asetettu asemien esteettömyystiedon keräämisen, ylläpitämisen ja tiedonvaihdon (tietopalvelu) vastuuviranomaiseksi. Samoin Liikenne- ja viestintävirasto viime kädessä vastaa liikenteen palveluista annetun lain 154 §:n tietopalvelusta, vaikka voi hankkia nämä tehtävät myös Fintrafficilta.

Nyt ehdotetussa mallissa Liikenne- ja viestintävirastolla olisi kokonaisvaltainen lakisäätäinen vastuu palvelusta ja sen sisältämästä tietoaineistosta, vaikka tehtävät suoritettaisiin Liikenne- ja viestintäviraston sijasta Fintrafficin tuottamana palveluna.

Liikenteen palveluista annetun lain 178 §:n nojalla Liikenne- ja viestintävirasto valvoo lain sekä sen nojalla annettujen säännösten, määräysten ja päätösten noudattamista, joten Traficom toimii samanaikaisesti ns. vastuu- ja valvontaviranomaisen roolissa. Liikenne- ja viestintäviraston vastuulle on jatkossa kaavailtu keskitettäväksi myös esteettömyyden ja saavutettavuuden valvonta. Lisäksi Liikenne- ja viestintäviraston tehtäväksi ollaan antamassa datahallinta-asetuksen (EU) 2022/868 13 ja 23 artiklassa tarkoitetun toimivaltaisen viranomaisen tehtävät, johon kuuluu kaupallisten datanvälityspalvelun tarjoajien valvonta. Tässä yhteydessä saatetaan joutua tekemään rajanvetoa lakiin perustuvien ja kaupallisten datanvälityspalveluiden välillä.

Fintraffic on aikoinaan perustettu tuottamaan eri liikennemuotojen liikenteenohjaus- ja hallintapalveluja, mutta myös toimimaan liikennetiedon solmupisteenä. Fintraffic toivoo, että hallinnonalan toimijoiden keskinäinen tehtävä- ja vastuujako toteutettaisiin loppuun saakka niin, että Väyläviraston vastuulle kuuluisivat liikenneväylät ja väylätiedon ylläpitäminen, Fintrafficin vastuulle liikenteen ja liikkumisen tietojen hallinta ja Traficomille valvontaviranomaisen tehtävät.

Korvenoja Riikka
Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy