

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi liikenteen palveluista annettua lakia. Lakiin lisättäisiin uusi pykälä tavaraliikenteen ohjauksesta ja hallinnasta Suomen ja Venäjän välisillä maantieraj asemilla. Tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoaja voisi osana liikenteen sujuvuuden varmistamista koskevaa tehtäväänsä tarjota liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelua maantieraj asemille saapuvan tavaraliikenteen ja sen tullitoimenpiteiden ja rajatarkastusten sujuvuuden varmistamiseksi. Tarjotessaan näitä palveluja se voisi rekisterinpitäjänä käsitellä asiaan liittyviä henkilötietoja. Tietojärjestelmään olisi mahdollista kerätä tietoja rekisterikilpien automaattisella tunnistamisella. Tietojärjestelmän avulla sujuvoitettaisiin Suomen ja Venäjän sekä Euroopan unionin ja Venäjän välisen rajan tavaraliikennettä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2021.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	3
2.1 Kokeiluhanke Vaalimaan rajanylityspaikalla.....	3
2.2 Lainsäädäntö	5
3 Tavoitteet	9
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	9
4.1 Keskeiset ehdotukset ja säännöskohtaiset perustelut	9
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	12
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	17
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	17
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailta käytetyt keinot	18
6 Lausuntopalaute.....	18
7 Voimaantulo	18
8 Toimeenpano ja seuranta	19
9 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	19
LAKIEHDOTUS	23
liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta	23

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Vaalimaan rajanylityspaikalla ja sitä ympäröivällä tieverkolla oli 2000-luvulla useiden kymmenien kilometrien rekkajonoja. Rajaliikennettä oli siksi tarve sujuvoittaa. Rajaliikenteen sujuvoittamiseksi henkilö- ja tavaraliikenne jaettiin eri tarkastuspisteisiin. Lisäksi rekoille avattiin uusi pysäköintialue ja tavaraliikenteelle luotiin ennakkovaraus- ja jonotusjärjestelmä. Ennakkovaraus- ja jonotusjärjestelmä oli määräaikainen kokeiluhanke. Hankkeella testattiin, miten ennakkovarauskella voidaan tasoittaa raskaan liikenteen liikennemääriä, vähentää jonotusta, sujuvoittaa liikennettä ja lisätä liikenneturvallisuutta.

Kokeiluhanke käynnistyi Vaalimaalla joulukuussa 2014. Kokeiluhankkeesta on aikanaan vastannut Kaakkois-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (jäljempänä *ELY-keskus*), joka siirsi pilottijärjestelmän sopimuksen Liikennevirastolle (nykyinen Väylävirasto). Väylävirasto on hankkinut palvelun liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden yhtiöittämisen jälkeen Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy:ltä (aikaisemmin Traffic Management Finland Oy).

Kokeiluhanke on jatkunut ja muodostunut pysyväksi palveluksi, jossa kuljettajat varaavat etukäteen aikaikkunan rajatarkastukseen. Vuonna 2017 Vaalimaalle avautui uusi pysäköintialue, jossa on yli 400 pysäköintipaikkaa. Aiemmassa pysäköintipaikkoja oli 160. Kyseinen uusi alue riittää hyvin tällä hetkellä raskaan liikenteen pysäköintialueeksi, mutta ennakkovarauspalvelulla on merkittävä rooli alueen jonojen hallinnassa ja liikenteen ohjauksessa. Kokeiluhanke on päätynyt huhtikuussa 2021. Koska kokeiluhankkeella saavutettiin asetetut tavoitteet tavaraliikenteen sujuvoittamisesta, toimintamalli halutaan nyt vakiinnuttaa ja sitä halutaan laajentaa.

Tavaraliikenteen pullonkaulojen poistaminen on mainittu pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa Elinvoimainen Suomi -strategiakokonaisuuden alla.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä. Valmistelun aikana on pyydetty näkemyksiä valtiovarainministeriöstä, Tullista, Rajavartiolaitoksesta, Väylävirastosta ja Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy:stä.

Luonnos hallituksen esityksestä on ollut lausuntokierroksella x.x.2021 - x.x.2021. Lausuntoa pyydettiin xxx, minkä lisäksi esitysluonnos oli vapaasti lausuttavana lausuntopalvelu.fi -verkkosivustolla.

Lausuntoja saatiin

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Kokeiluhanke Vaalimaan rajanylityspaikalla

Rajaliikenteen ennakkovarauspalvelua koskeva kokeiluhanke käynnistyi Vaalimaalla joulukuussa 2014. Ennakkovarauspalvelun avulla raskaan liikenteen kuljettajat ovat voineet varata ennakkoon aikaikkunan rajamuodollisuuksiin. Rajanylitys on varattu tasatunnein alkavalle tunnin jaksolle, jonka aikana rajanylitys on mahdollinen. Mikäli kuljettaja ei ole varannut aikaa ja saapuu raja-asemalle, hänen on tullut tehdä varaus pysäköintialueen asiointipisteellä. Siellä hän

on voinut varata aika vapaana olevan sopivan ajan tai asettua niin sanottuun elävään jonoon. Rajatarkastukseen ei ole voinut saapua ilman varattua aikaa ja palvelun käyttö on ollut tavara-liikenteelle pakollinen. Raskaan liikenteen kuljettaja on voinut ilmoittautua jonoon usealla eri tavalla: käyttäen internetiä (evpa.fi), puhelinpalvelua, varausautomaattia tai asiakaspalvelupistettä. Jokaiselle tunnille on ollut tietty kapasiteetti ennakkovarauksen tehneille ajoneuvoille. Elävä jono on puolestaan edennyt sen mukaan kuin Tullin rajamuodollisuuksissa on ollut kapasiteettia. Tullin tarkastusten jälkeen raskaan liikenteen ajoneuvot siirtyvät asioimaan Venäjän raja-asemalle. Palvelulla ei ole ollut kytkentää Venäjän rajamuodollisuuksiin. Venäjältä saapuvan liikenteen osalta Tulli on käyttänyt järjestelmää niissä tilanteissa, kun ajoneuvon asiakirjat vaativat selvittelyä. Kuljettaja ohjataan odottamaan pysäköintialueelle ja käsittelyn valmistuttua kuljettaja pyydetään asiointipisteelle. Tällä on lisätty liikenneturvallisuutta minimoimalla pysäköintialueen kävelyliikenne.

Ennen kokeiluhankkeen aloittamista Kaakkois-Suomen Ely-keskus laati esiselvityksen rajaliikenteen ohjausjärjestelmästä (Raportteja 31/2013.) Esiselvitys on luettavissa osoitteessa https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/90366/Raportteja%2031_2013.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Esiselvityksessä tarkasteltiin myös lainsäädäntökysymyksiä, mutta todettiin, että lainsäädäntöä tulisi selvittää myöhemmin tarkemmin. Esiselvityksessä todettiin myöhemmin selvitettäväksi asiaksi, mahdollistaako lainsäädäntö maksun perimisen rajanylityksestä tai aiheuttaisiko ilmainen elävä jono ja maksullinen ennakkovaraus eriarvoisuutta niin, ettei sitä voida toteuttaa. Esiselvityksessä todettiin myös, että väärinkäyttöihin varautuminen ja sanktiointi tulisi määrittää lainsäädännössä etukäteen. Silloista tietosuojalainsäädäntöä ei tarkasteltu, eikä arvioitu henkilötietojen käsittelyä perustetta.

Kokeiluhankkeessa ennakkovarauspalvelu on ollut maksuton. Palvelun käytössä ei ole havaittu väärinkäytöksiä. Alkuvuonna 2021 ennakkovarauspalvelun käyttäjiä on ollut pääsääntöisesti noin 150-200 vuorokaudessa. Tammikuun 2017 ja syyskuun 2019 välillä käyttäjiä on ollut yhteensä 188 200 eli keskimäärin noin 190 käyttäjää vuorokaudessa.

Ennakkovarauspalvelulla saavutettiin tavoite purkaa pitkät raskaan liikenteen jonot. Kun kokeiluhanke päättyi 6.4.2021, otettiin sen tilalle käyttöön pysäköintialueen ohjausjärjestelmä. Tässä ohjausjärjestelmässä tietojen määrä on vähennetty niin, että järjestelmään talletetaan vain rekisterinumero ja kuljettajan puhelinnumero. Väliaikaisen ohjausjärjestelmän aikana käytössä ei ole raskaan liikenteen ennakkovarauspalvelua itsepalvelupisteiden, evpa.fi-verkkosivuston tai 24/7-puhelinpalvelun kautta.

Nyt käytössä oleva järjestelmä on siis toiminnallisuudeltaan ja käytettävyydeltään huonompi kuin kokeiluhankkeen järjestelmä. Se ei myöskään tue järjestelmän kehittämistä esimerkiksi automaation avulla. Palvelutason aleneminen voi vaikuttaa Vaalimaan pysäköintialueen toimivuuteen sekä tulli- ja rajatarkastusten sujuvuuteen.

Tällä hetkellä ennakkovarauspalvelua on kokeiltu Vaalimaan rajanylityspaikalla. Liikenteenohjauksen sekä tullitoimenpiteiden ja rajatarkastusten tehostamiseksi vastaavaa tarvetta ennakkovarauspalvelun käyttöönotolle voi tulevaisuudessa olla muillakin Suomen ja Venäjän välisillä maantieraja-asemilla. Ennakkovarauspalvelusta on tarkoituksenmukaista säätää siten, että palvelu on mahdollista järjestää myös näillä maantieraja-asemilla. Liikenteen ohjauksen ja hallinnan merkitys kasvaa yhä enemmän siirryttäessä kohti autonomista liikennettä.

Nykyisellä teknologialla käytännöllinen ratkaisu rajaliikenteen ohjauksessa ennakkovarauspalvelussa olisi hyödyntää rekisteritunnuksia ja niiden automaattista seuraamista. Tämän avulla ennakkovarauspalvelussa olisi mahdollista seurata, missä vaiheessa kulkuneuvo on. Samalla

voitaisiin poistaa ajoneuvoa koskevat tiedot automaattisesti järjestelmästä, kun ajoneuvo on poistunut rajanylityspaikalta.

2.2 Lainsäädäntö

Tieliikenteen ohjaus ja hallinta rajanylityspaikoilla

Väylävirastosta annetun lain (862/2009) 2 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan Väylävirasto vastaa liikenteen ohjauksen järjestämisestä. Liikenneviraston liikenteen ohjaus- ja hallintapalveluiden muuttamisesta osakeyhtiöksi annetun lain (574/2018) 1 §:n mukaan Liikenneviraston (nykyinen Väylävirasto) liikenteenohjaus- ja hallintapalvelut siirretään perustettavalle osakeyhtiölle. Tämä osakeyhtiö on Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy (aikaisemmalta nimeltään Traffic Management Finland Oy), jonka toimialana on meri-, rautatie- ja tieliikenteenohjaus ja -hallinta sekä niihin liittyvän tiedon keruu, hallinta ja hyödyntäminen. Yhtiö on valtion erityistehtävayhtiö.

Yhtiöittämisen valmistelussa otettiin huomioon, että liikenteen ohjaustoimintaan liittyy keskeisesti tehokas, poikkihallinnollinen viranomaisyhteistyö sekä tätä toimintaa tukeva, uutta teknologiaa hyödyntävä tiedonvaihtoympäristö. Näillä varmistetaan viranomaisten jatkuva ja ajantasaainen tilannekuva liikenteestä, kyky ennakoida ja tunnistaa mahdollisia liikenteen turvallisuuden ja sujuvuuteen liittyviä riskejä sekä parannetaan viranomaisten toimintaedellytyksiä operatiivisella tasolla vastata oman hallinnonalan liikenteeseen liittyvistä viranomaistehtävistä.

Säännökset tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalvelusta ovat puolestaan liikenteen palveluista annetussa laissa (320/2017). Tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalveluiden sisällöstä säädetään lain 15 luvussa. Liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajan tiedonhallinnasta säädetään lain 16 luvussa.

Liikenteen palveluista annetun lain 136 §:n 1 momentin mukaan Väylävirasto vastaa tienpitäjänä hallinnoimansa maantieverkon liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun järjestämisestä maantieverkolla harjoitettavan liikennöinnin edellyttämällä tavalla ja huolehtii liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelujen laadusta ja tasapuolisuudesta. Väylävirasto voi järjestää tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalvelut itse tai hankkia ne julkisilta tai yksityisiltä palvelujen tuottajilta. Muu tie- tai katuverkon haltija voi sopia liikenteenohjauksen järjestämisestä liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajan kanssa.

Väylävirasto on 1.1.2019 lähtien sopimuksella hankkinut liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelua Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy:ltä. Järjestämisvastuu on siis Väylävirastolla, mutta Väyläviraston tekemän sopimuksen mukaisesti Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy ja sitä kautta sen tytäryhtiö Fintraffic Tie Oy vastaavat operatiivisesta toiminnasta. Väylävirasto tilaa yhtiöltä yhteiskunnan, viranomaisten ja elinkeinoelämän tarvitsemat välttämättömät liikenteenohjaus- ja hallintapalvelut, jotka ovat maksuttomia palvelujen käyttäjille ennen yhtiöittämistä sovelletun toimintamallin periaatteiden mukaisesti.

Lain 137 §:n mukaan tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajan tehtävänä on ylläpitää liikenneväylien liikennetilanteen seuranta (liikenteen tilannekuva) sekä onnettomuuksien, vaaratilanteiden ja liikenteen sujuvuuteen vaikuttavien tilanteiden ilmoitus- ja tiedotuspalvelua. Lisäksi tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoaja antaa liikenteeseen liittyviä sää- ja olosuhdetietoja sekä tietoja liikenteen sujuvuudesta ja vilkkaudesta, tienpitoa ja liikennettä palvelevien laitteiden kunnosta ja käytettävyydestä, muista liikenneturvallisuuteen ja liikenteen su-

juvuuteen vaikuttavista seikoista sekä muista liikennevälineen turvalliseen kuljettamiseen, ohjaamiseen tai hallintaan liittyvistä seikoista. Tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoaja voi myös tehdä erikseen määriteltyjä liikennejärjestelytoimia rajatuksi ajaksi.

Väylävirasto tienpitäjänä vastaa liikenteen hallinnasta ja ohjauksesta itärajan rajanylityspaikoilla, mutta raja-aseman toiminta muutoin ei kuulu sen toimivaltaan. Tullilain (304/2016) 3 §:n mukaan unionin tullilainsäädännössä tarkoitettu tulliviranomainen ja toimivaltainen viranomainen on Tulli, jollei erikseen toisin säädetä. Tullilain 4 §:n mukaan Rajavartiolaitoksen oikeudesta suorittaa tullitoimenpiteitä säädetään rajavartiolain (578/2005) 24 §:ssä. Kyseisen lainkohdan mukaan Rajavartiolaitos suorittaa Tullin ohella tullivalvontaa sekä siihen kuuluvia alustavia tullitoimenpiteitä valtakunnan rajoilla ja niillä rajanylityspaikoilla, joilla Tulli ei ole järjestänyt tullivalvontaa. Rajavartiolaitos voi Tullin pyynnöstä suorittaa henkilöiden maahantuloon ja maastalähtöön kohdistuvaa tullivalvontaa myös sellaisella rajanylityspaikalla, jossa Tulli muutoin huolehtii tullivalvonnasta. Rajavartiomies voi osallistua yksittäisen tullitoimenpiteen suorittamiseen tullimiehen pyynnöstä. Rajavalvontatehtävistä säädetään puolestaan rajavartiolain 4 luvussa ja niihin on soveltamisalaviittaus tullilain 31 §:ssä.

Tullilla ja Rajavartiolaitoksella on puolestaan rajatut mahdollisuudet vaikuttaa rajanylityspaikan liikennevirtoihin. Niiden toimivalta koskee lähtökohtaisesti vain yksittäisiä toimia. Näiden viranomaisten tehtäviin ei kuulu liikenteen jatkuva ohjaus ja hallinta.

Tullilain 12 §:n mukaan tullimiehellä on oikeus ohjata tieliikennettä sekä käskää siirtämään ajoneuvo tai toissijaisesti siirtää se.

Rajavartiolain 38 §:n mukaan sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään, rajavartiomiehellä on oikeus määrätä ajoneuvo pysäytettäväksi ja siirrettäväksi tai siirtää se sekä ohjata liikennettä, jos se on tarpeen rajavalvonnan, poliisitehtävän, ulkomaalaisvalvonnan tai turvaamistehtävän suorittamiseksi, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi rajanylityspaikalla ja Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevalla alueella, liikenneonnettomuuden vuoksi taikka Rajavartiolaitoksen toimialallaan suorittaman ajoneuvon käyttöön liittyvän valvonnan tai metsästyksenvalvonnan suorittamiseksi tai rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi.

Rajavalvontatehtävistä säädetään rajavartiolain 4 luvussa. Lain 5 luvussa säädetään toimivaltuuksista. Niihin kuuluu muun muassa 30 a §:n mukainen toimivaltuus ohjata ja rajoittaa liikkumista rajanylityspaikalla. Tullilain 31 §:ssä on soveltamisalasäännös osaan rajavartiomiehelle säädetyistä toimivaltuuksista. Sen mukaan tullitoimipaikan esimiehenä toimivalla tullimiehellä on oikeus ohjata ja rajoittaa liikkumista rajanylityspaikalla siten kuin siitä rajavartiolain 30 a §:ssä rajanylityspaikan esimiehenä toimivan rajavartiomiehen ja vähintään luutnantin arvoisen rajavartiomiehen osalta säädetään.

Rajanylityspaikan liikenne koskettaa siis useaa viranomaista ja viranomaistehtävää. Vaikka eri toimijoiden tehtävät ja toimivalta ovat sinänsä erilaiset, ne kytkeytyvät toisiinsa. Rajaliikenteen ohjaus ja hallinta vaikuttavat Tullin ja Rajavartiolaitoksen toimintaan tasaamalla rajaliikennettä. Lisäksi liikenteen ohjaukseen ja hallintaan kuuluva infrastruktuuri, kuten puomien kaltaiset liikenteen ohjauksvälineet, ovat liikenteenohjausyhtiön omistamia, vaikka Tulli ja Rajavartiolaitos niitä käyttävät. Tullin ja Rajavartiolaitoksen toiminta vaikuttaa puolestaan rajaliikenteen ohjaukseen ja hallintaan, sillä ohjaus ja hallinta perustuvat Tullin ja Rajavartiolaitoksen kulloisiinkin resursseihin hoitaa rajamuodollisuudet. Vaalimaalla käytössä ollut ennakkovaraus- ja jonojärjestelmää käytti Tulli omalta osaltaan tehtäviensä hoitamisessa.

Nykytilaa ei voi pitää täysin tyydyttävänä viranomaistoiminnan lakisidonnaisuuden kannalta. Viranomaisten erillisyyseriaatteen takia on tärkeää, että tehtävät käyvät selkeästi ilmi laista

rajaliikenteen kaltaisessa tilanteessa, jossa on useita toimijoita. Ennakkovaraus- ja jonotusjärjestelmän järjestämisvastuun lisäksi on tarve selkeyttää henkilötietojen käsittelyyn liittyviä seikkoja ja rooleja.

Tiedon kerääminen, tiedon jakaminen ja henkilötietojen suoja

Tietojen käsittelystä on sekä yleissääntelyä että erityissääntelyä. Tietojen luovuttamisessa merkityksellistä yleissääntelyä on laissa viranomaistoiminnan julkisuudesta (621/1999, *julkisuuslaki*). Julkisuuslakia sovelletaan sellaisiin yksityisiin toimijoihin, jotka hoitavat tehtäviä lain nojalla ja käyttävät julkista valtaa (julkisuuslaki 4 §:n 2 momentti) taikka jotka hoitavat julkista hallintotehtävää ja jotka erityissäännöksen perusteella on velvoitettu noudattamaan julkisuuslakia. Julkisuuslakia sovelletaan myös asiakirjoihin, jotka on annettu tai laadittu viranomaisen yksityiselle antaman tehtävän johdosta, sillä nämä asiakirjat katsotaan viranomaisen asiakirjoiksi (julkisuuslaki 5 §:n 2 momentti).

Tavaraliikenteen ohjauksessa ja hallinnassa valtaosa tiedoista on muuta kuin henkilötietoa. Tiedot voivat kuitenkin sisältää myös henkilötietoa, kuten nimitietoja ja rekisterinumeroita. Henkilötietojen suojasta säädetään luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2016/679 (*yleinen tietosuoja-asetus*). Yleistä tietosuoja-asetusta täydentää kansallinen tietosuoja laki (1050/2018), viranomaisten tietojen luovutuksen osalta julkisuuslaki sekä erityissääntely. Tullin erityissääntelyä on laissa henkilötietojen käsittelystä Tullissa (650/2019) ja Rajavartiolaitoksen osalta laissa henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa (639/2019).

Henkilötietojen suojan toteuttaminen yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla tulee ensisijaisesti taata yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislain nojalla. Tähän liittyen tulisi välttää kansallisen erityislainsäädännön säätämistä sekä varata sellaisen säätämisen vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuoja-asetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi (PeVL 2/2018 vp, s. 5).

Julkisen sektorin tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019, jäljempänä *tiedonhallintalaki*) 3 §:n 4 momentin mukaan lain 4 lukua ja 22–27 §: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 tämän lain 4 ja 28 §:ssä säädetään, niiden käyttäessä julkista valtaa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 4 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla tai kun mainittu laki on säädetty erikseen sovellettavaksi niiden toiminnassa. Kuten edellä on todettu, tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalvelu hoitaa julkista tehtävää, joten siihen tulisi sovellettavaksi tiedonhallintalain 4 luku ja 22–27 §.

Tiedonhallintalain 22 §:ssä säädetään tietojen luovuttamisesta teknisen rajapinnan avulla viranomaisten välillä. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisten on toteutettava säännöllisesti toistuva ja vakiosisältöinen sähköinen tietojen luovuttaminen tietojärjestelmien välillä teknisten rajapintojen avulla, jos vastaanottavalla viranomaisella on tietoihin laissa säädetty tiedonsaanti-oikeus. Säännöllisesti toistuva ja vakiosisältöinen tietojen sähköinen luovuttaminen voidaan toteuttaa muulla tavalla, jos teknisen rajapinnan toteuttaminen tai käyttö ei ole teknisesti tai taloudellisesti tarkoituksenmukaista. Säännöksen yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan säännös ei koskisi tilanteita, joissa viranomainen toimittaa tiedonantovelvollisuuden nojalla tai muutoin tietoa toiselle viranomaiselle käyttäen, esimerkiksi ilmoituksen antamiseen, digitaalista

palvelua tai muuta sähköistä tiedonsiirtomenetelmää. Tällä hetkellä tiedot luovutetaan nimenomaan digitaalisen palvelun eli graafisen käyttöliittymän kautta. Lisäksi seuraavaksi kuvattavalla tavalla ei ole täysin selvää, onko kyse sellaisesta säännöllisesti toistuvasta ja vakiosisältöisestä sähköisestä tietojen luovuttamisesta, johon vastaanottavalla viranomaisella on tietoihin laissa säädetty tiedonsaantioikeus.

Tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajan on edellä kuvatulla tavalla ylläpidettävä liikenteen tilannekuvaa, jota varten se kerää tietoa. Tämän tiedon hallinnasta ja jakamisesta säädetään liikenteen palveluista annetun lain 16 luvussa. Lain 146 §:ssä säädetään niistä ajantasaisista tiedoista, joita liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajan on avattava avoimen rajapinnan kautta koneluettavassa muodossa vapaasti käytettäväksi. Nämä tiedot sisältävän pykälän 1 momentin 3, 4 ja 7 kohdan mukaan liikennemäärien mittaustiedot, sujuvuus- ja matka-aikatiedot sekä tiedot liikennevälineiden sijainnista, jos tiedot ovat olemassa. Pykälän 3 momentin 1 ja 2 kohdan mukaan liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajan on avattava avoimen rajapinnan kautta koneluettavassa muodossa vapaasti staattiset tiedot sujuvuus- ja matka-aikatie-tojen historiatiedoista ja liikenne- ja mittaustietojen historiatiedoista.

Liikenteen palveluista annetun lain 147 §:n mukaan liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajan on liike- ja ammattisalaisuuden estämättä luovutettava viranomaiselle tai muulle laissa säädettyä tehtävää hoitavalle sellaisia tietoja, jotka ovat välttämättömiä sille laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Tiedot luovutetaan maksutta rajapinnan kautta tai muutoin sähköisesti. Tältä osin voi olla, että välttämättömyyskynnys ei ylitä kaikkien jonotus- ja ennakkovarauksjärjestelmän tietojen osalta. Lain 146 §:n nojalla ei taas lähtökohtaisesti voida luovuttaa henkilötietoja. Yleissääntely ei siis välttämättä riitä.

Henkilötietojen käsittelyssä Tullissa annetun lain 16 §:ssä säädetään Tullin oikeudesta saada tietoja eräistä rekistereistä ja tietojärjestelmistä. Pykälän 1 momentin 16 kohdan mukaan Tullilla on oikeus saada tietoja liikenne-, kalastus- ja ympäristöviranomaisilta sekä poliisilta, Rajavartiolaitokselta ja Puolustusvoimilta tietoja kulkuneuvoista ja niiden sijainnista sekä liikenteestä tulli- ja verovalvontaa ja tullirikostorjuntaa varten. Tiedot on annettava maksutta. Henkilötietojen käsittelyssä Rajavartiolaitoksessa annetun lain 19 §:n mukaan Rajavartiolaitoksella on oikeus saada viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitamaan asetetulta yhteisöltä ja henkilöltä virkatehtävän suorittamiseksi tietoja ja asiakirjoja salassapitovelvollisuuden estämättä, jollei tiedon tai asiakirjan antamista Rajavartiolaitokselle tai tietojen käyttöä todisteena ole laissa kielletty tai rajoitettu. Näiltä osin on kuitenkin epäselvää, onko Väylävirasto ja sen palveluntarjoaja katsottavissa liikenneviranomaisiksi ja kattavatko luovutettavat tiedot rajaliikenteen.

Edellä kuvatulla tavalla yleissääntelyä on kattavasti niin henkilötietojen kuin muiden kuin henkilötietojen käsittelystä ja luovuttamisesta. Ennakkovaraus- ja jonotusjärjestelmää voitaisiin yleissääntelyn laajalla tulkinnalla ylläpitää pitkälti nykyisen lainsäädännön perusteella. Ehdotettu erityissääntely olisi kuitenkin tarpeen vastuiden selkeyttämisen ja järjestelmän kehittämisen kannalta. Yksi keskeinen keino tehostaa järjestelmää olisi automatisoida sitä. Keskeinen keino automaatioon olisi automaattinen rekisteritunnusten luku. Euroopan tietosuojavaltuutettu on lausunnossaan koskien Schengen-tietojärjestelmää korostanut, että jäsenvaltiot voivat käyttää automaattista rekisterikilven tunnistusjärjestelmää vain, jos sellaiselle on selkeä oikeusperusta kansallisessa lainsäädännössä (EDPS Opinion on the new legal basis of the Schengen Information System, kohta 48. Saatavissa: https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-05-02_sis_ii_opinion_en.pdf). Vaikka Schengen-tietojärjestelmä koskee ensi sijassa henkilöliikennettä, jossa tietosuojakysymykset ovat herkempiä kuin tavaraliikenteessä, olisi erityissääntely tarkoituksenmukaista automaattisen tunnistusteknologian uutuuden ja yhteiskunnallisen merkityksen takia.

Tavaraliikenteen digitalisaatio

Tavaraliikenne digitalisoituu niin, että kuljetus- ja rahtitiedot ovat yhä enenevässä määrin digitaalisessa ja koneluettavassa muodossa. Sähköisistä kuljetustiedoista annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2020/1056 (jäljempänä *eFTI-asetus*) tulee sovellettavaksi 21.8.2024 alkaen. Asetuksessa vahvistetaan ehdot, joiden perusteella toimivaltaisten viranomaisten edellytetään hyväksyvän viranomaisille annettavat tiedot sähköisessä muodossa eFTI-alustan kautta.

Liikenteen palveluista annetun lain 148 §:ssä säädetään liikenteen ohjaus- ja hallintapalveluiden yhteentoimivuudesta. Lakisääteinen yhteentoimivuusvaatimus koskee eri liikenteen ohjaus- ja hallintapalveluiden tarjoajien järjestelmiä. Nimenomaista yhteentoimivuusvaatimusta ei ole esimerkiksi minkään Tullin tai eFTI-alustan mukaisen järjestelmän kanssa. Liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajan ylläpitämä tietojärjestelmä kohdistuisi liikenteen ohjaukseen ja hallintaan, joten sinne talletettaisiin vähemmän tietoja kuin Tullin järjestelmään tai eFTI-alustalle. Siltä osin kuin tiedot ovat yhteisiä, järjestelmän kehityksessä tulisi huomioida mahdollisuus saada tiedot näistä muista järjestelmistä. Se, että tietoja ei tarvitsisi erikseen syöttää jokaiseen eri järjestelmään, sujuvoittaisi rajaliikennettä. Tästä ei kuitenkaan asian teknisluonteisuuden takia ole tarvetta säätää erikseen, vaan yhteentoimivuusnäkökulmat tulisi ottaa huomioon hankintasopimuksen ehtoissa.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on varmistaa raskaan liikenteen ja tavaraliikenteen sujuvuus ja liikenneturvallisuus Suomen ja Venäjän välisillä rajanylityspaikoilla. Samalla selkeytetään eri toimijoiden vastuita rajanylitysliikenteen hallinnassa ja ohjaamisessa. Tavoitteena on vakiinnuttaa vuonna 2014 alkanut kokeiluhanke ennakkovaraus- ja jonotusjärjestelmästä. Kokeiluhankkeessa luotua järjestelmää on tarkoitus laajentaa mahdollistamalla automaattinen rekisterikilpien tunnistus. Näin järjestelmän toimintaa voitaisiin automatisoida.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset ja säännöskohtaiset perustelut

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi liikenteen palveluista annettua lakia. Lakiin lisättäisiin uusi säännös tavaraliikenteen ohjauksesta ja hallinnasta maantieraja-asevilla. Tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoaja voisi osana liikenteen sujuvuuden varmistamista koskevaa tehtäväänsä tarjota liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelua maantieraja-aseville saapuvan tavaraliikenteen ja sen tullitoimenpiteiden ja rajatarkastusten sujuvuuden varmistamiseksi. Tietojen keräämiseen tulisi mahdollisuus käyttää järjestelmää, joka tunnistaa ajoneuvon rekisteritunnuksen automaattisesti.

Ennen yleistä tietosuoja-asetusta henkilötietojen käsittelystä tuli säätää melko tarkasti laissa. Tärkeitä sääntelykohteita rekisteröinnissä ovat ainakin rekisteröinnin tavoite, rekisteröitävien henkilötietojen sisältö, niiden sallitut käyttötarkoitukset tietojen luovutettavuus mukaan luetuna sekä tietojen säilytysaika henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturva. Yleisen tietosuoja-asetuksen myötä vain välttämätön kansallinen sääntely on sallittu kansallisen liikkumaraan puitteissa. Siksi rekisterinpitäjä määrittelee henkilötietojen käsittelyn pitkälti tietosuoja-asetuksen mukaisesti ja nyt ehdotetaan säädettäväksi vain välttämätön täydentävä sääntely.

Kansallinen liikkumavara henkilötietojen sääntelyn antamiseen olisi yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa. Artiklan 3 kohdan mukaisesti henkilötietojen käsittelyn

käyttötarkoitus määriteltäisiin laissa. Kansallinen sääntely vastaisi yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen varmistaa rajaliikenteen sujuvuus ja liikenneturvallisuus. Ehdotettu sääntely olisi oikeasuhtainen tavoiteltuun päämäärään nähden, sillä tarkemmat kansalliset säännökset annetaan vain rekisterikilpien automaattisen tunnistamisen käytöstä ja siihen liittyvistä suojatoimista. Automaattisen tunnistamisen järjestelmät ovat vielä kehitysvaiheessa ja tunnistusteknologian käytöllä on yleisesti merkittäviä yhteiskunnallisia vaikutuksia. Siten erityissääntely on tässä kehitysvaiheessa perusteltua, vaikka ehdotettu automaattinen käsittely olisi nyt melko pienimuotoista eikä sillä lähtökohtaisesti olisi merkittävää vaikutusta rekisteröidyn oikeuksiin tai velvollisuuksiin.

137 a §. *Tavaraliikenteen ohjaus- ja hallinta maantieraja-asevilla.* Lakiin lisättäisiin uusi pykälä. Säännöksellä ei perustettaisi uutta tehtävää tieliikenteen ohjaukseen ja hallintaan, vaan tarkennettaisiin tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajalle kuuluvaa tehtävää Suomen ja Venäjän välisillä maantieraja-asevilla. Tarkennus lain tasolla on tarpeen henkilötietojen suojaan liittyvistä syistä, joita kuvataan jäljempänä tarkemmin. Säännöksellä ei myöskään perustettaisi uutta toimivaltaa siirtää julkisia hallintotehtäviä, vaan tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalvelua järjestäminen perustuisi edelleen lain 136 §:ään.

Ehdotetussa *1 momentissa* säädettäisiin, että tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoaja voi tarjota 137 §:n mukaista liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelua Suomen ja Venäjän välisille maantieraja-aseville saapuvan tavaraliikenteen ja sen tullitoimenpiteiden ja rajatarkastuksen sujuvuuden varmistamiseksi. Tässä yhteydessä tullitoimenpiteillä tarkoitetaan ensi sijassa tulliselvitysmuodollisuuksia. Tehtävä olisi alueellisesti ja kohteen osalta rajattu rajanylityspaikkoihin ja siellä tavaraliikenteeseen.

Tehtävään sisältyisi mahdollisuus luoda tavaraliikenteen jonotus- ja ennakkovarausjärjestelmä. Vaikka kyse on lain tasolla mahdollisuudesta tarjota kyseistä palvelua, voi tienpitäjä hankintasopimuksessa edellyttää kyseisen palvelun järjestämistä joko yhdellä tai kaikilla itärajan maantieraja-asevilla. Vaikka järjestelmän avulla varattaisiin aika rajamuodollisuuksia varten, kyse olisi liikenteen ohjaus- ja hallintajärjestelmästä. Kyse olisi nimenomaan liikennevirran arviosta. Kyse ei ole Rajavartiolaitoksen tai Tullin neuvonnan tai asiakaspalvelun ulkoistamisesta, eikä ajan varaaminen esimerkiksi luo Rajavartiolaitokselle tai Tullille velvollisuutta toimittaa viranomaistoimenpiteitä tietynä aikana.

Tehtävään kuuluisi henkilötietojen käsittelyä. Henkilötietojen käsittelyperusteena olisi yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta eli käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän laakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Liikenteen palveluista annetun lain 137 §:n mukaan yhtenä tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tehtävänä on ylläpitää liikenteen tilannekuvaa. Tätä tehtävää tarkennettaisiin ehdotetulla 137 a §:llä. Henkilötietojen käsittelyn tarkoitus olisi ehdotetun 137 a §:n mukaisesti maantieraja-aseville saapuvan tavaraliikenteen ja sen tullitoimenpiteiden ja rajatarkastuksen sujuvuuden varmistaminen. Käytännössä sujuvuuden varmistaminen tarkoittaisi sitä, että tietoja hyödynnettäisiin jonotuksen kutsujärjestelmän ylläpitämiseksi ajoneuvon rajatarkastukseen kutsumista, ajoneuvon statuksen muuttamista, varauksen etsimistä ja muuttamista, varausnumeron ja -tietojen lähettämistä ja tiedottamista varten.

Rekisterinpitäjällä tarkoitetaan yleisen tietosuojasetuksen 4 artiklan 7 alakohdan mukaan tahoa, joka yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot. Jos tällaisen käsittelyn tarkoitukset ja keinot määritellään unionin tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä, rekisterinpitäjä tai tämän nimittämistä koskevat erityiset kriteerit voidaan vahvistaa unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti. Rekisterinpitäjäksi määritel-

täisiin tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoaja. Rekisterinpitäjäys olisi tarkoituksenmukaista määrittellä erikseen, koska jaksossa 2.2. kuvatulla tavalla rajanylityspaikalla on useita toimijoita ja niiden toimivallat ovat lähekkäiset.

Rekisterinpitäjän on otettava huomioon yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan mukaiset henkilötietojen käsittelyn yleiset periaatteet. Esimerkiksi minimointiperiaatteen mukaisesti vain käyttötarkoituksen kannalta tarpeellisia henkilötietoja tulee käsitellä. Tässä yhteydessä käsiteltäviä henkilötietoja olisivat lähtökohtaisesti ajoneuvon rekisterinumero ja rekisteröintimaa, kuljettajan etu- ja sukunimi, puhelinnumero ja sähköposti, tieto varauksen tekemisen ajankohdasta, saapumis- ja poistumisajankohta pysäköintialueelle, rajanylityspaikalta poistumisen ajankohta sekä järjestelmän lokitiedot. Muita kuin henkilötietoja olisivat kuljetuksen prioriteettitieto ja tieto mahdollisten vaarallisten aineiden kuljetuksesta.

Ehdotetussa 2 momentissa säädettäisiin, että osana 1 momentissa tarkoitettua henkilötietojen käsittelyä, tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajalla olisi mahdollisuus käyttää järjestelmää, joka tunnistaa ajoneuvon rekisteritunnuksen automaattisesti. Tällaista automaattista tunnistusjärjestelmää saisi käyttää vain rajanylityspaikalla. Käyttöalueen rajaaminen olisi yksi suojatoimi varmistaa henkilötietojen asianmukainen käsittely. Lisäksi henkilötietojen käsittelyn minimointiperiaatteen mukaisesti seuranta ei saisi olla jatkuvaa. Seuranta tulisi tehdä vain niissä paikoissa, jotka ovat merkityksellisiä rajaliikenteen ohjauksen- ja hallinnan kannalta. Seuranta voitaisiin tehdä esimerkiksi saavuttaessa rajanylityspaikalle, mentäessä pysäköintialueelle, lähtiessä pysäköintialueelta, saavuttaessa maantieraja- asemalla, poistuttaessa maantieraja- asemalta sekä poistuttaessa rajanylityspaikalta. Toinen suojatoimenpide olisi sen määrittelyminen, milloin kerätyt henkilötiedot on poistettava. Koska tietojärjestelmän käyttötarkoitus liittyy rajaliikenteen sujuvuuden varmistamiseen, tulisi tiedot poistaa ajoneuvon poistuttua rajanylityspaikalta.

Tullilla ja Rajavartiolaitoksella on oikeus käyttää teknistä valvontaa. Tullin osalta tästä säädetään tullilain 28 §:ssä ja Rajavartiolaitoksen osalta rajavartiolain 29 §:ssä. Nyt säädettävä järjestelmä olisi erillinen näistä järjestelmistä.

Ehdotetussa 3 momentissa säädettäisiin tietojen luovuttamisesta Tullille ja Rajavartiolaitokselle. Luovuttaminen tulee tehdä rajapinnan kautta tai muutoin sähköisesti ja se on oltava maksutonta. Luovutusvelvollisuus koskisi järjestelmään talletettuja ajoneuvokohtaisia tietoja mukaan lukien henkilötiedot. Luovuttaminen rajapinnan kautta voisi olla tietojärjestelmän välinen integraatio, jossa tieto siirtyy koneluettavassa muodossa Tullin tai Rajavartiolaitoksen tietojärjestelmään. Muu sähköinen luovutus voisi olla graafisen käyttöliittymän rakentaminen Tullin ja Rajavartiolaitoksen henkilökunnalle. Tällaisesta luovutustavasta oli kokeiluhankkeessa kyse ja tätä käytäntöä jatkettaneen. Kyse olisi henkilötietojen luovuttamisesta rekisterinpitäjältä toiselle, koska Tulli ja Rajavartiolaitos käsittelevät henkilötietoja eri tarkoitukseen kuin tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoaja. Tullin oikeudesta käsitellä henkilötietoja säädetään henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetussa laissa ja Rajavartiolaitoksen oikeudesta henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetussa laissa. Koska liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun toteuttama henkilötietojen käsittely liittyy rajanylitykseen, tulisi myös rajaviranomaisen poistaa saamaansa tiedot. Silloin kyse on graafisesta käyttöliittymästä, tiedot poistuvat samalla kun ne poistuvat liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajan järjestelmästä. Jos tiedot luovutetaan muulla tavalla, Tullin ja Rajavartiolaitoksen olisi poistettava tiedot itse, ellei käsittelyyn ole muuta laillista perustetta.

Liikenteen ohjaus- ja hallintapalveluilla on jo lain 146 §:n 1 momentin 4 ja 7 kohdan mukainen velvollisuus luovuttaa avoimen rajapinnan kautta tieto liikenteen sujuvuudesta sekä tieto liiken-

nevälineiden sijainnista, jos sijaintieto on olemassa. Nämä tiedot ovat ylätasoisia, eivätkä pääsääntöisesti sisällä henkilötietoja. Tämä olisi informatiivinen viittaus. Ehdotettu momentti ei koskisi salassa pidettäviä tietoja. Salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta on säädetty erikseen lain 147 §:ssä, mihin olisi informatiivinen viittaus. Toisaalta edellä 1 momentin yhteydessä on selostettu talletettavia tietoja ja sen perusteella salassa pidettäviä tietoja ei lähtökohtaisesti käsiteltäisi.

Ehdotetussa 4 momentissa säädettäisiin, että palvelun tarjoajan tai sen toteuttajan palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tässä pykälässä tarkoitettuja tehtäviä. Momentissa mainittaisiin myös, että vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Rajanylityksen suurimpana haasteena ennen ennakkovarauspalvelun käyttöönottoa olivat ajoittaiset pitkät rekkajonot. Tienvarsilla jonottavat raskaat ajoneuvot vaaransivat liikenneturvallisuutta ja huononsivat liikenteen sujuvuutta. Jonotusjärjestyksessä ei myöskään ollut kontrollia. Pitkien jonotusaikojen vuoksi kuljetusliikelle aiheutui taloudellisia tappioita ja tavaraliikenteen kuljetusaikojen ennustettavuus oli huono. Muita tunnistettuja ongelmia olivat mahdottomuus noudattaa työaikasäädöksiä, roskaaminen ja saasteet jonojen varrella ja päätieverkon kunto. Ongelmia tunnistettiin myös viranomaisyhteistyössä sekä raja-asemien kapasiteetissa ja resursseissa.

Toimiva ennakkovarauspalvelu vähentää jonoja tai poistaa ne kokonaan raja-asemien läheisyydestä. Palvelun mahdollisella laajentamisella asiakkaat voidaan tarvittaessa ohjata käyttämään tasaisesti Kaakkois-Suomen raja-asemia. Palvelun avulla saadaan myös tietoa ajoneuvomäärästä.

Ruuhkautumisen vähenemisellä on merkittävä vaikutus liikenneturvallisuuteen. Ruuhkat aiheuttavat myös päästöjä, joita voidaan vähentää liikenteen sujuvuutta parantamalla. Palvelun käyttö ja prosessit ovat jo vakiintuneet Vaalimaalla. Palvelulla voidaan varmistaa järjestäytynyt toiminta raja-asemilla ja välttää aiemmin ilmenneet häiriöt jonotuksessa.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ajan varaaminen ennakkoon vähentää pysäköintialueella vietettävää aikaa. Tämä ehkäisee alueen täyttymistä. Tällöin myöskin jonottamisen tarve ti verkolla vähenee, mikä vähentää liikennevalvonnan tarvetta. Ennakkovarauspalvelu toimii pysäköintialueen automaattisena liikenteenohjaajana. Tulli ja Rajavartiolaitos voivat käyttää palvelua kuljettajien kutsumiseksi tullin ja rajatarkastukseen. Järjestelmä syöttää aina vuorossa olevan ajoneuvon Tullin tai Rajavartiolaitoksen toimipisteelle. Palvelu tukisi Tullin ja Rajavartiolaitoksen tehtäviä ja prosesseja.

Vaikutukset yrityksiin ja työntekijöihin

Ennakkovarauspalvelun käyttöönottamisella kuljettajat pääsisivät palaamaan vakiintuneesti käyttämänsä järjestelmään. Kuljettajat pystyisivät ennakoimaan, milloin he pääsevät rajan yli, ja suunnittelemaan ajankäyttönsä tehokkaasti. Heidän ei tarvitsisi odottaa fyysisessä jonossa.

Ennakkovarauspalvelu auttaa yritysten kuljetusten suunnittelua ja ennustettavuutta. Se myös mahdollistaa kuljettajien työ- ja lepoaikojen paremman suunnittelun.

Taloudelliset vaikutukset

Väylävirasto ja ELY-keskus vastaavat rajalle saapuvan raskaan liikenteen palvelutasokokonaisuudesta. Liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajan tuottamat palvelut ovat osa tätä kokonaisuutta. Ennakkovarauspalvelu jakaantuu kahteen palveluosaan: ennakkovarauspalvelu ja pysäköintialueen sisäinen raskaan liikenteen ohjaus. Palvelun kustannusarvio on tällä hetkellä nykyajaudessa noin 33 000 euroa kuukaudessa. Neljän vuoden aikana (2017-2020) palvelusta on kertynyt kuluja yhteensä 1,497 miljoonaa euroa. Kulut ovat olleet osa liikenteen ohjauksen kokonaiskustannuksia. Vuodesta 2019 lukien palvelu on sisällytetty Väyläviraston ja liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajan väliseen palvelusopimukseen.

Palvelun käyttöönottoon liittynyt Vaalimaan pysäköintialueen teknisen järjestelmän rakentaminen maksoi noin 220 000 euroa. Vaalimaan raja-asema on merkittävän iso raja-asema liikennemääriltään muihin raja-asemiin verrattuna. Palvelun laajentaminen jokaista uutta raja-asemaa kohden nostaisi kuukausimaksua arviolta noin 10 000 euroa kuukaudessa. Lisäksi asemille täytyisi rakentaa teknisiä rakenteita tukemaan tietojärjestelmää (mm. opastetauluja, liikennevaloja ja kaapelointia). Perustamiskustannukset raja-asemaa kohden ovat arviolta noin 100 000 euroa.

Mikäli ennakkovarauspalvelua ei olisi, Vaalimaan raja-aseman pysäköintialueen sisäisen liikenteen ohjausta korvaavien sähköisten liikenteenohjauslaitteiden kustannusten arvioidaan olevan noin 150 000-300 000 euroa. Tämän lisäksi vaadittaisiin kiinteän liikenteen ohjauksen järjestelyjä ja mahdollisia rakenteellisia muutoksia, joiden kustannusvastuu olisi Väylävirastolla ja ELY-keskuksella. On kuitenkin huomattava, että muut ratkaisut eivät palvelutasoltaan vastaa ennakkovarauspalvelua.

Käyttöliittymän rakentaminen Tullille aiheuttaa Tullille kustannuksia.

Tietoyhteiskuntavaikutukset

Yksityisyyden suoja ja henkilötietojen suoja

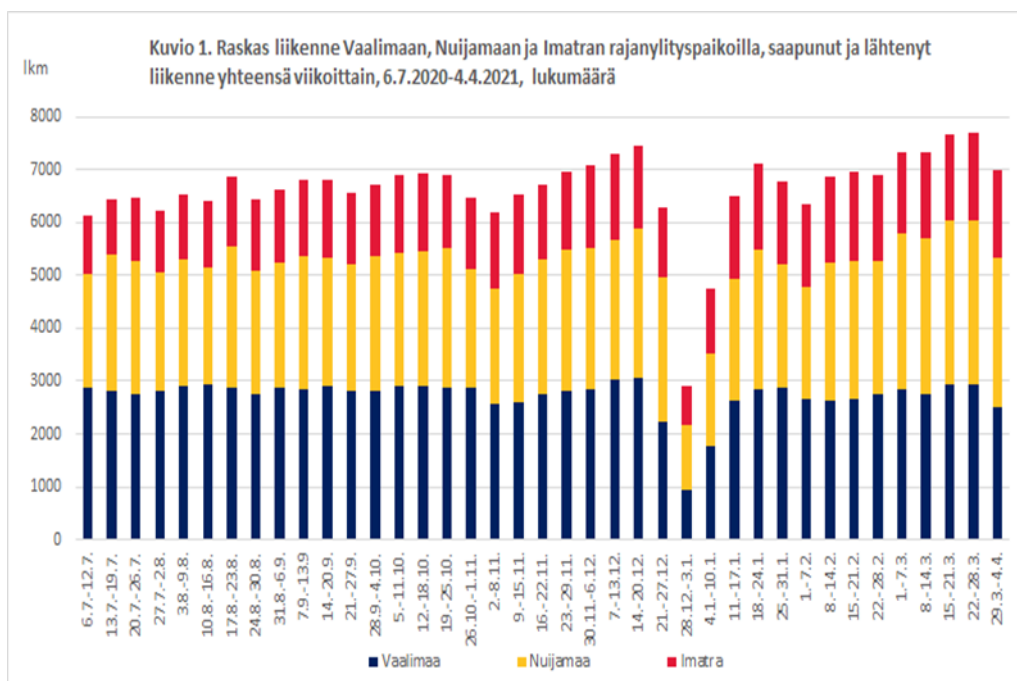
Yleisen tietosuojasetuksen 35 artiklassa esitellään tietosuojaa koskevan vaikutustenarvioinnin käsite. Tietosuojan vaikutustenarvioinnissa kuvataan henkilötietojen käsittelyä sekä arvioidaan käsittelyn tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta. Arviointi tukee luonnollisten henkilöiden oikeuksien toteutumista, kun riskit arvioidaan ja toimenpiteet riskien minimoimiseksi määritellään. Arviointi on tehtävä ennen käsittelyn aloittamista. Euroopan unionin tietosuojatyöryhmä on julkaissut ohjeet tietosuojan vaikutustenarvioinnista (Euroopan unionin tietosuojatyöryhmä 2017: Ohjeet tietosuojaa koskevasta vaikutustenarvioinnista ja keinoista selvittää ”liittyykö käsittelyyn todennäköisesti” asetuksessa (EU) 2016/679 tarkoitettu "korkea riski" (WP 248)). Lisäksi Tietosuojavaltuutetun päätöksen mukaisesti vaikutustenarviointi vaaditaan tietyissä tilanteissa biometrisistä tiedoista, geneettisistä tiedoista, sijaintitiedoista, poikkeamisessa rekisteröidyn informoinnista 14(5) artiklan nojalla ja whistleblowing-tilanteissa. (Tietosuojavaltuutetun päätös luetteloksi käsittelytoimista, joiden yhteydessä on tehtävä vaikutustenarviointi, <https://tietosuoja.fi/luettelo-vaikutustenarviointia-edellyttavista-kasittelytoimista>, viitattu 19.4.2021).

Käsittelyn kuvaus. Ehdotuksessa esitetään, että liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoaja voisi tarjota liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelua Suomen ja Venäjän välisillä maantieraja-aseilla. Samassa yhteydessä se voisi käsitellä rajaliikenteen sujuvuuden kannalta tarpeellisia tie-

toja. Käsittelyperuste olisi rekisterinpitäjän lakisääteinen velvollisuus siitä, että liikenteen ohjaus- ja hallintapalveluun sisältyy liikenteen tilannekuvan ylläpitäminen (laki liikenteen palveluista 137 § ja ehdotettu 137 a §). Tietoja saa käyttää tavaraliikenteen ja sen tullitoimenpiteiden ja rajatarkastuksen sujuvuuden varmistamiseksi.

Rekisterinpitäjä olisi liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoaja. Tiedot talletettaisiin lähtökohtaisesti erilliseen jonotus- ja ennakkovarausjärjestelmään, joka on luotu tätä tehtävää varten. Jos liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoaja käyttää alihankkijaa tietojärjestelmän ylläpitämiseksi, alihankkija olisi henkilötietojen käsittelijä.

Käsittely koskisi useita tuhansia rekisteröityjä viikossa, vaikkakin rajaliikenteen toistuvuuden takia sama henkilö saattaa ylittää useasti rajan. Alla olevassa kuviossa on esitetty saapunut ja lähtenyt raskas liikenne yhteenlaskettuna itärajan kolmella suurimmalla maarajanylityspaikalla 6.7.2020 lähtien viikoittain. Raskaalla liikenteellä tarkoitetaan sekä tyhjiä että lastillisia kuorma-autoja ilman perävaunua ja puoli- tai täysperävaunuilla.



(Lähde: Raskaan liikenteen määrät itärajan kolmella suurimmalla maarajanylityspaikalla viikoittain, <https://tulli.fi/tilastot/raskaan-liikenteen-maarat-itarajan-kolmella-suurimmalla-maarajanylityspaikalla>. Viitattu 19.4.2021).

Tiedot kerättäisiin rekisteröidyiltä sähköisesti esimerkiksi verkkolomakkeella älypuhelimien kautta. Samalla rekisteröityä pystyttäisiin informoimaan tämän oikeuksista. Käsiteltäviä henkilötietoja olisivat muun muassa ajoneuvon rekisterinumero ja rekisteröintimaa, kuljettajan etu- ja sukunimi, puhelinnumero ja sähköposti, tieto varauksen tekemisen ajankohdasta, rekkaparkin

saapumis- ja poistumisajankohta, rajanylityspaikalta poistumisen ajankohta sekä järjestelmän lokitiedot.

Tietoja voitaisiin kerätä tulevaisuudessa myös automaattisesti, jos rekisterikilpien automaattinen tunnistus otetaan käyttöön. Tässä yhteydessä tulisi ratkaista, miten rekisteröidy informointi toteutuu. Jos rekisterinumeron hyödyntäminen vaatii ennakkorekisteröitymisen järjestelmään, voidaan informointi tehdä siinä yhteydessä. Jos taas ei vaadi, informointi tulisi tehdä saattamalla tiedot yleisesti saataville esimerkiksi verkkosivujen kautta.

Liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoaja ei juuri käsittelee yksittäisiä tietoja muutoin kuin niiden keräämiseksi, väliaikaseksi tallentamiseksi ja välittämiseksi rajaviranomaiselle. Liikenteen ohjauksen ja hallinnan kannalta merkityksellistä on nimitäin yksittäisten tietojen sijasta yleisemmän tason tieto liikennevirrasta ja sen sujuvuudesta. Yksittäistä tietoa käsittelee lähinnä Tullin tai Rajavartiolaitoksen henkilöstö silloin, kun se kutsuu kuljettajan rajatarkastukseen. Pääsy tietoihin tulisi rajata näille. Vuoro rajatarkastukseen voitaisiin näyttää myös sähköisillä ilmoitustauluilla ilmoittamalla ajoneuvon rekisterinnumero. Tämä tieto näkyisi silloin laajemmalle yleisölle. Koska ajoneuvojen rekisterinumerot ovat muutenkin paikalla olijoiden nähtävissä, tätä voidaan pitää hyväksyttävänä.

Tiedot siis luovutettaisiin säännönmukaisesti Tullille ja Rajavartiolaitokselle. Ne tarvitsevat tiedot, jotta voivat kutsua kuljettajan rekkoineen rajatarkastukseen. Tiedot luovutettaisiin sähköisesti esimerkiksi graafisen käyttöliittymän kautta. Tullin ja Rajavartiolaitoksen henkilötietojen käsittelystä säädetään erillisissä laeissaan. Kysessä olisi luovutus kahden eri rekisterinpitäjän välillä, koska tietojen käyttötarkoitus ja käsittelyperuste on eri.

Tietoja säilytettäisiin vain sen ajan, mikä on tarpeen rajanylityksen sujuvuuden kannalta. Kerätyt henkilötiedot olisi poistettava ajoneuvon poistuttua rajanylityspaikalta. Poistaminen tapahtuisi automaattisesti hävittämällä talletetut tiedot tietojärjestelmästä. Myös rajaviranomaisen olisi poistettava tiedot ajoneuvon poistuttua rajanylityspaikalta, ellei henkilötietojen käsittely ole tarvetta jatkaa muun lainsäädännön perusteella.

Rekisterinpitäjän ja käsittelijän on tehtävä kirjallinen sopimus tietosuoja-asetuksen mukaisesti. Nyt tehtävä arviointi muodostaa alustavan arvioinnin ehdotetun tietojenkäsittelyn vaikutuksista. Tietosuoja koskeva vaikutustenarviointi tehdään lähtökohtaisesti tarkastelemalla yhtä tiettyä käsittelytilannetta. Kuitenkin yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 92 johdantokappaleen mukaan arviointi voidaan laatia laajemmasta näkökulmasta esimerkiksi silloin, kun useat rekisterinpitäjät aikovat ottaa käyttöön yhteisen sovelluksen tai käsittely-ympäristön kokonaista teollisuuden alaa tai segmenttiä tai jotakin laajalti käytettävää horisontaalista toimintoa varten. Ehdotettu sääntö asettaa toiminnan yleiset periaatteet, mutta yksityiskohdat jäävät toimijoiden määriteltäväksi rekisterinpitäjän asemassa. Rekisterinpitäjien tuleekin tarvittaessa tehdä tietosuojan vaikutustenarviointi omaksumistansa toimintatavoista ja käyttämistensä teknisistä ratkaisuista. Lisäksi niiden tulee tarvittaessa arvioida uudelleen tietojenkäsittelyn vaikutukset tietosuoja-asetuksen 35 artiklan 11 kohdan mukaisesti.

Käsittelyn tarpeellisuus ja oikeasuhtaisuus. Henkilötietojen käsittelylle on edellä kuvattu käsittelyperuste sekä tietty, nimenomainen ja laillinen käyttötarkoitus. Rekisterinpitäjä päättää tietojen käyttötarkoituksidonnaisuus- ja minimointiperiaate huomioiden, mitä tietoja se käsittelee. Nyt ehdotettavan säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa olisi kuitenkin mainittu käsiteltävät henkilötiedot pääpiirteissään.

Tiedot kerättäisiin suoraan rekisteröidyiltä, mikä turvaa tietojen virheettömyyttä. Automaattisessa rekisterikilpien tunnistamisessa on mahdollisuus virheisiin, vaikka nykyteknologialla se

on pieni. Toisaalta esimerkiksi talviolosuhteet ovat vaikeuttaa tunnistamista. Tällöin olisi hyvä olla mahdollisuus manuaaliseen tietojen syöttämiseen. Kuskilla pitäisi olla myös mahdollisuus olla yhteydessä palveluntarjoajaan, jos huomaa kerätyn tiedon olevan virheellinen.

Säilytysaika olisi rajattu eli tiedot poistettaisiin ajoneuvon poistuttua rajanylityspaikalta. Henkilötiedot suojataan teknisesti niin, että asiaton pääsy pyritään estämään. Käyttöoikeushallinnalla pääsy tietoihin pystyttäisiin rajaamaan niihin henkilöihin, jotka tarvitsevat tietoja rajamuodollisuuksien toimittamiseksi.

Rekisteröidyn oikeuksien toteuttamisen kannalta keskeistä on rekisteröidyn informoiminen. Tämä voitaisiin toteuttaa samalla kun tiedot kerätään rekisteröidyltä. Henkilötietojen käsittelyn konteksti ja lyhytaikaisuus huomioon ottaen muilla rekisteröidyn oikeuksilla ei arvioida olevan suurta merkitystä tämän aseman kannalta.

Tiedot liittyvät Suomen rajamuodollisuuksiin. Niillä ei ole yhteyttä Venäjän rajamuodollisuuksiin eikä tietoja siten lähtökohtaisesti luovutettaisi kolmansiin maihin.

Ehdotetulla henkilötietojen käsittelyllä on ohut liittymä elinkeinovapauteen ja liikkumisvapauteen. Näiden kahden perusoikeuden rajoitus on kuitenkin rajaliikenteen ja rajamuodollisuuksien luonteen vuoksi välttämätöntä.

Riskien arviointi ja hallinta. Käsittelyyn liittyvät riskit arvioidaan maltillisiksi. Erityisiä riskejä ei arvioida olevan, vaan ne liittyvät yleisiin riskeihin, kuten henkilötietojen tietoturvaloukkauksiin (lainvastainen henkilötietojen tuhoaminen tai muuttaminen, vahingossa tapahtuva henkilötietojen häviäminen tai muuttuminen, luvaton luovuttaminen tai pääsy tietoihin, muu henkilötietojen hallinnan menetys, ulkopuolisten pääsy tietoihin, datarikokset tai henkilötietoihin kohdistuvat rikokset) ovat sinänsä aina mahdollisia, mutta ne pyritään estämään järjestelmäsuunnittelulla ja hyvän tietoturvan käytäntein. Kun kyseessä on tietojen luovutus graafisen käyttöliittymän avulla, tietojen leviämistä voidaan ehkäistä käyttöoikeushallinnalla. Keskeistä on myös tietojen minimointi niin, että mahdollisimman vähän tietoa ylipäänsä kerätään sekä se, että tiedot poistetaan nopeasti. Tietojen häviäminen tai muuttuminen lähinnä tarkoittaisi odotusajan pidentymistä rajalla. Tietojen vuotamistilanteessa merkittävin riski olisi, että ulkopuolinen saisi kuljettajan yhteystiedot esimerkiksi tietojen kalastelua varten. Työntekijöiden aiheuttamat riskit (henkilötietojen luvaton käsittely, urkinta) ovat pieniä, koska käsiteltävä tieto ei ole erityisen mielenkiintoista ja toimintaan liittyvä virkavastuu.

Lisäksi tiedot liittyvät ammattiliikenteessä käytettävään kalustoon eli tavaraliikenteeseen. Tietojen käsittely ei siten kohdistu suoraan luonnolliseen henkilöön itsenäisesti vaan työntekijänä tai ammatinharjoittajana. Tältä osin merkityksellistä lisäksi on, että mahdollisten henkilötietojen osalta kyse ei ole arkaluontoisista tiedoista ja että tiedon käsittely liittyy ammattitoimintaan. Kyseessä ei siis ole liikkumisvapauden tai henkilötietojen suojan ydinalue, vaikka nämä vapaudet tulevat kyseeseen. Näin ollen käsiteltäväksi ehdotetut tiedot eivät myöskään ole luonteeltaan hyvin henkilökohtaisia.

Rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän ratkaisuihin johtuvat riskit (epäselvyydet käytötarkoituksessa tai laillisuudessa, muita tietosuojaperiaatteita ei noudateta asiamukaisesti,

puutteellinen tietoturva) voisivat liittyä lähinnä tietosuojaperiaatteiden noudattamiseen tai puutteelliseen tietoturvaan. Käsittelyn laillisuus ja käyttötarkoitus kun olisi määritelty laissa. Nyt omaksutussa sääntelymallissa annetaan vain välttämätön kansallinen sääntely, joten rekisterinpitäjän ja käsittelijän toiminta perustuu yleisen tietosuoja-asetuksen noudattamiseen. Keskeistä

on, että tietojen minimoinnista pidetään kiinni. Tärkeää on myös, että mahdollinen automaattinen rekisterinkilpien luku toteutetaan niin, että tietojen kerääminen on pisteittäistä eikä jatkuva. Väylävirastolla on tilaajaorganisaationa mahdollisuus asettaa käsittelylle ehtoja ja pyytää tietoja valvontaa varten.

Muut kuin inhimillisistä toimista johtuvat riskit (käsittelylaitteen, alustan tai tiedonsiirtolaitteen viat tai häiriöt; perinteiset käsittelyyn liittyvät riskit – tulipalo, tulva ja sähkökatko) ovat mahdollisia, mutta niiden ei arvioida olevan niin merkittäviä, että ne vaatisivat erityisiä toimenpiteitä tavanomaisten jatkuvuus- ja varautumistoimenpiteiden lisäksi.

Suurin riski henkilötietojen suojalle arvioidaan tulevan mahdollisesta automaattisesta rekisterinkilpien tunnistamisesta. Tärkeää olisi toteuttaa järjestelmä niin, että kyse ei ole jatkuvasta seurannasta, vaan seurannasta tietyissä solmukohtissa. Rekisterinkilpien automaattinen tunnistus on jo esimerkiksi käytössä poliisin liikennevalvonnassa ja eräissä yksityisissä pysäköintihalleissa. Teknologia on siten jo olemassa ja sen käytöstä on kokemuksia. Tästä huolimatta järjestelmän toimintaa tulisi seurata säännöllisesti ja korjata mahdolliset puutteet.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Uusilla säännöksillä selkeytettäisiin ennakkovarauspalvelun järjestämistä ja rekisterinpitäjää. Selkeyttäminen on tarpeen, koska järjestelmän tuottaa ja sitä ylläpitää liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelujen tarjoaja ja sitä käyttävät Tulli ja Rajavartiolaitos. Säännöstä ei tulisi lukea vastakohtaispäättelmään kannustavana tietojen käsittelyssä eli kaikki tietojenkäsittely ei tarvitse erityislakia, jos yleislainsäädäntö riittää.

Nyt ehdotetun sääntelyn ohella toinen vaihtoehto on, että palvelu rakennettaisiin olemassa olevan sääntelyn varaan. Tällöin noudatettaisiin liikenteen hallinnan ja ohjauksen yhtiöittämisen yhteydessä hyväksyttyä periaatetta, että jokaisesta liikenteen ohjauksen- ja hallinnan tehtävästä ei tarvitse säätää erikseen, vaan tehtävistä voidaan sopia liikenteen palveluista annetun lain nojalla palvelusopimuksella. Tällöin myös nojaututtaisiin tietosuojasäännöksissä asiaa koskeviin yleislakeihin ja noudatettaisiin periaatetta erityissääntelyn välttämisestä silloin, kun yleissääntely riittää. Jaksossa 2.2. kuvatulla tavalla tämä kuitenkin saattaisi vaatia yleissääntelyn laajentavaa tulkintaa.

Kolmantena vaihtoehtona olisi, että palvelu todettaisiin Tullin ja Rajavartiolaitoksen järjestelmäksi ja nämä vastaisivat sen järjestämisestä ja kustannuksista. Henkilötietojen käsittely perustuisi Tullia ja Rajavartiolaitosta koskevaan lainsäädäntöön. Tällöin rekisterinpito ja tietojen käsittely olisi yksinomaan näiden viranomaisten vastuulla. Tässä vaihtoehdossa Tullille ja Rajavartiolaitokselle tulisi kuitenkin pysyviä liikenteenohjauksen tehtäviä, joita niillä ei tällä hetkellä ole. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan rajavartiomiehellä ja tullimiehellä on yksittäisissä tilanteissa oikeus ohjata liikennettä. On myös huomattava, että raskaan liikenteen pysäköintialue ei ole rajanylityspaikan aluetta. Lisäksi tässä vaihtoehdossa palvelu ei olisi osa liikenteen hallinnan kokonaisuutta ja liikenteen tilannekuva jäisi rajaliikenteen osalta vaillinaiseksi, vaikka toteutustapa edistäisikin välillisesti tulli- ja rajatarkastusten sujuvuuden kautta myös rajaliikenteen sujuvuutta ja liikenneturvallisuutta.

Neljäntenä vaihtoehtona oli laatia kattava sääntely ja antaa oma laki yhteisrekisterinpidosta. Koska ennakkovarauspalvelun tarkoituksena on huolehtia niin rajaliikenteen ohjauksesta ja hallinnasta kuin ajanvarauksesta tulli- ja rajatarkastukseen, säädettäisiin erillinen laki, jossa mää-

riteltäisiin Väyläviraston, Rajavartiolaitoksen ja Tullin toimivalta ennakkovarauspalvelun järjestämiseen ja ylläpitämiseen. Väylävirasto, Rajavartiolaitos ja Tulli järjestäisivät ennakkovarauspalvelua yhdessä ja tältä osin lakiin sisällytettäisiin sääntelyä tietosuojasetuksen 4 artiklan 7 kohdan ja 26 artiklan mukaisesta yhteisrekisterinpitäjyydestä ja siihen liittyvästä vastuunjaosta. Tämä olisi kuitenkin toisaalta muutos nykyisiin eri toimijoiden toimivaltuuksiin, yhteisrekisterinpitäjyys on käytännössä usein vaikea toteuttaa ja omaksuttu sääntelymalli olisi huomattavan raskas asiaan nähden.

Mikäli puolestaan ennakkovarauspalvelua ei otettaisi ollenkaan uudelleen käyttöön, se saattaisi aiheuttaa merkittävää haittaa elinkeinoelämän kuljetuksille, kun rajanylitykseen kuluva aikaa ei pystyttäisi ennakoimaan. Tässä vaihtoehdossa jonotusjärjestelmän toimivuus varmistettaisiin varaamalla jonotuspaikka paikanpäällä sähköisessä järjestelmässä tai fyysisillä liikenteenohjausvälineillä. Liikenteen säätely valo-ohjauksella on haastavaa ja käytännössä teknisesti askel taaksepäin. Tulevaisuuden järjestelmien kehittämisessä on myös hyvä ottaa huomioon tehtävien automatisoituminen. Vaalimaan pysäköintialuetta on parannettu ja laajennettu niin, että raskas liikenne mahtuu jonottamaan alueella, joten tienvarsilla tapahtuva jonottaminen ei todennäköisesti enää muodostaisi kyseisellä rajanylityspaikalla aiemman kaltaista ongelmaa.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Virossa on käytössä ajanvaraukseen perustuva rajaliikenteen ohjausjärjestelmä Viron ja Venäjän välisillä raja-aseilla. Siitä on säännelty kansallisessa rajalaissa (Riigipiiri seadus, State Borders Act) luvussa 2. Kesällä 2011 käyttöön otetun järjestelmän myötä jonot rajalla ovat hävinneet lähes kokonaan.

Viron rajaliikenteen ohjausjärjestelmän omistaa ja sitä operoi yksityinen palveluntarjoaja. Ohjausjärjestelmä ja rajatarkastuksen odotusalueet on kilpailutettu. Ohjausjärjestelmästä kerätyn tiedon omistaa Viron sisäministeriö, joka myös valvoo tiedon käyttöä. Järjestelmää käyttää operaattorin lisäksi Rajavartiolaitos. Rajavartiolaitoksen roolina on valvoa järjestelmän käyttöä rajanylityspaikoilla yhdessä operaattorin kanssa sekä määrittellä järjestelmän kulloinkin läpäisykyky yhdessä Tullin kanssa.

Virossa järjestelmän käyttö on maksullista rajanylittäjille ja järjestelmän kustannukset katetaan näillä maksuilla. Viron valtio ei ole osallistunut järjestelmän investointi-, kehittämis- eikä käyttökustannuksiin. Operaattori on sopimuksessa velvoitettu käyttämään tietty määrä rahaa järjestelmän kehittämiseen vuosittain.

6 Lausuntopalaute

Hallituksen esitysluonnos oli lausuntopalvelu.fi -sivustolla avoimessa lausuntoprosessissa x.x.2021–x.x.2021 välisenä aikana.

Lausunnon antoivat:

7 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1.7.2021.

8 Toimeenpano ja seuranta

Ennakkovarauspalvelun tarjoaja raportoi vuosittain palvelun toiminnasta Väylävirastolle, joka puolestaan huomioi asian toimintakertomuksessaan. Tarvittaessa palvelua kehitetään ja uudistetaan rajaliikenteen sujumisen turvaamiseksi

9 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Viranomaisten toimivaltuudet

Perustuslakivaliokunta on viranomaisten toimivaltuuksia koskevaa sääntelyä arvioidessaan pitänyt arvion lähtökohtana myös sitä, että viranomaisen toimivaltuuksien sääntely on merkityksellistä perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen kannalta (PeVL 51/2006 vp, s. 2/I). Julkisen vallan käytön tulee momentin mukaan perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lähtökohtana on, että julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74/II). Kun viranomaiselle annetaan uusia tehtäviä, niiden tulisi sopia tälle viranomaiselle. Perustuslakivaliokunta on huomauttanut, että päätöksentekotoimivallan osoittaminen yleensä asiantuntijaviranomaisena toimivalle viranomaiselle sopii tälle varsin huonosti (PeVL 32/2020 vp., s. 5). Lailla säätämiseen kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta (PeVL 10/2016 vp, s. 2). Valiokunnan mukaan myös sääntelyn selkeyteen on syytä kiinnittää erityistä huomiota perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa (ks. myös PeVL 45/2016 vp, s. 3, PeVL 41/2006 vp, s. 4/II).

Lakiehdotus ei sisällä muutoksia viranomaisten toimivaltuuksiin, eikä sen perusteella annettaisi viranomaiselle uusia tehtäviä. Lakiehdotuksen tavoitteena on sitä vastoin selkeyttää nykytilannetta, sillä rajanylityspaikoilla on useita toimijoita ja viranomaistehtäviä. Tehtävän voidaan luonteensa vuoksi katsoa sopivan liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajalle.

Julkisen hallintotehtävän siirtäminen

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla ja vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Perustuslain 124 §:n sanamuodolla korostetaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti (HE 1/1998 vp, s. 179/I). Säännöksen tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle (PeVM 10/1998 vp, s. 35/II, HE 1/1998 vp, s. 178/II).

Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa vain viranomaisille. Merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä pidetään esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179/II, ks. esim. PeVL 62/2010 vp, s. 6/I ja PeVL 28/2001 vp, s. 5/II).

Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistamisen kannalta on perustuslakivaliokunnan käytännössä tarkasteltu kysymyksiä hallinnon yleislakien soveltamisesta, virkavastuusta, sääntelyn yleisestä tarkkuudesta ja muusta asianmukaisuudesta, hallintotehtävää hoitavien henkilöiden sopivuudesta ja pätevyydestä sekä toiminnan valvonnasta (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 49—50 ja siinä mainitut lausunnot).

Yksityiselle siirretyn julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämiseen (subdelegointiin) on perustuslakivaliokunnan käytännössä suhtauduttu lähtökohtaisesti kielteisesti. Ehdotonta kieltoa tällaiselle siirtämiselle ei kuitenkaan ole ollut osoitettavissa tilanteissa, joissa on kyse teknisluonteisesta tehtävästä ja joissa alihankkijaan kohdistuvat samat laatuvaatimukset ja vastaava valvonta kuin alkuperäiseen palveluntuottajaan (PeVL 6/2013 vp, s. 4).

Liikenneviraston vastuulla ollut meri-, tie- ja rautatieliikenteen ohjaustoiminta sekä näihin keskeisesti liittyvät suunnittelu-, tuki- ja hankintatoiminta sekä tietojärjestelmät ja -infrastruktuuri on yhtiötetty virastosta valtion osakeyhtiöksi Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden muuttamisesta osakeyhtiöksi annetulla lailla (574/2018). Vuoden 2019 alusta alkaen valtion täysin omistama erityistehtävayhtiö on tarjonnut erityistehtävänsä mukaisia yhteiskunnan ja elinkeinoelämän toiminnan sekä kuljetusten turvallisuuden ja sujuvuuden kannalta välttämättömiä liikenteen hallinnan ja ohjauksen palveluja suoraan tai välillisesti toisille yrityksille sekä julkisille toimijoille ja toimivaltaisille viranomaisille. Yhtiöittämisen yhteydessä lähtökohdana oli, että viranomaisen aiemmin hoitamien tehtävien siirrossa on kyse julkisten hallintotehtävien siirrosta ja asiaa tuli arvioida perustuslain 124 §:n kannalta.

Perustuslakivaliokunta on tuolloin arvioinut Liikenneviraston palvelutehtävien siirron perustuslainmukaisuutta (HE 34/2018 vp; PeVL 16/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan perustuslain 124 §:n osalta todennut perustuslain lähtökohdana olevan, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Koska etenkin julkisten palvelutehtävien hoitaminen on kuitenkin voitava järjestää joustavasti eikä tällaisten tehtävien antamisesta ole sääntelyntavoitteiden kannalta tarpeen edellyttää säädettäväksi yksityiskohtaisesti lailla, voidaan hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säätää tai päättää myös lain nojalla. Tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan on tällöinkin perustuttava lakiin (HE 1/1998 vp, s. 179/I). Perustuslakivaliokunta on todennut, että julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle myös lain nojalla tehtävällä sopimuksella (PeVL 11/2004 vp, s. 2/I, PeVL 11/2002 vp s. 5/I). Valiokunnalla ei ole ollut huomautettavaa kyseisessä sääntely-yhteydessä omaksuttuun perusratkaisuun tehtävien siirtämisestä yhtiön hoidettavaksi.

Nyt on kyse samaan kokonaisuuteen kuuluvista tehtävistä, joita perustuslakivaliokunta on arvioinut edellä mainitussa lausunnossaan. Perustuslakivaliokunta on siinä hyväksynyt periaatteen, että tehtävien siirtämisestä yhtiölle ei säädetä välittömästi laissa, vaan tehtäviä siirretään lain nojalla sopimusperusteisesti. Tässä esityksessä ennakkovarauspalvelusta ehdotetaan kuitenkin säädettäväksi erikseen, koska kyse on henkilötietojen käsittelystä ja siihen liittyvien vastuiden tarkentamisesta ja selkeyttämisestä.

Liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelujen tehtäväkokonaisuutta on arvioitu Liikenneviraston palvelutehtävien yhtiöittämisen yhteydessä julkisen hallintotehtävän siirron tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta. Tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen täyttymistä tulee kuitenkin arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen (PeVL 44/2016 vp, s. 5). Ennakkovarauspalvelu edistää kuljetusten turvallisuutta ja sujuvuutta osana liikenteen ohjaus- ja hallintapalveluita. Palvelun kehittämässä on oleellista digitalisaation ja automaation hyödyntäminen ja lisääminen. Resursien tehokkaan käyttämisen ja osaamisen näkökulmasta on tarkoituksenmukaista mahdollistaa myös tämän palvelun siirtäminen muulle kuin viranomaiselle.

Tehtävässä ei siirry merkittävää julkisen vallan käyttöä. Tieliikenteen ohjauksessa ja hallinnassa on pitkälti kyse teknisluonteisista operatiivisista toimenpiteistä liikenteen sujuvuuden varmistamiseksi. Ennakkovarauspalvelussa on kyse samankaltaisesta palvelusta kuin muussakin liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelussa. Se ei sisällä varsinaista julkisen vallan käyttöä, jona on

pidetty muun muassa hallintopäätösten tekemistä ja yksityisiin kohdistuvien käskyjen tai kieltojen antamista. Ajanvaraus palvelussa ei esimerkiksi synnytä oikeutta päästä tulli- ja rajatarkastukseen tietynä aikana. Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisen kannalta merkityksellistä olisi liikenteen palveluista annetun lain 138 §:n mukaisilla tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalveluiden tarjoajaan kohdistuvilla vaatimuksilla. Vaatimukset kohdistuvat erityisesti tarjoajan luotettavuuteen, toimintaedellytyksiin sekä henkilöstön osamiseen. Ehdotetulla muutoksella lain 137 a §:n 4 momentin mukaan ennakkovarauspalvelun palveluntarjoajan henkilöstöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan kyseisessä pykälässä tarkoitettuja tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa. Momentissa vastaavat vaatimukset ulotetaan koskemaan myös palvelun toteuttajaa esimerkiksi silloin, kun tietojärjestelmän toteutus hankitaan kilpailutamalla.

Lakiin ei ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä yleensä sisällyttää viittausta hallinnon yleislakeihin, sillä hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä PeVL 50/2017 vp, s. 3 ja PeVL 42/2005 vp, s. 3).

Henkilötietojen suoja

Esitys on merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Ehdotettu sääntely on merkityksellistä myös EU:n perusoikeuskirjan kannalta. EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvataan yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa jokaisen oikeus henkilötietojensa suojaan.

Perustuslakivaliokunnalla on verrattain runsaasti lausuntokäytäntöä henkilötietojen suojasta (ks. tuoreesta lausuntokäytännöstä kokoavasti esim. PeVL 4/2021 vp, s. 2–4 viittauksineen). Lähtökohtaisesti henkilötietojen sääntely tulee perustua yleiseen tietosuoja-asetukseen ja sitä täydentävään kansalliseen yleissääntelyyn (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4–5), ja kansallisen sääntelyn liikkumavara on perusteltava (PeVL 1/2018 vp). Kansallisen sääntelyn tarve lähinnä korostuu yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisten erityisten henkilötietoryhmien sekä kansallisesti valtiotähtoisesti arkaluonteisiksi katsottavien tietojen osalta ((PeVL 15/2018 vp). Sääntelytarpeen arvioinnissa on otettava huomioon riskiperusteisuus (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 5) ja perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (ks. PeVL 42/2016 vp, s. 2–3 ja siinä viitatu lausunnot).

Lakiehdotus rakentuu sille lähtökohdalle, että henkilötietojen suoja turvataan pääasiassa yleisen tietosuoja-asetuksen kautta. Vain välttämätön kansallinen sääntely annettaisiin eli säädettäisiin käsittelyperusteesta, tarpeellista suojatoimista rekisterikilpien automaattisessa tunnistamisessa ja tietojen luovuttamisesta. Kansallisen liikkumavaran käyttö on perusteltu säännöskohtaisissa perusteluissa. Henkilötietoja olisi ylipäänsä käsiteltävä, sillä rajanylitysliikenteen sujuvoittamisen vuoksi yksilöidään ajoneuvotietoja ja kerätään kuljettajan yhteystiedot, jotta ajoneuvo voidaan kutsua oikeassa järjestyksessä tullaukseen. Kyse ei olisi erityisistä henkilötietoryhmistä eikä arkaluonteisista henkilötiedoista. Tiedot liittyisivät kuljettajan työhön, joten niiden käsittely ei myöskään muulla tavoin suhteettomasti puutu rekisteröidyn yksityiselämän suojaan. Tietoja säilytettäisiin vain väliaikaisesti. Tiedot poistettaisiin, kun ajoneuvo on poistunut Suomen raja-asemalta. Jaksossa 4.2. kuvatulla tavalla rekisterinkilpien automaattisen tunnistuksen käyttäminen olisi perusteltua, sillä käsittelyn hyödyt arvioidaan ylittävän sen riskit rekisteröidylle.

Tiedot olisi luovutettava Tullille ja Rajavartiolaitokselle, sillä ne tarvitsevat tiedot kuljettajien kutsumiseksi tulli- ja rajatarkastukseen. Palvelu liittyy etenkin tulliselvitykseen ja rajatarkastukseen. Palvelu tukisi Tullin ja Rajavartiolaitoksen tehtäviä ja prosesseja sekä rajatarkastuksen

suorittamista. Tullin olisi mahdollista käyttää palvelun henkilötietoja tullitoimenpiteitä ja rajatarkastusta varten. Tullitoimenpiteillä tarkoitettaisiin tullilain (304/2016) 2 §:n 1 momentin mukaisesti kaikkia Tullin tehtäviin kuuluvia virkatoimia tullirikosten esitutkintaa ja rajatarkastusta lukuun ottamatta. Henkilötietojen käsittelystä Tullissa ja Rajavartiolaitoksessa on annettu omat säädöksensä, joiden kautta henkilötietojen suoja osaltaan toteutuu.

Esityksen perusoikeusliitännäiset ehdotukset ovat täsmällisiä, ajallisesti rajattuja, ja perustelussa suhteessa suojeltaviin oikeushyviin nähden. Ehdotettu sääntely on rajattu vain siihen laajuuteen, joka on katsottava sen taustalla olevien tavoitteiden kannalta välttämättömäksi ja oikeasuhtaiseksi. Ehdotuksilla ei puututa perustuslaissa turvattujen oikeuksien ydinalueelle.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään liikenteen palveluista annettuun lakiin (320/2017) uusi 137 a § seuraavasti:

137 a §

Tavaraliikenteen ohjaus- ja hallinta Suomen ja Venäjän välisillä maantieraja-asemilla

Tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoaja voi tarjota 137 §:n mukaista liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelua Suomen ja Venäjän välisille maantieraja-asemille saapuvan tavaraliikenteen ja sen tullitoimenpiteiden ja rajatarkastuksen sujuvuuden varmistamiseksi. Tarjotessaan näitä palveluja palveluntarjoaja voi rekisterinpitäjänä käsitellä asiaan liittyviä henkilötietoja.

Tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoaja voi käyttää järjestelmää, joka tunnistaa ajoneuvon rekisteritunnuksen automaattisesti. Automaattista tunnistusta saa tehdä vain rajanylityspaikalla. Tietojärjestelmään talletetut henkilötiedot on poistettava ajoneuvon poistuttua rajanylityspaikalta.

Tietojärjestelmään talletetut tiedot on luovutettava maksutta Tullille ja Rajavartiolaitokselle rajapinnan kautta tai muutoin sähköisesti. Niiden on poistettava henkilötiedot ajoneuvon poistuttua rajanylityspaikalta, ellei henkilötietojen käsittelyä ole tarvetta jatkaa muun lainsäädännön perusteella. Avoimen rajapinnan kautta luovutettavista tiedoista säädetään jäljempänä 146 §:ssä ja salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta jäljempänä 147 §:ssä.

Palvelun tarjoajan tai sen toteuttajan palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tässä pykälässä tarkoitettuja tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Sanna Marin

Liikenne- ja viestintäministeri Timo Harakka