13.11.2017

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan liikennejaosto
kaisa.iso-sipila@eduskunta.fi

9.11.2017 päivätty asiantuntijalausuntopyyntö hallituksen esityksestä laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamiseksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 145/2017 vp)

HELSINGIN SEUDUN LIIKENTEEN LAUSUNTO

Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä (HSL) kiittää lausuntopyynnöstä ja antaa seuraavan lausunnon:

HSL:n esittely

HSL on kuntayhtymä, jonka jäseniä ovat Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen, Kerava, Kirkkonummi ja Sipoo. Vuoden 2018 alussa myös Tuusula ja Siuntio liittyvät kuntayhtymään. HSL tehtäviä ovat:

- Suunnitella ja järjestää toimialueensa joukkoliikenne ja edistää sen toimintaedellytyksiä
- Hankkia bussi-, raitiovaunu-, metro-, lautta- ja lähijunaliikennepalvelut
- Vastata Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnitelman laatimisesta (HLJ)
- Hyväksyä joukkoliikenteen taksa- ja lippujärjestelmän sekä lippujen hinnat
- Vastata joukkoliikenteen markkinoinnista ja matkustajainformaatiosta
- Järjestää lippujen myynti ja vastata matkalippujen tarkastuksesta

Yleishuomioita ehdotuksen sisällöstä

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

Lain vaikutuksia, mukaan lukien eri toimijoille aiheutuvat kustannukset, ei kuitenkaan ole selvitetty kunnolla. Lain hyödyt on perusteltu kevyesti ja esitetty ylimalkaisesti. Esiin on tuotu lähinnä sitä näkökulmaa, että lakiehdotus saattaa synnyttää uutta liiketoimintaa. Liikennejärjestelmän näkökulma jää puutteelliseksi.

13.11.2017

Ns. puolesta-asiointi (lain III osan 2 luvun 2 a §)

HSL vastustaa ns. puolesta-asiointia pakottavana lainsäädäntönä. Puolesta-asioinnin tulisi perustua osapuolten tekemiin, vapaaehtoisiin sopimuksiin.

Kunnat ja niiden joukkoliikenneviranomaiset tekevät jo nyt yhteistyötä alan toimijoiden kanssa lippu- ja maksujärjestelmiin ja muuhun matkaketju- ja palveluyhteistyöhön liittyen ja myös kehitystyöhön panostetaan paljon. Tämän tulee jatkossakin tapahtua sopimuspohjaisesti sopimusosapuolia hyödyttäviä ratkaisuja hakien, jolloin roolit ja vastuut ovat selkeät. Ei tule luoda pakottavaa lainsäädäntöä, kuten nyt ehdotetaan. Se johtaa resurssien käytön kannalta epätarkoituksenmukaisiin, kalliisiin ja hyötyihin nähden kustannustehottomiin ratkaisuihin.

Joukkoliikenneviranomaisille tulee jäädä mahdollisuus sopia ehdoista, joilla se avaa palvelun tarjoajalle pääsyn järjestelmiinsä. Joukkoliikenneviranomaiselle tulee myös jäädä mahdollisuus periä palvelun tarjoajalta maksua vastineeksi pääsystä järjestelmiinsä, jotta puolesta-asioinnin joukkoliikenneviranomaiselle aiheuttamat kustannukset saadaan katettua. Joukkoliikennetoimijoiden tulee myös pystyä turvaamaan tulon saanti omasta osuudestaan matkaketjussa. Ilman tätä mahdollisuutta on riski joukkoliikenteen rahoituspohjan kestävyyden heikentymiselle.

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

Suomen joukkoliikennematkoista suurin osa tehdään kaupunkiseuduilla, joissa kaupungit subventoivat joukkoliikenneviranomaisten järjestämää ja kilpailuttamaa joukkoliikennettä siksi, että joukkoliikenne on olennainen osa kaupunkiseudun päivittäistä toimivuutta ja maankäytön ja asuntotuotannon kehittämistä. HSL:n alueella verovaroilla tuettuihin lippuihin ovat oikeutettuja vain ao. kuntien asukkaat. Nyt ehdotetun puolesta-asioinnin haasteena tältä kannalta on kausituotteiden tai muiden kuntien vahvasti subventoimien lippujen liittäminen avoimen rajapinnan alaisuuteen sekä puolesta-asioimisen piiriin. Tämä ei saa aiheuttaa tilannetta, jossa julkinen rahoitus valuu markkinaehtoisille toimijoille. Tämä olisi EU:n perussopimuksen kilpailusääntöjen, valtion tukea koskevien säännösten tai ns. PSA-asetuksen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 1370/2007 rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista) vastaista. Mahdollista ristiriitaan näiden EU-säännösten kanssa ei ole arvoitu hallituksen esityksessä.

Puolesta-asioinnin ulottaminen tuettuihin kausilipputuotteisiin edellyttää vahvaa tunnistautumista. Vahvan tunnistautumisen sisältävän yhteyden

rakentaminen palvelun tarjoajan ja joukkoliikenneviranomaisen järjestelmän välille aiheuttaa merkittäviä kustannuksia ja työtä joukkoliikenneviranomaisille. Kustannukset eivät voi jäädä kokonaan joukkoliikenneviranomaisen kannettaviksi.

Puolesta-asiointi ja valtuuttaminen on prosessi, joka on kansallisella tasolla yhteiskäyttöinen viranomaispalvelu. Asioinnin valtuuttamisen prosessi on lisäksi monivaiheinen ja HSL:n näkemyksen mukaan ainoa järkevä tapa on, että sitä hoitaa keskitetty taho, kuten VRK:n Suomi.fi palvelu, josta palvelua tarjoavat tahot voivat käydä tarkastamassa yksityishenkilön antaman valtuutuksen eri palveluihin. Puolesta-asioinnin prosessin rakentaminen kunkin viranomaisen toimesta erikseen on tehotonta julkisten varojen käyttöä.

Kausilipputuotteet voidaan kuitenkin tuoda avoimeen rajapintaan myös ilman puolesta-asiointia, jos lippuihin ei liity henkilöön sidottua alennusperustetta, kuten kuntalaisuutta. Näin ollen puolesta-asiointia koskeva säädös ei ole tarpeellinen matkaketjujen luomista varten, eikä puolesta-asioinnista tulisi tehdä pakottavaa lainsäädäntöä.

Tietosuojaa ja vastuukysymyksiä tulee edelleen selvittää puolesta-asioinnissa. Etenkin tietosuojan osalta ehdotuksessa on edelleen puutteita.

Ehdotuksessa esitetään, että kolmas osapuoli (esim. matkojen yhdistelypalvelua tarjoava MaaS-toimija) voisi toimia joukkoliikenneviranomaisen asiakkaan "valtuuttamana". Nykyinen henkilötietolaki ei salli lainkaan asiamiehen käyttöä edes henkilötietolain mukaisen, tavanomaisen tarkastusoikeuden käyttämisessä. Myöskään EU:n yleinen tietosuoja-asetus ei tunne tällaista valtuutusta.

On myös epäselvää, missä roolissa eri toimijat toimivat puolesta-asioinnissa tietosuojan näkökulmasta: kuka on rekisterinpitäjä, onko joku tietojen käsittelijä? Tietosuojan kannalta on aivan olennaista tietää, missä roolissa toimijat ovat, koska etenkin EU:n yleinen tietosuoja-asetus asettaa rekisterinpitäjälle ja käsittelijälle tarkkoja velvoitteita.

Rekisterinpitäjän tulee huolehtia mm. rekisteriselosteiden laatimisesta ja varmistaa, että sillä on lakiin perustuva oikeus käsitellä ja luovuttaa tietoja. Henkilötietolaissa ja EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa on määritelty ne käsittelyperusteet, joiden perusteella rekisteripitäjä voi käsitellä rekisteröidyn henkilötietoja. Ehdotuksessa todetaan, että puolesta-asioinnissa henkilötietojen käsittelyperusteena olisi rekisteröidyn suostumus tai rekisteröidyn ja rekisteripitäjän välinen sopimus. Mikäli puolesta-asioinnissa henkilötietojen käsittely perustuisi rekisteröidyn suostumukseen tai rekisteröidyn ja rekisteripitäjän väliseen sopimukseen, EU:n tietosuoja-asetus asettaa näille käsittelyperusteille vaatimuksia, joiden toteuttamiseen ehdotuksessa ei ole otettu kantaa.

Rekisterinpitäjän on myös huolehdittava rekisteröityjen informoimisesta heidän henkilötietojensa käsittelystä sekä heidän oikeuksiensa toteutumisesta. Ehdotuksessa on todettu, että puolesta-asioinnissa ei olisi kyse EU:n tietosuoja-asetuksessa tarkoitetusta rekisteröidyn siirto-oikeudesta, mutta ehdotus ei sisällä tarkempia perusteluja tälle kannalle. Tämä ja puolesta-asioinnin teknisen toteutuksen kuvaus antavat sellaisen kuvan, että puolesta-asioinnissa olisi tosiasiallisesti kyse rekisteripitäjien välisestä henkilötietojen luovuttamisesta. Henkilötietojen luovutusperusteesta ehdotuksessa ei kuitenkaan mainita mitään. Mikäli puolesta-asioinnissa ei olisi kyse rekisterinpitäjien välisestä suhteesta, vaan rekisteripitäjän ja käsittelijän välisestä suhteesta, henkilötietolaki/tietosuoja-asetus velvoittaa rekisterinpitäjää sopimaan käsittelijän kanssa henkilötietojen käsittelystä. Tietosuoja-asetus asettaa vielä suhteellisen tarkkoja ehtoja sille, mitä tällaisen sopimuksen tulee sisältää (asetuksen 28 artiklan 3 kohta). Tietosuoja-asetus asettaa myös käsittelijälle omia velvoitteita.

Ehdotuksessa ei ole otettu kantaa EU:n tietosuoja-asetuksen artiklan 35 mukaiseen rekisterinpitäjän velvoitteeseen tehdä tietosuojaa koskeva vaikutustenarviointi silloin, kun suunnitellaan luonnollisen henkilön oikeuksien ja vapauksien kannalta korkean riskin henkilötietojen käsittelyä. Mikäli lailla halutaan säätää tällaisesta korkean riskin henkilötietojen käsittelystä, olisi toivottavaa, että valmistelutyö sisältäisi tietosuojan vaikutustenarvioinnin.

Nämä rekisterinpitäjän ja käsittelijän velvollisuudet on ohitettu lakiehdotuksessa. Pykälässä näytetään edellytettävän, että rajapinnan avaajan tulee antaa kenen tahansa toimijan käyttää rajapintaa, jos toimijalla on toimintaansa lupa, sertifikaatti tai se muulla vastaavalla tavalla täyttää etukäteen asetetut, vakiomuotoiset ehdot. Tämä on HSL:n näkemyksen mukaan vastoin henkilötietolain ja etenkin EU:n tietosuoja-asetuksen velvoitteita.

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

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

Kaikki nämä asiat edellyttävät sitä, että osapuolten kesken tulee sopia puolesta-asioinnin ehdoista. Tätä oikeutta sopimiseen ei tule lainsäädännöllä rajoittaa.

HSL
HRT

LAUSUNTO

9.11.2017

Lisätietoja antaa johtava lakimies Kaisa Mäkinen, kaisa.makinen@hsl.fi tai puh. (09) 4766 4076.

Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä (HSL)

Suvi Rihtniemi
Toimitusjohtaja

HSL Helsingin seudun liikenne · PL 100 · 00077 HSL · Puhelin (09) 4766 4444 · Faksi (09) 4766 4441 · hsl@hsl.fi · Y-2274586-3
HRT Helsingforsregionens trafik · PB 100 · 00077 HRT · Telefon (09) 4766 4444 · Fax (09) 4766 4441 · hsl@hsl.fi · FO-2274586-3

www.hsl.fi