Tieto-osasto / Tietoliiketoimintayksikkö
Kaivola

22.10.2018

Eduskunta
Liikenne- ja viestintävaliokunta

LiV@eduskunta.fi

Asiantuntijakuuleminen otsikkoasiassa 19.10.2018

Hallituksen esitys eduskunnalle yleissopimukseen tavaran kansainvälisessä tiekuljetuksessa käytettävästä rahtisopimuksesta tehdyn sähköistä rahtikirjaa koskevan lisäpöytäkirjan hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi sekä laiksi tiekuljetussopimuslain muuttamisesta (HE 156/2018 vp)

Liikenne- ja viestintäministeriö esittää kunnioittavasti seuraavan selvityksen.

Sähköisen rahtikirjan vaikutukset rajavalvontaviranomaisten toimintaan

Annettu hallituksen esitys ei vaikuta viranomaisten toimintaan, kuten kuulemisessa tuotiin esille. Sama on myös kirjattu hallituksen esityksen viranomaisvaikutuksia koskevaan jaksoon (s. 13–14). Tämä johtuu siitä, että ehdotettu sääntely on yksityisoikeudellista sääntelyä. Se koskee rahtikirjan muotoa sekä rahtisopimuksen osapuolten oikeuksia ja velvollisuuksia.

Esityksellä saatettaisiin voimaan sähköistä rahtikirjaa koskeva lisäpöytäkirja yleissopimukseen tavaran kansainvälisessä tiekuljetuksessa käytettävästä rahtisopimuksesta. Voimaansaattaminen tehtäisiin muuttamalla tiekuljetussopimuslakia. Kun ehdotettu lakimuutos on tehty, rahtisopimuksen osapuolet voivat luottaa siihen, että sähköseillä rahtikirjalla on samat oikeusvaikutukset kuin paperisella rahtikirjalla. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että asiakirjan sähköinen muoto on yhtä todistusvoimainen osoitus solmitun rahtisopimuksen sisällöstä kuin paperinen muoto. Osapuolet voivat myös luottaa siihen, että esimerkiksi oikeus määrätä tavarasta ja vastuu kuljetuksessa aiheutuneesta vahingosta jakautuvat samalla tavalla tehtiin rahtikirja sitten paperisena tai sähköisenä.

Ehdotettu muutos on tärkeä tehdä, koska silloin epävarmuus sähköisen muodon oikeusvaikutuksista ei hidasta digitalisaatiota ja siitä saatavia tehokkuushyötyjä kuljetussopimuksen osapuolten välillä. Koska kuljetukset voivat olla huomattavan arvokkaita, sähköisiä asiakirjoja ei haluta käyttää, ellei ole riittävää oikeusvarmuutta niiden asemasta ja vaikutuksista.

Riskiperusteinen valvonta

Koska esitys ei koske viranomaisten toimintaa, viranomaiset jatkavat nykyisiä käytäntöjään niin asiakirjojen käsittelyn kuin valvonnan suhteen. Suomen rajalla valvontaa tekevät Rajavartiolaitos sekä Tulli. Rajavartiolaitos vastaa rajatarkastuksista rajanylityspaikoilla. Rajavartiolaitoksen tarkastus painottuu henkilöliikenteen tarkastamiseen. Tavaraliikenteen sujuvuudesta ja oikeellisuudesta vastaa lähtökohtaisesti Tulli.

Hallituksen esityksestä on normaalien valmistelukäytäntöjen mukaisesti pyydetty lausunto Rajavartiolaitokselta ja sisäministeriöltä sekä Tullilta ja valtiovarainministeriöltä. Ne eivät lausuneet riskiperusteisuudesta. Yleisesti voidaan kuitenkin todeta, että valvonta on viranomaisten operatiivista toimintaa. Ne toteuttavat valvontatehtäväänsä asiaa koskevien säädösten ja niihin perustuvien käytäntöjensä mukaisesti. Tarkastukseen valinta voi esimerkiksi perustua riskiarvioon, muihin havaintoihin tai viranomaisten väliseen tietojenvaihtoon.

Tietojenvaihtoon kiinnitetään huomiota myös nyt, kun määritellään sähköisten rahtikirjojen tietosisältöjä sekä järjestelmien kansainvälistä yhteentoimivuutta. Niitä pyritään työstämään niin, että riskiperusteinen valvonta on mahdollista kansainvälisissä maantiekuljetuksissa. Valvonnan kohdistaminen voisi esimerkiksi olla mahdollista ajoneuvon rekisteritunnusta käyttämällä ilman ajoneuvon pysäyttämistä.

Sähköisten kuljetusasiakirjojen käytön edistäminen viranomaisissa ja sen vaikutukset

Koska digitalisaation hyödyt saavutetaan täysimääräisesti vasta silloin, kun sähköisiä asiakirjoja käytetään koko kuljetusketjussa (mukaan lukien viranomaiset), on sähköisten asiakirjojen hyväksyttävyyttä viranomaisissa tärkeä edistää. Tämä tuodaan esille myös hallituksen esityksessä (s. 14): ”Viranomaisten tekemän valvonnan kannalta on oleellista, että tarvittavat asiakirjat ovat valvontatilanteessa käytettävissä. Toimivat kuljetusketjut edellyttävät laadukasta väyläverkkoa, mutta jatkossa tarvitaan fyysisen infrastruktuurin ohella entistä parempaa digitaalista infrastruktuuria.”

Tämä on kuitenkin annetusta esityksestä erillinen kysymys. Siksi sitä käsitellään ensi sijassa muissa yhteyksissä. Viranomaisten menettelyitä sähköisten asiakirjojen osalta koskee esimerkiksi toukokuussa annettu komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sähköisistä kuljetustiedoista (*eFTI-asetus*) (COM(2018) 279 final, 17.5.2018, U 51/2048 vp). Ehdotuksella pyritään tavaraliikenteen ja logistiikan tehokkuuden kasvattamiseen ja hallinnollisen taakan pienentämiseen. Ehdotuksen tavoitteena on, että jäsenmaiden viranomaiset hyväksyisivät sähköisen kuljetusinformaation kaikissa kuljetusketjun vaiheissa ja kaikissa liikennemuodoissa EU-alueella silloin, kun yrityksiltä vaaditaan tietoa toiminnan lainmukaisuuden todistamiseksi. Ehdotusta käsitellään hallituksen esityksen *Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö* -jaksossa (s. 6–7).

Hallituksen esityksessä sähköisten asiakirjojen käsittelyn vaikutusta rajavalvontaviranomaisiin on käsitelty seuraavasti (s. 13): ”Esityksellä ei arvioida olevan suoria vaikutuksia julkistalouteen, vaan niitä muodostuu välillisesti yritysvaikutusten kautta. Sähköisten rahtitietojen hyväksyminen valvontatarkoituksiin aiheuttaa kuitenkin jossain määrin viranomaisille hallinnollisia kustannuksia sekä kustannuksia viranomaisten tietojärjestelmien uusimiseen tai sopeuttamiseen sekä laitteiden uusimiseen, mutta kustannusten ei arvioida olevan merkittäviä (Commission staff Working document impact assessment accompanying the document proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on electronic freight transport information 17.5.2018). Kustannusten määrä riippuu esimerkiksi siitä, miten pääsy rahtitietoihin toteutetaan. Esimerkiksi rajapintojen kautta tapahtuva tietojen vaihto on kustannustehokasta. Komission asetusehdotuksen yhteydessä toteutetussa vaikutusarviossa kustannuksia arvioitiin Eucaris-järjestelmän pohjalta, jonka kustannukset vuodessa ovat Liikenteen turvallisuusvirasto Trafille noin 30 000 euroa. Komission ehdotukseen liittyen esimerkiksi poliisille tuleviksi kustannuksiksi arvioitiin karkeasti noin 100 000 euroa, maksimissaan muutamia satojatuhansia euroja. Rajavartiolaitoksen osalta kustannuksiksi arvioitiin hyvin alustavasti noin 50 000–70 000 euroa rajapintojen luomiseen.”

Keskeiset viranomaistahot ovat mukana valmistelemassa Suomen kantoja kyseessä olevaan unionin lainsäädäntöhankkeeseen. Liikenne- ja viestintävaliokunta antoi lausuntonsa U-kirjelmästä 25.9.2018 (LiVL 20/2018 vp).

Tuomas Kaivola
Neuvotteleva virkamies