

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi liikenteen palveluista annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi väliaikaisesti liikenteen palveluista annettua lakia. Laissa säädettäisiin alueellisesti rajatusta kokeilusta, jonka tarkoituksena on muodostaa tietovaranto tietyistä julkisesti tuetuista henkilökuljetuksista. Tietovarannon avulla olisi mahdollista kehittää henkilökuljetuksia todelliseen tietoon perustuen ja siten luoda paremmat edellytykset kuljetusten turvaamiselle myös jatkossa.

Kokeilun toteuttamiseksi Liikenne- ja viestintävirastolle esitetään tietojensaantioikeutta Kainuun, Keski-Pohjanmaan, Lapin ja Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueiden järjestämisvastuulla olevista sosiaalihuolto-, vammaispalvelu- ja terveydenhuoltolain mukaisista kuljetuksista. Tietojensaantioikeus koskisi myös niitä kokeilualueella tehtäviä kuljetuksia, jotka Kansaneläkelaitos korvaa sairausvakuutuslain perusteella. Kokeilu ei muuttaisi kuljetusten nykyistä järjestämistapaa ja -vastuita tai rahoitusta. Tietojen toimittamista varten säädettäisiin myös rajapintojen toteutusta koskevasta avustuksesta välityspalvelun tarjoajille.

Esitys liittyy pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan kirjattuun tavoitteeseen kehittää julkisesti järjestettyjä liikennepalveluita siten, että palvelujen järjestämiseen suunnatuista resursseista saadaan mahdollisimman suuri lisäarvo.

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2025 lisätalousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Esityksellä ei ole uuden määrärahan tarvetta, vaan kyseessä olisi tarvittavan rahoituksen siirtäminen momenttien välillä ja päätösosan muuttaminen.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2025 ja olemaan voimassa 30.6.2028 asti.

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	4
2.1 Lainsäädäntö	4
2.2 Käytäntö	9
3 Tavoitteet	11
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	11
4.1 Keskeiset ehdotukset	11
4.2 Pääasialliset vaikutukset	12
4.2.1 Vaikutustenarvioinnin yhteenveto	12
4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan	13
4.2.3 Julkistaloudelliset vaikutukset	14
4.2.4 Vaikutukset yrityksiin	14
4.2.5 Tietosuojavaikutukset	15
4.2.6 Tiedonhallinnan muutosvaikutusten arviointi	20
4.2.7 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin	21
4.2.8 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset	22
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	23
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	23
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	24
6 Lausuntopalaute	24
7 Säännöskohtaiset perustelut	31
8 Voimaantulo	36
9 Toimeenpano ja seuranta	36
10 Suhde talousarvioesitykseen	37
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	37
11.1 Yhdenvertaisuus	37
11.2 Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja	39
12.3 Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle	43
12.4 Säätämisyjärjestys	45
LAKIEHDOTUS	46
Laki liikenteen palveluista annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta	46

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Esityksen valmisteluun on johtanut tarve kehittää julkisesti tuettuja henkilökuljetuksia. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan on kirjattu tavoite kehittää julkisesti tuettuja liikennepalveluja siten, että palvelujen järjestämiseen suunnatuista resursseista saadaan mahdollisimman suuri lisäarvo. Esityksellä edistetään tätä hallitusohjelman tavoitetta.

Julkinen sektori käyttää vuosittain yli miljardi euroa julkisen henkilöliikenteen tukemiseen. Liikennepalvelujen tarve ja siten niihin liittyvät kustannukset kasvavat koko ajan. Palvelujen turvaaminen jatkossakin edellyttää järjestämistapojen kehittämistä. Tämä puolestaan edellyttää ensimmäiseksi nykyistä kattavampaa tietopohjaa julkisesti tuetuista kuljetuksista eli parempaa kuvaa niiden tosiasiallisesta kysynnästä ja tarjonnasta, koska näitä tietoja ei toistaiseksi ole saatavilla kootusti.

Kattavamman tietopohjan avulla olisi mahdollista kehittää julkisesti tuettuja kuljetuksia ja laskea erilaisten kehittämismallien säästöpotentiaali todelliseen tietoon perustuen. Tietopohjan avulla on mahdollista esimerkiksi arvioida potentiaalia kuljetusten yhdistämiseksi sekä mahdollisuuksia kutsu- ja joukkoliikenteen parempaan hyödyntämiseen.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä. Valmistelussa on tehty yhteistyötä sosiaali- ja terveysministeriön, Kansaneläkelaitoksen, Liikenne- ja viestintäviraston, Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy:n sekä Tervia Logistiikka Oy:n kanssa. Liikenne- ja viestintäministeriö on asettanut hankkeelle edellä mainituista tahoista koostuvan ohjausryhmän, jonka toimikausi on 20.6.2024–31.3.2028 ja jonka tehtävä on tukea lainsäädännön ja sen toimeenpanon edellyttämien toimien valmistelua. Lisäksi valmistelun aikana on kuultu Kelan kanssa sopimuksen tehneitä välityskeskustoja, jotka välittävät kuljetuksia nyt ehdotettavalla kokeilualueella.

Kokeilualueeksi on valikoitunut Pohjois-Suomen yhteistyöalue, jossa tehdään jo nykyisin yhteistyötä hyvinvointialueiden välillä. Alue kattaa sekä maaseutu- että kaupunkimaisia alueita, mikä mahdollistaa kokemusten ja tiedon saamisen erityyppisistä alueista. Lisäksi ehdotetulla alueella Kelan korvaamat matkat ovat pisimmät ja asiakaskohtainen korvaus suurin, jolloin todellisen säästöpotentiaalinkin laskemisen ennakoidaan olevan mahdollista.

Luonnos hallituksen esityksestä on ollut lausuntopalvelu.fi -sivustolla avoimella lausuntokierroksella 16.12.2024–5.2.2025. Lausuntoja pyydettiin edellä mainitussa ohjausryhmässä olevien tahojen lisäksi muilta keskeisiltä sidosryhmiltä, kuten eri viranomaisilta ja henkilökuljetuksiin liittyviltä järjestöiltä ja palveluntarjoajilta. Lausuntoja annettiin yhteensä 27 kappaletta ja niistä on laadittu lausuntotiivistelmä. Hallituksen esitysluonnos on käsitelty myös yritystukineuvottelukunnassa. Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat saatavissa suomeksi osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=LVM017:00/2024>.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Lainsäädäntö

Liikennepalvelulaki

Liikennepalveluiden tarjoamista koskevat keskeiset säännökset on Suomessa koottu liikenteen palveluista annettuun lakiin (320/2017, jäljempänä *liikennepalvelulaki*). Siinä säädetään muun muassa henkilö-, tavar- ja taksiliikennelupien myöntämisestä, henkilöliikennepalvelun tarjoajan tiedonantovelvollisuudesta, tietojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuudesta, liikennepalveluiden julkisesta tuesta sekä liikenteen tietovarannoista. Lain 154 § asettaa liikkumispalvelun tarjoajalle velvoitteen huolehtia siitä, että liikkumispalvelua koskevat olennaiset ajantasaiset tiedot ovat kaikkien saatavissa tietojärjestelmään luodun yhteyden kautta vakiotietomuodossa. Pykälässä tarkoitettut olennaiset tiedot sisältävät ainakin reitti-, pysäkki-, aikataulu-, hinta- ja saatavuustiedot sekä esteettömyystiedot. Olennaisista tiedoista on tarkemmin säädetty liikkumispalvelua koskevista olennaisista tiedoista annetussa valtioneuvoston asetuksessa (643/2017).

Liikennepalvelulain 154 §:n sääntely liittyy Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2010/40/EU täydentämisestä EU:n laajuisten multimodaalisten matkatietopalvelujen tarjoamisen osalta annettuun komission delegoituun asetukseen (EU) 2017/1926, joka velvoittaa liikkumispalveluiden tietojen avaamiseen. Asetuksen 3 artikla velvoittaa jäsenvaltion perustamaan kansallisen yhteyspisteen, josta datan käyttäjät saavat vähintään asetuksen kohteena olevaa dataa, jota liikenneviranomaiset, liikenteenharjoittajat, infrastruktuurin haltijat sekä kysyntäohjauksisten liikennepalvelujen tarjoajat antavat.

Liikennepalvelulaissa säädetään lisäksi useista Liikenne- ja viestintäviraston viranomaistehtävistä. Tässä esityksessä ehdotetut kerättävät tiedot eivät sisälly valtioneuvoston asetuksen (643/2017) tietolajeihin. Liikenne- ja viestintävirasto vastaa 154 §:n mukaisesti myös liikkumispalvelua koskevien olennaisten tietojen tietopalvelusta. Liikenne- ja viestintävirasto voi hankkia tietopalvelun sekä siihen liittyvät välittömät tuottamis-, ylläpito- ja kehittämistehtävät Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy:ltä.

Lisäksi lain 179 §:n mukaan Liikenne- ja viestintävirasto seuraa liikkumispalveluiden kysyntää ja tarjontaa ja sovittaa yhteen liikkumispalveluiden kehittämistä. Tätä tehtävää hoitaakseen virasto kerää palvelujen tarjontaa ja toteutunutta kysyntää koskevat tiedot alueellisesti ja ajallisesti luokiteltuna. Liikenne- ja viestintävirasto myös arvioi liikennejärjestelmän tilaa ja toimivuutta sekä lain vaikutuksia ja raportoi niistä säännöllisesti. Liikenne- ja viestintäviraston tehtävänä on käytännössä tällä hetkellä valvoa, että henkilöliikenteen liikkumispalvelujen olennaisia tietoja tuotetaan rajapintaan vapaasti käytettäväksi.

Liikenne- ja viestintävirasto seuraa myös taksiliikenteen palvelujen yleistä hintakehitystä eri alueilla liikennepalvelulain 152 §:n mukaisesti. Henkilöliikennettä harjoittavalla luvanhaltijalla ja välityspalvelun tarjoajalla on velvollisuus liikesalaisuuden estämättä toimittaa määräajoin tarjoamiensa tai välittämiensä taksipalvelujen toteutuneita hintoja koskevat tiedot Liikenne- ja viestintävirastolle. Virasto on 15.11.2021 antanut liikennepalvelulain 152 §:n ja 179 §:n nojalla henkilöliikenteen palvelujen kysyntä- ja tarjontatietojen ja taksiliikenteen palvelujen

hintatietojen ilmoittamisesta tarkemman määräyksen¹, joka ei kuitenkaan kata tässä ehdotuksessa kerättäväksi esitettäviä tietoja.

Liikennepalvelulain 29 luvussa (233–235 §) säädetään Liikenne- ja viestintäviraston velvollisuudesta tuottaa tietoa liikennemarkkinoista ja siihen liittyvistä tiedonsaanti- ja luovutusoikeuksista. Lain 233 §:n mukaan virasto on velvollinen ylläpitämään tietoja muun muassa liikennemarkkinoiden ja liikkumispalveluiden tarjonnasta ja kysynnästä sekä niiden kehityksestä. Lisäksi pykälässä mainitaan esimerkiksi tiedon kerääminen eri liikennemuotojen liikennemääristä ja muista tunnusluvuista. Liikennepalvelulain 234 § velvoittaa viraston avaamaan keräämänsä tiedot ja niiden perusteella tehdyt tutkimukset ja tilastot henkilötietojen suoja huomioiden.

Liikennepalvelulain nykyiset tietojen saataville asettamista tai toimittamista koskevat säännökset eivät kuitenkaan sisällä velvoitetta toimittaa ajantasaista ja kattavaa tietoa kaikista julkisesti tuetuista henkilökuljetuksista. Velvoitteiden kohteena on joko sellainen taho, jolla ei ole hallussa kokonaiskuvan muodostamiseksi tarvittavia tietoja, tai sitten velvoite ei ole luonteeltaan niin laaja, että se kattaisi tarvittavat tiedot. Tällä hetkellä liikennepalvelulakiin tai muuhunkaan liikenteen alan sääntelyyn ei siten sisälly velvoitetta toimittaa tietoja kaikista yhteiskunnan korvaamista kuljetuksista, vaan tiedot sijaitsevat hajallaan eri viranomaisilla tai kuljetuspalvelun tarjoajilla. Nyt toteutettavaksi esitetyssä kokeilussa kerätään yksityiskohtaisempaa ja matkustajakohtaista tietoa kuljetusten hyödyntämisen, kuljetusvirtojen ajallisen ja maantieteellisen toteutumisen, kuljetusten yhdisteltävyyden, kalustotarpeiden, kapasiteetin käyttöasteen ja muiden vastaavien kysymysten arvioimiseksi järjestelmän kehittämistä varten.

Sairausvakuutuksesta korvattavat matkat

Sairausvakuutuksen matkakorvauksista säädetään sairausvakuutuslain (1224/2004) 4 luvussa. Lain mukaan vakuutetulla on oikeus saada sairauden hoitoon liittyvistä matkakustannuksista korvaus, jos matka on tehty valtion tai hyvinvointialueen terveydenhuollon toimintayksikköön. Yksityisestä terveydenhuollosta annetussa laissa tarkoitettuun terveydenhuollon toimintayksikköön tai ammatinharjoittajan luokse sairauden hoidon vuoksi tehdystä matkasta vakuutetulle aiheutuneet kustannukset korvataan vain, jos suoritettu tutkimus tai annettu hoito on sairausvakuutuslain mukaan korvattavaa. Lisäksi korvaus maksetaan sairauden hoitoon kuuluvien apuvälineiden hankkimiseen ja ylläpitämiseen liittyvistä vakuutetun itsensä apuvälineiden valmistus-, huolto- ja välityspaikkoihin tekemistä matkoista aiheutuneista kustannuksista.

Sairausvakuutuslain 19 luvussa säädetään tietojen saamisesta ja luovuttamisesta sairausvakuutuslain mukaisten etuuksien ja korvausten toimeenpanossa. Lain 19 luvun 1 §:ssä säädetään oikeudesta tietojen saamiseen. Pykälän 1 momentin mukaan Kansaneläkelaitoksella ja sairausvakuutuslain mukaisella muutoksenhakuelimellä on oikeus salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä saada käsiteltävänä olevan etuuden ratkaisemista varten välttämättömät tiedot valtion, hyvinvointialueen ja kunnan viranomaiselta sekä muulta julkisoikeudelliselta yhteisöltä, eläkkeiden tai muiden korvausten myöntäjiltä tai

¹ Henkilöliikenteen palvelujen kysyntä- ja tarjontatiedot ja taksiliikenteen palvelujen hintatiedot. TRAFICOM/420990/03.04.03.00/2020.

maksajilta, Potilasvakuutus- ja Liikennevakuutuskeskukselta sekä lääkevahinkovakuutuspoolilta, työnantajalta, työttömyyskassalta ja työpaikkakassalta.

Sen lisäksi Kansaneläkelaitoksella ja muutoksenhakuelimellä on pykälän 2 momentin mukaan oikeus saada pyynnöstä etuuden ratkaisemista varten lääkäriltä tai muulta terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (559/1994) tarkoitetulta ammattihenkilöltä sekä potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992) 2 §:n 4 kohdassa tarkoitetulta terveydenhuollon toimintayksiköltä tai kuljetuspalvelun tuottajalta, sosiaalipalvelun tuottajalta tai muulta hoitolaitokselta lausunto ja välttämättömät tiedot etuuden hakijan potilasasiakirjoista, kuntoutuksesta, terveydentilasta, hoidosta ja työkyvystä, jollei etuuden hakija itse toimita edellä mainittuja tietoja.

Pykälän 5 momentin mukaan Kansaneläkelaitoksella on oikeus salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä saada sairausvakuutuslain 20 luvun 5 §:ssä tarkoitettu sopimuksen perusteella matkojen yhdistelyä suorittavalta vakuutetun nimi ja henkilötunnus sekä sellaiset matkaa, matkustustapaa ja kuljetuspalvelujen tuottajaa koskevat tiedot, jotka ovat välttämättömiä tämän lain mukaan korvattavien matkojen välittämisestä aiheutuvan maksun suorittamista varten.

Sairausvakuutuslain 19 luvun 5 §:ssä säädetään tietojen luovuttamisesta. Pykälän 1 momentin 5 kohdan mukaan Kansaneläkelaitoksella on oikeus antaa salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä matkojen yhdistelypalvelua koskevan sopimuksen perusteella matkojen yhdistelyä suorittavalle henkilön etu- ja sukunimitiedot, tiedon siitä, onko henkilö työpaikkakassan jäsen ja onko hän vakuutettu; jos henkilö on vakuutettu, Kansaneläkelaitos voi lisäksi antaa sopimuksen perusteella matkojen yhdistelyä suorittavalle vakuutetun osoitteen, tiedon matkakustannusten vuotuisen omavastuuosuuden täyttymisestä sekä muut matkojen välityksessä välttämättömät vakuutetun tiedot. Liikennepalvelulain tai sairausvakuutuslain sääntely ei kuitenkaan mahdollista esimerkiksi nyt ehdotettavassa kokeilussa tarkoitettujen yksittäistä matkaa koskevien matkojen tietojen toimittamista Liikenne- ja viestintävirastolle.

Sosiaalihuoltoon ja vammaispalveluihin kuuluvat matkat

Sosiaalihuoltolaissa (1301/2014) säädetään liikkumista tukevista palveluista. Lain 23 §:n mukaan esteetön ja toimiva julkinen joukkoliikenne mukaan lukien kutsu- ja palveluliikenne on ensisijainen tapa järjestää kaikille soveltuva liikkuminen. Liikkumista tukevia palveluja järjestetään henkilöille, jotka eivät kykene itsenäisesti käyttämään julkisia liikennevälineitä sairauden, vamman tai muun vastaavanlaisen toimintakykyä alentavan syyn takia ja jotka tarvitsevat palvelua asioimisen tai muun jokapäiväiseen elämään kuuluvan tarpeen vuoksi. Liikkumisen tukea voidaan järjestää julkisten liikennevälineiden käytön ohjauksella ja ohjatulla harjoittelulla, saattajapalveluna, ryhmäkuljetuksina, korvaamalla taksilla, invataksilla tai muulla vastaavalla ajoneuvolla tapahtuvasta kuljetuksesta aiheutuvat kohtuulliset kustannukset tai muulla soveltuvalle tavalla tai näiden tapojen yhdistelmillä. Yksilöllisiä kuljetuspalveluja ei järjestetä henkilölle, joka on oikeutettu kuljetuksiin tai niiden kustannusten korvaamiseen muun lain nojalla. Tämä tarkoittaa, että sosiaalihuoltolain mukaisia liikkumista tukevia palveluita ei tarjota silloin, kun henkilö matkustaa julkiseen terveydenhuoltoon tai sairausvakuutuksesta korvattavaan yksityiseen terveydenhuoltoon, koska nämä matkat ovat korvattavia sairausvakuutuslain mukaisesti.

Vammaispalvelulaissa (675/2023) säädetään vammaisen henkilön liikkumisen tuesta. Lain 29 §:n mukaan vammaisen henkilön liikkumisen tuki voidaan toteuttaa kuljetuspalveluna,

henkilökohtaisen avun tai saattajan avulla, antamalla taloudellisenä tukena henkilön käyttöön auto tai muu kulkuneuvo, myöntämällä taloudellista tukea auton tai muun kulkuneuvon hankintaan tai muulla soveltuvalla tavalla tai näiden yhdistelmillä. Lain esitöiden mukaan (HE 191/2022) myös vammaisten henkilöiden liikkuminen tulisi ensisijaisesti toteuttaa osana esteetöntä julkista liikennettä, mukaan lukien kutsu- ja palveluliikenne. Vammainen henkilö voi myös saada sosiaalihuoltolain perusteella esimerkiksi julkisen liikenteen käytön ohjausta ja ohjattua harjoittelua, saattajapalvelua sekä ryhmäkuljetuksia, jotka ovat ensisijaisia suhteessa vammaispalvelulain mukaiseen liikkumisen tukeen.

Hyvinvointialueella on oltava käytettävissä liikkumisen tuen toteuttamistavoista vähintään henkilökohtainen apu sekä kuljetuspalvelu ja siihen tarvittaessa liitettävä saattajan apu tai tuki. Hyvinvointialue voi antaa vammaisen henkilön käyttöön auton tai muun kulkuneuvon taikka myöntää auton tai muun kulkuneuvon hankintaan tukea, jos vammaisen henkilön liikkumisen tuen tarve on runsasta. Kuljetuspalvelumatkoja voidaan yhdistellä toteutettavaksi samalla kulkuvälineellä, jollei siitä aiheudu matkustusajan kohtuutonta pitenemistä tai muuta kohtuutonta haittaa vammaiselle henkilölle. Vammaisella henkilöllä on subjektiivinen oikeus liikkumisen tukeen, mutta ei sen tiettyyn toteuttamistapaan. Vammaispalvelulain esitöiden mukaan säännöksen tarkoituksena on monipuolistaa ja joustavoittaa liikkumisen tuen toteuttamistapoja ja vähentää päällekkäisten palveluiden käyttämistä. Liikkumisen tukea ei esimerkiksi olisi välttämätöntä järjestää taksimatkoina silloin, kun vammainen henkilö kykenee käyttämään julkista joukkoliikennettä henkilökohtaisen avun avulla. Velvollisuus järjestää kohtuullinen liikkumisen tuki on hyvinvointialueella, ja kohtuullisuusarvioinnissa tulee ottaa huomioon esimerkiksi vammaisen henkilön yksilöllinen liikkumisen tarve, matkan pituus ja tarkoitus, matkojen määrä ja se, missä paikkakunnan tai alueen asukkaat tavanomaisesti asioivat ja liikkuvat. Kuljetuspalveluiden järjestämistapa ei saa estää tai kaventaa vaikeavammaiselle henkilölle kuuluvaa subjektiivista oikeutta kuljetuspalveluun.

Tämän esityksen valmistelun aikana ei ollut saatavilla luotettavia tilastoja liikkumisen tuen jakautumisesta eri tukimuotoihin.

Potilaan siirtokuljetukset

Potilaan kiireettömistä siirtokuljetuksista säädetään terveydenhuoltolain (1326/2010) 73 §:ssä. Jos hyvinvointialueen terveyskeskuksen potilaan, jonka kotikunta sijaitsee toisen hyvinvointialueen alueella ja hoitoajan arvioidaan ylittävän keskimääräisen hoitoajan, terveyskeskuksen on ryhdyttävä toimenpiteisiin potilaan siirtämiseksi terveyskeskukseen tai muuhun sairaanhoitolaitokseen, jota ylläpitää hyvinvointialue, jonka alueella potilaan asuin- ja kotikunta sijaitsee.

Eräät muut julkisen henkilöliikenteen viranomaistehtävät

Valtion aluehallintouudistuksen yhteydessä perustettaviin elinvoimakeskuksiin on tarkoitus siirtää ELY-keskuksien L-vastuualueen tehtävät lukuun ottamatta julkisen henkilöliikenteen tehtäviä, jotka keskitettäisiin Liikenne- ja viestintävirastoon vuodesta 2026 lähtien. Julkisen henkilöliikenteen tehtävien keskittämällä tavoitellaan resurssien entistä tehokkaampaa käyttöä. Tarkoituksena on tukea tietopohjan sekä koordinaation keskittämistä. Aluehallintouudistusta koskeva hallituksen esitys on annettu eduskunnalle keväällä 2025 (HE 13/2025 vp).

Tehtävien siirron yhteydessä on tarkoitus myös selvittää joukkoliikenteen tiedonhallinta, tietoaaineistot, tiedon omistajuus sekä tiedon tuottamiseen liittyvä kokonaisuus kuten

asiakaspalvelun järjestäminen. Tehtävän keskittäminen mahdollistaisi toimintatapojen ja prosessien yhtenäistämisen. Myös sidosryhmien suuntaan tilanne olisi nykyistä selkeämpi ja ennustettavampi, kun valtion vastinpareja olisi yksi.

Tehtävien ja tiedonhallinnan kokonaisuuden keskittäminen edistää julkisesti järjestettyjen liikennepalveluiden kehittämistä kokonaisuutena yhteistyössä kuntien ja hyvinvointialueiden kanssa.

Asiakastietojen käsittely sosiaali- ja terveydenhuollossa

Laissa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä (703/2023) säädetään asiakastietojen käsittelystä sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä sosiaali- ja terveystietojen järjestämisestä ja toteuttamisesta. Lakia sovelletaan käsiteltäessä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietoja ja asiakkaan itsensä tuottamia hyvinvointitietoja sosiaali- ja terveystietojen järjestämisen ja toteuttamisen käyttötarkoituksissa ja hyvinvointitietoja henkilön omaa hyvinvointia edistettäessä. Lain soveltamisalaan kuuluu kaikki sote-palvelujen järjestämisen ja toteuttamisen tarkoituksessa tehtävä asiakastietojen käsittely riippumatta siitä, onko kyse sähköisestä, kirjallisesta vai suullisesta käsittelystä.

Lain 8 luvussa säädetään tiedonsaantioikeudesta ja tietojen luovuttamisesta. Lain 53 §:ssä säädetään tiedonsaantioikeudesta sosiaali- ja terveydenhuollon välillä. Sosiaalihuollon palvelunantajalla on oikeus saada ja käyttää potilastietoja asiakkaan sosiaalipalvelun järjestämiseksi tai toteuttamiseksi, ja vastaava oikeus on terveydenhuollon palveluntuottajalla sosiaalihuollon asiakastietojen osalta. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annettu laki ei kuitenkaan mahdollista Liikenne- ja viestintäviraston tietojensaantioikeutta.

Valtionavustukset

EU-oikeuden mukaan valtiontuet yritystoiminnalle ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohta). Tukitoimenpiteiden ei kuitenkaan katsota täyttävän kaikkia perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa määrättyjä perusteita eikä niihin sen vuoksi sovelleta perussopimuksen 108 artiklan 3 kohdan mukaista ilmoitusvelvollisuutta, jos ne täyttävät Euroopan unionin toiminnasta tehdystä sopimuksesta 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen annetussa komission asetuksessa ((EU) 2023/2831), jäljempänä *de minimis* -asetus, vahvistetut edellytykset. Näihin edellytyksiin kuuluu, että jäsenvaltion yhdelle yritykselle myöntämän vähämerkityksisen tuen kokonaismäärä ei saa olla yli 300 000:tä euroa minkään kolmen vuoden jakson aikana. *De minimis* -tukiin on tulossa ilmoittamisvelvollisuus komissiolle vuoden 2026 alusta lähtien.

Valtionavustuslaki (688/2001) on harkinnanvaraisia valtionavustuksia koskeva yleislaki. Valtionavustuslaissa säädetään valtionavustuksen myöntämisen perusteista ja yleisistä edellytyksistä. Valtionavustuslaissa on myös säännökset valtionavustuksen myöntämisestä ja maksamisesta, valtionavustuksen käytöstä ja sen valvonnasta, valtionavustuksen palauttamisesta ja takaisinperinnästä sekä tietojensaannista ja tietojen luovuttamisesta.

Valtionavustuksen myöntämisen perusteista säädetään valtionavustuslain 2 luvussa. Valtionavustuksen myöntämisen yleisistä edellytyksistä säädetään valtionavustuslain 7 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan valtionavustusta voidaan myöntää, jos tarkoitus, johon valtionavustusta haetaan, on yhteiskunnallisesti hyväksyttävä; valtionavustuksen myöntäminen on perusteltua valtionavustuksen käytölle asetettujen tavoitteiden kannalta; valtionavustuksen myöntämistä on pidettävä tarpeellisenä valtionavustuksen hakijan saama muu julkinen tuki sekä

valtionavustuksen kohteena olevan hankkeen tai toiminnan laatu ja laajuus huomioon ottaen; sekä valtionavustuksen myöntämisen ei arvioida aiheuttavan muita kuin vähäisiä kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa. Valtionavustusta voidaan myöntää yleisavustuksena tai erityisavustuksena. Yleisavustuksen kohteena voi olla esimerkiksi säännönmukainen varsinainen toiminta. Erityisavustusta myönnetään esimerkiksi hankeavustuksena kokeilu-, käynnistämis- tai kehittämishankkeeseen.

Laki yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä (293/2017) velvoittaa valtion viranomaiset tallentamaan asiakastietoja työ- ja elinkeinoministeriön yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmään. Yrityspalveluilla tarkoitetaan esimerkiksi valtion myöntämää ja varoista maksettavaa tukea. Yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmän tarkoituksena on edistää asiakastietojen yhteiskäyttöä julkishallinnossa, parantaa yrityspalvelujen suuntaamista ja yritysten arviointia niille myönnettäviä yrityspalveluja harkittaessa sekä tehostaa myönnettyjen tukien valvontaa.

Valtioneuvoston asetus valtionavustustoiminnan tietovarantoon tallennettavista vähimmäistiedoista sekä valtionavustustietojen julkaisemisen ja käytön palvelussa julkaistavasta tietoaaineistosta (1394/2022) edellyttää valtionapuviranomaisen toimittamaan Valtiokonttorin järjestelmään vähimmäistiedot valtionavustushauistaan sekä niihin liittyvistä valtionavustushakemuksista ja -päätöksistä. Tiedot valtiokonttorin tietojärjestelmään on mahdollista välittää yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä.

2.2 Käytäntö

Kokeilun piiriin ehdotettavien kuljetusten järjestäminen kokeilualueella

Valtio, hyvinvointialueet ja kunnat käyttävät tällä hetkellä yli miljardi euroa vuodessa ihmisten liikkumisen tukemiseen. Liikkumispalveluiden tarve ja sitä myötä niihin liittyvät julkisen sektorin kustannukset kasvavat kuitenkin kaiken aikaa, eikä kaikilla kuljetuksilla järjestävällä tahoilla ei ole riittäviä resursseja uusien liikennepalveluiden tai toimintamallien kehittämiseen.

Toiminnan kehittäminen vaatii tuekseen tarkkoja tietoja kuljetusten nykytilanteesta. Tiedot yhteiskunnan korvaamista kuljetuksista ovat kuitenkin hajautuneet eri viranomaistahoille ja muille kuljetuksia järjestäville organisaatioille. Puutteet kuljetuksia koskevien tietojen kattavuudessa ja tietojärjestelmistä on laajasti tunnistettu.

Nyt ehdotettavalla kokeilualueella hyvinvointialueiden sosiaalihuolto- vammaispalvelu- ja terveydenhuoltolain mukaisia kuljetuksia järjestää Tervia Logistiikka Oy. Samalla kokeilualueella Kelan sairausvakuutuksesta korvattavia matkoja järjestävät Kelan kilpailuttamat tilausvälityskeskukset.

Tervia Logistiikka Oy on vuonna 2023 perustettu ja Pohjois-Pohjanmaan, Lapin, Kainuun ja Keski-Pohjanmaan hyvinvointialueiden kokonaan omistama yhtiö, joka tuottaa näille hyvinvointialueille logistiikka-, kuljetus- ja hankintapalveluita. Yhtiö tuottaa edellä mainittujen hyvinvointialueiden muodostaman Pohjois-Suomen yhteistyöalueen lakisääteiset liikkumista tukevat matkojen välityspalvelut, kyytien kilpailutukset ja hankinnat.

Näillä neljällä hyvinvointialueella järjestettiin vuonna 2024 arviolta noin 700 000 sosiaalihuoltolain, vammaispalvelulain, kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) sekä terveydenhuoltolain mukaista matkaa yhteensä 28,2 miljoonan euron edestä.

Summaan ei ole laskettu mukaan välitystoiminnasta aiheutuvia kustannuksia. Lisäksi matkamäärien ja siten myös kustannuksien arvellaan olevan todellisuudessa hieman suurempia, sillä esimerkiksi kaikista potilassiirroista ei ole tilastoitua tietoa. Näiden kuljetuspalveluiden jakaantumisesta eri kyytimuotoihin (esim. taksikuljetus, yhteiskuljetus, palvelulinja) ei ole saatavilla luotettavia tilastoja.

Sairausvakuutuksesta korvattavia matkoja Pohjois-Pohjanmaan, Lapin, Kainuun ja Keski-Pohjanmaan hyvinvointialueilla on vuodessa noin 750 000, joista taksien, invataksien ja paritaksien osuus on noin 60 %. Yhteensä näillä neljällä hyvinvointialueella sairausvakuutuslain mukaisia matkoja korvataan vuosittain noin 70 miljoonan euron edestä, joista taksien, invataksien ja paritaksien korvaus on noin 44 miljoonaa euroa. Luvut perustuvat vuosien 2022 ja 2023 tilastoihin. Koko Suomessa Kela korvasi vuonna 2023 yli 4,3 miljoonaa matkaa yhteensä 308 miljoonan euron edestä, kun kaikki kulkumuodot otetaan huomioon.

Nyt ehdotettava kokeilu kattaisi Kelan sairausvakuutuksesta korvattavista matkoista taksit, invataksit ja paritaksit sekä hyvinvointialueiden sosiaalihuoltolain, vammaispalvelulain, kehitysvammaisten erityishuoltolain sekä tietyt terveydenhuoltolain mukaiset kuljetukset. Näiden matkojen yhteismäärä on hieman yli miljoona vuodessa ja kustannus julkiselle sektorille on noin 70 miljoonaa euroa.

Kelan sairausvakuutuslain mukaan korvattavat kuljetukset ovat heinäkuusta 2018 alkaen olleet alueellisten kuljetuskeskusten järjestämiä. Kela korvaa sairausvakuutuslain mukaisen hoitoon liittyvän taksimatkan silloin, kun se on tilattu tilausvälityskeskuksesta, joka on tehnyt Kelan kanssa suorakorvaussopimuksen. Jokaisessa maakunnassa on kaksi Kelan kilpailuttamaa palveluntuottajaa, jotka järjestävät Kelan korvaamia taksimatkoja. Asiakas voi itse valita, kumman palveluntuottajan tilausvälityskeskuksesta hän tilaa taksin. Pohjois-Suomen yhteistyöalueella toimii tällä hetkellä kuusi tilausvälityskeskusta. Nykyinen sopimuskausi päättyy vuoden 2026 lopussa, eli nyt ehdotettavan kokeilun voimassaoloajan puolivälissä. Sopimuskauden päättymisellä ei ole arvioitu olevan vaikutusta ehdotettavan kokeilun toteuttamiseen.

Kuljetusten kehittämistä koskevat kokeilut

Julkisesti tuettujen kuljetusten kehittämistä koskevissa selvityksissä haasteiksi mainitaan usein järjestämisvastuun jakautuminen monelle eri organisaatiolle. Suomessa julkisesti tuettuja kuljetuksia järjestetään viiden eri ministeriön hallinnonalalla muun muassa Kelan, kuntien eri toimialojen, hyvinvointialueiden ja ELY-keskusten toimesta. Käytännössä toimijakentän pirstaleisuus hankaloittaa tiedon saatavuutta ja uusien toimintamallien käyttöönottoa.

Julkisesti tuettujen kuljetusten kehittämistä koskevissa selvityksissä ja kokeiluissa on todettu, että alueiden henkilö- ja joukkoliikennepalveluita tulisi kehittää jatkossa ylikunnallisina alueellisina kokonaisuuksina, ei vain yksittäisten asiakasryhmien näkökulmasta. Esimerkiksi osa Kelan kuljetuksista on arveltu soveltuvan erinomaisesti yhdisteltäväksi kuntien kuljetusten ja joukkoliikenteen kanssa. Tehtyjä kokeiluita on pidetty onnistuneena, joskin niihin on liittynyt myös erilaisia haasteita. Vaikka esimerkiksi ajokilometrejä on pystytty kyytejä yhdistelemällä

säästämään paikoin 11–12 %, yhdistelyyn on liittynyt esimerkiksi sopimuksellisia haasteita erityisesti silloin, kun kokeilualueita on useita².

Kokeilujen suosituksissa onkin ehdotettu toimintakentän kartoitusta, joka pitää sisällään mm. alueiden erityispiirteiden kartoituksen, nykytilan toiminnan kuvauksen sekä analyysin siitä, mistä, minne ja milloin alueen henkilökuljetukset liikkuvat. Lisäksi kokeiluissa tulisi huomioida tiedon omistajuuden ja jakamisen periaatteet yhdessä tietolajien määrittelyn kanssa, jotta kokeilun vaikutukset pystytään arvioimaan. Tiedon hyödyntämisen osalta kokeilujen tulokset korostavat julkisen sektorin roolia datan tuottajana ja hyödyntäjänä lakisääteisten ja muiden subventoitujen kuljetusten osalta.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on saada kokonaiskäsitys maantieteellisesti laajan ja kuljetustarpeiltaan hyvin moninaisen alueen kuljetustarpeista ja toteutumasta kahden merkittävän tahon, Kelan ja hyvinvointialueiden, kuljetusten osalta. Tavoitteena olisi kerätä yksityiskohtaista tietoa muun muassa kuljetusten reiteistä, tarvittavasta kalustosta, kuljetusten yhdisteltävyydestä ja avustuspalvelun tarpeesta. Samalla kerättäisiin tietoa siitä, missä määrin samat asiakkaat käyttävät erilaisia julkisesti järjestettyjä kuljetuksia, sillä nykyisin yksittäisen asiakkaan kokonaistarpeista ei ole käsitystä.

Tästä syntyvän tietovarannon avulla olisi mahdollista löytää keinoja tehostaa kuljetusten järjestämistä tulevaisuudessa, turvata kuljetusten tarjontaa kuljetuskapasiteetin tehokkaalla käytöllä ja yhteen sovittaa tarjontaa muun palvelu- ja joukkoliikenteen kanssa. Kuljetuksia tarvitsevan asiakkaan näkökulmasta tärkeää olisi sujuvoittaa asiakaskokemusta esimerkiksi yhden luukun periaatteella. Kuljetuksia koskevassa kehityksessä on kysymys myös erityisryhmien itsenäisen liikkumisen turvaamisesta ja perusoikeuksien toteutumisesta. Koska nyt ehdotettavassa kokeilussa ei puututtaisi kuljetusten nykyiseen järjestämistapaan, tämän ehdotuksen välittömänä tavoitteena ei ole järjestämistapojen muuttaminen, vaan tarvittavan tietopohjan kokoaminen myöhemmän kehittämisen tueksi.

Esityksen tavoitteena on myös luoda edellytyksiä julkisesti tuettuja kuljetuksia koskevan valtakunnallisen tietopohjan kehittämiseksi, jos sellaista päätetään erikseen myöhemmin lähteä kehittämään. Tämä mahdollistaisi erilaisten julkisesti tuettujen kuljetusten järjestämismallien valtakunnallisen arvioinnin ja kehittämisen. Nykytilanteessa järjestämisvastuut ovat hajaantuneet eri hallinnonalojen vastuulle. Julkisesti tuetuista kuljetuksista ei ole tällä hetkellä viranomaisraajat ylittävää, kattavaa kokonaiskäsitystä edes aluetasolla tai valtakunnallisesti. Valtakunnallisen tietopohjan avulla olisi mahdollista pyrkiä turvaamaan palvelut huolimatta siitä, että kustannukset ja kuljetustarpeet kasvavat molemmat vuosi vuodelta.

Lisäksi esityksen tavoitteena on välillisesti tukea laajempaa liikenteen dataekosysteemin muodostumista. Arvonluonti, jonka data mahdollistaa, edellyttää kattavuutta, riittävää reaaliaikaisuutta ja teknistä toimivuutta sekä toimijoiden roolien kirkastamista. Esityksen avulla on mahdollista saada arvokasta käytännön kokemusta toimijoiden välisestä tiedon välittämiseen liittyvästä yhteistyöstä.

² Tutkimusraportti: Henkilökuljetusten yhdistelyn kokeilut ja suositukset, 2019. Eckhardt, Jenni; Lauhkonen, Arttu; Siira, Erkki. Henkilökuljetusten yhdistelyn kokeilut ja suositukset. Oulu: VTT Technical Research Centre of Finland, 2019. (VTT Tutkimusraportti; No. VTT-R-01151-19).

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Ehdotetussa laissa säädettäisiin julkisesti tuettujen henkilökuljetusten tietoja koskevan kokeilun toteuttamisesta ja kestosta, kokeilualueesta, kokeilun kohteesta eli siinä kerättävistä tiedoista ja tietovarannon muodostamisesta sekä Liikenne- ja viestintäviraston tehtävästä kokeilusta vastaavana viranomaisena.

Esityksessä säädettäisiin Liikenne- ja viestintäviraston velvollisuudesta kerätä Kainuun, Keski-Pohjanmaan, Lapin ja Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueiden muodostamalta kokeilualueelta tiedot vammaispalvelulain-, sosiaalihuoltolain ja tietyistä terveydenhuoltolain mukaisista kuljetuksista sekä Kelan sairausvakuutuksesta korvattavista tämän alueen matkoista. Esityksessä säädettäisiin myös tähän liittyvästä tarpeellisesta viraston tiedonsaantioikeudesta. Ehdotetussa 159 a §:ssä käytettäisiin luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) 2016/679 (*yleinen tietosuojasetus*) perustuvaa kansallista sääntelyliikkumavaraa siltä osin kuin se sisältää erityissäännöksiä henkilötietojen käsittelystä, mitä arvioidaan tarkemmin jaksossa 12.2.

Tietojen toimittaminen tapahtuisi rajapintojen avulla, jotka edellä mainittujen hyvinvointialueiden puolesta kuljetuksia järjestävän Tervia Logistiikka Oy:n sekä Kelan kilpailuttamien tilausvälityskeskusten tulisi toteuttaa omiin järjestelmiinsä.

Esitykseen sisältyy myös ehdotus valtionavustuksesta, jota voisivat hakea ne toimijat, joihin kohdistuu Liikenne- ja viestintävirastolle esitetty tiedonsaantioikeus. Valtionavustuksella on tarkoitus kattaa rajapintojen toteutukseen liittyvät kustannukset ja minimoida yrityksiin kohdistuvia negatiivisia yhdenvertaisuusvaikutuksia ja kustannustaakkaa.

Tiedot toimitettaisiin Liikenne- ja viestintäviraston tietopalveluun. Virasto voisi hankkia tietopalvelun ja siihen liittyvät välittömät tuottamis-, ylläpito- ja kehittämistehtävät Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy:ltä.

Laissa säädettäisiin myös kokeilun tuloksista raportoinnista. Kyseessä olisi väliaikaisesti voimassa oleva kokeilulainsäädäntö, jossa mahdollistettaisiin tietojen kerääminen kahden kokonaisen kalenterivuoden ajalta. Laki olisi yhteensä voimassa kolme vuotta.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Vaikutustenarvioinnin yhteenvedo

Esityksen viranomaisvaikutukset liittyvät erityisesti Liikenne- ja viestintävirastolle osoitettavaan tiedonkeruu-, seuranta- ja raportointitehtävään. Esityksen yritysvaikutukset ovat seurausta niille säädettävästä velvollisuudesta toimittaa kuljetuksiin liittyvä tietoa rajapinnan avulla, jotka esitetään korvattavaksi ehdotukseen sisältyvällä valtionavustuksella. Esityksen kustannusvaikutukset on tarkoitus kattaa olemassa olevista määrärahoista, mutta edellyttäisi momenttisiirtoja ja avustuksiin käytettävän momentin päätösosan muutoksen. Esitykseen ei liity uuden määrärahan tarvetta.

Kokeilu ei muuttaisi kuljetusten nykyistä järjestämistapaa, -vastuita tai rahoitusta. Esityksen välittömät keskeiset vaikutukset liittyvät henkilötietojen ja erityisten henkilötietoryhmien käsittelyyn, joka puuttuu rekisteröityjen henkilötietojen ja yksityiselämän suojaan. Puuttumisen

tavoitteena on mahdollistaa kuljetuksiin liittyvän tietovarannon muodostaminen niiden kehittämistä varten. Julkisesti tuettujen kuljetusten sekä liikennejärjestelmän ja -palveluiden kehittämisen avulla pystytään turvaamaan ja edistämään kuljetuksia tarvitsevien perusoikeuksien toteutumista. Henkilötietojen ja yksityiselämän suojaa koskevaan perusoikeuteen puuttumisella on hyväksyttävä syy, joka vastaa yleisen edun mukaisia tavoitteita sekä on välttämätön rekisteröityjen oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Lisäksi kuljetuksien kehittämisellä arvioidaan olevan huomattava säästöpotentiaali. Alueellisesti rajatun kokeilulain mukainen tietojen keräys koskee kuljetuksia, joiden kustannus julkiselle sektorille on noin 70 miljoonaa euroa. Kansallisesti sosiaali- ja terveystoimen kuljetuksiin käytetään vuosittain yli 300 miljoonaa euroa. Eri hankkeissa arvioitu säästöpotentiaali vaihtelee 15 - 40 % välillä. Esityksellä ei ole välittömiä säästövaikutuksia valtiontalouteen, mutta se mahdollistaa tietoon pohjautuvat kehitystoimet.

4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Liikenne- ja viestintävirasto vastaisi tietopalvelusta, johon hyvinvointialueiden puolesta toimivan välityspalvelun tarjoajan ja Kansaneläkelaitoksen kilpailuttamien välityskeskusten tiedot koottaisiin. Liikenne- ja viestintävirasto voi hankkia tietopalvelun ja siihen liittyvät välittömät tuottamis-, ylläpito- ja kehittämistehtävät Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy:ltä.

Liikenne- ja viestintävirasto myös perustaisi rajapintaratkaisujen toteutukselle uuden valtiontukiohjelman, josta korvattaisiin hyvinvointialueiden puolesta toimivalle välityspalvelun tarjoajalle sekä Kansaneläkelaitoksen kilpailuttamille välityskeskustoille siitä aiheutuneet kulut. Virasto neuvoisi ja ohjeistaisi välityspalveluntarjoajia valtiontuen hakemiseen liittyvissä asioissa sekä kokeilussa kerättävien tietojen käytännön toimittamisessa.

Lisäksi Liikenne- ja viestintäviraston tehtävänä olisi muodostaa tilannekuva ja tietopohja kokeilun alueen julkisesti tuetuista kuljetuksista ja yhdistää tiedot muuhun tietoon, kuten liikenteen sujuvuus- ja olosuhdetietoon sekä reitti- ja aikataulutietoon. Viraston hallinnollisen taakan arvioidaan tietopohjan kehittämisen myötä hieman kasvavan, mutta samalla julkisesti tuettujen kuljetuksien kehittämismahdollisuudet koko yhteiskunnan tasolla paranevat. Liikenne- ja viestintävirastolla olisi myös paremmat edellytykset hoitaa jo nykyisin liikennepalvelulakiin sisältyvää liikennemarkkinoiden seurantatehtäväänsä. Virastolla olisi mahdollisuus määrätä tietojen tarkoituksenmukaisesta toimittamisesta tavasta ja mahdollistaa tiedon automatisoidun keräämisen, koska tiedot olisi toimitettava viraston määrittelemän rajapinnan kautta.

Liikenne- ja viestintäministeriö toimii julkisesti tuettujen kuljetusten tietopohjan kehittämisen ohjausryhmän puheenjohtajana. Ohjausryhmän tehtävänä on seurata lainsäädännön ja sen toimeenpanon edellyttämien toimien valmistelua ja laatia väli- ja loppuraportti kokeilulainsäädännön avulla saaduista havainnoista ja laatia suosituksia tietopohjan kehittämisestä sekä laajemmin julkisesti tuettujen kuljetuksien jatkokehittämisestä. Ohjausryhmän toimikausi on 20.6.2024–31.8.2028.

Sosiaali- ja terveysministeriö sekä Kansaneläkelaitos osallistuu julkisesti tuettujen kuljetusten tietopohjan kehittämisen ohjausryhmään ja tukee lainsäädännön valmistelua sekä toimeenpanoa. Kansaneläkelaitokselle ei aiheutuisi muita välittömiä viranomaisvaikutuksia kokeilun aikana.

Ehdotetut säännökset koskisivat Pohjois-Pohjanmaan, Lapin, Kainuun ja Keski-Pohjanmaan hyvinvointialueiden vammaispalvelulain-, sosiaalihuoltolain ja terveydenhuoltolain mukaisia

kuljetuksia ja näiden alueiden Kelan sairausvakuutuksesta korvattavia matkoja. Ehdotetut säännökset eivät koskisi näiden hyvinvointialueiden tai kuntien järjestämää muita kuljetuksia kuten joukkoliikennettä, koulukuljetuksia tai tavarakuljetuksia. Säännökset eivät myöskään koskisi muiden hyvinvointialueiden kuljetuksia. Pohjois-Pohjanmaan, Lapin, Kainuun ja Keski-Pohjanmaan hyvinvointialueiden omistamalle ja kuljetuksia järjestävälle Tervia Logistiikka Oy:lle korvattaisiin rajapinnasta koituvat kustannukset, eikä hyvinvointialueille siten kohdistu uusia kustannuksia tai käytännössä muitakaan välittömiä viranomaisvaikutuksia.

Neljältä pohjoiselta hyvinvointialueelta kerättävän tiedon nähdään kuitenkin välillisesti hyödyttävän myös muilla alueilla tehtävää julkisesti tuettujen kuljetuksien kehitystyötä.

4.2.3 Julkistaloudelliset vaikutukset

Liikenne- ja viestintäviraston tietopalvelun ja siihen liittyvien välittömien tuottamis-, ylläpito- ja kehittämistehtävien hankinnan kustannuksien arvioidaan olevan yhteensä noin 300 000–350 000 euroa kokeilulain voimassaoloajalle.

Tilausvälityskeskuksille ja hyvinvointialueiden puolesta kuljetuksia välittävälle taholle korvattaisiin tietojen toimittamista varten rajapinnat. Rajapinnan korvauksen arvioidaan olevan yrityskohtaisesti 15 000 euroa. Valtiontukiohjelmasta maksettavien korvauksien arvioidaan olevan yhteensä noin 100 000 euroa. Kelan kilpailuttamien välityskeskuksien sopimukset päättyvät 2026 lopussa ja ne tullaan kilpailuttamaan uudestaan kokeilujakson aikana. Siksi on mahdollista, että kokeilualueella aloittaa 2027 sellaisia uusia yrityksiä, joille rajapinta tullaan myös korvaamaan. Mikäli kaikki alueen välityskeskukset vaihtuvat ja kilpailutus toteutetaan nykyisellä aluejaolla, rajapintoja korvattaisiin kuudelle uudelle yritykselle. Tietopalvelun ja rajapintojen korvauksien arvioidaan olevan yhteensä 400 000–550 000 euroa. Liikenne- ja viestintävirastolle tulisi vähäisiä taloudellisia vaikutuksia myös sille osoitetusta valtionapuviranomaisen tehtävistä.

Avustukset rahoitettaisiin momentin 31.20.21 Julkisen liikenteen palveluiden ostot ja kehittäminen päätösosan kohdasta 8) liikennepalveluiden kehittämishankkeisiin ja muihin liikenteen palvelujen käyttöä edistäviin menoihin sekä liikkumisen ohjaukseen, jolle siirrettäisiin tarvittava rahoitus vuoden 2025 toisen lisätalousarvioesityksen yhteydessä momentilta 31.01.02 Liikenne- ja viestintäviraston toimintamenot. Esityksellä ei olisi uuden määrärahan tarvetta, vaan kyseessä olisi tarvittavan rahoituksen siirtäminen momenttien välillä. Momentin 31.20.21 päätösosaa muutettaisiin lisätalousarvioesityksen yhteydessä siten, että se mahdollistaisi esitetyn kaltaisen avustuksen maksamisen.

Liikenne- ja viestintäviraston tiedon käsittelytehtävien ja aineistojen tuottaminen julkisesti tuettujen kuljetusten tietopohjan kehittämisen ohjausryhmälle tehdään virkatyönä nykyisillä resursseilla.

Liikenne- ja viestintäministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä Kansaneläkelaitoksen taloudelliset vaikutukset tulevat asetetun ohjausryhmän tehtävistä, jotka vaativat jonkin verran kunkin organisaation henkilöresurssien käyttöä. Liikenne- ja viestintäministeriö toimii ohjausryhmän puheenjohtajana.

Koska kokeilulainsäädännön avulla kehitetään tietopohjaa mm. tarkemman säästöpotentiaalin arvioimiseksi, ei ehdotuksilla käytännössä ole välittömiä tulo- tai säästövaikutuksia. Esitetyillä säännöksillä olisi kuitenkin välittömiä vaikutuksia viranomaisten toimintaan ja siten jonkin verran kustannusvaikutuksia. Vaikka Liikenne- ja viestintävirasto voisi pyynnöstä tuottaa

kerätystä tiedosta myös maksullista anonymisoitua aineistoa, sillä ei arvioida olevan merkittävää tulovaikutuksia.

4.2.4 Vaikutukset yrityksiin

Ehdotetuilla säännöksillä velvoitettaisiin Pohjois-Pohjanmaan, Lapin, Kainuun ja Keski-Pohjanmaan hyvinvointialueiden yhdessä omistaman Tervia Logistiikka Oy:n lisäksi Kansaneläkelaitoksen kilpailuttamat kuusi kokeilualueella toimivaa taksivälityskeskukset toimittamaan kuljetuksiin liittyvää tietoa. Nämä välityskeskukset välittävät kyytejä edellä mainituilla neljällä hyvinvointialueella. Yhteensä siis seitsemän toimijan tulisi toteuttaa rajapinta tietojen toimittamista varten. Näille toimijoille kohdistuvat kustannukset korvattaisiin Liikenne- ja viestintäviraston myöntämällä valtionavustuksella. Välityskeskuksille, kuten myös Tervia Logistiikka Oy:lle, on odotettavissa myös vähäisiä hallinnollisia tehtäviä, joita ei korvata valtionavustuksena. Koko Suomessa toimii tällä hetkellä 13 Kansaneläkelaitoksen kilpailuttamaa tilausvälityskeskuksen tehtäviä hoitavaa yritystä. Osa yrityksistä, joille rajapinta korvataan, suorittaa välityskeskustehtäviä myös muilla alueilla. Ehdotettujen säädöksen puitteissa tietoja kuitenkin toimitetaan vain Lapin, Keski- ja Pohjois-Pohjanmaan sekä Kainuun alueen kyydeistä.

Kansaneläkelaitoksen kilpailuttamien taksivälityskeskuksien sopimuskausi päättyy 31.12.2026 eli ehdotetun kokeilulain voimassaoloajan puolivälissä. Kansaneläkelaitoksen mukaan sopimuskauden päättymisen ja uusi kilpailutus ei vaikuta tietojen saatavuuteen, mikäli kokeilulain veloitteet kohdistuvat alueen palvelutuottajaan. Mikäli uudella kilpailutuskaudella Lapin, Keski- ja Pohjois-Pohjanmaan sekä Kainuun alueella aloittaa muu kuin nykyisin alueella toimiva välityskeskus, korvataan tälle yritykselle rajapinta tietojen välittämistä varten.

Rajapinnoilla ei tulisi kilpailuhyötyä tulevassa välityskeskuksien kilpailutuksessa. Mikäli korvattavaa rajapintaa voisi hyödyntää tulevissa muissa kilpailutuksissa, voi sillä arvella olevan vähäisiä vaikutuksia tasapuolisiin kilpailuedellytyksiin. Koska kokeilulainsäädännön pohjalta on tarkoitus kehittää kansallisesti julkisesti tuettujen kuljetuksien järjestämistä, nähdään tietojen toimitus rajapinnan avulla tärkeäksi nyt valitulta kokeilualueelta. Lisäksi ennen tietopohjan keräämistä ei voida arvioida mahdollisia uusia julkisesti tuettujen kuljetuksien järjestämistapoja, jonka vuoksi mahdollisen kilpailuedun realisoituminen täysimääräisesti ei ole myöskään ole varmaa. Vuoden 2027 alkavan sopimuskauden kilpailutuksessa asetettavista vaatimuksesta ei ole vielä tietoa.

Kokonaisuudessaan on arvioitu, että rajapintojen toteutuksen tuki ei estä eikä merkittävästi rajoita tai vääristä kilpailua yritysten välillä. Sen sijaan pitkällä tähtäimellä julkisesti tuettujen kuljetuksien kehittäminen voi edistää kuljetuspalvelumarkkinoita ja lisätä yritysvetoista innovaatiotoimintaa.

Valtionavustuksen myöntäminen on arvioitu perustelluksi esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi, sillä julkisesti tuettujen kuljetuksien kehittämisen edellytyksenä on kerätä niihin liittyvää tietoa yhdelle viranomaiselle tietoa nykyisin käsitteleviltä yrityksiltä, joilla ei ole liiketaloudellista insentiiviä tietojen välitykselle.

Liikenne- ja viestintävirasto voisi hankkia tehtävää varten tietopalvelun Liikenteenohjausyhtiö Fintrafficiltä.

4.2.5 Tietosuoja-vaikutukset

Yleisen tietosuoja-asetuksen 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 henkilötietojen 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 Tietosuoja-valtuutetun päätöksen³ mukaisesti vaikutustenarviointi vaaditaan tietyissä tilanteissa biometrisistä tiedoista, geneettisistä tiedoista, sijaintitiedoista, poikkeamisessa rekisteröidyn informoinnista 14(5) artiklan nojalla ja whistleblowing-tilanteissa.

Tietosuojaa koskeva vaikutustenarvio on katsottu tarkoituksenmukaiseksi tehdä lainvalmisteluvaiheessa, sillä esityksellä ehdotetaan Liikenne- ja viestintävirastolle uutta tehtävää, joka vaatisi vähäistä laajempaa henkilötietojen käsittelyä, mukaan lukien tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin kohdistuvaa käsittelyä. Käsittävät tiedot, kuten kuljetuksiin liittyvät sijaintitiedot, sekä niiden yhdistelmät voivat myös paljastaa henkilökohtaista tietoa rekisteröidyistä. Tämän johdosta käsittelyyn voidaan katsoa liittyvän erityisiä riskejä rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien kannalta.

Huomioitava on, että lainvalmistelun yhteydessä tehty vaikutustenarviointi ei poista rekisterinpitäjän velvollisuutta tehdä tietosuoja-vaikutustenarvio tietosuoja-asetuksen 35 artiklan niin vaatiessa eikä velvollisuutta tarkastella käsittelytoimien vaikutuksia ja riskejä jatkuvasti arvioidakseen, käsitelläänkö henkilötietoja arvioinnin mukaisesti.

Kuvaus suunnitelluista käsittelytoimista, niiden oikeusperustasta ja käsittelyn tarkoituksesta

Esityksessä Liikenne- ja viestintävirastolle ehdotetaan säädettäväksi tehtävä kerätä laissa määritetyllä kokeilualueella sosiaalihuoltolain, vammaispalvelulain, sairausvakuutuslain ja terveydenhuoltolain perusteella järjestettävistä ja korvattavista kuljetuksista tietoja ja muodostaa näistä tietovaranto.

Tietovaranto muodostuisi Liikenne- ja viestintäviraston keräämistä tiedoista, joiden tulisi olla välttämättömiä tietovarannon muodostamiseksi sekä kuljetusten järjestämistavan ja liikennejärjestelmän ja -palveluiden kehittämiseksi. Kerättävät tiedot koskisivat kuljetusten kysyntää, tarjontaa ja toteutumista ja ne on määritelty tarkemmin ehdotetussa säännöksessä.

Ehdotettu tehtävä vaatisi henkilötietojen käsittelyä, joka kuljetuksien luonteesta johtuen kohdistuu useimmiten sellaisiin henkilöihin, jotka eivät kykene itsenäisesti käyttämään julkisia liikennevälineitä alentuneen toimintakyvyn, sairauden, vamman tai muun vastaavanlaisen synn perusteella. Käsittäviin tietoihin sisältyisi myös kuljetuksen asiakkaan henkilötunnus. Tietoihin tai niiden yhdistelmiin voi sisältyä myös tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisia erityisiä henkilötietoryhmiä, erityisesti terveystietoja. Terveystietoja ovat tietosuoja-asetuksen mukaan kaikki tiedot, jotka koskevat rekisteröidyn terveydentilaa ja paljastavat tietoja

³ Tietosuoja-valtuutetun päätös luetteloksi käsittelytoimista, joiden yhteydessä on tehtävä vaikutustenarviointi, <https://tietosuoja.fi/luettelo-vaikutustenarviointia-edellyttavista-kasittelytoimista>

rekisteröidyn terveydentilasta. Vaikka Liikenne- ja viestintävirastolle toimitettavista tietoihin ei sisältyisi tai niistä ei ilmenisi yksityiskohtaisia tai laajasti henkilön terveyteen tai sairauteen liittyviä seikkoja, niistä voisi pystyä tekemään henkilön yleistä terveydentilaa ja erityisesti henkilön liikkumiskykyä koskevia päätelmiä. Lisäksi tiedot voisivat olla valtiosääntöisesti arkaluonteisiksi katsottavia esimerkiksi siltä osin, että niistä voi käydä ilmi henkilön sosiaalihuollon tarve tai etuus (kuljetuspalvelu). Henkilötietojen käsittelyn oikeusperusta olisi lakisääteinen velvoite tietosuoja-asetuksessa ja tietosuojalaissa säädetyllä tavalla riippuen siitä millaisista tiedoista on kyse. Henkilötietojen käsittelyn oikeusperusta on kuvattu tarkemmin luvussa 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys.

Henkilötietojen käsittely laajuuden osalta kokeilualueella eli Kainuun, Keski-Pohjanmaan, Pohjois-Pohjanmaan sekä Lapin hyvinvointialueella on voimassa noin 20 000 sosiaalihuolto- ja vammaispalvelulain mukaista kuljetuspalvelupäätöstä. Saatavilla olevista tilastoista ei kuitenkaan ilmene kuinka montaa eri henkilöä päätökset koskevat. Näillä hyvinvointialueella Kelan sairausvakuutuksesta korvattavia taksi-, invataksi- ja paritaksimatkoja korvauksia sai noin 70 000 henkilöä vuonna 2023. Hyvinvointialueiden kuljetuspalvelupäätöksiä koskevaa tietoa ei ole mahdollista yhdistää Kelan sairausvakuutuksesta korvattaviin matkoihin, mutta esityksessä Liikenne- ja viestintävirastolle annetun tehtävän mukaisen tiedon keräyksen ja tähän tehtävään liittyvän henkilötietojen käsittelyn voidaan karkeasti arvioida koskevan 80 000–90 000 eri rekisteröityä. Esitetyn kokeilulaissa tarkoitettuihin kuljetuksiin käytetään yhteensä arviolta 70 miljoonaa euroa vuodessa. Esityksessä tarkoitettavat kerättävät tiedot toimitettaisiin rajapintojen välityksellä Liikenne- ja viestintäviraston järjestelmään välityskeskusilta ja laissa määritellyiltä hyvinvointialueilta. Hyvinvointialueiden puolesta tiedot toimittaisi Tervia Logistiikka Oy.

Sekä kokeilun piiriin kuuluvat Kela-kuljetuksia välittävät välityskeskukset että Tervia Logistiikka ovat välityspalvelun tarjoajia, joille muodostuu palveluita tuottaessaan rekisteri niiden kautta tilatuista palveluista. Välityspalvelun tarjoajat antaisivat tiedot Liikenne- ja viestintävirastolle rajapinnan kautta, jolloin Liikenne- ja viestintävirastolle muodostuu tietojärjestelmään kaikkien välityspalvelun tarjoajien tiedot sisältävä kattava tietovaranto. Liikenne- ja viestintävirasto voisi hankkia tietojärjestelmän ja siihen kuuluvat välittömät tuottamis-, ylläpito- ja kehittämistehtävät Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy:ltä, joka käsitelisi tietoja Liikenne- ja viestintäviraston lukuun.

Tarkoituksena ei ole, että tiedot siirtyisivät reaaliaikaisesti, vaan esimerkiksi kerran päivässä toteutettavana tiedonsiirtona. Tietosuojavastuita ja -rooleja arvioitaessa tämä tarkoittaisi sitä, että kukin välityskeskus toimisi rekisterinpitäjänä omien asiakastietojensa osalta siten kuin nykyisin. Liikenne- ja viestintävirasto olisi puolestaan tässä kokeilussa muodostettavaan tietovarantoon sisältyvien henkilötietojen käsittelyn osalta tietosuoja-asetuksessa tarkoitettu rekisterinpitäjä. Järjestelyssä ei muodostuisi yhteisrekisterinpitösuhdetta, koska välityskeskuksilla ja virastolla on tietojen käsittelyssä eri tarkoitus: välityspalvelun tarjoajat kokoavat tiedot osana välityspalvelun tarjontaa, kun taas virasto kokoaa tiedot eri toimijoiden palveluiden muodostaman kokonaisuuden kehittämiseksi. Esityksellä ei siis säädettäisi välityskeskuksille uusia rekisterinpitäjän tehtäviä. Palveluntarjoajilla ei ole roolia sen määrittämisessä, miten virasto tietoja käsittelee. Jos tietojärjestelmäpalveluja hankittaisiin Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy:ltä, olisi tämä henkilötietojen käsittelijä. Liikenne- ja viestintävirasto vastaisi rekisterinpitäjänä rekisteröidyn oikeuksien toteutumisesta.

Liikenne- ja viestintävirasto voisi käsitellä kerättyjä tietoja vain ehdotuksessa tarkoitettuihin tarkoituksiin eli tietovarannon muodostamiseksi sekä julkisesti tuettujen kuljetusten järjestämistavan kehittämiseksi sekä liikennejärjestelmän ja -palveluiden, kuten joukkoliikenteen, palveluliikenteen tai kutsuohjatun liikenteen, kehittämiseksi. Liikenne- ja

viestintävirasto voisi analysoida ja yhdistellä tietoja tutkimuksen tai tilastojen tekemiseksi näihin tarkoituksiin. Näissä tarkoituksissa Liikenne- ja viestintävirasto voisi myös yhdistää tietoja muuhun käytettävissä olevaan tietoon, kuten esimerkiksi julkisen liikenteen aikataulu- ja reittitietoihin sekä sää- ja keliolosuhdetietoihin. Liikenne- ja viestintävirasto voisi julkaista tietoja tai niihin pohjautuvia koosteita, tilastoja tai tutkimuksia sellaisessa muodossa, ettei niitä voi yhdistää yksittäiseen henkilöön (anonymisoituna).

Käsittelyn tarpeellisuus ja oikeasuhtaisuus

Tietovarannon kokoaminen on tarpeellista julkisesti tuettujen kuljetusten yhdistämis- ja kehittämispotentiaalin arvioimiseksi ja näitä kuljetuksia koskevaa päätöksentekoa tukevan riittävän tarkan tietopohjan kehittämiseksi. Julkisesti tuettuja kuljetuksia on yritetty kehittää jo pitkään. Esimerkiksi julkisesti tuettujen henkilökuljetusten rahoitusta ja toimintatapojen kehittämistä käsitellyt selvitys (Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 11/2013) suositti kuljetuksien yhdistelyä ja viranomaisten yhteistyövelvoitetta. Vaikka yhdistämispotentiaali on tunnistettu myös yksittäisissä alueellisissa kokeiluissa, ne eivät ole johtaneet pysyviin ratkaisuihin. Kuljetusten kehittäminen on tarpeellista, sillä nykytilanteessa kuljetuksien järjestämisvastuu on hajaantunut usealle eri organisaatiolle ja julkisen sektorin kustannukset tuettuihin henkilökuljetuksiin on merkittävät. Vuonna 2022 koko julkisen liikenteen rahoitus Suomessa oli yhteensä hieman yli 1,2 miljardia euroa, joka sisältää sekä liikennöinnin suoran rahoituksen liikenteen tarjonnan lisäämiseksi ja kustannustason alentamiseksi sekä välillisen rahoituksen eli matkakustannusten korvaukset. Valtakunnallisella tasolla sosiaali- ja terveystoimen matkakustannusten korvaukset olivat 27 % koko julkisen liikenteen rahoituksesta, eli lähes 340 miljoonaa euroa. Tiedot perustuvat Liikenne- ja viestintäviraston Julkisen liikenteen suoritetilastoon vuodelta 2022.

Tietojen keskitetty keräys ja kokoaminen yhden viranomaisen toimesta mahdollistaa luomaan sellaisen tietopohjan, jonka avulla pystytään konkreettisesti arvioimaan erilaisia kuljetusten kehittämismalleja, niiden vaikutuksia sekä mahdollisuuksia tehostaa kuljetusten järjestämistä mukaan lukien säästöpotentiaalia. Ehdotuksessa määritellyt kerättävät tiedot, mukaan luettuna henkilötiedot, on rajoitettu tarkemmin edellä kuvatun käsittelyn tarkoituksen ja tavoitteiden kannalta välttämättömään. Lisäksi kokeilua on myös rajattu maantieteellisesti ja ajallisesti eli tietoja kerätään vain siinä mittaluokassa, kun tavoitteiden saavuttamiseksi on tarpeellista. Päätöksentekoa tehokkaasti tukevan tietopohjan kehittäminen ei olisi mahdollista vähäisemmällä henkilötietojen käsittelyllä. Henkilötietojen säilytysajasta säädettäisiin ehdotetussa laissa nimenomaisesti, ja säilytysaika olisi rajoitettu lain voimassaoloaikaan.. Liikenne- ja viestintäviraston on myös noudatettava henkilötietojen käsittelyssä tietosuojasetuksen velvoitteita mukaan luettuna yleisiä henkilötietojen käsittelyä koskevia periaatteita kuten käyttötarkoitussidonnaisuutta ja tietojen minimoinnin periaatetta. Myös henkilötietojen käsittelyn läpinäkyvyyden, informoinnin ja muiden rekisteröidyn oikeuksien osalta rekisterinpitäjä noudattaa tietosuojasetuksen vaatimuksia esimerkiksi tietosuojaselosteen laatimisella ja sen ylläpidolla asetuksen mukaisesti.

Julkisesti tuettujen kuljetusten sekä liikennejärjestelmän ja -palveluiden kehittämisen avulla pystytään edistämään myös kuljetuksia tarvitsevien perusoikeuksien toteutumista, esimerkiksi suuntaamalla tehokkaammin käytettävissä olevia resursseja ja nostamalla näin palvelutasoa sekä ottamalla yksilölliset tarpeet paremmin huomioon kuljetusten järjestelyssä tai julkisen liikenteen esteettömyyden kehittämisessä. Positiivisia perusoikeusvaikutuksia on arvioitu jäljempänä perus- ja ihmisoikeusvaikutuksissa ja käsittelyn oikeasuhtaisuutta luvussa 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys.

Henkilötietojen käsittelyyn liittyvät riskit ja suojaustoimenpiteet

Esityksessä tarkoitetun tietovarannon kokoaminen vaatisi edellä kuvatulla tavalla järjestelmällistä henkilötietojen keräystä. Kerättävä tietovaranto sekä käsiteltävien henkilötietojen kokonaisuus olisi laajuudeltaan merkittävä. Suuriin tietovarantoihin voi katsoa liittyvän erityisiä tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä riskejä. Uhkana voi olla tietojen leviäminen väärille tahoille joko tietomurron tai tietojen tahallisen tai tahattoman luovuttamisen seurauksena. Mahdollisena vaikutuksena olisi tällöin rekisteröityjen tietosuojan vaarantuminen. Tietojen leviämistä väärille tahoille rajoitetaan sillä, että lakisääteinen tehtävä tietovarannon kokoamisesta ja siihen liittyvästä henkilötietojen käsittelystä annettaisiin viranomaiselle eli Liikenne- ja viestintävirastolle. Liikenne- ja viestintävirastolla on todennettua asiantuntemusta hyvästä tietoturvasta huolehtimisesta, rekisterien ylläpitotehtävistä, erityisten henkilötietoryhmien käsittelystä sekä järjestelmien hankinnasta Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy:lta. Liikenne- ja viestintävirastolla on vakiintuneet toimintamallit tietosuoja- ja tietoturvariskien huomioimisesta hankinnoissa. Liikenne- ja viestintäviraston ISO/IEC 27001 -tietoturvastandardiin pohjautuva kokonaisturvallisuuden hallintamalli ottaa kantaa viraston sisäiseen toimintaan riskienhallinnan, tietosuojan, varautumisen, jatkuvuuden sekä tieto-, henkilöstö- ja tilaturvallisuuden hallinnan osalta. Vuonna 2023 ulkopuolisen arvioitsijan tekemässä hallintamallin auditoinnissa ei havaittu poikkeamia, joka kertoo Liikenne- ja viestintäviraston vahvasta perustasosta vaatimusten mukaisuuden osalta.

Kerättävä tietoaineisto olisi sellaisenaan käytettävissä lähtökohtaisesti ainoastaan Liikenne- ja viestintävirastolla. Jos virasto hankkisi tietojärjestelmän Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy:ltä, se tuottaisi, ylläpitäisi ja kehittäisi tietojärjestelmää mutta sen tehtäväksi ei ehdoteta tiedon analysointia koskevia tehtäviä. Näin ollen yhtiön työntekijöillä olisi käytännössä oltava pääsy tietoaineistoon ainoastaan siltä osin kuin järjestelmän ylläpitotehtävä sitä vaatii eli rajoitettusti sekä tietoturva ja -suojajärjestelyt huomioiden. Rekisterinpitäjänä toimivan Liikenne- ja viestintäviraston olisi otettava tietovarannon ja käsittelyn laajuus huomioon tietojenkäsittelyyn kohdistuvien riskien arvioinnissa ja noudatettava toiminnassa tietosuoja-asetusta mukaan lukien säännökset käsittelyn turvallisuudesta. Erityisiä henkilötietoryhmiä koskevan käsittelyn osalta Liikenne- ja viestintäviraston olisi myös toteutettava tietosuojalain 6 pykälän 2 momentin mukaisesti asianmukaiset ja erityiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien suojaamiseksi. Virastolla tulee olla esimerkiksi seuraavat momentissa mainitut toimenpiteet: toimenpiteet, joilla on jälkeinpäin mahdollista varmistaa ja todentaa kenen toimesta henkilötietoja on tallennettu, muutettu tai siirretty; toimenpiteet, joilla parannetaan henkilötietoja käsittelevän henkilöstön osaamista; tietosuojavastaavan nimittäminen; rekisterinpitäjän ja käsittelijän sisäiset toimenpiteet, joilla estetään pääsy henkilötietoihin; toimenpiteet, joilla käsittelyjärjestelmien ja henkilötietojen käsittelyyn liittyvien palveluiden jatkuva luottamuksellisuus, eheys, käytettävyys ja vikasietoisuus taataan, mukaan lukien kyky palauttaa nopeasti tietojen saatavuus ja pääsy tietoihin fyysisen tai teknisen vian sattuessa sekä menettely, jolla testataan, tutkitaan ja arvioidaan säännöllisesti teknisten ja organisatoristen toimenpiteiden tehokkuutta tietojenkäsittelyn turvallisuuden varmistamiseksi.

Kuten edellä on jo todettu, lainvalmistelun yhteydessä tehty tietosuojavaikutusten arviointi ei myöskään poista rekisterinpitäjän velvollisuutta laatia vaikutustenarviointi. Tietosuojalain 6 §:n 2 momentin suojatoimet on jätetty rekisterinpitäjän arvioitavaksi, ja Liikenne- ja viestintäviraston velvollisuudeksi jää arvioida suojaustoimenpiteiden riittävyys sekä ennen kokeilua että sen aikana saatujen kokemusten perusteella. Lisäksi viraston olisi noudatettava julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettua lakia mukaan lukien säännökset tiedonhallinnasta

ja tietoturvallisuudesta sekä viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettua lakia mukaan lukien säännökset salassapitovelvoitteista.

Kerättävien tietoluokkien määrittelyllä ja rajoittamisella on pyritty minimoimaan oikeudettomasti saatujen tietojen mahdollisen väärinkäytön, kuten kiristyksen, vaikutuksia rekisteröidylle. Kerättäviin tietoihin ei sisältyisi tai niitä yhdistelemällä ei paljastuisi yksityiskohtaista tietoa rekisteröidyn terveydentilasta, kuten sairaskertomuksia, tai tietoja esimerkiksi kuljetuksen kohteena olevien asiakkaiden taloudellisesta tilanteesta, kuten ei myöskään biometrisiä tai geneettisiä tietoja. Valtaosa kerättävistä tiedoista on luonteeltaan sellaisia, jotka kuka tahansa kolmas osapuoli voi itse havaita rekisteröidyn liikkua julkisissa tiloissa. Kuljetuspalveluita kuvaavat tiedot voi joissain tapauksissa liittyä liiketoimintasalaisuuksiin, mutta niille ei ole arvioitu erityistä väärinkäytön mahdollisuutta. Tietojen yhdistelyn osalta Liikenne- ja viestintävirasto voisi yhdistää kerättävään tietoon myös muita tietolajeja, kuten julkisen liikenteen aikataulu- ja reittitietoa sekä sää- ja keliolosuhdetietoa. Tällaisen tietokokonaisuuksien yhdistelyn ei voida katsoa vaikuttavan merkittävällä tai ennakoimattomalla tavalla rekisteröityjen perusoikeuksiin tai esimerkiksi sellaisten henkilötietojen, jota ei olisi määritelty tarkemmin esityksessä, käsittelyyn tai paljastumiseen.

4.2.6 Tiedonhallinnan muutosvaikutusten arviointi

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019), jäljempänä tiedonhallintalaki, 8 §:n 2 momentissa säädetään toimialasta vastaavan ministeriön velvollisuudesta laatia tiedonhallintalain 5 §:n 3 momentin mukainen arviointi, kun valmisteltavat säännökset vaikuttavat tietoineistoihin ja tietojärjestelmiin. Tiedonhallinnan muutosvaikutusten arvioinnilla pyritään varmistamaan, että valmisteltavat säännökset toteuttavat tarkoituksenmukaisella tavalla niille asetetut tavoitteet aiheuttamatta ennakoimattomia, ei-toivottuja vaikutuksia.

Tiedonhallintalain 5 §:n 3 momentin mukaan suunniteltaessa tiedonhallintamallin sisältöön vaikuttavia olennaisia hallinnollisia uudistuksia ja tietojärjestelmien käyttöönottoa tiedonhallintayksikössä on arvioitava näihin kohdistuvat muutokset ja niiden vaikutukset suhteessa tiedonhallinnan vastuisiin, lain 4 luvussa säädettyihin tietoturvallisuusvaatimuksiin ja -toimenpiteisiin, 5 luvussa säädettyihin tietoineistojen muodostamista ja luovutustapaa koskeviin vaatimuksiin, 6 luvussa säädettyihin asianhallinnan ja palvelujen tiedonhallinnan vaatimuksiin sekä muualla laissa säädettyihin asiakirjojen julkisuuteen, salassapitoon, suojaan ja tiedonsaantioikeuksiin. Tiedonhallintalain 8 §:n 2 momentissa todetaan lisäksi, että ministeriön on arvioitava suunniteltujen säännösten vaikutukset asiakirjojen julkisuuteen ja salassapitoon.

Tässä esityksessä tarkoitettua tehtävää varten Liikenne- ja viestintävirasto voisi hankkia tarvittavan tietopalvelun sekä siihen liittyvät välittömät tuottamis-, ylläpito- ja kehittämistehtävät Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy:ltä. Liikenne- ja viestintävirasto muodostaa tiedonhallintalaissa mainitun tiedonhallintayksikön, jonka tehtävänä on järjestää tiedonhallinta lain vaatimusten mukaisesti. Mikäli tietopalvelua koskevat tehtävät hankitaan Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy:ltä, tulisi niitä koskeissa sopimuksissa kuitenkin määritellä tarvittavalla tarkkuudella myös henkilötietojen käsittelystä. Viranomaisten toimintaan sovelletaan tiedonhallintalakia, ja siten se tulee sovellettavaksi myös esityksessä ehdotettujen uusien liikenteen tietopalveluita koskevien viranomaistehtävien osalta.

Ehdotetulla tehtävällä ei muutettaisi sitä, mitä tiedonhallintalaissa on säädetty tiedonhallintayksikön ja viranomaisen vastuista ja tehtävistä. Esityksen mukaan Liikenne- ja

viestintävirastolla on oikeus saada maksutta salassapitosäännösten estämättä ja rajapintojen kautta 159 a §:ssä määritellyt tiedot Kainuun, Keski-Pohjanmaan, Lapin ja Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueilta ja niiltä välityspalveluilta, jotka Kansaneläkelaitoksen kanssa tehdyn sopimuksen mukaisesti välittävät kuljetuksia näiden hyvinvointialueiden alueella. Esityksellä ei muuteta edellä mainittujen ja tietoja nykyisin käsittelevien tahojen vastuita ja tehtäviä muilta kuin tietojen toimittamisen osalta. Esitys ei muuttaisi asiakirjojen julkisuutta tai salassapitoa. Tietojen toimitus edellyttäisi rajapintojen kehitystä edellä mainittujen neljän hyvinvointialueiden kuljetuksia järjestävälle Tervia Logistiikka Oy:lle ja taksivälityskeskuksille. Liikenne- ja viestintävirasto korvaisi näille toimijoille rajapintojen kehityksestä aiheutuneet kulut sekä määrittäisi käytettävän rajapinnan tekniset ominaisuudet.

Liikenne- ja viestintävirasto käsittelee toiminnassaan syntyviä tietoja tiedonhallintalain vaatimusten mukaisella tiedonhallintamallilla, jolla kuvataan ja ohjataan tiedonhallintaa virastossa. Tiedonhallintamallissa on kuvattu viraston toiminta, tietopääoma ja tietojärjestelmät sekä ohjeet ja toimenpiteet, joilla tietoturvaluus toteutetaan. Liikenne- ja viestintäviraston tiedonhallintamallissa nimetään ja kuvataan prosessit, tietoaineistot, tietovarannot sekä tietojärjestelmät sekä niiden omistaja tai vastuutaho. Lisäksi tiedonhallintamallin mukaan kuvataan prosessien käyttämät ja tuottamat tiedot sekä sidokset muihin prosesseihin, tietoaineistojen ja tietovarantojen säilytysajat ja arkistointitavat sekä myös tietojärjestelmien sidokset muihin tietojärjestelmiin. Tietoturvaluus-toimenpiteet kohdistetaan mallin kaikkiin osiin.

Liikenne- ja viestintävirasto ylläpitää tiedonhallintalain 28 §:n vaatimusten mukaista asiakirjajulkisuuskuvasta, jossa kuvataan miten ja missä laajuudessa tiedonhallintayksikkönä toimiva viranomaisorganisaatio käsittelee sen hallinnoimia tietovarantoja hoitaessaan sille laissa säädettyjä tehtäviä. Näiden lisäksi Liikenne- ja viestintäviraston tiedonohjaussuunnitelma kuvaa viraston tehtävät ja käsittelyprosessit, tehtävien hoidossa syntyvän asiakirjallisen tiedon ohjaus- ja hallintaperiaatteet sekä tietojen säilytysajat.

Liikenne- ja viestintävirastossa käytössä oleva tiedonohjaussuunnitelma ohjaa asian- ja dokumentinhallintaa, jonka avulla esimerkiksi tieto salassapidosta tai käyttöoikeudet dokumenteille voidaan tuottaa suoraan tiedonohjaussuunnitelman kautta. Lisäksi Liikenne- ja viestintäviraston tietosuojaa ja tietoturvaluutta ohjaa kokonaisturvaluuden hallintamalli. Kokonaisturvaluuden hallintamallia ja tietosuojaan liittyviä seikkoja on käsitelty tarkemmin tietosuojaa koskevassa vaikutustenarvioinnissa.

Valtiovarainministeriön suosituksessa tiedonhallinnan muutosvaikutusten arvioinnista todetaan, että käytännössä muutosvaikutusarviointi on tehtävä tilanteissa, joissa muutoksen kohteena on uusi viranomaisorganisaatio, uusi tai merkittävästi muuttuva viranomaisen tehtävä, uusi tietojärjestelmä tai tietojärjestelmään kohdistuva merkittävä muutos, säännösmuutos, jolla on vaikutuksia käytössä olevaan tietojärjestelmään, uusi tietovaranto tai muutos tietovarannon käyttötarkoituksen osalta tai uusi tietoaineisto. Koska valtiovarainministeriön suosituksen mukaisesti muutoksen olennaisuuden arviointi edellyttää kehitys-/muutoskohteen riittävää suunnittelua, käytännössä arviointi voidaan tehdä vasta siinä vaiheessa, kun muutoskohte on suunniteltu sellaiselle tasolle, josta tavoitetilaa ja sen mukanaan tuomaa muutosta voidaan verrata viranomaisen nykyiseen toimintaan. Tässä esityksessä on ehdotettu Liikenne- ja viestintävirastolle uutta tehtävää, johon liittyy uusi tietopalvelu sekä tietojen uusi käyttötarkoitus, jonka vuoksi virasto tiedonhallintayksikkönä tulee tekemään myöhemmässä vaiheessa oman muutosvaikutusten arvioinnin tiedonhallintalain vaatimusten mukaisesti huomioiden muutoksen tuomat vaikutukset viraston nykyiseen toimintaan.

Arvioitu kustannusvaikutus ei ylitä lausuntomenettelystä tiedonhallinnan muutosta koskevissa asioissa annetun valtioneuvoston asetuksen (1301/2019) 2 §:ssä määriteltyjä rajoja. Liikenne- ja viestintävirasto arvioi kuitenkin tekemänsä muutosvaikutusten arvioinnin pohjalta tarvetta tiedonhallintalain 9 §:n mukaiselle lausuntopyynnölle. Valtiovarainministeriön ohjeistuksen mukaan tiedonhallintalain 9 §:ssä säädetty lausuntomenettely ajoittuu ajankohtaan, jossa muutosta suunnitteleva valtion virasto tai laitos on arvioinut tiedonhallintalain 5 §:n 3 momentin ja 8 §:n 1 momentin mukaisesti muutos- tai kehityskohteensa vaikutukset tiedonhallintaan. Mikäli viraston tai laitoksen oma arviointi osoittaa muutoksen olevan toiminnallisesti ja taloudellisesti merkittävä valtioneuvoston lausuntomenettelystä antaman asetuksen 2 §:ssä tarkoittamalla tavalla, tulee viraston ja laitoksen pyytää arvioinnistaan lausunto valtiovarainministeriöltä.

4.2.7 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Esityksellä säädettäisiin henkilötietojen ja erityisten henkilötietoryhmien käsittelystä. Henkilötietojen suojasta säädetään perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan tarkemmin lailla. Henkilötietojen suojaa toteutetaan ennen kaikkea yleisellä tietosuojasetuksella sekä sitä täsmentävällä ja täydentävällä tietosuojalaille. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan henkilötietojen suoja sisältyy osittain myös yksityiselämän suojan piiriin.

Henkilötietojen suojaa koskeva vaikutustenarviointi on käsitelty edellä, johon on sisällytetty myös kuvaus käsittelytoimista, sen tarpeellisuudesta ja oikeasuhtaisuudesta sekä niihin liittyvistä riskeistä ja suojatoimenpiteistä. Esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestykseen on käsitelty luvussa 12, jossa on myös käsitelty tietojenkäsittelyn tarpeellisuutta ja oikeasuhtaisuutta laajemmin yksityiselämän ja henkilötietojen suojan sekä yhdenvertaisuuden näkökulmasta yhdessä positiivisten perusoikeusvaikutusten kanssa. Tiedonhallintaan liittyviä suojatoimenpiteitä on kuvattu myös sitä koskevassa vaikutustenarvioinnissa edellä.

Esityksen tavoitteena on kehittää julkisesti tuettujen kuljetuksien tietopohjaa keräämällä sosiaali- ja terveystoimen henkilökuljetuksista niiden suunnitteluun ja toteumaan liittyviä tietoja. Kehittämisellä pyritään myös turvaamaan nämä palvelut jatkossakin, vaikka niihin liittyvät yhteiskunnan kustannukset nousisivat. Käytännössä tämä esitys ei kuitenkaan muuta kuljetusten nykyistä järjestämistapaa tai niihin liittyvää asiakaskokemusta, vaan pyrkii luomaan paremmat edellytykset kuljetusten kehittämiseksi. Varsinaisissa kuljetusten järjestämiseen liittyvissä kehittämistoimissa on siten kyse tästä esityksestä erillisestä päätöksenteosta.

Varmistamalla lakisääteisten henkilökuljetusten tehokas toiminta tulevaisuudessa turvataan myös julkisesti tuettuja kuljetuksia tarvitsevien oikeutta perustuslain ja EU:n perusoikeuskirjan mukaiseen henkilökohtaiseen vapauteen sisältyvään itsemääräämisoikeuteen sekä liikkumisvapauteen. Ehdotuksen mukainen tietojen keräys kohdistuisi Pohjois-Pohjanmaan, Lapin, Kainuun ja Keski-Pohjanmaan hyvinvointialueiden järjestämisvastuulla olevien sosiaalihuolto-, vammaispalvelu- ja terveydenhuoltolain mukaisten kuljetuksien asiakkaisiin sekä sairausvakuutuslain perusteella tällä alueella tehdyistä kuljetuksista maksettavien korvausten saajiin. Käytännössä tämä tarkoittaa henkilöitä, jotka eivät joko lyhyt- tai pitkäaikaisesti kykene itsenäisesti käyttämään julkisia liikennevälineitä alentuneen toimintakyvyn, sairauden, vamman tai muun vastaavanlaisen syyn perusteella. Kuljetuspalveluita parantamalla voidaan myös edistää perustuslaissa säädettyä oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun ja riittävien sosiaali- ja terveystoimen palveluiden turvaamista sekä Yhdistyneiden kansakuntien vammaisten henkilöiden oikeuksista annetun yleissopimuksen toteuttamista esteettömyyden ja saavutettavuuden sekä henkilökohtaisen liikkumisen osalta.

Tarkemmin positiivisia perusoikeusvaikutuksia on kuvattu luvussa 12. Ehdotuksen tavoitetta ei arvion voitaisi saavuttaa vähäisemmällä tai rajoitetummalla tietojen käsittelyllä.

4.2.8 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Esityksellä kerättäisiin tietoa henkilöliikenteen kuljetuksista niiden kehittämispotentiaalin arvioinnin pohjaksi. Kerätyn tiedon avulla tavoitellaan tilannetta, jossa kattavamman tietopohjan avulla julkisesti tuettujen kuljetuksien järjestämiseen suunnatuista resursseista saadaan mahdollisimman suuri lisäarvo. Esityksellä kehitettävän tietopohjan arvioidaan palvelevan joukkoliikenteen ja muun tuetun henkilöliikenteen kehitystä ja tarkastelua osana laajempaa henkilöliikenteen järjestämistä sen suunnittelussa, rahoituksessa sekä käytännön palveluiden tuottamisessa. Alueellisesti rajatun kokeilulain mukainen tietojen keräys koskee kuljetuksia, joiden kustannus julkiselle sektorille on noin 70 miljoonaa euroa. Kansallisesti sosiaali- ja terveystoimen kuljetuksiin käytetään vuosittain yli 300 miljoonaa euroa.

Kansainvälisessä vertailussa ainakin Tanskassa erityisryhmien kuljetuspalveluita jo yhdistellään, ja siellä käyttöön otettu toimintamalli on lähteiden mukaan vähentänyt kuljetuskustannuksia keskimäärin 20 % ja maaseudulla jopa 40 %⁴. Lisäksi se on parantanut erityisryhmien liikkumismahdollisuuksia. Liikenne- ja viestintäviraston laatimien taustaselvityksien mukaan Suomessa tehdyissä kokeiluissa ja simuloinneissa on tunnistettu 15 - 40 % säästöpotentiaali. Siten tämän esityksen avulla kerättävällä tietopohjalla voidaan arvioida olevan edellytyksiä julkisesti tuettuja kuljetuksien kehittämiseksi ja erityisesti heikommassa asemassa olevien henkilöiden liikkumispalveluiden turvaamiselle. Tarkempi kehittäminen edellyttää kuitenkin kansallisen tietopohjan kehittämistä ja erityispiirteiden huomioimista.

Vaikka kokeilulaki on rajattu vain sosiaali- ja terveystoimen henkilökuljetuksiin, voidaan sen nähdä kuitenkin edistävän myös muun henkilöliikenteen tietoon perustuvaa kehittämistä, sillä julkisesti tuetuista kuljetuksista ei ole tällä hetkellä kattavaa kokonaiskäsitystä aluetasolla tai valtakunnallisesti. Julkisesti tuettuja kuljetuksia järjestää Suomessa useita eri tahoja ja siihen liittyvä tieto on hajanaista. Ehdotuksien voidaan nähdä edistävän tietoyhteiskunnan kehittymistä, sillä sen avulla edistetään tiedon jakamista toimijoiden välillä ja tietopohjaista päätöksentekoa. Yleisesti ottaen tietovarantojen luominen on edellytys uusien teknologioiden, kuten tekoälyn, hyödyntämiselle osana toimintojen kehittämistä.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Esivalmistelussa on ollut esillä vaihtoehto, jossa kokeiltaisiin kokonaan uutta kuljetusten järjestämismallia siten, että asiakaskuljetuksia yhdisteltäisiin myös järjestäjävastuut ylittävästi niin, että samassa kyydissä olisi voinut kulkea sekä Kelan että hyvinvointialueiden asiakkaita. Vaihtoehdon valmistelua ei päätetty jatkaa, koska sen kustannushyötysuhteen todentamiseksi ei ollut riittävää tietopohjaa. Sen sijaan katsottiin tehokkaammaksi kerätä ensin riittävä, järjestelyvastuut ylittävä tietopohja kysynnästä ja tarjonnasta erityispiirteineen ja laskea käytettävissä olevan tiedon pohjalta kuljetusten yhdistelypotentiaali ja siitä saatava säästöpotentiaali ennen hallinnollisesti mahdollisesti mittaviin järjestämismallin muutoksiin

⁴ Lynott, Jana. 2019. "FlexDanmark Optimizes Scandinavian Software Solution to Deliver Efficient, High Quality Transportation to Its Citizens." AARP International: The Journal, vol. 12: 52-57. <https://doi.org/10.26419/int.00036.015>

ryhtymistä. Järjestämismallin muutokset näkyisivät myös kuljetuspalveluja käyttävien, usein erityisryhmiin kuuluviin asiakkaiden arjessa, mistä syystä muutokseen tulisi ryhtyä vasta, kun niistä saatava hyöty on saatu tiedon perusteella todennettua.

Valmistelussa on harkittu myös pysyviä säädösmuutoksia, jotka koskisivat esimerkiksi kaikkien hyvinvointialueiden ja Kelan kuljetuksiin liittyvän tiedon keräystä valtakunnallisesti. Tietojen keräyksen pysyvät säädösmuutokset eivät kuitenkaan itsessään olisi tuoneet kuljetuksiin liittyviä säästöjä. Tavoitellut säästöt voivat syntyä vasta kuljetuksien järjestämisen muutoksista. Valmistelussa päädyttiin määräaikaiseen kokeilulakiin erityisesti tietopohjan keräämiseksi, joka mahdollistaisi tietoon perustuvan jatkokehittämisen ja päätöksenteon. Koska tietojen keräykseen liittyy myös erityisiä henkilötietoryhmiä, nähtiin nyt esitetty kokeilulaki tarpeelliseksi rajata tarkoituksenmukaisella tavalla tietojen minimointi huomioiden.

Valmistelun aikana esillä oli lisäksi Kelan ja hyvinvointialueiden ohella merkittävän toimijan eli kuntien lakisääteisten kuljetusten sisällyttäminen kokeilulakiin. Kuntien lakisääteisiin henkilökuljetuksiin kuuluu esi- ja perusopetuksen koululaiskuljetukset. Esitetyn kokeilulain alueella on useita kymmeniä kuntia, joiden kanssa olisi tullut erikseen sopia tietojen toimittamisesta. Kyse olisi ollut merkittävästä määrästä yksittäisiä toimijoita. Näin ollen kuntien vastuulle kuuluvat kuljetukset päätettiin rajata kokeilun ulkopuolelle.

Valmistelun aikana kartoitettiin yrityksiä mahdollisimman vähän kuormittavaa tietojen toimitustapaa. Kartoitusta tehtiin Liikenne- ja viestintäviraston Kela-Sote-hankkeessa vuoden 2024 aikana. Työhön osallistui erillisissä työpajoissa taksiyhtiöitä, järjestelmätoimittajia ja alustatalousyrityksiä. Ilman rajapintaa tietojen toimitus välitysjärjestelmistä uuteen Liikenne- ja viestintäviraston tietopalveluun olisi vaatinut manuaalista työtä ja edellyttänyt välitysyhtiöiltä henkilöresurssien säännöllistä käyttöä. Yrityksien henkilöresurssien käyttö manuaaliseen raportointiin olisi ollut paitsi taloudellisesti kuormittavaa, myös johtanut kohonneeseen riskiin raportointimenetelmien kirjavuudesta ja aineiston laadun heikkenemiseen.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

EU-tasolla ei ole yhdenmukaistettu kaikkien julkisesti tuettujen kuljetusten järjestämistä, joten esityksen taustalla ei ole EU-lainsäädännöstä johtuvat syyt, vaan kyse on kansallisesti säädettävästä asiasta. Vertailumaaksi on alla valittu Tanska.

Tanskassa FlexDanmark-niminen yritys keskittyy joukkoliikenteen ja erityisesti kysyntäohjattujen kuljetusratkaisujen kehittämiseen ja hallintaan. Sen palveluvalikoima sisältää ohjelmistoratkaisuja kyytien tilaukseen, välittämiseen ja yhdistelyyn, joilla tavoitellaan reittien ja aikataulujen optimointia sekä kyytipalveluiden kustannustehokkuuden ja palvelutason parantamista. FlexDanmarkin omistaa Tanskan viisi suurinta joukkoliikenneviranomaista, joiden toiminta kattaa koko maan, mukaan lukien kaikki kunnat ja alueet.

FlexDanmarkin omistavat tanskalaiset joukkoliikenneviranomaiset hyödyntävät sen kehittämää ohjelmistoratkaisuja käytännössä tarjoamalla niin sanottuja Flex-palveluita, jotka on suunniteltu täydentämään perinteisiä joukkoliikennereittejä ja tarjoamaan lakisääteisiä kuljetuspalveluita erityisryhmille kuten vanhuksille ja liikuntarajoitteisille. Käyttöoikeuksia Flex-palveluihin myöntää yleensä asukkaan kotikunta tai paikallinen joukkoliikenneviranomainen. Flex-palvelut ovat kutsuohjattuja, eli asiakas tilaa kuljetuksen itselleen. Kyytejä voidaan yhdistellä eli sama ajoneuvo voi kuljettaa samanaikaisesti useita matkustajia, jos se on reittien ja aikataulujen puolesta mahdollista. Tanskassa näillä palveluilla tehdään vuosittain noin kuusi miljoonaa matkaa. Toimintamalli on parantanut palvelun tehokkuutta ja vähentänyt kustannuksia keskimäärin 20 %, maaseudulla jopa 40 %. Lisäksi se on laskenut markkinoille tulon

kustannuksia uusille, usein pienille, liikennöitsijöille sekä parantanut erityisryhmien liikkumismahdollisuuksia⁵.

Nykyistä toimintamallia on kehitetty Tanskassa 1990-luvulta lähtien, mutta palvelun suurin kasvu on tapahtunut 2010-luvulla. Ennen Flex-palveluita Tanskassa järjestettiin erityisryhmien lakisääteisiä kuljetuksia pääosin takseilla.

6 Lausuntopalaute

Tavoitteet

Valtaosa lausunnonantajista totesi kannattavansa esityksen tavoitteita, ja kuljetuspalveluiden merkitystä erityisryhmille korostettiin laajasti. Esitystä kannattivat myös muun muassa kokeilualueelta kaksi hyvinvointialuetta ja Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy.

Esityksen velvoitteet kohdistuisivat sairausvakuutuslain mukaisia kuljetuksia välittävien yrityksiä osalta yhteensä kuuteen tilausvälitysyrietykseen, jotka välittävät niin sanottuja Kela-takseja. Näistä yrityksistä lausunnon antoi kolme, joista yksi ei pitänyt esitystä toteutuskelpoisena sellaisenaan. Toinen piti julkisten varojen tehokasta käyttöä ja matkojen kustannustehokkuuden parantamista arvokkaana asiana ja edistämisen arvoisena, mutta nosti esiin myös yksityiskohtaisempia haasteita esityksen sisällöstä. Myös kolmas lausunnon jättänyt tilausvälitysyhtiö esitti näkemyksiä esitykseen liittyvistä ongelmista. Taksiliitto lausui vastustavansa kokeilua ehdotetussa muodossa.

Esityksen mukainen tietojen keräys kohdistuisi useisiin eri erityisryhmiin. Lausunnon antaneet kolme vammaisjärjestöä korostivat kuljetuspalveluiden merkitystä vammaisille henkilöille ja nostivat esiin, että tavoitteissa tulisi näkyä vahvemmin erityisryhmien tarpeet kuljetuspalveluiden toimivuuden ja saatavuuden näkökulmasta.

Tietosuoja ja henkilötietojen käsittely

Lausunnoissa nostettiin laajasti esiin tietosuojan keskeinen merkitys. Monet lausunnonantajat pitivät hyvänä sitä, että esityksessä on otettu huomioon tietosuoja ja yksityisyydensuoja tietojen keräämisessä. Vaikka tietosuojan varmistamisen todetaan lakiluonnoksessa olevan ehdotettavan sääntelyn keskeinen lähtökohta, lausunnoissa edelleen korostettiin sen merkitystä sekä tarvetta huomioida kerättävien tietojen laajuus ja tiedon käsittelyn perusteet myös jatkovalmistelussa sekä myös hankkeen toteutuksen aikana. Taksialan toimijoiden lausunnoissa ilmeni huoli mahdollisista yksityisyydensuojan loukkauksista ja tietomurroista, joka voi aiheuttaa taksiryhmiä asiakaskunnan luottamuksen heikkenemistä.

Oikeusministeriö lausui, että esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on kattavasti kuvattu tietosuoja-asetuksen kansallisen liikkumavaran käyttöä koskevaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä ja asianmukaisesti arvioitu ehdotettavaa Liikenne- ja viestintäviraston henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä yleisen edun mukaisen tavoitteen täyttymisen ja oikeasuhteisuuden kannalta. Oikeusministeriö kehotti kuitenkin täydentämään, minkä tietosuoja-asetuksen artiklan mukaiseen liikkumavaraan ehdotettava

⁵ Lynott, Jana. 2019. "FlexDanmark Optimizes Scandinavian Software Solution to Deliver Efficient, High Quality Transportation to Its Citizens." AARP International: The Journal, vol. 12: 52-57. <https://doi.org/10.26419/int.00036.015>

sääntely perustuisi ja miten ehdotettavalla henkilötietojen käsittelyä koskevalla sääntelyllä täsmennettäisiin tietosuoja-asetuksen sääntelyä. Lausunnossa kehoitettiin myös arvioimaan sisältyykö kerättyihin tietoihin tietoja sosiaalihuollon tarpeesta tai muista sosiaalihuollon etuuksista. Tietosuojalaissa tarkoitettujen suojatoimien soveltumista pyydettiin kuvaamaan tarkemmin perusteluissa, ja tietosuojaa koskevan vaikutustenarvioinnin osalta perusteluissa kehoitettiin selventämään, vaikuttaako se rekisterinpitäjän velvollisuuteen laatia tietosuojaa koskeva vaikutustenarviointi. Oikeusministeriö esitti myös, että jatkovalmistelussa olisi syytä arvioida tietojen säilytysaikaa koskevan säännöksen tarpeellisuutta sekä rekisteröidyn oikeuksien toteutumista käytännössä.

Kaikki oikeusministeriön esiin nostamat henkilötietojen käsittelyä koskevat asiat on huomioitu esityksen jatkovalmistelussa täydentämällä esityksen perusteluita ja lisäämällä ehdotettuun 159 a §:ään säännös Liikenne- ja viestintäviraston keräämien tietojen säilytysajasta.

Tietosuojavaltuutetun toimisto totesi lausunnossaan, että esityksessä on kattavasti käyty läpi asiaan vaikuttavaa perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytäntöä henkilötietojen käsittelyn osalta. Luonnoksessa on myös otettu esille tiedonhallintalaista tulevia arviointi- ja muita vaatimuksia. Tietosuojavaltuutettu nosti esiin, että ehdotetun raportoinnin yhteydessä olisi perusteltua tarkastella henkilötietojen käsittelystä saatuja kokemuksia kokeilulain voimassaoloaikana ja sitä, että tietosuojaan on kiinnitetty tarpeeksi huomiota myös käytännön tasolla. Esityksen perusteluita on täydennetty jatkovalmistelussa tuomalla nämä seikat esiin kokeilun täytäntöönpanossa huomioitavina asioina.

Liikenne- ja viestintävirasto totesi lausunnossaan, että tietosuoja ja tietoturva ovat keskiössä hankkeen toteutuksessa valmistelusta alkaen viraston kokonaisturvallisuuden hallintamallin mukaisesti. Vain Liikenne- ja viestintävirasto pääsisi käsittelemään Kelan ja hyvinvointialueiden kuljetuksia koskevaa anonymisoimatonta tietoa. Virastossa on myös erillisiä tiloja, jotka sopivat arkaluonteisen tiedon käsittelyyn ja pääsy tiedon ääreen viraston sisälläkin tullaan tarkasti rajaamaan vain tietyille henkilöille. Tietojen toimitukseen valitun rajapintaratkaisun osalta virasto esitti lausunnoissaan, että arkaluonteistenkin tietojen siirrot toimijalta toiselle digitaalisessa muodossa ovat nykyään arkipäiväisiä. Virasto myös esitti lausunnossaan, että nyt kerättäviin tietoihin sisältyy tietoja, jotka kuuluvat salassapidettävää tietoa käsittelevän julkisuuslain 24 §:n piiriin, esimerkiksi yksityisen elinkeinotoiminnan tiedot.

Kerättävien tietojen sisältö ja käyttötarkoitukset

Osassa taksialan toimijoiden lausunnoissa nähtiin, että vastaavat tiedot raportoidaan jo nykyisin Kelalle ja Liikenne- ja viestintävirastolle ja siksi esitetty velvoite olisi päällekkäistä tehtävää nykytilanteeseen nähden. Näissä lausunnoissa myös todettiin, että on epäselvää, miksi esityksessä ehdotettuja velvoitteita asetettaisiin pelkästään tilausvälitysyhtiöille, ja vastaavien velvoitteiden asettaminen myös joukkoliikennetoimijoille olisi perusteltua.

Lausunnon jättäneet taksialan toimijat nostivat esiin myös sen, että kerättäväksi esitetty tieto olisi liiketoimintakriittistä tietoa, joka ei ole yleisesti tunnettua tai tiedettyä. Erityisesti ongelmalliseksi koettiin tiedon hyödyntäminen sidosyksikköjen liiketoiminnallisiin tarkoituksiin, mikäli julkinen toimija saa pääsyn yksityisten taksiyritysten asiakastietoihin. Taksialan toimijoiden lausunnossa nähtiin esityksen rikkovan liikesalaisuuslakia ja olevan ristiriidassa kilpailulain kilpailuneutraliteetin periaatteita. Samoin ongelmalliseksi nähtiin se, että kokeilussa kerättävän tietovarannon sisältöä tultaisiin mahdollisesti käyttämään myös muihin liiketoimintatarkoituksiin tulevaisuudessa ja tietoja voitaisiin myydä maksua vastaan eri toimijoille. Toisaalta Liikenne- ja viestintävirasto muistutti lausunnossaan, että nyt koottava

"raakadata" sisältää tietoja, jotka kuuluvat salassapidettävää tietoa käsittelevän julkisuuslain 24 §:n piiriin (esimerkiksi 1 momentin 20 kohdan nojalla yksityisen elinkeinotoiminnan tiedot, 25 kohdan nojalla sosiaalihuollon asiakkuuteen tai terveydenhuollon palveluihin liittyvät tiedot jne.).

Joissakin lausunnoissa esitettiin myös näkemys siitä, että kokeilussa tulee huomioida laaja toimintaympäristöymmärrys, kuten välityksen ja liikennepalvelujen hankintaperiaatteet, välityskeskusten kyydinjakoperiaatteet, menopalukyytien mahdollisuudet kaupunkien ulkopuolelle ja käytössä oleva hintataso yksityiskohtineen. Lisäksi tulisi huomioida millaisin sopimuksin ja toimintamallin taksipalveluja järjestetään eri osissa kokeilualuetta, koska kerättävä data ei yksinään luo kattavaa tietoa kokonaiskustannuksista ja vaikutuksista markkinaehtoiseen toimintaan.

Liikenne- ja viestintävirasto totesi lausunnossaan, että hankkeen valmistelun yhteydessä virasto on käynyt hyvinvointialueiden ja Kelan edustajien kanssa läpi tarkasteltavina olevien kuljetusten järjestämiseen liittyviä yksityiskohtia. Järjestelmän kehittämisen arviointia varten on välttämätöntä, että tiedot kerätään riittävällä yksityiskohtaisuudella. Merkityksellisiä ovat niin kuljetusten ajankohdat, tarkat lähtö- ja määränpäät ja reitit kuin se, minkälaisia erityistarpeita kullakin kuljetettavalla. Kuljetettavien erityistarpeet ohjaavat sitä, mitä kalustoa kuljetuksissa voidaan käyttää, mitä vaatimuksia kuljettajiin kohdistuu ja missä määrin kuljetukset ovat yhdisteltävissä. Kuljetusten kohdentuminen eri henkilöille antaa tietoa siitä, missä määrin yksittäinen henkilö käyttää eri tahojen järjestämiä kuljetuksia, minkälaisia eroja näiden kuljetusten tilauksessa ja toteutuksissa on. Liikenne- ja viestintävirasto pitää perusteltuna esitettyä alueellista rajausta sekä myös kokeilun rajaamista Kela- ja sote-kuljetuksiin, jotka muodostavat merkittävän osan julkisesti tuetuista kuljetuksista.

Vammaisjärjestöt suhtautuivat yleisesti ottaen kriittisesti liian yksilöivän tiedon, kuten henkilötunnuksen, keräämiseen ja katsoivat että tietojen välttämättömyyttä tulisi perustella laajemmin. Toisaalta vammaisjärjestöt myös näkivät, että kerättävän tiedon tulisi palvella vammaisten ihmisten yksilöllisten tarpeiden huomioimista esimerkiksi keräämällä havaintoja asiakkaalle aiheutuvista hyödyistä ja haitoista.

Osassa lausuntoja todettiin, että aineistojen keräystä tulisi laajentaa maantieteellisesti valtakunnallisen tietopohjan keräämiseksi ja vertailupohjan saamiseksi, sillä tällaista aineistoa voisi hyödyntää muun muassa laajemmän yhteiskunnallisen keskustelun pohjana.

Lausuntojen perusteella nykytilan kuvausta on kerättävien tietojen osalta täsmennetty. Jatkovalmistelussa esityksen perusteluja on pyritty selventämään kuvaamalla tarkemmin sitä, että nykyisin tehtävä tietojen keräys ei kata tämän esityksen tavoitteiden kannalta välttämätöntä tietopohjan kehittämistä. Kerättäväksi esitettyjä tietoja ja maantieteellistä kattavuutta on kartoitettu liikenne- ja viestintäministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalojen ja hyvinvointialueiden yhteistyössä. Tietojen riittävä yksityiskohtaisuus, mukaan lukien henkilötunnus, on välttämätöntä kuljetuksien kokonaiskuvan saamiselle ja tavoitteiden mukaiselle kehittämiselle. Jatkovalmistelussa ei ole näin ollen tehty muutoksia kerättävien tietojen sisältöön eikä kokeilun alueen maantieteelliseen rajaukseen. Ehdotettava kokeilualue kattaisi erityyppisiä alueita, jolloin tietojenkeruun laajentaminen kasvattaisi kustannuksia mutta ei tuottaisi välttämättä lisäarvoa kerättävään tietosisältöön.

Kerättävää tietoa ei käytettäisi liiketoiminnallisiin tarkoituksiin, vaan julkisen sektorin lakisääteisten kuljetuksien kehittämiseen, jotka ovat merkittävä kustannuserä yhteiskunnalle ja tärkeä tukimuoto niitä tarvitseville asiakkaille. Siitä huolimatta hyvinvointialueiden sidosyksikkönä toimivalla Tervia Logistiikka Oy:llä ei olisi pääsyä yksityiskohtaisiin yksityisiin

välityskeskustoja koskeviin tietoihin. Näihin tietoihin olisi pääsy vain Liikenne- ja viestintävirastolla. Esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa on todettu ja jatkovalmistelussa lisäksi selvennetty sitä, että liikesalaisuuksia ei voisi käydä ilmi viraston edelleen luovuttamista tai julkaisemista tiedoista. Näistä tiedon julkaisemiseen liittyvistä asioista ei olemassa olevan yleissääntelyn, erityisesti julkisuuslain, vuoksi ole tarpeen säätää erikseen. Esityksen ei myöskään arvioida rikkovan kilpailulain kilpailuneutraalisuussääntelyä. Toisaalta kilpailuneutraalisuussääntelyn osalta on syytä myös huomioda, että sen tarkoituksena ei ole suojata yksityistä sektoria julkisen sektorin kilpailulta, vaan antaa viranomaiselle tehtäväksi valvoa, ettei julkinen sektori saa markkinoilla toimiessaan perusteettomia etuja. Asiassa toimivaltainen viranomainen Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei lausunnossaan nostanut esiin kilpailuasioihin liittyviä huomioita tai huolenaiheita.

Yrityksille kokeilusta aiheutuvat kustannukset

Taksialan lausunnonantajat totesivat rajapintojen rakentamiseen ehdotetun korvauksen olevan riittämätön. Lausunnoissa todettiin, että kustannuksia syntyisi rajapinnan lisäksi myös sen ylläpidosta ja valvonnasta, tilausvälitysjärjestelmän muutostyöstä ja päivittämisen raportointivelvoitteen valvonnasta. Lausunnoissa myös todettiin, että välitysyhtiölle muodostuisi kustannuksia rekisterinpitäjän tehtävistä, tietosuojariskien hallinnoinnista sekä kiireellisestä aikataulusta. Näissä lausunnoissa tuotiin myös esiin, etteivät välitysyhtiöt ole voineet ottaa huomioon tällaisia uusia raportointivelvoitteita sitoutuessaan Kelan kanssa tehtyyn sopimukseen. Myös Kilpailu- ja kuluttajavirasto totesi esityksen jättävän epäselväksi, miksi juuri kustannuksia aiheuttava rajapinta on välttämätön tiedon toimitustapa tavoitteiden saavuttamiseksi.

Välitysyhtiöiden kustannusriskiksi nähtiin myös se, jos tietojen keräyksen kohteena olevat henkilöt päättäisivät rajoittaa henkilötietojen käsittelyään, koska siitä voisi aiheutua merkittäviä toimenpiteitä taksirytyksiltä tietojen käsittelyyn yksilötasolla.

Jatkovalmistelussa esitykseen ei ole tehty muutoksia tältä osin. Valmistelussa on pyritty etsimään yrityksiä mahdollisimman vähän kuormittavaa tietojen välitystapaa. Tietojen keruuta selvitettiin Liikenne- ja viestintäviraston Kela-Sote-hankkeessa vuoden 2024 aikana. Työhön osallistui erillisissä työpajoissa taksirytyksiä, järjestelmätoimittajia ja alustatalousyrityksiä. Yhtiökohtaisissa haastatteluissa ja työpajoissa kartoitettiin tietojen toimittamiseen nykyjärjestelmistä liittyviä edellytyksiä, mahdollisuuksia ja näiden kustannuksia. Haastatteluihin tahoihin ei kuulunut tämän esityksen velvoitteiden kohteena olevia välitysyhtiöitä. Työn perusteella yksinkertaisin tapa tietojen siirtoon pohjautui välitysjärjestelmien tuottamaan dataan ja eräajomaiseen tietojen siirtoon määritellyllä tietorakenteella. Tapa edellyttää kertaluonteisia tehtäviä tietojen keräyksen aloituksen yhteydessä, sen jälkeen tietojen välitys perustuu automaattisiin rajapintahakuihin. Yksinkertaisimman mallin käyttöönottokustannukset asettuivat haastatteluiden perusteella noin 15 000 euroon, joskin vaihteluita toimijoiden kesken oli. Rajapintamenetelmän valinnan perusteluja on täydennetty lukuun 5.1 ”Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset”.

Liikenne- ja viestintäviraston Kela-Sote-hankkeessa on valmisteltu myös loogista tietomallia. Tietomalli, käsitteet ja alustavat koodistot ovat jo olemassa ja saatavilla. Valmistelussa varsinaisten rajapintojen toteutukseen on arvioitu lausunnoissa esitettyä merkittävästi lyhyempi aika, korkeintaan muutamia viikkoja. Lain on tarkoitus tulla voimaan kesällä 2025, jonka vuoksi rajapintojen toteutukseen, testaukseen ja käyttöönottoon jäisi noin puoli vuotta aikaa varsinaisen tiedonkeruun alkaessa vuoden 2026 alusta.

Esityksen valmistelussa on alusta alkaen huomioitu, että Kelan kilpailutuksen voittaneet tilausvälitysyhtiöt eivät ole voineet ottaa huomioon sopimuksia tehdessään tässä esityksessä ehdotettua velvollisuutta. Tämä on yhdessä kansallisen ohjaustavoitteen kanssa keskeinen perustelu esitykseen sisältyvälle ehdotukselle 100 %:n valtionavustuksen käytöstä. Valtionavustuslain mukaan avustus ei saa kattaa valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta aiheutuvien kokonaiskustannusten täyttä määrää, jollei valtionavustuksen myöntämisen tavoitteiden saavuttamiseksi välttämättömistä ja perustelluista syistä muuta johdu. Lausunnoissa tai valmistelun aikana ei ole esitetty muita kustannusarvioita. Koska avustusta saisi käyttää vain välittömästi rajapinnan toteuttamiseen liittyviin kustannuksiin, eikä sitä saisi käyttää muihin järjestelmäparannuksiin, ei valmistelun aikana arvioitua valtionavustuksen suuruutta ole jatkovalmistelussa nähty perustelluksi muuttua.

Välitysyhtiöiden kustannusriskiä liittyen mahdolliseen rekisteröidyn pyyntöön tietojen käsittelyn rajaamisesta ei ole valmistelun aikana tunnistettu. Esityksellä ei olisi vaikutusta siihen, mitä välitysyhtiöt ovat sopineet Kelan kanssa tietojen käsittelyn roolien osalta tai siihen, tuleeko välitysyhtiöille muuta kautta rekisterinpitäjän tehtäviä.

Vaikutustenarviointi

Vammaisjärjestöt nostivat esille, että esityksessä ei ole tehty riittävää vammaisvaikutusten arviointia. Vaikutusarvioinnissa tulisi kiinnittää huomiota siihen, miten kokeilussa kerätty tieto vastaa eri vammaryhmien tarpeisiin, ja tiedon keruun lähtökohtana tulisi olla erityisesti arviointi siitä, palveleeko se asiakkaan yksilöllistä tarvetta liikkuu.

Esityksen valmistelun aikana on arvioitu, että ehdotetulla tiedon keräyksellä ei ole suoria eli välittömiä vaikutuksia vammaisten henkilöiden liikkumisen tukeen tai liikkumisen tuen arviointiin. Välittömillä vaikutuksilla tarkoitetaan sellaisia vaikutuksia, jotka seuraavat suoraan lain toimeenpanosta. Esityksen välittömät vaikutukset liittyvät tietojen keräykseen eli yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Näitä perusoikeusvaikutuksia on käsitelty luvussa 4.2 kohdassa ”Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin” sekä laajemmin luvussa 12 ”Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys”. Erikseen on arvioitu henkilötietojen eli keräyksen kohteena olevien henkilöiden tietojen suojatoimenpiteitä ja käsittelyä luvun 4.2 kohdissa ”Tietosuojavaikutukset” ja ”Tiedonhallinnan muutosvaikutusten arviointi”. Jatkovalmistelussa esityksen perusteluita on tältä osin edelleen täsmennetty.

Koska esityksen mukaisella kokeilulla on tarkoitus kerätä tietoja eikä muuttaa kuljetusten järjestämistapaa, lain vaikutukset vammaisten henkilöiden elämän muihin osa-alueisiin, kuten liikkumisen palveluihin, ovat välillisiä. Välillisillä eli epäsuorilla vaikutuksilla tarkoitetaan sellaisia vaikutuksia, jotka syntyvät muista tekijöistä riippuvien vaikutusketjujen kautta. Näitä välillisiä vaikutuksia on arvioitu lyhyesti luvussa 4.2 kohdassa ”Muut yhteiskunnalliset vaikutukset” sekä myös luvussa 12.2 ”Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja”, jossa käsitellään kuljetuksien kehittämistä perustuslain, EU:n perusoikeuskirjan, Yhdistyneiden kansakuntien vammaisten henkilöiden oikeuksista annetun yleissopimuksen sekä Yhdistyneiden kansakuntien taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen näkökulmista.

Varsinaisten liikkumisen tuen muotojen kehittämisen eli välillisten vaikutusten arvioinnin osalta arviointia ei ole nähty tarkoituksenmukaiseksi tai osin edes mahdolliseksi laajentaa, koska esityksellä ei ehdoteta mitään tiettyä kehityssuuntaa palveluiden kehittämiseksi ja koska tavoitellulla tietopohjalla on mahdollista arvioida tarkempia vaikutuksia liikkumisen palveluihin myöhemmässä vaiheessa.

Muut huomiot

Oikeusministeriö kehotti täydentämään esityksen säätämisyjärjestysperusteluihin sisältyvää yhdenvertaisuusarviointia perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta ja huomioiden se, että yhdenvertaisuusäännös koskee lähtökohtaisesti ihmisiä. Esitystä on jatkovalmistelussa täydennetty näiltä osin.

Viranomaisten tiedonsaantioikeuksia koskevan sääntelyn osalta oikeusministeriö lausui, että ehdotettuun 159 a §:n 3 momenttiin tulisi lisätä tieto siitä, mitä käyttötarkoitusta varten Liikenne- ja viestintävirastolla olisi oikeus saada tiedot, sillä tietojen välttämättömyyttä tulisi arvioida tuon tarkoituksen kannalta. Lausunto on tältä osin huomioitu jatkovalmistelussa lisäämällä momenttiin viittaus pykälän 1 momentin mukaiseen käyttötarkoitukseen. Oikeusministeriö nosti esiin myös selventämistarpeita liittyen esitysluonnokseen alun perin sisältyneeseen säännökseen, jonka mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voisi saada kerättävät tiedot suoraan hyvinvointialueilta, jos niiden puolesta toimivalla välityspalvelun tarjoajalla ei olisi kaikkia tietoja. Jatkovalmistelussa säännös päätettiin poistaa esityksestä tarpeettomana, koska tällaiset tilanteet arvioitiin käytännössä hyvin harvinaisiksi. Lisäksi oikeusministeriö nosti esiin epäselvyyksiä liittyen esitysluonnokseen alun perin sisältyneeseen ehdotukseen viranomaisen saaman tiedon edelleen luovutuksesta. Tämän ehdotuksen mukaan Liikenne- ja viestintävirasto olisi voinut luovuttaa kokeilualan hyvinvointialueille ja Kansaneläkelaitokselle keräämiään tietoja, jotka olisivat niille välttämättä kuljetustensa kehittämistä varten. Oikeusministeriön mukaan pelkästään henkilötietojen käsittelyä koskevalla säännöksellä ei voida säätää viranomaisen toimivallasta. Jatkovalmistelussa päätettiin poistaa ehdotus tietojen edelleen luovuttamisesta, koska esityksessä ei säädettä hyvinvointialueiden eikä Kelan tehtävistä ja koska ehdotus olisi vaatinut laajempaa jatkovalmistelua, jota ei pidetty tarkoituksenmukaisena ottaen huomioon, että ehdotuksen käytännön merkitys olisi todennäköisesti jäänyt pieneksi. Myös Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy piti epäselvänä hyvinvointialueiden tiedon luovutustapaa ja esitti arvioitavaksi tiedonsaantioikeuden laajentamista.

Oikeusministeriö kiinnitti huomiota siihen, että väliaikaiset pykälät lisättäisiin tietojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuutta koskevaan liikennepalvelulain 18 lukuun, eikä Liikenne- ja viestintäviraston muita tietovarantoja koskevaan 29 lukuun. Esityksen perusteluja on tältä osin täydennetty.

Vammaisjärjestöt korostivat kokeilusta tiedottamisen tärkeyttä kuljetuspalveluita käyttäville asiakkaille, järjestöille ja vammaisneuvostoille hankkeen aikana. Vammaisjärjestöt myös lausuvat, että hankkeessa tulisi huomioida Yhdistyneiden kansakuntien vammaisyleissopimuksen esteettömyyttä ja saavutettavuutta, henkilökohtaista liikkumista ja osallistamista koskevat kohdat. Myös muiden sidosryhmien, kuten kaupallisten toimijoiden kuulemista ja mukaan ottamista nostettiin esiin joissakin lausunnoissa. Neljän hyvinvointialueen omistaman Tervia Logistiikka Oy:n roolia hankkeen ohjausryhmässä pidettiin eriarvoisena, sillä Kelan kilpailutuksen voittaneet yksityiset tilausvälitysyhtiöt eivät ole edustettuna ohjausryhmässä. Taksialan toimijoiden lausunnoissa hyvinvointialueiden sidosyksikkötoiminta nähtiin välityspalveluita kilpailevana toimintana. Lausunnoissa epäiltiin, että kokeilun taustalla olisi tarkoitus etsiä vaihtoehtoisia kuljetusten järjestämistapoja sille, että välityspalvelut hankitaan yksityisiltä markkinoilta. Lausunnoissa myös suhtauduttiin kriittisesti niin sanottuun Tanskan malliin, jonka osalta esitys sisälsi tarkastelun ulkomailta käytetyistä keinoista ja vaikutuksista.

Esityksen valmistelua on jatkettu siitä lähtökohdasta, että tarkempi tiedottaminen hankkeesta esimerkiksi alueen sidosryhmille suunnitellaan kokeilun käytännön toteutuksen yhteydessä myöhemmässä vaiheessa. Esitysluonnoksen valmistelussa ja lausuntovaiheessa on kuitenkin kuultu vammaisjärjestöjä, vaikka esityksellä ei olisi suoria vaikutuksia palvelujen järjestämiseen. Jatkovalmistelussa on tarkennettu esityksen suhdetta Yhdistyneiden kansakuntien vammaisyleissopimukseen luvussa 4.2 ”Pääasialliset vaikutukset” kohdassa ”Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin” sekä luvussa 12.2 ”Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja”. Esityksen valmistelun aikana on lisäksi pidetty kokeilualueen välitysyriyksille kaksi sidosryhmätilaisuutta hankkeen alussa ja lausuntokierroksen aikana. Lausuntopalautteen johdosta ohjausryhmän kokoonpanoa tullaan kuitenkin tarkastelemaan uudelleen.

Sidosyksiköiden asemasta tai niin sanotusta Tanskan mallista lausutun johdosta esitystä ei ole muokattu jatkovalmistelussa, koska esitys ei käsittele näitä asioita. Esityksessä on nostettu osana ulkomaista vertailua esiin Tanska, koska siitä on ollut saatavilla esityksen aiheeseen sopivaa vertailutietoa. Vakiintuneiden hallituksen esityksen laatimisohejiden mukaisesti ulkomaisessa vertailussa on kyseessä ainoastaan kuvaus muualla toteutetuista keinoista ilman kannanottoa niihin.

7 Säännöskohtaiset perustelut

159 a §. *Julkisesti tuettujen kuljetuspalveluiden tietoja koskeva kokeilu.* Liikennepalvelulakiin ehdotetaan lisättäväksi väliaikaisesti uusi 159 a §, jossa säädettäisiin julkisesti tuettujen henkilökuljetusten tietovarannon muodostamista koskevasta kokeilusta. Pykälä ehdotetaan sijoitettavaksi lain 18 lukuun, jossa säädetään nykyisin liikennepalveluja koskevien tietojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuudesta ja johon ehdotetuilla kokeilusäännöksillä katsotaan olevan asiallisesti lähin liityntä. Ehdotettu pykälä eroaisi kuitenkin tietyiltä keskeisiltä osilta muista luvun säännöksistä. Siinä ei esimerkiksi olisi kyse avointen rajapintojen kautta tarjottavasta pääsystä palveluntarjoajan tietoihin, kuten 18 luvun 154–159 §:ssä. Ehdotettava pykälä olisi myös esimerkiksi toimitettavien tietojen sisällön osalta laajempi kuin lain 154 §, jossa säädetään liikkumispalvelua koskevista olennaisista tiedoista ja joka velvoittaa palveluntarjoajan avaamaan rajapinnan kautta ainakin palvelunsa reitti-, pysäkki-, aikataulu-, hinta- ja saatavuustiedot sekä esteettömyystiedot. Pykälä sopii luonteeltaan kuitenkin paremmin 18 lukuun kuin Liikenne- ja viestintäviraston muita tietovarantoja koskevaan 29 lukuun, joka koskee yleisiä tietovarantoja ja jossa säädetään yleisestä liikenteeseen liittyvän tiedon avaamisesta avoimen rajapinnan kautta ja luovuttamisesta, josta tässä esityksessä ei ole kyse.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin julkisesti tuettujen henkilökuljetusten tietoja koskevan kokeilun toteuttamisesta ja kestosta, kokeilualueesta, kokeilun kohteesta eli siinä kerättävistä tiedoista ja tietovarannon muodostamisesta sekä Liikenne- ja viestintäviraston tehtävästä kokeilusta vastaavana viranomaisena. Kokeilulla olisi ensinnäkin alueellinen soveltamisala, josta säädettäisiin tässä momentissa. Kokeilualueen muodostaisivat Kainuun, Keski-Pohjanmaan, Lapin ja Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueet. Nämä hyvinvointialueet tekevät jo nykyisin yhteistyötä, sillä alueiden yhdessä omistama Tervia Logistiikka Oy tuottaa näiden hyvinvointialueiden logistiikka-, kuljetus- ja hankintapalveluita. Yhtiö tuottaa edellä mainittujen hyvinvointialueiden muodostaman Pohjois-Suomen yhteistyöalueen lakisääteiset liikkumista tukevat matkojen välityspalvelut, kyytien kilpailutukset ja hankinnat. Hyvinvointialueet omistavat myös vuokralääkäreitä välittävän Tervia Osajat Oy:n. Maantieteellisesti alue kattaa sekä maaseutu- että kaupunkimaisia alueita, mikä mahdollistaa kokemusten ja tiedon saamisen erityyppisistä alueista. Lisäksi tällä alueella Kelan korvaamat matkat ovat pisimmät ja asiakaskohtainen korvaus on suurin, mikä luo hyvät edellytykset yhden kokeilun tarkoituksen eli kuljetusten säästöpotentiaalin arvioimiselle. Myös kokeilun ajallisesta soveltamisesta säädettäisiin 1 momentissa varsinaisen voimaantulosäännöksen lisäksi.

Toiseksi kokeilun kohteena olisivat vain tietyt, 1 momentissa erikseen luetellut yhteiskunnan tukemat kuljetukset ja niitä koskevat tiedot. Näitä olisivat sosiaalihuoltolain, vammaispalvelulain ja sairausvakuutuslain perusteella järjestettävät tai korvattavat kuljetukset. Sosiaalihuoltolain ja vammaispalvelulain mukaisia kuljetuksia järjestää tai korvaa hyvinvointialue, ja sairausvakuutuslain perusteella korvattavista matkakustannuksista vastaa Kela. Kyseeseen tulisivat kaikki näiden lakien perusteella asiakkaalle järjestettävät tai korvattavat kuljetukset. Lisäksi tiedot tulisi toimittaa hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevista terveydenhuoltolain 73 §:n mukaisista potilaan siirtokuljetuksista. Niissä on kyse niin sanotuista kiireettömistä potilaskuljetuksista, jolloin ne sopivat luonteensa puolesta osaksi kokeilua. Sen sijaan ensihoitopalvelusta aiheutuvat matkat ja kustannukset eivät sisältyisi kokeiluun. Tiedot tulisi vielä toimittaa myös sellaisista kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) 39 §:n perusteella järjestettävistä tai korvattavista kuljetuksista, joita koskeva hakemus on tullut vireille ennen 1.1.2025. Säännös olisi tarpeen, vaikka kyseiset kuljetukset korvataan nykyään vammaispalvelulain nojalla. Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttamista koskevan lain (676/2023) siirtymäsäännösten johdosta kyseisen lain nojalla tehdään kuitenkin päätöksiä ja siten ajetaan myös kuljetuksia vielä kokeilun aikana, joten niitä koskevia tietoja olisi tarpeen kerätä kokeilussa. Momentin luettelo olisi tyhjentävä. Luetteloon ei sisältyisi esimerkiksi kuntien korvaamia kuljetuksia, kuten koulukuljetuksia, vaikka ne edustavat merkittävää osaa kaikista julkisesti tuetuista kuljetuksista. Kokeilun kohde on tarkoituksenmukaista pitää rajattuna, koska tässä vaiheessa vasta hankittaisiin kokemuksia tiedon toimittamiseen ja hyödyntämiseen liittyvistä käytännöistä.

Pykälän 1 momentista ilmenisi myös kokeilun tarkoitus, joka on sidoksissa Liikenne- ja viestintävirastolle ehdotettavaan uuteen tehtävään. Viraston tehtävänä olisi kerätä tiedot momentissa säädetyistä kuljetuksista ja muodostaa niitä koskeva tietovaranto. Kerättävien tietojen tulisi olla välttämättömiä tietovarannon muodostamiseksi, eli tietojen saaminen olisi sidottu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä edellytetyllä tavalla välttämättömyyskriteeriin. Käytännössä tiedot koskisivat kuljetusten kysyntää, tarjontaa ja toteutumista. Toimitettavien tietojen sisältö pyritäisiin luettelemaan tyhjentävästi 2 momentissa. Tietovarannon tulisi olla riittävän kattava, jotta sen avulla olisi mahdollista arvioida näiden kuljetusten järjestämistavan kehittämistä sekä laajemminkin liikennejärjestelmän ja -palveluiden, kuten joukkoliikenteen, palveluliikenteen tai kutsuohjatun liikenteen, kehittämistä. Liikennepalvelulain 179 §:n mukaan Liikenne- ja viestintäviraston tehtävänä on jo nykyisin seurata liikkumispalveluiden kysyntää ja tarjontaa ja sovittaa yhteen liikkumispalveluiden kehittämistä sekä arvioida liikennejärjestelmän tilaa ja toimivuutta. Lisäksi liikennepalvelulain 233 §:n mukaan Liikenne- ja viestintävirastolla on velvollisuus ylläpitää yleistä liikenteeseen liittyvää tietoa, mukaan lukien liikennemarkkinoiden ja liikkumispalveluiden tarjonnasta ja kysynnästä sekä niiden kehityksestä. Nyt ehdotettava kokeilu sopisi näin ollen viraston tehtäviin, ja kokeilulla saataisiin tietyltä alueelta nykyistä huomattavasti tarkempaa tietoa kehittämistyön pohjaksi.

Pykälän 2 momentissa luettelaisiin tiedot, jotka Liikenne- ja viestintävirasto kerää kokeilun alueen kuljetuksista. Momentin tarkoitus on listata tyhjentävästi, minkä tyyppisiä tietosisältöjä 1 momentissa tarkoitetut välttämättömät tiedot sisältävät. Muita kuin listaan kuuluvia tietosisältöjä ei saisi kerätä. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan tietosisällöt on pyrittävä luettelemaan laissa tyhjentävästi, jos viranomaisen tiedonsaantioikeus ja tietojen luovuttamismahdollisuus liittyvät jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin". Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta. Nyt ehdotettavaan pykälään sisältyisi vaatimus tietojen välttämättömyydestä tietyn tarkoituksen kannalta, mutta sen lisäksi tietosisällöt pyritäisiin luettelemaan 2 momentissa niin tyhjentävästi kuin lainsäädännön tasolla on tarkoituksenmukaista luotella. Sääntelyn täsmentämistä tällä

tavoin pidetään perusteltuna, koska tiedot sisältävät myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä. Momentissa ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista luettelaa yksityiskohdittain jokaista kerättävää tietosisältöä, koska kyse on pitkistä ja yksityiskohtaisesta tietomallista, jonka luetteloiminen laissa ei olisi tarkoituksenmukaista (esimerkiksi yksityiskohtaiset tiedot asiakkaan erityistarpeista kuljetukselle, kuten kuljettajan avustustehtävät tai ns. yksinjätkökielto).

Momentin 1 kohdan mukaan Liikenne- ja viestintävirastolle olisi toimitettava kuljetettavan henkilön nimi ja henkilötunnus tai muun yksilöivä tunnus, jos henkilötunnusta ei esimerkiksi ole saatavilla. Muu yksilöivä tunnus voisi olla esimerkiksi syntymäaika. Henkilötunnus on välttämätön kuljetuspalvelua käyttävän asiakkaan yksilöimiseksi ja sen vuoksi, että saadaan tietoa siitä, kuinka paljon sama asiakas käyttää erilaisia julkisesti tuettuja kuljetuksia. Samalla henkilöllä voi olla eri lakien perusteella korvattavia kuljetuksia, ja ilman henkilötunnusta eli asiakkaiden yksilöimistä tiedon analysointi ei olisi mahdollista sillä tarkkuudella kuin kokeilussa on tarkoitus. Sen sijaan esimerkiksi henkilön yhteystietojen saaminen ei olisi välttämätöntä.

Momentin 2 kohdan mukaan välttämättömiä tietoja olisivat myös kuljetusta koskevat kalustoon, avustamiseen ja saattamiseen liittyvät tiedot. Tällaisia tietoja ovat esimerkiksi tieto siitä, tarvitseeko asiakas esteetöntä ajoneuvoa, apuvälineitä tai avustamista. Nämä tiedot ovat välttämättömiä sen arvioimiseksi, minkälaista kalustoa asiakkaan kuljetuksissa tarvitaan ja minkälaisia avustustarpeita hänellä on. Tiedot vaikuttavat myös sen arvioimiseen, voidaanko asiakkaan kuljetus yhdistää toiseen kuljetukseen, sillä vaikka asiakkaan kuljetuksen yhdistelyyn ei muuten olisi estettä, käytettävä kalusto voi asettaa rajoituksia esimerkiksi avustajien ja apuvälineiden kokonaismäärään.

Momentin 3 kohdan mukaan Liikenne- ja viestintävirastolle olisi toimitettava myös tieto siitä, voidaanko kuljetus yhdistää toiseen kuljetukseen. Tämä olisi keskeinen tieto ja välttämätöntä kuljetusten järjestämistavan arvioinnin ja kehittämisen vuoksi. Liikenne- ja viestintävirastolle välitettävä tieto ei pitäisi sisällään varsinaista syytä yhdistelyn rajoittamiselle, vaan käsittäisi vain kuljetukseen oikeuden myöntäneen tahon arvioinnin onko kuljetuksen yhdistelyllä kategorista estettä vai ei.

Momentin 4 kohdan perusteella virastolle tulisi toimittaa myös kuljetustilauksen ja päätöspäätöksen tiedot. Tilauksen tietoja olisivat esimerkiksi tilaustapa (puhelimitse vai muulla tavalla), tilauksen tekoaika ja tilauksen toteutuminen (tieto siitä, saapuiiko tilattu kuljetus). Tiedot ovat välttämättömiä sen vuoksi, että näiden tietojen perusteella voidaan arvioida palvelujen tarpeen ajankohtaa, tilaustapaa, saatavuutta ja tasoa eli miten palveluiden toteuma vastaa tilausta. Päätöspäätös olisi välttämätön tieto sen vuoksi, että samalla henkilöllä voi olla useiden eri lakien nojalla annettuja kuljetuspäätöksiä.

Momentin 5 kohdan mukaan välttämättömiä tietoja olisivat vielä kuljetuksen toteuttamista koskevat tiedot. Näitä olisivat esimerkiksi ajoneuvon lähtöajainti ja -aika, kuljetuksen lähtö- ja päätössijainnit sekä lähtö- ja päätösaajat, kuljetusmatkan pituus ja reitti, kuljetuksessa käytetty ajoneuvo, ajoneuvon yksilöintiedot sekä kuljetuksen tuottanut yritys. Tiedot ovat välttämättömiä sen vuoksi, että niiden avulla saadaan tietoa toteutuneiden kuljetusmatkojen pituudesta, reiteistä, kuljetusten yhdistämisen vaikutuksista kuljetusmatkoihin ja -aikoihin, kuljetuskapasiteetin käytöstä ja kuljetusten alueellisesta saatavuudesta.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin Liikenne- ja viestintäviraston tiedonsaantioikeudesta pykälän tarkoittamiin välttämättömiin tietoihin, jotka on listattu 2 momentissa. Ehdotetusta 3 momentista ilmenisi, mitä käyttötarkoitusta varten tiedot olisi oikeus saada, sillä tietojen

välttämättömyyttä tulisi arvioida tuon tarkoituksen kannalta. Tietojen käyttötarkoitus olisi pykälän 1 momentissa säädetty kuljetuksia koskevan tietovarannon muodostaminen sekä kuljetusten järjestämistavan ja liikennejärjestelmän ja -palveluiden kehittäminen. Tiedonsaantioikeudesta ilmenisi sen salassapitovelvollisuuden murtava vaikutus.

Virastolla olisi oikeus saada tiedot kokeiluun kuuluvien hyvinvointialueiden eli Kainuun, Keski-Pohjanmaan, Lapin ja Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueiden puolesta toimivalta välityspalveluntarjoajalta. Hyvinvointialueiden puolesta toimivan välityspalveluntarjoajan ja Liikenne- ja viestintäviraston välillä kyse ei olisi viranomaisten välisestä tietojen vaihdosta, sillä välityspalveluntarjoajalle ei ole siirretty julkista hallintotehtävää. Virastolla olisi myös oikeus saada tiedot sairausvakuutuslain perusteella kuljetuksia näiden hyvinvointialueiden muodostamalla kokeilualueella välittäviltä välityspalveluilta. Tällöinkään ei ole kyse viranomaisten välisestä tiedonluovutuksesta, koska välityspalvelut ovat yrityksiä, jotka ovat tehneet sopimuksen Kelan kanssa kuljetusten välittämisestä. Tiedonsaantioikeus olisi kohdistettava välityspalveluihin eikä Kelaan sen vuoksi, että Kelalle ei tällä hetkellä toimiteta kaikkia tietoja, joista kokeilussa on kyse. Sairausvakuutuslain mukaan Kelalla on oikeus saada matkojen korvaamiseksi välttämättömät tiedot välityskeskuksilta, eivätkä kaikki tämän pykälän mukaiset tiedot ole välttämättömiä matkakustannusten korvaamiseksi. Näin ollen tiedonsaantioikeus olisi säädettävä koskemaan suoraan välityspalveluita. Momentissa käytettäisiin välityspalvelu-määritelmää sen vuoksi, että määritelmä vastaisi liikennepalvelulain 2 §:n 2 kohdan mukaista määritelmää. Tiedot olisi toimitettava maksutta.

Momentissa säädettäisiin rajapinnan käyttämisestä tiedonluovutuksessa. Rajapinta olisi ainoa tapa toimittaa tiedot. Kyseessä olisi suljettu rajapinta, jonka tekniset ominaisuudet määritteli tarkemmin Liikenne- ja viestintävirasto. Tietoja toimittavien välityspalveluiden näkökulmasta olisi näin ollen selvää, millaista tiedonvälitystapaa heidän tarkalleen täytyisi käyttää, koska he saisivat virastolta tiedon siitä. Suljettu rajapinta on tietoturvallinen tapa toimittaa tietoja ottaen huomioon, että tietosisällöt sisältävät myös arkaluonteiseksi katsottavia tietoja. Rajapinnan käyttämisen arvioidaan olevan myös tiedot toimittavan välityspalvelun kannalta kevyin tapa toimittaa tiedot. Säännös rajapinnan käyttämisestä on tarpeen sen vuoksi, että välityspalvelut ovat yksityisiä yrityksiä, joita ei koske tiedonhallintalain mukainen yleissääntely rajapintojen käyttämisestä. Momentissa mainittu tiedonsaantioikeus olisi voimassa lain voimassaolon mukaisesti. Varsinainen esityksen tavoitteiden mukainen tiedon keräys koskisi kuitenkin 1.1.2026 - 31.12.2027 välillä ajettavia kuljetuksia. Tätä ennen rajapintojen käyttöönottoa tulee kuitenkin testata oikeilla tiedoilla ja oikeissa olosuhteissa, jotta tietojen toimittamisen toimivuudesta voidaan varmistua.

Lisäksi momentissa säädettäisiin tietopalveluun toimitettavien tietojen säilytysajasta. Liikenne- ja viestintävirasto saisi säilyttää tiedot enintään tämän pykälän eli sille osoitetun tiedon keräämistä koskevan tehtävän voimassaolon ajan. Koska kokeilussa kerättäisiin tietoja vain suhteellisen lyhyeltä ajalta ja kyse olisi väliaikaisesti voimassa olevasta laista, tietojen säilytysaika on perusteltua sitoa lain voimassaoloaikaan, eikä esimerkiksi vuosissa ilmaistavaan säilytysaikaan. Tarkoitus on, että laki olisi voimassa 30.6.2028 asti. Tietoja kerättäisiin tosiasiaa kuitenkin vain kahdelta kokonaiselta kalenterivuodelta eli vuosilta 2026–2027. Jotta virastolla olisi käytännössä mahdollisuus analysoida kokeilun tulokset ja raportoida niistä, sillä tulee olla peruste käsitellä tietoja myös kohtuulliseksi arvioitu aika varsinaisen tiedon keräämisen päätyttyä eli 30.6.2028 asti. Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan e alakohdassa säädetään tietojen säilytysajan rajoittamisesta, mutta asetus mahdollistaa myös täsmentävän kansallisen sääntelyn antamisen. Säilytysaikaa koskeva säännös on arvioitu tarpeelliseksi erityisesti sen takia, että perustuslakivaliokunnan mukaan arkaluonteisiin henkilötietoihin kohdistuva lailla säätämisen vaatimus kohdistuu myös säilytysaikoihin. Näin ollen Liikenne- ja

viestintävirasto saisi säilyttää tiedot ainoastaan niin kauan kuin pykälän 1 momentissa sille säädetty tehtävä sitä vaatii ja enintään lain voimassaolon ajan.

Pykälän 4 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voisi järjestää tietopalvelun itse tai hankkia palvelun sekä siihen liittyvät välittömät tuottamis-, ylläpito- ja kehittämistehtävät Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy:ltä. Tietopalvelun sekä siihen liittyvien välittömien tuottamis-, ylläpito- ja kehittämistehtävien hankkiminen toteutettaisiin sopimusjärjestelyn kautta. Siten Liikenne- ja viestintäviraston ja yhtiön välisessä sopimuksessa olisi henkilötietojen käsittelyn lisäksi sovittava ainakin muista kuin henkilötietojen käsittelyä koskevista palveluntarjoajan tehtävistä, sopimuskaudesta, toiminnan aloittamisesta ja sopimuksen päättymisestä kesken sopimuskauden, palveluntarjoajan toimialueesta ja -paikoista sekä palveluajoista, tehtäviä suorittavien henkilöiden riittävän ammattitaidon turvaavista menettelyistä, toimintaan liittyvien asiakirjojen säilyttämisestä ja arkistoinnista, maksujen perimisestä ja tilittämisestä ja Liikenne- ja viestintäviraston palveluntarjoajalle maksamasta korvauksesta. Viraston ja yhtiön välisessä sopimuksessa tultaisiin lisäksi kirjaamaan tarkemmin myös muista henkilötietojen käsittelyä koskevista seikoista.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluista ilmenevällä tavalla on arvioitu, että jos virasto hankkisi palvelun yhtiöltä, kyseessä olisi julkisen hallintotehtävän siirto. Tämän johdosta momentissa on tarpeen säätää perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä edellytetyllä tavalla myös siitä, että yhtiön palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä silloin, kun henkilö hoitaa tässä pykälässä säädettyä tietopalveluun liittyvää tehtävää. Momentti sisältäisi myös tässä yhteydessä vakiintuneen informatiivisen viittauksen, jonka mukaan vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa.

159 b §. *Julkisesti tuettujen kuljetuspalveluiden tietoja koskevan kokeilun seuranta ja raportointi.* Pykälässä säädettäisiin Liikenne- ja viestintäviraston tehtävästä seurata ja raportoida kokeilun toteutumisesta liikenne- ja viestintäministeriölle sekä sosiaali- ja terveysministeriölle. Viraston raportointi perustuisi 159 a §:n nojalla kerätyn tiedon analysointiin. Viraston raportoinnissa ei ilmenisi eikä siitä pystyisi päättelemään mitään henkilötietoja tai liikesalaisuuksia koskevia tietoja. Kokeilun tuloksista raportointi on keskeinen sääntelykohde silloin, kun kyse on kokeilulaista, jolloin raportoinnin tulee olla asianmukaisesti järjestetty. Liikenne- ja viestintäministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö vastaisivat viime kädessä siitä, että kokeilusta ja sen tuloksista laaditaan asianmukainen arviointi. Käytännössä Liikenne- ja viestintäviraston seurantaraportit käsitellään liikenne- ja viestintäministeriön hankkeelle asettamassa ohjausryhmässä, joka tehtävänsä mukaisesti laatii väli- ja loppuraportit kokeilulain havainnoista.

159 c §. *Rajapintojen toteutusta koskeva avustus.* Pykälässä säädettäisiin rajapinnan toteuttamiseen tarkoitettun tuen myöntämisestä. Pykälän 1 momentin mukaan tuki voitaisiin myöntää sellaiselle toimijalle, johon kohdistuu Liikenne- ja viestintäviraston 159 a §:n 3 momentin mukainen tietojensaantioikeus. Tuella pyritään minimoimaan yrityksiin kohdistuvia negatiivisia yhdenvertaisuusvaikutuksia ja vain osaan yrityksiä kohdistuvaa taloudellista taakkaa, sillä esitetty kokeilulaki on alueellisesti rajattu. Näiden yritysten ei ole arvioitu merkittävästi hyötyvän taloudellisesti rajapinnasta sen toteutuksen jälkeen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin myönnettävien tukien hakemisesta, enimmäismäärästä ja maksamisesta. Tukea haettaisiin kirjallisesti ennen hankkeen toteutuksen aloittamista. Tuki maksettaisiin hakemuksen ja toteutuneiden kustannuksien perusteella yhdessä tai useammassa avustuspäätöksen mukaisessa erässä. Jos tuen saaja on arvonlisäverovelvollinen, 1 momentissa tarkoitettuihin kustannuksiin sisältyvä arvonlisävero ei ole hyväksyttävä kustannus. Avustuksen on tarkoitus kattaa kaikki toteutuneet kustannukset, eikä siten avustuksen myöntämiseksi ja

maksamiseksi edellytetä avustuksen saajan osallistumista rahoitukseen. Voimassa olevan valtionavustuslain 6 §:n 1 momentin perusteella valtionavustus ei saa kattaa valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta aiheutuvien kokonaiskustannusten täyttä määrää, jollei valtionavustuksen myöntämisen tavoitteiden saavuttamiseksi välttämättömistä ja perustelluista syistä muuta johdu. Rajapinnan korvaamisella ei arvioida olevan avustuksen saajille liiketoiminnallista hyötyä, mutta rajapinnan toteuttaminen on esityksen tavoitteet huomioiden arvioitu olevan välttämätöntä. Valmistelun aikana on arvioitu, että tietojen välittäminen usealta välityskeskuksesta sekä Tervia Logistiikka Oy:lta riittävä tietosuojahuomioiden on rajapintojen avulla soveltuvin vaihtoehto. Rajapinnan korvauksella minimoidaan myös kokeilulain maantieteellisestä rajauksesta yrityksille kohdistuvia yhdenvertaisuusvaikutuksia. Maksettavan avustuksen summan tulee noudattaa yleistä, kohtuullista hintatasoa kyseisten palveluiden markkinoilla, eikä tuki saisi ylittää 15 000 euroa. Avustusta maksettaisiin vain välittömästi rajapinnan toteuttamiseen liittyviin kustannuksiin, eikä sitä saisi käyttää muihin järjestelmäparannuksiin. Koska avustuksen käytöllä edistetään kansallista ohjaustavoitetta julkisesti tuettujen kuljetuksien kehittämiseen, hakijan omavastuuosuuden puuttuminen on perusteltua.

Pykälän 3 momentin mukaan tukea voitaisiin myöntää, jos siihen ei ole haettu muuta tukea julkisista varoista. Mikäli tukea hakisi vaikeuksissa oleva yritys, sitä ei momentin mukaan voisi myöntää. Vaikeuksissa olevalla yrityksellä tarkoitetaan yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa (651/2014) tarkoitettua vaikeuksissa olevaa yritystä.

Tuen myöntämisessä noudatettaisiin 4 momentin mukaan de minimis -asetuksessa säädettyjä edellytyksiä. De minimis -asetuksen mukainen jäsenvaltion yhdelle yritykselle myöntämän vähämerkityksisen tuen kokonaismäärä ei saa olla yli 300 000:tä euroa kolmen viimeksi kuluneen vuoden aikana. Valtionavustuksena korvattavan rajapinnan toteutuksen arvioidaan olevan noin 15 000 euroa, ja se olisi siten de minimis -asetuksen mukaisesti vähäistä. Avustusta myönnettäisiin välityskeskusten ja Kelan välisten sopimusten ulkopuolella sopimusten jatkuessa ennallaan, eikä avustusta tarvitsisi tältä osin arvioida hankintalainsäädännön kannalta.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin, että valtionapuviranomaisena toimii Liikenne- ja viestintävirasto.

Pykälän 6 momentin mukaan tukeen sovellettaisiin muilta osin valtionavustuslakia. Esimerkiksi lain sisältämät tuen takaisinperintää koskevat säännökset voisivat tällöin tulla sovellettavaksi.

Voimaantulosäännös. Esityksessä ehdotetaan, että laki olisi voimassa 30.6.2028 asti. Tavoite on, että laki tulee voimaan 1.7.2025. Tarkoitus on, että tietoja kerättäisiin kahdelta kokonaiselta kalenterivuodelta eli 2026–2027. Lain on tarpeen tulla voimaan aiemmin, jotta kaikki tahot, joita laki koskee, voisivat valmistautua voimaantuloon. Etenkin valtionavustusta olisi pystyttävä myöntämään ennen kokeilun varsinaista alkamista, jotta rajapinnat ovat valmiina kokeilun alkaessa. Voimassaoloa olisi tarpeen jatkaa puoli vuotta tietojen keräyksen jälkeen, jotta viranomaisella säilyy oikeus käsitellä tietoja kokeilusta raportoimiseksi.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.7.2025 ja on voimassa 30.6.2028 saakka. Lain on tarpeen tulla voimaan jo ennen tiedonkeräyksen alkamista eli ennen vuotta 2026, jotta kaikki tahot, joita laki koskee, voisivat valmistautua voimaantuloon. Etenkin valtionavustusta olisi pystyttävä myöntämään ennen kokeilun varsinaista alkamista, jotta rajapinnat ovat valmiina kokeilun alkaessa. Voimassaoloa olisi tarpeen jatkaa puoli vuotta tietojen keräyksen päättymisen jälkeen, jotta viranomaisella säilyy oikeus käsitellä tietoja kokeilusta raportoimiseksi.

9 Toimeenpano ja seuranta

Hankkeelle asetetun ohjausryhmän (VN/12650/2024) tehtävänä on myös ehdotettavien muutosten voimaantulon jälkeen varmistaa, että kokeilulainsäädäntöön perustuvan tietopohjan avulla saatu tieto ja kokemukset ovat hyödynnettävissä jatkokehittämistä koskevan päätöksenteon pohjaksi. Ohjausryhmä laatii raportit kokeilulainsäädäntöön perustuvan tietopohjan avulla saaduista havainnoista ja laatii suosituksia sekä tietopohjan kehittämisestä että laajemminkin julkisesti tuettujen kuljetusten jatkokehittämisestä hallitusohjelman tavoitehuomioiden. Väkiraportti laaditaan maaliskuuhun 2027 mennessä ja loppuraportti maaliskuuhun 2028 mennessä. Raporteissa kuvataan ainakin kysynnästä, tarjonnasta ja toteumasta saadun tiedon avulla kokeiluun kuuluvien julkisesti tuettujen kuljetusten kokonaiskuva sekä analysoidaan päätöksenteon tueksi viranomaisten järjestämisvastuut ja ylittävät henkilökuljetusten yhdistelymahdollisuudet sekä niistä syntyvät säästöt ja muut mahdollisesti tunnistetut laajemmat yhteiskunnalliset hyödyt, jotka voivat palvella liikenteen datakosysteemin ja yleisesti liikennepalvelujen kehittämistä.

Lainsäädännön toimeenpano edellyttää tietopalvelun rakentamista, josta päävastuussa on Liikenne- ja viestintävirasto ja josta säädettäisiin tällä lailla. Tietoa kokeilualueelta kerättäisiin vuosilta 2026 ja 2027. Liikenne- ja viestintävirasto seuraa kokeilun toteutumista sekä raportoi kokeilusta liikenne- ja viestintäministeriölle ja sosiaali- ja terveysministeriölle. Viraston seurantaraportit käsitellään hankkeelle asetetussa ohjausryhmässä, joka tehtävänsä mukaisesti laatii väli- ja loppuraportit kokeilulain havainnoista. Kokeilussa on keskeisesti kyse henkilötietojen, myös arkaluonteisten sellaisten, käsittelystä, joten henkilötietojen käsittelystä saatuja kokemuksia ja tietosuojan toteutumista käytännössä olisi tärkeä tarkastella sekä kokeilun aikana että kokeilun päätyttyä.

10 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2025 lisätalousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Esityksellä ei ole uuden määrärahan tarvetta, vaan kyseessä olisi tarvittavan rahoituksen siirtäminen momenttien välillä ja päätösosan muuttaminen.

11 Suhde perustuslakiin ja sääntämisjärjestys

11.1 Yhdenvertaisuus

Ehdotettu laki on merkityksellinen ensinnäkin perustuslain 6 §:n kannalta. Esityksellä säädettäisiin ajallisesti ja alueellisesti rajattu kokeilulaki julkisesti tuettujen henkilökuljetusten tietopohjan kehittämiseksi. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti arvioinut kokeilulainsäädäntöä yhdenvertaisuutta ja syrjintäkieltoa koskevan perustuslain 6 §:n kannalta. Yhdenvertaisuussääntelyllä edellytetään lähtökohtaisesti samanlaista kohtelua muun muassa asuinpaikkaan katsomatta. Pelkkää maantieteellistä kriteeriä ei voida pitää hyväksyttävänä erotteluperusteena perusoikeusjärjestelmässä, jonka kokonaisuuteen kuuluvat myös maassaliikkumisoikeus ja asuinpaikan valitsemisen vapaus (PeVL 24/2017 vp). Jonkinasteiseen erilaisuuteen johtavaa kokeilulainsäädäntöä on kuitenkin pidetty hyväksyttävänä yhdenvertaisuuden kannalta, mikäli kokeilulle on osoitettavissa hyväksyttävä tavoite. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti lausunut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (PeVL 11/2012 vp). Yhdenvertaisuussääntöjen rajoituksia on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kautta.

Perustuslakivaliokunta on kokeilulainsäädäntöä arvioidessaan vakiintuneesti korostanut lailla säätämisen vaatimusta (PeVM 4/2006, s. 3), joka tulee ottaa huomioon muun ohella kokeilualueen määrittelyssä sekä ajallisessa voimassaolorajoituksessa (PeVL 20/2012 vp, s. 2). Kokeilualueesta tulee säätää suoraan laissa tai sitomalla päätöksenteko kokeilualueista lain tasolla riittävän täsmällisesti määriteltyihin kriteereihin. Esityksessä kokeilulaki on alueellisesti rajattu Kainuun, Keski-Pohjanmaan, Lapin ja Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueille. Ajallisesti lain on tarkoitus olla voimassa kolmen vuoden ajan eli 1.7.2025–30.6.2028. Varsinainen tietojen kerääminen tapahtuisi vuosina 2026–2027, mutta tiedonkeräämiseen valmistautuminen (erityisesti rajapintojen rakentaminen ja valtionavun hakeminen) ja kokeilusta raportointi edellyttävät, että laki on voimassa kohtuullisen ajan ennen tiedonkeräämisen alkamista ja sen päättymisen jälkeen. Koska kokeilulaki pitäisi sisältää henkilötietojen ja erityisten henkilötietojen käsittelyä, on säädökset tavoitteet ja suojatoimenpiteet huomioon ottaen nähty tarpeelliseksi rajata kokeilu alueellisesti ja ajallisesti. Ehdotettu kokeilualue on katsottu sellaiseksi, että se kattaa sekä maaseutu- että kaupunkimaisia alueita, mikä mahdollistaa kokemusten ja tiedon saamisen erityyppisistä alueista. Kahden vuoden kokeilun arvioidaan olevan riittävä mutta ajallisesti mahdollisimman lyhyt kesto tavoitteiden saavuttamiseksi. Voimassaolon lyhyempi kesto ei tuottaisi lainkaan ajallista vertailutietoa. Esitetty kahden vuoden kokeilukaan ei tuottaisi varsinaista luotettavaa aikasarjaa, mutta sen avulla voi pystyä tunnistamaan ainakin merkittävimmät lyhytaikaiset poikkeamat. Kahden vuoden kesto on myös ehdoton minimi keskiarvon laskemiselle ja vertailutiedon saamiselle eri kalenterivuosilta.

Ehdotuksen mukainen tietojen keräys kohdistuisi Pohjois-Pohjanmaan, Lapin, Kainuun ja Keski-Pohjanmaan hyvinvointialueiden järjestämisvastuulla olevien sosiaalihuolto-, vammaispalvelu- ja terveydenhuoltolain mukaisten kuljetuksien asiakkaisiin sekä sairausvakuutuslain perusteella maksettujen korvausten saajiin. Käytännössä tämä tarkoittaa henkilöitä, jotka eivät kykene itsenäisesti käyttämään julkisia liikennevälineitä alentuneen toimintakyvyn, sairauden, vamman tai muun vastaavanlaisen syyn perusteella. Koska esitys koskee vain tietojen keräämistä, ei sillä olisi vaikutuksia kuljetuspalveluita käyttävien asiakkaiden liikkumisen tuen muotoihin tai ylipäätään siihen, millaisia kuljetuspalveluita he tällä hetkellä käyttävät. Yhdenvertaisuuteen kohdistuva perusoikeusrajoitus merkitsisi käytännössä sitä, että tietyistä kokeilualueella tehdyistä kuljetuksista kerättäisiin henkilöiden käyttämiin kuljetuksiin liittyviä tietoja, jotka sisältävät myös henkilötietoja. Vastaavia tietoja ei kerättäisi kokeilualueen ulkopuolella eikä kokeilualueen sisälläkään kerättäisi tietoa kaikista julkisesti tuetuista kuljetuksista.

Kokeilusäännökset annettaisiin edellä kuvatusti lailla, ja niistä ilmenisi täsmällisesti ja tarkkarajaisesti kokeilun piiriin kuuluvat henkilöt, kokeilualue sekä kokeilun voimassaoloaika.

Perusoikeusrajoituksen hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden arvioinnissa voidaan kiinnittää huomiota ensinnäkin siihen, että perustuslakivaliokunta on kytkenyt kokeilun hyväksyttävyyden myös nimenomaisesti tietojen ja kokemusten hankkimiseen tiettyjen suunnitteilla olevien uudistusten vaikutuksista (PeVL 51/2016 vp, s. 3). Kokeilun toimeenpanon yleisenä edellytyksenä tulee valiokunnan mukaan lisäksi olla, että sen tulosten selvittäminen ja arviointi on asianmukaisesti järjestetty (PeVL 65/2018 vp, s. 33–34). Ehdotetussa kokeilussa olisi tarkoitus nimenomaan kerätä tietoa julkisesti tuetuista kuljetuksista paitsi kokeilun kohteena olevien kuljetusten niin myös muiden liikennepalveluiden, kuten avoimen joukkoliikenteen, kehittämiseksi. Yhteiskunnan kuljetuksiin osoittama tuki kasvaa kaiken aikaa. Julkisesti tuettujen kuljetusten sekä liikennejärjestelmän ja -palveluiden kehittämisen avulla pystytään turvaamaan ja edistämään kuljetuksia tarvitsevien perusoikeuksien toteutumista. Alueelta kerätty tieto kuitenkin palvelee kansallisesti julkisesti tuettujen kuljetuksien kehittämistä, eikä siten heijastu kuljetuksien kehittämisen kannalta alueelliseen

eriarvoisuuteen niitä tarvitsevien ihmisten arjessa. Puuttamalla rekisteröityjen henkilötietojen ja yksityiselämän suojaan alueellisesti, voidaan sen avulla kehittää kuljetuksia tarvitsevien henkilöiden perusoikeuksien toteutumista kansallisesti. Esimerkiksi perustuslain ja EU:n perusoikeuskirjan mukaista oikeutta henkilökohtaisesta vapaudesta ja liikkumisvapaudesta voidaan edistää turvaamalla ja kehittämällä julkisesti tuettuja kuljetuksia resurssien tehokkaammalla käytöllä. Esityksen suhteesta yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan ja siihen liittyvään oikeasuhtaisuuteen on kuvattu tarkemmin jäljempänä. Ehdotuksella voidaan katsoa olevan hyväksyttävä tavoite, ja sitä voidaan pitää oikeasuhtaisena. Kokeilun seurannasta ja tulosten raportoinnista säädetäisiin ehdotetussa 159 b §:ssä. Kokeilun käytännön seuranta on lisäksi järjestetty liikenne- ja viestintäministeriön hankkeelle asettaman ohjausryhmän puitteissa.

Ehdotuksessa ei ole tarpeen esittää erillistä oikeusturvajärjestelyä, koska ehdotus ei puutu yksittäisen ihmisen oikeuksiin, velvollisuuksiin tai hänen saamiin kuljetuspalveluihin muutoin kuin siten, että henkilön kuljetuksista välitettäisiin tietoja Liikenne- ja viestintävirastolle. Henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta ja tietosuojasääntelyn valvonnasta vastaa Tietosuojavaltuutettu.

Perustuslain yhdenvertaisuussäännös koskee lähtökohtaisesti vain ihmisiä. Yhdenvertaisuusperiaatteella voi kuitenkin olla merkitystä myös oikeushenkilöitä koskevan sääntelyn arvioinnissa etenkin silloin, kun sääntely voi vaikuttaa välillisesti luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan. Näkökulman merkitys on sitä vähäisempi mitä etäisempi tämä yhteys on (PeVL 14/2015 vp). Esitetty tietojensaantioikeus ja siihen liittyvä rajapinnan toteutus kohdistuisi vain muutamaa yritykseen. Laki ei koskisi muilla alueilla samaa tehtävää hoitavia tahoja. Ottaen huomioon, että lain alueellisen rajauksen taustalla on erityisten henkilötietoryhmien käsittelyn rajaaminen, että yhteiskunnallisesti kysymys on merkittävien resurssien käytöstä ja säästöpotentiaalista, ja että näille yrityksille on tarkoitus korvata rajapinnan toteutuksen liittyvät kulut, on arvoitu, että ehdotetuille säädöksille on riittävä yhteiskunnallinen intressi eikä yrityksiin erottelu muodostu kohtuuttomaksi tai mielivaltaiseksi.

11.2 Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja

Ehdotetut lainmuutokset (159 a §) ovat merkityksellisiä perustuslain 10 §:ssä turvatun henkilötietojen ja yksityisyydensuojan kannalta. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta on säädettävä tarkemmin lailla. Perustuslain 10 §:n mukaista suojaa täydentävät ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (Euroopan ihmisoikeussopimus) 8 artiklan mukainen yksityiselämän suoja (Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä katsottu kattavan myös henkilötietojen suojan) sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvattu yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa turvattu henkilötietojen suoja. Perustuslakivaliokunta on todennut, että tietosuojasetus on EU:n säädös, joka on kaikilta osiltaan velvoittava ja jota sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. (PeVL 1/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on myös todennut, että sen valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin esittänyt huomioita unionin lainsäädännön ja kansallisen lainsäädännön suhteesta. Valiokunta on tulkintakäytännössään pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. PeVL 25/2005 vp). Valiokunta on tämän johdosta painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt aiemmin henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa (PeVL 25/1998 vp). Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla on tullut lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista. Perustuslakivaliokunta on tietosuoja-asetusta täydentävää lainsäädäntöä koskevassa lausunnossaan pitänyt perusteltuna tarkistaa aiempaa kantaansa henkilötietojen suojan kannalta tärkeistä sääntelykohteista. Valiokunnan mielestä tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Valiokunnan käsityksen mukaan tietosuoja-asetuksen sääntely vastaa asianmukaisesti tulkittuna ja sovellettuna myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan määräytyvää henkilötietojen suojan tasoa. Näin ollen erityislainsäädäntöön ei ole tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla enää valtiosääntöisistä syistä välttämätöntä sisällyttää kattavaa ja yksityiskohtaista sääntelyä henkilötietojen käsittelystä. Perustuslakivaliokunnan mielestä henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla. (PeVL 14/2018 vp, s. 4) Perustuslakivaliokunta katsoo myös, että sääntelyn selkeyden vuoksi kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee jatkossa suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen säätäminen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen antaman kansallisen liikkumavaran puitteissa. Perustuslakivaliokunnan mielestä on kuitenkin selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta. (PeVL 14/2018 vp, s. 5)

Esityksen 159 a §:n 1 momentissa Liikenne- ja viestintävirastolle ehdotetaan säädettäväksi tehtävä kerätä laissa määritellyltä kokeilualueelta tiedot julkisesti tuettuja kuljetuspalveluiden kysynnästä, tarjonnasta ja toteutumasta. Ehdotettu tehtävä vaatisi myös henkilötietojen käsittelyä, jonka oikeusperustasta säädetään tietosuoja-asetuksessa ja tietosuojalaissa. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan henkilötietojen käsittely on laillista, kun se on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Tietosuoja-asetuksen sisältämä kansallinen liikkumavara pohjautuu keskeisiltä osin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtiin. Silloin kun henkilötietojen käsittely perustuu näihin säännöksiin, kuten tässä esityksessä rekisterinpitäjän lakisääteiseen velvoitteeseen, jäsenvaltiot voivat käyttää 6 artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitettua sääntelyliikkumavaraa ja antaa asetusta täsmentävää sääntelyä. Kansallinen sääntely voi koskea muun muassa käsittelyn lainmukaisuutta koskevia edellytyksiä, käsiteltävien tietojen tyyppiä, käyttötarkoitussidonnaisuutta ja säilytysaikoja, joita on ehdotettu myös tämän esityksen 159 a §:n säännöksissä. Tällaisen erityissääntelyn on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeassa suhteessa sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden.

Esityksen 159 a §:n 2 momentissa tarkemmin määriteltyihin kerättäviin tietoihin tai niiden yhdistelmiin voi sisältyä myös tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisia erityisiä henkilötietoryhmiä, erityisesti terveystietoja. Tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaan tällaisten tietojen käsittely on kielletty muulloin, kuin 9 artiklan 2 kohdan mukaisissa tapauksissa. Tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohta sisältää mahdollisuuden poiketa erityisiä henkilötietoryhmiä koskevasta käsittelykiellosta jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, jos käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä. Tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 2 kohdassa on tähän liikkumavaraan perustuen säädetty, ettei tietosuoja-asetuksen 9

artiklan 1 kohtaa sovelleta tietojen käsittelyyn, josta säädetään laissa tai joka johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä. Kerättäviin tietoihin voisi lisäksi sisältyä tietoja henkilön sosiaalihuollon tarpeesta ja tämän saamista sosiaalihuollon palveluista, koska tiedoista ilmenisi esimerkiksi kuljetuspäätöksen peruste. Sosiaalihuollon asiakkuutta koskevat tiedot eivät sisälly tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin, mutta perustuslakivaliokunta on katsonut niiden olevan valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisia tietoja, joiden käsittelystä voidaan myös tietosuoja-asetuksen puitteissa säätää yksityiskohtaisesti (PeVL 15/2018 vp, s. 38 - 39, ks. myös PeVL 4/2021 vp, kappale 8 ja 9). Lisäksi kerättäviin tietoihin sisältyisi myös asiakkaan henkilötunnus. Tietosuojalain 29 §:n mukaan henkilötunnusta saa käsitellä silloin, kun siitä säädetään laissa.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/I), minkä johdosta esimerkiksi tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta (PeVL 29/2016 vp, s. 4–5 ja esimerkiksi PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp sekä PeVL 14/2009 vp). Perustuslakivaliokunnan mielestä arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on edelleen syytä arvioida myös aiemman sääntelyn lakitasoisuutta koskevan käytännön pohjalta. Arkaluonteisiin henkilötietoihin kohdistuva lailla säätämisen vaatimus kohdistuu siten esimerkiksi säilytysaikoihin. (PeVL 14/2018 vp ja PeVL 15/2018 vp)

Myös tietosuoja-asetuksen 51 johdantokappaleen mukaan asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Perustuslakivaliokunta on tämän johdosta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (PeVL 15/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on varhaiskasvatusta koskevien tietovarantojen osalta lausunnossaan PeVL 17/2018 vp edellyttänyt, että terveydentilatietojen ja muiden arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn on oltava tietosuoja-asetuksen mahdollistamisissa puitteissa yksityiskohtaista ja kattavaa.

Kuten edellä on kuvattu, Liikenne- ja viestintävirastolle säädetty tehtävä edellyttää henkilötietojen käsittelyä. Käsiteltävät tiedot sisältäisivät myös asiakkaan henkilötunnuksen ja voisivat sisältää myös tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisia erityisiä henkilötietoryhmiä, erityisesti terveystietoja, tai muutoin valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisia tietoja. Vaikka osa kerättävistä tiedoista ei sellaisinaan olisi henkilötietoja, tiedot ovat sen tyyppisiä, että niiden kaltaisia tietoja yhdistämällä voitaisiin tehdä mahdollisesti yksityiskohtaisiakin johtopäätöksiä henkilöiden yksityiselämästä. Tämän vuoksi, ja sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden varmistamiseksi, kerättävät tiedot on rajattu käsittelyn kannalta välttämättömiin. Lisäksi kerättävät tietoluokat on määritetty tyhjentävästi ehdotuksessa. Kerättäviin tietoihin voisi sisältyä tai niitä yhdistelemällä voitaisiin päätellä terveystietoja, kuten tietoja kuljetukseen liittyvistä avustustarpeista. Kerättävät tiedot on kuitenkin määritelty niin, ettei niihin sisältyisi laajamittaisesti terveystietoja tai esimerkiksi yksityiskohtaista tietoa yksittäisen asiakkaiden terveydestä, kuten sairaskertomuksia. Kerättäviin tietoihin ei myöskään sisältyisi biometrisiä tai geneettisiä tietoja. Kerättäviin tietoihin sisältyy myös sijaintitietoja, kuten matkan alkamis- ja päättymispaikka, jotka voivat paljastaa, myös yhdistettynä muuhun kerättävään tietoon, varsin arkaluonteista tai henkilökohtaista tietoa rekisteröidystä. Sijaintitietojen kerääminen olisi rajattu tarkoituksen kannalta välttämättömään ja tietoja voitaisiin käsitellä vain ehdotuksessa määriteltuihin tarkoituksiin, joihin ei sisälly esimerkiksi yksittäisen rekisteröidyn järjestelmällistä tai reaaliaikaista valvontaa tai seurantaa. Liikenne- ja viestintävirasto saisi

käyttää kerättyjä tietoja vain ehdotuksessa määriteltyihin tarkoituksiin eli julkisesti tuettujen kuljetusten tietovarannon muodostamiseksi sekä näiden kuljetusten järjestämistavan tai liikennejärjestelmän ja -palveluiden kehittämiseksi. Tiedoista voitaisiin tehdä myös tilastoja ja tutkimuksia edellä mainittuja tarpeita varten mutta vain sellaisessa muodossa, ettei tietoja voi yhdistää yksittäiseen henkilöön (anonymisoituna). Liikenne- ja viestintävirastolle ehdotettu tehtävä ei sisältäisi automaattista päätöksentekoa, jolla olisi oikeusvaikutuksia tai muita merkittäviä vaikutuksia yksittäiselle rekisteröidylle. Tehtävään ei myöskään sisältyisi rekisteröityjen järjestelmällistä valvontaa tai rekisteröityjen arviointia tai pisteyttämistä.

Esityksen mukainen julkisesti tuettujen kuljetusten tietovaranto muodostaisi varsin laajan tietokannan, joka sisältäisi myös arkaluonteisia tietoja. Perustuslakivaliokunnan mielestä tällaisiin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (ks. PeVL 15/2018 vp, myös 13/2016 vp, PeVL 14/2009 vp). Esityksessä julkisesti tuettujen kuljetusten tietovarannon keräämistä koskeva tehtävä on annettu Liikenne- ja viestintävirastolle, joka olisi henkilötietojen käsittelyn osalta tietosuoja-asetuksessa tarkoitettu rekisterinpitäjä. Liikenne- ja viestintävirasto vastaisi tietosuoja-asetuksen mukaisista rekisterinpitäjän velvollisuuksista, mukaan lukien käsittelyn turvallisuuteen liittyvät velvoitteet. Lisäksi Liikenne- ja viestintäviraston olisi noudatettava julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa säädettyjä tietoturvasuhteita koskevia velvoitteita. Erityisiä henkilötietoryhmiä koskevan käsittelyn osalta Liikenne- ja viestintäviraston olisi myös toteutettava tietosuojalain 6 pykälän 2 momentin mukaisesti asianmukaiset ja erityiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien suojaamiseksi. Tarkoitus on, että ehdotettu sääntely olisi voimassa 1.7.2025–30.6.2028, jonka jälkeen oikeus käsitellä henkilötietoja lain tarkoitukseen päättyisi. Koska kokeilussa kerättäisiin arkaluonteisia henkilötietoja, esityksessä on lisäksi päädytty säätämään tietojen säilytysajasta, joka olisi yksi käsittelyn suojoitoimi. Ehdotetun 159 a §:n 3 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto saa säilyttää tiedot enintään pykälän voimassaolon ajan. Lisäksi rekisteröidyn oikeusturvaa suojaavat tietosuoja-asetuksen mukaiset rekisteröidyn oikeudet, oikeussuojakeinot ja seuraamukset. Liikenne- ja viestintävirasto vastaisi rekisterinpitäjänä rekisteröidyn oikeuksien toteutumisesta.

Edellä kuvattu henkilötietojen käsittely puuttuisi vähäistä merkittävämmällä tavalla rekisteröityjen henkilötietojen ja yksityiselämän suojaan. Puuttumisen tavoitteena on mahdollistaa julkisesti tuettujen kuljetusten tietovarannon muodostaminen julkisesti tuettujen kuljetusten sekä liikennejärjestelmän ja -palveluiden kehittämiseksi. Tietovarannon muodostamisen tarkoitusta ja tarvetta on kuvattu luvussa 4.2 Pääasialliset vaikutukset osana tietosuojan vaikutustenarviointia sekä edellä tässä luvussa. Julkisesti tuettujen kuljetusten sekä liikennejärjestelmän ja -palveluiden kehittämisen avulla pystytään turvaamaan ja edistämään kuljetuksia tarvitsevien perusoikeuksien toteutumista. Tämä on keskeistä, koska liikennepalvelujen tarve ja siten niihin liittyvät yhteiskunnan kustannukset kasvavat koko ajan. Esimerkiksi oikeutta perustuslain ja EU:n perusoikeuskirjan mukaiseen henkilökohtaiseen vapauteen sisältyvään itsemääräämisoikeuteen sekä liikkumisvapauteen voidaan edistää nostamalla kuljetusten palvelutasoa resurssien tehokkaammalla käytöllä ja tukemalla mahdollisimman itsenäistä henkilökohtaista liikkumista ottamalla yksilölliset tarpeet paremmin huomioon kuljetusten järjestelyssä tai julkisen liikenteen esteettömyyden kehittämisessä. Tämä tukee myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 26 artiklan (vammainen sopeutuminen yhteiskuntaan) sekä Yhdistyneiden kansakuntien vammaisten henkilöiden oikeuksista annetun yleissopimuksen 9 artiklan (esteettömyys ja saavutettavuus) sekä 20 artiklan (henkilökohtainen liikkuminen) toteuttamista. Lisäksi kuljetusten kehittämisellä voidaan edistää perustuslain 6 §:n mukaista oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun, perustuslain 19 §:ssä vaadittua riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden turvaamista ja väestön terveyden edistämistä sekä Yhdistyneiden kansakuntien taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen

yleissopimuksen 12 artiklan mukaista oikeutta nauttia korkeimmasta saavutettavissa olevasta ruumiin- ja mielenterveydestä. Näitä oikeuksia voitaisiin turvata kehittämällä kuljetuksia sellaisin tavoilla, jotka edistäisivät kuljetuksia tarvitsevien yhdenvertaista mahdollisuutta saada kuljetus terveydenhuoltopalveluiden piiriin oikea-aikaisesti ja tarvittavalla kalustolla. Edellä esitetyllä tavalla henkilötietojen ja yksityiselämän suojaa koskevaan perusoikeuteen puuttumisella on hyväksyttävä syy, joka vastaa yleisen edun mukaisia tavoitteita sekä on välttämätön rekisteröityjen oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Ehdotuksen tavoitetta ei voitaisi saavuttaa vähäisemmällä tai rajoitetummalla tietojen käsittelyllä. Ehdotettua rajoitetumpi käsittely esimerkiksi tietosisältöjä rajoittamalla merkitsisi käytännössä, että julkisesti tuettuja henkilökuljetuksia koskeva tietovaranto ei olisi riittävän kattava tarvittavien analyysien tekemiseksi kuljetusten kehittämistä varten. Vastaavaan tilanteeseen voisi johtaa myös esimerkiksi ehdotettua rajoitetumpi kokeilualue tai ajallisesti lyhyempi kokeilu. Tietoja kerättäisiin esityksen mukaan kahdelta kokonaiselta kalenterivuodelta, mitä voidaan pitää lyhimpänä mahdollisena aikana vertailukelpoisen tiedon saamiseksi. Ottaen lisäksi huomioon yleisessä tietosuojasetuksessa rekisteröidylle säädetyt oikeudet sekä tässä ehdotuksessa ja tietosuojalainsäädännössä säädetyt suojatoimet sekä muut julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa säädetyt, erityisesti tietoturvallisuuteen liittyvät, suojatoimet, henkilötietojen käsittelyn ehdotetun mukaisesti voidaan katsoa olevan hyväksyttävää ja oikeasuhteista sen tavoiteltuun päämäärään nähden.

12.3 Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Esitys on lisäksi merkityksellinen perustuslain 124 §:n kannalta. Esityksen 159 a §:n 4 momentissa ehdotetaan, että Liikenne- ja viestintävirasto voi hankkia saman pykälän 1 momentissa tarkoitetun tehtävän toteuttamiseksi tarvittavan tietopalvelun sekä siihen liittyvät välittömät tuottamis-, ylläpito- ja kehittämistehtävät Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy:ltä. Jos virasto käytännössä hankkii tietopalvelun ehdotetun säännöksen perusteella, kyse olisi tehtävän siirtämisestä viranomaiselta valtion kokonaan omistamaan erityistehtävayhtiöön.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Perustuslakivaliokunta on ratkaisukäytännössään katsonut, että tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti ja jossa tulee ottaa huomioon tehtävän luonne (ks esim PeVL 5/2014 vp, s. 3). Valiokunta on arvioidessaan tarkoituksenmukaisuuskriteerin täyttymistä kiinnittänyt huomiota muun muassa tehtävissä tarvittavaan syvälliseen erikoistumiseen tai erityisosaamiseen (ks esim PeVL 37/2010 vp, s. 5 ja PeVL 29/2013 vp, s. 2) sekä toiminnan tehokkuuteen (ks esim PeVL 3/2009 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunta on todennut, että tarkoituksenmukaisuusvaatimuksessa ei kuitenkaan ole kysymys vain taloudellisesta tarkoituksenmukaisuudesta, vaikka järjestelyn taloudellisiin vaikutuksiin onkin asianmukaisesti kiinnitettävä riittävästi huomiota (PeVL 11/2006 vp, s. 2–3). Merkitystä on voitu myös antaa viranomaisen henkilöstöresurssien riittävyydelle (PeVL 23/2013 vp, s. 3).

Tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen lisäksi perustuslain 124 § korostaa sen perustelujen mukaan julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista (HE 1/1998 vp, s. 179/II). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät henkilöt toimivat virkavastuulla (ks esim. PeVL 33/2004 vp, s. 7/II, PeVL 46/2002

vp, s. 10). Perustuslakivaliokunta on arvioinut julkisten hallintotehtävien osakeyhtiöön tapahtuvaa siirtoa liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden yhtiöittämisen yhteydessä lausunnossaan PeVL 16/2018 vp. Lausunnon mukaan perustuslain 124 §:n esitöiden mukaan lähtökohdiana on, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle voidaan kuitenkin säätää tai päättää myös lain nojalla, joskin tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan on tällöinkin perustuttava lakiin (ks. PeVL 16/2018 vp, s 2., ja siinä viitattu HE 1/1998 vp, s. 179/I. Perustuslakivaliokunta on todennut, että julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle myös lain nojalla tehtävällä sopimuksella (ks PeVL 16/2018 vp ja siinä viitattut PeVL 11/2004 vp, s. 2/I ja PeVL 11/2002 vp, s. 5/I).

Nyt ehdotettava tietovarannon keräämistä ja ylläpitämistä koskeva tehtävä osoitettaisiin viranomaisen eli Liikenne- ja viestintäviraston vastuulle, mutta se voisi hankkia tietopalvelun sekä siihen liittyvät välittömät tuottamis-, ylläpito- ja kehittämistehtävät Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy:ltä. Kysymys olisi siten julkisen hallintotehtävän siirrosta lain nojalla tehtävällä sopimuksella muulle kuin viranomaiselle. Tietopalvelun hankkiminen perustuisi viraston ja yhtiön väliseen sopimukseen.

Tietopalveluun liittyvien tehtävien siirtämisessä Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy:n hoidettavaksi nyt ehdotettavassa muodossa voidaan arvioida olevan kyse julkisen hallintotehtävän siirrosta. Kyse ei kuitenkaan ole julkisen vallan käytöstä. Yhtiö ylläpitäisi tietovarantoa, jota koskeva tehtävä olisi laissa osoitettu Liikenne- ja viestintävirastolle. Tehtävää voidaan pitää lähinnä viranomaista avustavana tehtävänä. Yhtiön tehtävänä olisi käytännössä luoda tekninen järjestelmä eli tietopalvelu, joka mahdollistaa ehdotetussa 159 a §:ssä tarkoitettujen tietojen keräämisen välityspalveluilta rajapintojen kautta. Yhtiön tehtävänä olisi myös huolehtia järjestelmän ylläpitämisestä ja siihen liittyvistä tarvittavista kehittämistehtävistä. Kyseisten tehtävien hoitamiseen ei sisältyisi esimerkiksi yksityisten henkilöiden tai yritysten oikeuksia ja velvollisuuksia koskevien hallintopäätösten tekemistä taikka muutoin itsenäiseen harkintaan perustuvaa julkisen vallan käyttöä. Käsillä olevassa lakiehdotuksessa ei muutoinkaan puututa henkilöille myönnettäviin kuljetuspalveluihin tai -korvauksiin taikka kuljetusten käytännön järjestämiseen. Esityksellä säädettäisiin viranomaisen tiedonsaantioikeudesta kuljetusta koskeviin tietoihin. Käsiteltävät tiedot sisältäisivät henkilötietoja, joista osa olisi lisäksi arkaluonteisia. Esityksessä onkin päädytty rajaukseen, jonka mukaan tietojen analysointi kuuluisi Liikenne- ja viestintäviraston tehtäväksi, eikä virastolle esitetä valtuutta siirtää analysointitehtävää yhtiölle. Yhtiölle siirrettävä tietopalvelun ylläpitotehtävä kuitenkin vaatii käytännössä, että tiettyillä yhtiön työntekijöillä tai työntekijällä on tarvittaessa pääsy tietovarannon tietoihin. Yhtiöllä on käytössään sisäiset järjestelyt, joilla tietosuojasta ja -turvasta huolehditaan, ja lisäksi nämä asiat otetaan huomioon Liikenne- ja viestintäviraston ja yhtiön välisessä sopimuksessa.

Ehdotuksen arvioinnissa perustuslain 124 §:n edellyttämän tarkoituksenmukaisuuden kannalta voidaan osaltaan ottaa huomioon, että Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy:lle on siirretty Liikenne- ja viestintäviraston vastuulla olevat liikenteen palveluista annetun lain 154 §:ssä säädetty liikkumispalvelujen olennaisia tietoja sisältävä tietopalvelu sekä 154 a §:ssä säädetty rautatieasemien esteettömyystietopalvelu. Liikkumistietoja koskevan tietopalvelun osalta julkisen hallintotehtävän siirtämisestä on käsitelty lain aiemmissa esitöissä (HE 202/2020 vp, s. 84 - 89, LiVM 18/2020 vp), kuten myös rautatieasemien esteettömyystietopalvelun siirtämisen osalta (HE 24/2023 vp s. 15 - 18, LiVM 6/2023 vp). Lisäksi perustuslakivaliokunta on katsonut tuoreessa lausunnossaan (PeVL 1/2025 vp, s. 2), että tiettyjen EU-asetusten edellyttämien kansallisten tiedonvaihtojärjestelmien osalta tehtävät on voitu osoittaa Liikenne- ja viestintävirastolle ja Väylävirastolle, jotka puolestaan voivat hankkia ne Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy:ltä.

Ottaen huomioon edellä mainittu viimeaikainen kehitys, nyt kyseessä olevan julkisesti tuettuja henkilökuljetuksia koskevan tietopalvelun tuottaminen Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy:n toimesta olisi johdonmukaista, vaikka tietopalvelu ei ole suoraan verrattavissa muihin sille siirrettyihin palveluihin. Tietopalvelun tuottaminen Liikenne- ja viestintäviraston toimesta ei kuitenkaan kuulu viraston ydintehtäviin, eikä virastolla ole tarvittavaa erityisosaamista, joka tarvitaan palvelun tuottamiseen ja kehittämiseen. Yhtiöllä sen sijaan tällaista erityisosaamista on, koska sille on siirretty viime vuosina useita tietojärjestelmiin liittyviä tehtäviä, ja se kehittää kokonaisvaltaisesti liikenteen tietopalveluja. Näin ollen tietopalvelun tuottamisen siirtämistä yhtiölle voidaan pitää tarkoituksenmukaisena.

Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisen kannalta merkityksellisinä voidaan pitää puolestaan seuraavia seikkoja. Ensinnäkin Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy:lle siirrettäväksi ehdotetun tehtävän viranomaisvalvonnasta säädetään liikenteen palveluista annetun lain 178 §:ssä, jonka mukaan Liikenne- ja viestintävirasto on toimivaltainen valvomaan lain eli myös siihen nyt lisättävien väliaikaisten säännösten noudattamista. Toiseksi lakiehdotuksen 159 a §:n 4 momentissa säädettäisiin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä edellytetyllä tavalla virkavastuusta. Liikenteen palveluista annettu laki sisältää nykyisin useita säännöksiä, jotka käsittelevät julkisen hallintotehtävän siirtämistä muulle kuin viranomaiselle. Luonnollisten henkilöiden osalta julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvästä rikosoikeudellisesta virkavastuusta ja vahingonkorvausvastuusta säädetään lain 203 §:ssä, joka sijoittuu viranomaistehtävien hoitamista käsittelevään 23 lukuun. Laki sisältää lisäksi erillisen 25 luvun julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle toimijalle. Luku käsittelee erikseen yksilöityjä tehtäviä, jotka voidaan siirtää yksityiselle tai julkiselle palveluntarjoajalle. Lukuun perustuvien tehtävien rikosoikeudellisesta virkavastuusta ja vahingonkorvausvastuusta säädetään 210 §:ssä. Tämän lisäksi laissa on eri luvuissa erityissäännöksiä, joissa säädetään julkisen hallintotehtävän siirtämisestä Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy:lle, ja nämä ovat vielä erikseen sisältäneet säännökset rikosoikeudellisesta virkavastuusta ja vahingonkorvausvastuusta. Säännökset koskevat vain niissä tarkoitettuja tehtäviä, minkä johdosta on syytä säätää virkavastuusta myös tässä esityksessä kyseessä olevan tehtävän osalta.

Hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Lisäksi merkityksellisinä voidaan pitää liikenteen palveluista annetun lain 138 §:n mukaisia tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalveluiden tarjoajaan kohdistuvia vaatimuksia, jotka kohdistuvat erityisesti tarjoajan luotettavuuteen, toimintaedellytyksiin sekä henkilöstön osaamiseen.

Ehdotukseen sisältyvän hallintotehtävän siirtoa koskevan 159 a §:n 4 momentin ei näin ollen katsota olevan perustuslain 124 §:n näkökulmasta ongelmallinen.

12.4 Säättämisyjärjestys

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

liikenteen palveluista annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään liikenteen palveluista annettuun lakiin (320/2017) väliaikaisesti uusi 159 a - 159 c § seuraavasti:

159 a §

Julkisesti tuettujen kuljetuspalveluiden tietoja koskeva kokeilu

Kainuun, Keski-Pohjanmaan, Lapin ja Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueiden alueella toteutetaan julkisesti tuettujen kuljetuspalveluiden tietoja koskeva kokeilu 1 päivästä heinäkuuta 2025 30 päivään kesäkuuta 2028. Liikenne- ja viestintävirasto muodostaa kokeilussa sosiaalihuoltolain (1301/2014), vammaispalvelulain (675/2023), sairausvakuutuslain (1224/2004), terveydenhuoltolain (1326/2010) 73 §:n ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) 39 §:n perusteella järjestettäviä kuljetuksia koskevan tietovarannon. Liikenne- ja viestintävirasto kerää kokeilun ajalta näistä kuljetuksista tiedot, jotka ovat välttämättömiä näitä kuljetuksia koskevan tietovarannon muodostamiseksi sekä kuljetusten järjestämistavan ja liikennejärjestelmän ja -palveluiden kehittämiseksi. Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain 39 §:n perusteella järjestettävien kuljetusten osalta tiedot kerätään kuitenkin vain niistä kuljetuksista, joita koskeva hakemus on tullut vireille ennen 1 päivää tammikuuta 2025.

Edellä 1 momentissa tarkoitetut tiedot sisältävät:

- 1) kuljetettavan henkilön nimen ja henkilötunnuksen tai muun yksilöivän tunnuksen;
- 2) kuljetusta koskevat kalustoon, avustamiseen ja saattamiseen liittyvät tiedot;
- 3) tiedon siitä, voidaanko kuljetus yhdistää toiseen kuljetukseen;
- 4) kuljetustilauksen ja päätöspäätöksen tiedot;
- 5) kuljetuksen toteuttamista koskevat tiedot.

Liikenne- ja viestintävirastolla on oikeus saada 1 momentissa säädettyä tehtävää varten maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 2 momentissa tarkoitetut tiedot Kainuun, Keski-Pohjanmaan, Lapin ja Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueiden puolesta toimivalta välityspalvelun tarjoajalta sekä niiltä välityspalveluilta, jotka Kansaneläkelaitoksen kanssa tehdyn sopimuksen mukaisesti välittävät kuljetuksia näiden hyvinvointialueiden alueella. Tiedot toimitetaan Liikenne- ja viestintäviraston määrittelemän rajapinnan kautta. Liikenne- ja viestintävirasto saa säilyttää tiedot enintään tämän pykälän voimassaolon ajan.

Liikenne- ja viestintävirasto voi hankkia 1 momentissa tarkoitetun tehtävän toteuttamiseksi tarvittavan tietopalvelun sekä siihen liittyvät välittömät tuottamis-, ylläpito- ja kehittämistehtävät Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy:ltä. Sen palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tässä pykälässä tarkoitettuja tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa.

159 b §

Julkisesti tuettujen kuljetuspalveluiden tietoja koskevan kokeilun seuranta ja raportointi

Liikenne- ja viestintävirasto seuraa julkisesti tuettujen kuljetuspalveluiden tietoja koskevan kokeilun toteutumista sekä raportoi kokeilusta liikenne- ja viestintäministeriölle ja sosiaali- ja terveysministeriölle.

159 c §

Rajapintojen toteutusta koskeva avustus

Ne välityspalveluita tuottavat yritykset, joilta Liikenne- ja viestintävirastolla on 159 a §:n 3 momentin mukaisesti oikeus saada tietoja, voivat hakea tukea mainitussa momentissa tarkoitettun rajapinnan toteutusta varten.

Tukea haetaan kirjallisesti Liikenne- ja viestintävirastolta. Hakemus tulee jättää ennen hankkeen toteutuksen aloittamista. Tuki maksetaan jälkikäteen hakemuksen ja toteutuneiden kustannusten perusteella yhdessä tai avustuspäätöksen mukaisessa useammassa erässä. Liikenne- ja viestintävirasto voi myöntää valtionavustusta enintään 100 prosenttia rajapinnan toteuttamisesta, kuitenkin enintään 15 000 euroa. Rajapinnan toteutuksen kustannuksiin sisältyvää arvonnlisäveroa ei korvata.

Tukea voidaan myöntää vain, jos rajapintojen toteutukseen ei ole myönnetty muuta avustusta julkisista varoista. Tukea ei myönnetä tiettyjen tukimuotojen toteutamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti annetussa komission asetuksessa (EU) N:o 651/2014 tarkoitetulle vaikeuksissa olevalle yritykselle.

Tuen myöntämisessä on noudatettava Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen annetussa komission asetuksessa (EU) 2023/2831 säädettyjä edellytyksiä.

Valtionapuviranomaisena toimii Liikenne- ja viestintävirasto.

Muutoin tukeen sovelletaan valtionavustuslakia (688/2001).

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 _____ ja on voimassa 30 päivään kesäkuuta 2028.

Helsingissä 16.4.2025

Pääministeri

Petteri Orpo

Liikenne- ja viestintäministeri Lulu Ranne