

Asia: LVM035:00/2019

Valtioneuvoston periaatepäätös logistiikan digitalisaatiosta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Fintraffic kiittää mahdollisuudesta lausua logistiikan digitalisaatiota koskevasta Valtioneuvoston periaatepäätöksestä ja toteaa seuraavaa.

1 Laadukkaan tietopohjan ja tietoympäristöjen kehittäminen

Logistiikan digitalisaatiostrategian tavoitteissa esitetään erityisesti tarve laadukkaan tietopohjan rakentamiseen (strategia s. 6). Yhtenä toimenpiteenä pyritään kehittämään logistiikan tietoympäristöä osana laajempaa liikenteen data-avaruutta. (strategia s. 7)

Fintraffic kannattaa pyrkimystä rakentaa liikennettä ja logistiikkaa koskeva tietomassa ja tiedonhallinta laadukkaasti ja juridisesti kestäväälle pohjalle. Fintrafficin näkemyksen mukaan tämä edellyttää, että eri viranomaisten ja toimijoiden rooleista, vastuista ja tehtävistä erityisesti tiedonhallinnan vastuiden ja henkilötietojen käsittelyn osalta on säädetty yksiselitteisesti. Fintraffic toteaa, ettei logistiikkaa koskevaa tietoa tulisi tarkastella yksittäisenä ja erillisenä osa-alueena, vaan osana liikennejärjestelmää ja liikennettä koskevaa tietomassaa, joka koostuu osaltaan myös liikenteen ohjaus- ja hallintapalveluista kerättävästä tietokokonaisuudesta sekä liikkumista ja joukkoliikenteen palveluja koskevista tietokokonaisuuksista.

1.1 Tällä hetkellä Fintrafficille on suunniteltu keskeistä liikennetiedon ”operaattorin”, ”välittäjän” tai ”tiedon yhteyspisteen” roolia ns. liikennetiedon ekosysteemissä. Kansallisesta lainsäädännöstä tällaiselle liikennejärjestelmää koskevan liikennetiedon kokoamiseen ja jakamiseen liittyvälle tehtävälle ei löydy perustetta.

1.2 Liikenteen palveluista annetun lain mukaan Fintraffic kerää, käsittelee ja avaa/luovuttaa liikenteen ohjaus- ja hallintapalveluun (Loha-palvelu) liittyviä tietoja (LipaL 144-149 §) sikäli, kun ko. liikennemuodon loha-palvelujen tuottaminen on hankittu Fintrafficilta. Yhtiön perustamista koskevan lain (574/2018) hallituksen esityksen perusteluissa on kuitenkin todettu, että:

”Pitkän aikavälin tavoitteena on, että tulevaisuudessa osa Liikenneviraston tilaamista liikenteenohjaus- ja hallintapalveluista voitaisiin kilpailuttaa niillä uusilla markkinoilla, jotka tällä yhtiöittämisellä luodaan, jolloin peruspalvelun tuottamiseen saataisiin mukaan muitakin liikennealan markkinatoimijoita. Tämä ei kuitenkaan koskisi viranomaisille tarjottavia liikenteenohjaukseen ja – hallintaan liittyviä turvallisuuskriittisiä palveluita, joiden tarjoamisesta voisi vastata ainoastaan valtion erityistehtävayhtiö.” (HE 34/2018 s. 7)

Teoriassa on siten mahdollista, että jonkin liikennemuodon loha-palveluntarjoana toimii jokin muu toimija kuin Fintraffic. Tällöin kyseessä olevaa liikennemuotoa koskevan liikennetiedon tiedonhallinta siirtyy uuden toimijan vastuulle, jolloin suunnitellun liikennetiedon ekosysteemin toiminta saattaa rajoittua. Lisäksi on hyvä huomata, että esimerkiksi Alusliikennepalvelulain 20 a §:n mukaisen kansallisen merenkulun tiedonhallintajärjestelmän ylläpito, toteuttaminen ja operatiivinen käyttö voidaan antaa VTS-palveluntarjoajalle tehtäväksi – ei nimenomaisesti Fintrafficille.

1.3 Fintrafficille on siirtymässä myös vastuu multimodaaliasetuksen mukaisesta NAP liikennekatalogin liikkumispalvelun tietopalvelun ylläpidosta. Kyse on kuitenkin viranomaista avustavasta hallintotehtävästä, jossa nimenomaisesti Fintraffic toimii Traficomien toimeksiannosta (LipaL 154, 179 ja 213 §). Nykyisen lainsäädännön mukaisesti Traficom toimii lähtökohtaisesti tietopalvelun osalta tiedonhallintalain mukaisena tiedonhallintayksikkönä ja henkilötietojen osalta rekisterinpitäjänä.

1.4 Sen sijaan loha-palveluiden tiedonhallinnan ja esim. kansallisen merenkulun tiedonhallintajärjestelmän osalta roolitus (itsenäisellä toimivaltuudella hoidettava julkinen hallintotehtävä vai viranomaista avustava tehtävä) ei ole yksiselitteisesti pääteltävissä laista ja siihen liittyy toistaiseksi epävarmuuksia.

Kun kyse on viranomaisen tietoineistoista ja tietojärjestelmästä, säädetään asiakirjojen julkisuudesta ja tietoineistojen luovuttamisesta julkisuuslaissa. Viranomainen vastaa tiedonhallintalain mukaisesti mm. tietojärjestelmän tietoturvallisuudesta, tietoineistojen sähköisistä luovutustavoista (TiHL 22-24 §) ja valmisteille olevan lainsäädännön (avoimen datan direktiivi) mukaisesti dynaamisen datan/arvokkaiden aineistojen avaamisesta (TiHL 24a ja 14b §) sekä tietosuoja-asetuksen mukaisesta henkilötietojen käsittelystä rekisterinpitäjänä.

Mikäli kyse olisi itsenäisellä toimivaltuudella tehtävästä julkisesta hallintotehtävästä, niin em. tiedonhallinnan tehtävät kuuluisivat julkista hallintotehtävää hoitavalle taholle (TiHL 3.4 §). Myös tietosuoja-asetuksen mukainen rekisterinpitäjyys voitaisiin perustaa julkista hallintotehtävää hoitavan tahon lakiin perustuvaan tehtävään.

Lisäksi on hyvä huomata, että julkisen yhtiön hallussa olevan tiedon uudelleenkäytöstä on tarkoitus säätää valmisteilla olevassa kansallisessa lainsäädännössä.

1.5 EU komissio on marraskuussa 2020 julkistanut esityksen eurooppalaisesta datahallinnosta (Data Governance Act <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0767&from=EN>) joka tunnistaa uuden roolin tiedonhallinnan ja -käsittelyn kentässä: datan välittäjät. Datan välittäjänä toimimiseen liittyy kuitenkin EU asetuksen tasoisessa säännöksessä asetettuja reunaehtoja, joista ei kansallisella lainsäädännöllä voida lähtökohtaisesti poiketa. Tämä uusi tiedonhallintaan ja -käsittelyyn liittyvä rooli tulee ottaa huomioon liikennejärjestelmän – ja logistiikkaa koskevan tiedon - tiedonhallinnassa sekä liikenteen ekosysteemin toimijoiden roolituksissa. Lisäksi avointa dataa koskevan direktiivin kansallisessa toimeenpanossa ja Data Governance Actin valossa jää epäselväksi, tulisiko Fintraffic toimimaan julkisoikeudellisena laitoksena, julkisena yrityksenä vai datan välittäjänä vai kokonaan toimeenpaneavassa roolissa kunkin toimivaltaisen viranomaisen lukuun.

Lopuksi: Tällä hetkellä Fintraffic käsittelee liikenteen tietokokonaisuuksia erilaisilla mandaateilla: julkisena hallintotehtävänä, avustavana julkisena hallintotehtävänä/palvelutehtävänä, toimeksiantona (in-house hankinta) sekä liiketaloudellisin perustein erilaista rooleista käsin. Erilaisista yhteen kietoutuvista roolituksista, vastuista ja tehtävistä syntyy tiedonhallinnan ja juridiikan näkökulmasta hankalasti hallittava ja toteutettava kokonaisuus, joka osaltaan hankaloittaa ekosysteemissä tavoitteena olevan mutkattoman ja sujuvan liikennedatan käsittelyä. Samalla Fintrafficin oman uuden liiketoiminnan harjoittaminen - mikä on ollut yhtenä syynä yhtiön perustamiseen (HE 34/2018) - muodostuu tällaisessa dataympäristössä juridisesti haastavaksi.

Fintraffic toteaa, että liikennedatata koskevan tietopohjan tulee rakentua juridisesti kestäväälle rakenteelle ja roolitukselle, jossa tiedonhallintaa ja tietosuojaa koskeva tuore yleislainsäädäntö sekä tulevasta EU lainsäädännöstä johtuvat vaatimukset on otettu huomioon ja erityistarpeet riittävässä määrin huomioitu kansallisessa erityislainsäädännössä myös siten että Fintrafficin yhtiöittämissä tarkoitus sen uusine dataliiketoimintoinen toteutuu.

2 Tiedonjaon hyödyntämisen ja tiedon tuottamisen kehittäminen koko kuljetusketjulla

Logistiikan digitalisaatiostrategian keskeisenä tavoitteena on luoda edellytykset sähköisen rakenteisen tiedon eli datan hallintaan ja hyödyntämiseen koko kuljetusketjulla. Tiedonkulku ja -jako toimijoiden välillä on oltava laadukasta sekä tiedon kulun läpinäkyvää. Tiedon kulkeminen on oltava reaaliaikaista, jotta toimintaa voidaan paremmin suunnitella ja ennakoita. (strategia s. 6). Toimenpiteissä todetaan, että tietoympäristön kehittäminen perustuu sekä viranomaisen ylläpitämissä tietovarannoissa ja viranomaisasioinnissa kertyvän datan hyödyntämiseen että mahdollisuuteen välittää tätä dataa tai yhdistellä sitä saman tietoympäristön kautta

palveluntarjoajien muilla datalähteillä. Tietoympäristön aikaansaaminen edellyttää siten toimenpiteitä sekä viranomaisilta että yrityksiltä. (strategia s. 7)

2.1 Fintraffic korostaa, että nykytilanteessa yhtiön mahdollisuudet hyödyntää ja käyttää hallussaan olevaa tietoa ns. lisäarvopalvelujen tuottamisessa juridisesti rajautuu Fintrafficin ja sen tytäryhtiöiden loha-palvelun tuottamisen yhteydessä viranomaisilta ja muilta toimijoilta keräämään tietoon (LipaL 144 ja 145 §). Loha-palveluntarjoajan tiedonhallinnasta sekä mm. tiedonsaantioikeuksista, tietojen luovuttamisesta ja avaamisesta on nimenomaisesti säädetty liikenteen palveluista annetun lain 144-147 §:ssä.

2.2 Fintrafficin käsityksen mukaan niissä tilanteissa, joissa Fintraffic tuottaa viranomaista avustavana tehtävänä tai toimeksiantona tietopalvelua (esim. multimodaaliasetuksen mukainen NAP liikennekatalogi), Fintrafficilla ei olisi lähtökohtaisesti oikeutta hyödyntää toimeksiannon nojalla käsittelemäänsä dataa omassa toiminnassaan – ainakaan laajemmin kuin mitä arvokkaiisiin tietoaaineistoihin tullaan sisällyttämään.

2.3 Merenkulun tietojärjestelmän osalta alusliikennepalvelulain 20 a § on muotoilusta ei käy yksiselitteisesti ilmi, onko lainsäätäjän tarkoituksena ollut siirtää tietojärjestelmän järjestämisvastuu (itsenäinen hallintotehtävä) VTS-palveluntarjoajalle vai onko tarkoituksena hankkia vain palvelun tuottaminen (avustava julkinen hallintotehtävä) VTS-palveluntarjoajalta. Lainkohdasta ei myöskään ilmene, mikä taho vastaa tietojärjestelmästä tiedonhallintaan liittyvistä vastuista, tietojen luovuttamisesta tai miten tietosuoja-asetuksen mukaiset vastuut ja toisaalta rekisteröidyn oikeudet olisi määrä toteuttaa. Fintrafficin mahdollisuudesta hyödyntää tietoa osana liikennetiedon ekosysteemiä tai lisäarvopalveluiden hyödyntämisessä ei ole erikseen säädetty.

2.4 Käytännössä EU Data Governance Act tulee jatkossa määrittämään tiedon haltijan ja tiedon käyttäjän välillä tapahtuvaan datan välittämiseen liittyvät reunaehdot. Nyt ehdotetussa muodossa Fintraffic ei täyttäisi EU asetuksessa datan välittäjille asetettuja vaatimuksia. Todennäköisesti datan välittäjät olisivat yksityisiä toimijoita. Fintrafficin rooli liikennejärjestelmässä olisi avointa dataa koskevan direktiivin ja Data Governance Actin hengessä todennäköisesti tiedonhaltija sikäli, kun tiedonhallinnan ja -käsittelyn taustalla on lakisääteinen tehtävä. Niiltä osin, kun kyse on palvelutehtävästä tai muusta viranomaista avustavasta tehtävästä, Fintraffic toimisi viranomaisen lukuun toimivana palveluntuottajana.

Lopuksi: Nykyisen lainsäädännön valossa on epäselvää, voiko Fintraffic hyödyntää omassa toiminnassaan myös liikenteen logistiikkaan ja liikkumiseen liittyviä tietomassoja ja yhdistää niitä loha-palvelun tuottamisessa syntyvään tietoon. Lisäksi ei ole tarkennettu sitä, onko Fintrafficin mahdollista kerätä yksityisiltä toimijoita (luonnolliset ja oikeushenkilöt) liikkumiseen liittyviä tietoja sekä yhdistää niitä loha-palvelun tuottamisen yhteydessä kerättyihin tietoihin sekä liikenteen logistiikan ja liikkumisen tietomassoihin. Samalla olisi hyvä selvittää, reunaehdot Fintrafficin

oikeudelle hyödyntää em. tietoja lisäarvopalvelujen tuottamisessa ja/tai omassa liiketoiminnassaan ilman että sillä olisi vaikutusta kilpailuneutraliteettiin.

Fintraffic ennakoi, että markkinaehtoisesti toimivat ns. datan välittäjät tulevat jatkossa kehittämään liikennettä koskevien arvokkaiden tietoaaineistojen sisältämien tietojen välitystoimintaa ja toimittavat relevanttia dataa käyttäjien hyödynnettäväksi.

3 Fintrafficin mahdollisuudet lisäarvopalveluiden tuottamiseen

Strategian keskeisenä tavoitteena on, että tietopohjaa ja tiedon hyödyntämistä on kehitettävä niin, että toimijoilla on oikeus ja aito mahdollisuus hyödyntää omia tietojaan. On vältettävä tilannetta, jossa yksittäiselle toimijalle muodostuu liian määräävä asema tiedonvaihdossa ja sitä kautta koko palvelutoiminnassa. (strategia s. 6) Toimenpiteissä on kiinnitetty erityisesti huomiota tiedon saatavuuteen ja hyödyntämiseen koko kuljetusketjulla, kaupunki- ja lähilogistiikkaan, satamien digitalisaatioon, logistiikan älykkääseen automaatioon sekä kuljetusten yhdistämiseen ja täyttöasteen nostamiseen. Tiedon hyödyntäminen edellyttää säädöspohjan ja teknologisten ratkaisujen lisäksi myös yhteisiä pelisääntöjä, sopimisen malleja sekä ohjeistusta. (strategia s. 7)

3.1 Fintraffic toteaa, että sen oikeudet hyödyntää julkisen hallintotehtävän puitteissa hallitsemaansa dataa sekä toimivaltaisen viranomaisen toimeksiannosta käsittelemäänsä dataa logistiikkaan liittyvien lisäarvopalveluiden tuottamisessa tulisi arvioida ja selvittää. Arvioinnissa tulisi huomioida kilpailuneutraliteettiin liittyvät seikat.

3.2 Liikennettä koskevien arvokkaiden tietoaaineistojen avaaminen ja dynaamisten rajapintojen tarjoaminen sekä datan välittäjien toiminta tulee perustumaan EU lainsäädäntöön, mikä osaltaan ohjaa kansallista toimintaa.

4 Tietopalvelujen yhteentoimivuus

Logistiikan digitalisaatiostrategian toimenpiteissä on todettu, että lisäksi on varmistettava yhteentoimivuus hallinnonalan olemassa olevien tietopalvelujen kanssa. Myös tulevilla palveluilla kuten rahtitietojen sähköistämistä (eFTI-asetus, electronic freight transport information) koskevan NAAP yhteispisteen rakentamisessa sekä satamatietojen vaihtoa koskevassa asetuksessa (EMSW-asetus, European Maritime Single Window) tulee varmistaa tiedon saatavuus, yhteentoimivuus sekä kytkeytyminen osaksi laajempia tietoympäristöjä. Toteuttamisvastuussa tietoympäristöstä olisi myös Fintraffic, joka toimisi laajemminkin liikenteen tiedon yhteispisteenä. (strategia s. 8)

4.1 Fintraffic toteaa, että yksi lähestymistapa eri liikennetietoa koskevien tietopalveluiden yhteentoimivuuden varmistamiseen olisi keskittää kaikki eri kansallisen yhteyspisteen (NAP/NAAP) tehtävät yhden kansallisen toimijan vastuulle. Fintrafficin näkemyksen mukaan liikenteen tietopalvelutehtävät voitaisiin antaa itsenäisellä toimivaltuudella hoidettavana julkisena hallintotehtävänä Fintrafficin hoidettavaksi. Julkinen hallintotehtävä tulisi annettavaksi lailla, jolloin voitaisiin säätää yhdenmukaisesti myös tiedonhallintaan liittyvistä vastuista sekä henkilötietojen käsittelystä.

4.2 Toisaalta erilaiset liikennetietoa sisältävät tietopalvelut, tietojärjestelmät ja tietovarannot saattavat sisältää useiden eri viranomaisten hallinnoimaa ja/tai käyttämää tietoa. Fintrafficin näkemyksen mukaan tällaisista viranomaisten yhteiskäytössä olevista tietojärjestelmäkokonaisuuksista ja niihin sisältyvistä tiedoista tulisi säätää laissa. Lisäksi laissa tulisi kuvata tiedon käyttämiseen liittyvät reunaehdot sekä tiedonhallinnan kannalta keskeisten viranomaisten tehtävät ja vastuut (mm. ylläpitovastuu, käyttöoikeuksien hallinta, tietojen luovuttaminen/avaaminen ja vastuu tietoturvasta). Myös henkilötietojen erilaisista käsittelytarkoituksesta sekä informointivelvollisuudesta ja rekisteröityjen oikeuksista toteuttamisesta tulisi säätää laissa.

4.3 Tietojen sähköisistä luovutustavoista (rajapinta, katseluyhteys) on säädetty tiedonhallintalain 22-24 §. Mikäli tietoja halutaan katseluyhteyden avulla avata muille kuin viranomaisille, siitä on säädettävä erityislaissa. Myös yleisölle katseluyhteytenä toteutettavasta tietopalvelusta on säädettävä erikseen.

Tiedonhallintalain 3.4 §:n perusteella tietoturvallisuutta koskevaa 4 lukua ja 22-27 § sovelletaan yhteisöihin siltä osin kuin ne hoitavat julkista hallintotehtävää. Tiedonhallintalaki velvoittaa siten soveltuvin osin myös Fintrafficia.

Lopuksi: Fintraffic korostaa, että teknisen yhteentoimivuuden varmistamisen lisäksi eri julkissektorin toimijoiden roolit (myös mahdollinen yhteisrekisterinpitäjyys), vastuut ja tehtävät tulee olla selkeästi määriteltynä erillisten tai viranomaisten yhteiskäytössä olevien tietojärjestelmien ja/tai tietovarantojen osalta.

4 Tieto- ja kyberturvallisuuden varmistaminen

Fintraffic korostaa, että digitalisaation edetessä ympäristöjä ei enää voi pitää suljetuissa ympäristöissä, mikä vaatii uudenlaista osaamista, riskienhallintaa ja systemaattista ympäristöjen päivitystä. Hyökkäysvektoreiden määrä kasvaa ja esim. 5G kyberuhat on syytä huomioida osana uhka-analyyssejä. Uudessa digitaalisessa maailmassa turvalaitteiden merkitys kasvaa, jotta kyberhyökkäysten aiheuttamilta onnettomuuksilta vältytään. Esim. radorajapinnan käyttäminen on erityinen uhka, koska kaikki turvaviestit välitetään sen kautta.

Jo nyt hybridisodankäynnin tuloksena hyökkäyksissä käytetyt tekniikat ja 0-päivää haavoittuvuudet leviävät yleiseen tietoisuuteen ja erilaiset ryhmittymät käyttävät niitä erilaisiin tarpeisiin hyökätäkseen liikenteenhallintajärjestelmiin tai itse liikennevälineisiin. Myös tiedustelutyypinen toiminta lisääntyy esim. kuljetusten sisältöjen ja kuljetuskapasiteetin osalta. Jos tieto- ja kyberturvallisuutta ei huomioida alusta lähtien ja sitä ei systemaattisesti ylläpidetä, hyökkäykset voivat johtaa onnettomuuksiin. Tieto- ja kyberturvallisuuden laiminlyönti voi vaikuttaa negatiivisesti yhteiskunnan kilpailukykyyn. Koskaan ei tule olemaan 100%:sta tieto- ja kyberturvallisuutta, jonka vuoksi havainnointi- ja reagoitakyvykyys on myös ensiarvoisen tärkeää, jotta hyökkäykset havainnoidaan ja niihin reagoidaan ajoissa, ennen kuin mitään vakavaa tapahtuu.

Osaamisen vaatimukset siis kasvavat ympäristöjen sekä tieto- ja kyberturvallisuuden osaamisen osalta. Logistiikka-alan hajanaisuuden vuoksi osaaminen ei kuitenkaan kehity; osajista ja resursseista on pulaa. Huippuluokan osaamisen varmistaminen vaatii erilaista fokuksia kuin ennen. Logistiikkapuolen tieto- ja kyberturvallisuutta ei opiskella sellaisenaan missään, vaan osaamisen saavuttaminen vaatii logistiikkapuolen tutkinnon, tietotekniikan tutkinnon ja tieto- ja kyberturvallisuuden tutkinnon. Koulutusrakennetta tulisi uudistaa ja koota em. koulutuskokonaisuudet yhdeksi mielekkääksi erikoisalaksi. Lainsäädäntö seuraa aina jonkin verran jäljessä, joten jos yritämme ratkaista näitä asioita pelkästään lainsäädännön ja hallintamenetelmien kautta – olemme aina myöhässä. Lainsäädäntöä toki tarvitaan, mutta tarvitaan myös kehittämisohjelma, jonka fokuksen olisi oltava myös tuloksissa: siinä, että oikeasti tietoturva ylläpidetään, ollaan sietokykyisiä ja vastustuskykyisiä kyberhyökkäysten sattuessa. Tarvitaan tieto- ja kyberturvallisuuden kulttuurimuutosta ja osaamisen vahvistamista.

On myös huomioitavaa, että tieto -ja kyberturvallisuuden haaste ei ole puhtaasti lainsäädännöllinen tai hallinnollinen, vaan taloudellis-tuotannollinen ongelma, josta näkökulmasta tätä olisi hyvä lähteä purkamaan. Tärkeää on varmistaa yritysten kilpailukyky ja riskienhallinnan kautta varmistaa investoinnit relevantteihin alueisiin.

5 Yksityiskohtiin liittyviä huomioita

Periaatepäätökseen on koottu hyvin Fintraffic Meriliikenteenohjaus Oy:n asiat, mutta kappaleessa 3.1 (tietoympäristöjen kehittäminen) 2. kohdassa sivulla 9. on mainittu budjettirahoituksen tarve EMSW:lle virheellisesti:

”- EMSW: Liikenne- ja viestintävirastolle järjestelmien kehittämisestä aiheutuvat kustannukset olisivat vuosille 2022-2025 yhteensä 4,83 miljoonaa euroa *ja ylläpitomenot EU-asetuksen mukaisesta vuorokauden ympäri tuetusta tietopalvelusta ovat vuodesta 2026 noin 600 000 euroa vuodessa*.”

Ylläpitomenot alkavat täysimääräisenä jo vuodesta 2025. Palvelu otetaan käyttöön viimeistään 2025 elokuussa ja kansalliselta palveluntarjoajalta edellytetään tässä vaiheessa tehostettua tukipalvelua. Vuoden 2025 ylläpitomenojen on arvioitu olevan 600.000 €, eli samalla tasolla seuraavien vuosien kanssa.

Korvenoja Riikka
Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy