

Asia: VN/27452/2020/

Työryhmän mietintö julkisuuslain ajantasaistamisesta

Yleisperustelut sekä suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Huomionne yleisperusteluista sekä suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys -jaksosta (mietinnön jaksot 2-5 ja 10)?

-

Soveltamisalan laajentamista koskevat ehdotukset

Miten arvioitte vaikutuksia, joita seuraa mietinnössä ehdotetun julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan? Onko mietinnössä jäänyt tältä osin tunnistamatta joitakin erityisiä vaikutuksia, jotka liittyvät organisaationne erityispiirteisiin?

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa julkisuuslain ajantasaistamista valmistelleen työryhmän mietinnöstä. Helen Oy ja Helen Sähköverkko Oy lausuvat yhteisesti seuraavaa.

Lain soveltamisala Työryhmän mietinnön mukaisella mallilla toteutettuna julkisuuslaki koskisi jatkossa niitä energiayhtiöitä, jotka ovat julkisyhteisön määräysvallassa (pl. kilpailun piirissä harjoitettu toiminta). Helen Oy:n omistaa 100 % Helsingin kaupunki. Helen Oy:n harjoittama toiminta (sähkön ja lämmön tuotanto ja myynti) on kilpailun piirissä harjoitettua toimintaa.

Tätä tukee mietinnön sivulla 111 todettu:

”Kilpailuneutraliteettia turvaavien säännösten perimmäisenä tarkoituksena on varmistaa, että jos julkisyhteisö harjoittaa taloudellista toimintaa ja kilpailee yksityisten yritysten kanssa samoilla markkinoilla, julkisyhteisö ei saa kilpailuetuja, joita yksityiset toimijat eivät voi saada ja joka voivat vääristää kilpailua. Julkisuuslain soveltamisen osalta on kuitenkin perusteltua huomioida lain soveltamisen mahdolliset vaikutukset julkisen elinkeinotoiminnan kilpailuedellytyksiin, ja näin ollen rajata lain soveltamisen ulkopuolelle sellainen toiminta, joka tapahtuu kilpailu tilanteessa

markkinoilla. Tällainen toiminta ei ole luonteeltaan sellaista, että sen tulisi olla kaikilta osiltaan lähtökohtaisesti julkisuuden piirissä, eikä se ole julkista muissakaan yksityisoikeudellisissa yhtiöissä.”

Helen Oy:n toimintaan julkisuuslakia ei siten ehdotetun laajennuksen jälkeenkään sovellettaisi. Helen Oy:n 100 % omistaman tytäryhtiö Helen Sähköverkko Oy:n toimialaan kuuluu sähköverkkotoiminnan harjoittaminen ja sähköverkkotoimintaan liittyvien palvelujen myynti. Toimintaa harjoitetaan energiaviraston myöntämän verkkoluvan nojalla. Energiavirasto myös valvoo kaikkia sähköverkkoyhtiöitä sähkömarkkinalain ja sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain nojalla.

Julkisuuslain ajantasaistamista valmistelleen työryhmän mietinnön sivuilla 112–113 todetaan:

”Kilpailutilanne markkinoilla ei ole myöskään tilanteessa, missä on kyse hankinta lain 15 §:ssä tarkoitettusta hankinnasta, lakiin perustuvasta monopolitoiminnasta tai toiminnasta, joka muodostaa luonnollisen monopolin.”

Työryhmän mietinnössä valittu sääntelymalli johtaa siihen, että osa sähköverkkoyhtiöistä, kuten Helen Sähköverkko, tulee omistuksen perusteella julkisuuslain soveltamisalan piiriin, mutta osa taas jää omistuspohjansa perusteella soveltamisalan ulkopuolelle. Julkisuuslain ehdotettu soveltaminen tulee aiheuttamaan sen piiriin kuuluville sähköverkkoyhtiölle kustannuksia, joita ei kuitenkaan sähköverkkoyhtiöiden valvonnassa oteta huomioon. Tämä ajaa sähköverkkoyhtiöt ja niiden asiakkaat eriarvoiseen asemaan riippuen kulloisenkin alueen sähköverkkoyhtiön omistus pohjasta.

Julkisuuslaki tulee lisäämään hallinnollista taakkaa ja kustannuksia, koska yhtiöiden tulee vastata tietopyyntöihin viipymättä, viimeistään 14 vrk sisällä. Tämä asettaa julkisyhteisön määräys vallassa olevan Helen Sähköverkon heikompaan asemaan ja lisää siten erityisesti esim. Helen Sähköverkon kaltaisten yhtiöiden kustannuksia. Lisäksi oletettavaa on, että nimenomaan pää kaupungin verkkoyhtiö kiinnostaa julkisuudessa syrjemällä sijaitsevia verkkoyhtiöitä enemmän.

Mietinnön vaikutusarvoissa viitataan Sitran kokemuksiin siitä, että julkisuuslain soveltamisen aloittaminen ei Sitrassa lisännyt merkittävästi kustannuksia. Sitran kokemus ei ole suoraan yleistettävissä esim. kriittistä infraa hallinnoivalle sähköverkolle, jossa tietopyyntöjen osalta joudutaan käymään pydettyjen dokumenttien sisältöä läpi tulkinnanvaraisten salassapitomääräysten näkökulmasta. Yksittäisistä tietopyynnöistä voi näin ollen aiheutua sähköverkkoyhtiölle merkittävää lisätyötä ja -kustannuksia.

Työryhmä on mietinnössään pohtinut myös vaihtoehtoisia toteuttamistapoja. Mietinnön sivulla 74 esitetään vaihtoehto, jossa soveltamisalan laajentaminen ehdotetaan johdettavan hankinta lain 5

§:ssä tarkoitettua julkisoikeudellisen laitoksen käsitteestä johdetusta määritelmästä. Tällöin merkitykselliseksi olisi muodostunut se, olisiko toimija nimenomaisesti perustettu tyydyttämään sellaisia yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta. Tämä vaihtoehto olisi sähköverkkoyhtiöiden ja niiden asiakkaiden kannalta tasa-arvoisempi ratkaisu. Sähköverkkoyhtiöt päätyisivät oikeudellisessa tulkinnassa julkisoikeudellisen laitoksen määritelmän ulkopuolelle, koska ne tyydyttävät tarpeita, joilla on teollinen tai kaupallinen luonne.

Mietinnössä on todettu, että soveltamisalaa ei haluttu määrittää tällä tavalla (sitominen julkisoikeudellinen laitos -termiin) siksi, että tällöin yleishyödylliset järjestöt ja säätiöt, joiden rahoituksesta tulee yli 50 % avustuksista, voisivat päätyä julkisuuslain soveltamisalan piiriin. Kuitenkin yksi koko julkisuuslain laajentamisten taustalla olleista ajatuksista on, että julkisten varojen käytön avoimuutta haluttiin parantaa tietojen julkisuutta lisäämällä. Tiedonsaannilla taas halutaan estää korruptiota ja harmaata taloutta ym. Helen Oy:n ja Helen Sähköverkko Oy:n näkemyksen mukaan julkisten varojen käytön läpinäkyvyyden kannalta juuri edellä mainittujen tuleminen soveltamisalan piiriin olisi perustellumpaa, kuin työryhmän valitsema linjaus saattaa lain piiriin ilman julkista rahoitusta toimivat sähköverkkoyhtiöt pelkän omistuksen myötä tulevan määräys vallan perusteella.

Lain salassapitoperusteet

Mikäli julkisuuslain soveltamisala määritellään siten, että laki koskisi myös julkisessa omistuksessa olevia sähköverkkoyhtiöitä muodostuu ongelmaksi tasa-arvoisuuden lisäksi nykyiset julkisuuslain salassapitoperusteet sekä niiden suppea tulkinta/tulkinnanvaraisuus. Mietinnössä päädytään siihen, että salassapitosäännösten uudistaminen jää toteutettavaksi myöhemmin.

Julkisuuslain periaatteissa asiakirjajulkisuus on lain mukaan pääsääntö, josta salassapito on poikkeus. Jatkossa kaikki asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia, joista jokaisella on oikeus saada tieto. Julkisuutta voidaan rajoittaa julkisuuslaissa erikseen säädetyillä salassapitoperusteilla (28 §). Asiakirjan salaaminen on perusteltava poikkeustoimi, jonka on aina perustuttava julkisuuslakiin ja sen salassapitoperusteisiin.

Nykyiset salassapitoperusteet (24 §) ovat turhan tulkinnanvaraisia eivätkä sovellu kovinkaan yksiselitteisesti ja kattavasti kriittisen infran tarpeisiin. Listassa ei ole mitään ns. yleisemmän tason kohtaa, johon vedoten voisi salata kriittisen infran/turvallisuuden/huoltovarmuuden kannalta tärkeät asiakirjat. Parhaiten soveltuvat ovat kohdat koskien 7) rakennusten, laitosten, rakennelmien sekä tieto- ja viestintäjärjestelmien turvajärjestelyjä ja 8) onnettomuuksiin tai poikkeusoloihin varautumista.

Mietinnössä todetaan (s. 42), että työryhmän työssä on nostettu esiin tarve arvioida voi massa olevien salassapitoperusteiden riittävyyttä ja kattavuutta, jos soveltamisalaa laajennettaisiin.

Työryhmä arvioi, että voimassa olevat salassapitoperusteet lähtökohtaisesti riittäisivät erilaisten intressien suojaamiseen soveltamisalan laajentamisesta huolimatta. Salassapitoperusteita tulisi kuitenkin arvioida kokonaisuutena ja niitä tulisi täydentää, mikäli perusteltuja ja konkreettisia puutteita osoitetaan esimerkiksi mietinnöstä annettavassa palautteessa. Työryhmän työssä on nostettu esiin muun muassa turvallisuusnäkökohtia tai huoltovarmuutta suojaavien salassapitoperusteiden (ml. kriittinen infrastruktuuri) sekä viennin, innovaatioiden, liiketoiminnan ja asiakkaiden tietojen salassapidon riittävyyden arviointia, jota tulisi tehdä viimeistään salassapitoperusteiden kokonaisarvioinnin yhteydessä.

Miten arvioitte vaikutuksia, joita seuraa mietinnössä ehdotetun julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin? Onko mietinnössä jäänyt tältä osin tunnistamatta joitakin erityisiä vaikutuksia, jotka liittyvät organisaationne erityispiirteisiin?

-

Minkälaisia erilaisia turvallisuuteen liittyviä vaikutuksia arvioitte mietinnössä ehdotetulla julkisuuslain soveltamisalan laajentamisella olevan? Ovatko voimassa olevan julkisuuslain salassapitoperusteet riittävät suojaamaan tietoja, joita on ehdotuksen mukaan soveltamisalan piiriin uutena tai laajemmin tulevien toimijoiden hallussa? Onko organisaatiollanne hallussa tietoja, joiden salassapito olisi välttämätöntä esimerkiksi turvallisuusnäkökohtien vuoksi eikä niiden salassapito ole mahdollista voimassa olevassa laissa tai erityislaeissa säädettyjen salassapitoperusteiden perusteella?

Näkemyksemme mukaan kriittisen infran kohdalla salassapitoperusteiden myöhempi laajentaminen ei riitä. Huoltovarmuuskriittisenä toimijana Helen Sähköverkon on pystyttävä yksiselitteisesti salaamaan kriittisen infran tiedot ennen julkisuuslain voimaantuloa. Erityisesti Helsingin kaupungin alueella on runsaasti kriittistä infraa, jonka on yksiselitteisesti kuuluttava julkisuuslain ulkopuolelle. Sähköverkkojen toimintaa säättävän sähkömarkkinalain 76 §:ssä lausutaan sähköalan yrityksen salassapitovelvollisuudesta ja hyväksikäyttökiellosta. Pykälän ensimmäinen momentti koskee nimenomaan asiakkaan tai muun verkon käyttäjän liikesalaisuutta eikä siten turvaa sähköverkkoyhtiön kriittisen infran salassapitoa. Pykälän 2 momentissa todetaan:

”Sähköalan yritys on velvollinen pitämään salassa tässä laissa tai sähkökauppa-asetuksessa tarkoitettuja tehtäviä suorittaessaan tietoonsa saamansa tiedon, joka koskee 1) maanpuolustusta palvelevia rakenteita, laitteita tai järjestelmiä, maanpuolustuksen kannalta muutoin merkityksellisiä kohteita tai puolustusvalmiuteen varautumista, jollei ole ilmeistä, että tiedon ilmaiseminen ei vahingoita eikä vaaranna maanpuolustuksen etua; 2) poikkeusoloihin varautumista tai väestönsuojelua, jos tiedon ilmaiseminen vahingoittaisi tai vaarantaisi turvallisuutta tai sen kehittämistä, väestön suojelun toteuttamista tai poikkeusoloihin varautumista; 3) tieto- ja viestintäjärjestelmiin kuulu via rakenteita, laitteita tai kohteita tai tieto- ja viestintäjärjestelmien turvajärjestelyjä, jollei ole ilmeistä, että tiedon ilmaiseminen ei vaaranna tieto- ja viestintäjärjestelmien turvajärjestelyjen toteutumista.” Sähköverkon oma kriittinen verkkoinfra ei yksiselitteisesti kuulu pykälän momentin 2 piiriin.

Sähkömarkkinalain 110 § 3 momentissa todetaan: ”Sähkökaapeleiden sijaintia koskevia tietoja on käsiteltävä ja säilytettävä siten, että tiedot ovat vain niiden käyttöön oikeutettujen saatavilla ja ettei tietoturva vaarannu.”

Kansallisesti on tunnistettu mm. paikkatiedon väärinkäyttö yhdeksi merkitykselliseksi riskiksi. Sisäministeriö pyytää parhaillaan 4.3. mennessä lausuntoja kriittisen infrastruktuurin direktiivin (CER-direktiivi) täytäntöönpanemiseksi. Tähän kokonaisuuteen ehdotetussa laissa yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta 6 § todetaan:

”Kriittistä infrastruktuuria ja kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä koskevassa kansallisessa riskiarvioinnissa on käsiteltävä merkityksellisiä: ... 8) muita uhkia kuten teknologiaan liittyviä kansallisen turvallisuuden uhkia tai paikkatiedon väärinkäytön uhkaa.”

Helsingin vertailukohtana voidaan tarkastella naapurikaupunki Espoota, jossa sähköverkkotoimija ei jatkossakaan kuulu julkisuuslain piiriin. Huoltovarmuuskriittinen infra Espoossa on siten salassa pidettävää tietoa, kun taas Helsingissä vastaus on epävarma. Tämä ei liene julkisuuslain tarkoitus.

Muut mietinnön ehdotukset

Olisiko muilla kuin lain soveltamisalaa laajentavilla ehdotuksilla organisaationne näkökulmasta turvallisuusvaikutuksia ja minkälaisia nämä vaikutukset olisivat?

-

Lakiehdotus ja säännöskohtaiset perustelut

Huomionne luvuittain lakiehdotukseen ja sitä koskeviin säännöskohtaisiin perusteluihin?

1 luku

-

2 luku

-

3 luku

-

4 luku

-

5 luku

-

6 luku

-

7 luku

-

8 luku

-

Muut huomiot

Muut mahdolliset huomionne?

Positiivista työryhmän ehdotuksessa on sen 5 § 3 momentti, jonka mukaan lain 5 lukua ei sovelleta julkisyhteisön määräysvallassa oleviin toimijoihin.

Malin Kimmo
Helen Oy