

Asia: VN/27452/2020/

Työryhmän mietintö julkisuuslain ajantasaistamisesta

Yleisperustelut sekä suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

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

Energiateollisuus ry (ET) kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Energiateollisuus pitää yleisesti ottaen kannatettavana mietinnössä esitettyä tavoitetta nykyistä selkeämmästä ja toimivammasta viranomaistoiminnan julkisuutta koskevasta lainsäädännöstä, joka edistää yhteiskunnan avoimuutta.

ET ei kuitenkaan pidä perusteltuna ehdotettua julkisuuslain soveltamisalan laajentamista julkisyhteisöjen määräysvallassa oleviin yhteisöihin. Mietinnössä ei ole riittävästi arvioitu nykyisten salassapitoperusteiden riittävyttä soveltamisalan laajentamisen johdosta eikä soveltamisalan laajentamisen aiheuttamia kokonaiskustannuksia ja hallinnollista taakkaa liiketaloudellista toimintaa harjoittaville yhtiöille.

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?

-

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?

Mietinnössä tarkastellaan kolmea eri vaihtoehtoa julkisuuslain organisatorisen soveltamisalan mahdolliseksi laajentamiseksi. Mietinnössä päädytään ehdottamaan soveltamisalan laajentamista siten, että lakia sovelletaan jatkossa muun muassa julkisyhteisön määräysvallassa olevaan yhteisöön

ja näiden määräysvallassa oleviin tytäryhteisöihin siltä osin kuin ne harjoittavat muuta kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Työryhmän ehdotus ulottaisi julkisuuslain soveltamisalan sellaisiin energiayhtiöihin, jotka ovat julkisyhteisön määräysvallassa (pl. kilpailun piirissä harjoitettu toiminta).

Työryhmän valitsema kanta tarkoittaisi käytännössä soveltamisalan laajenemista omistuspohjasta riippuen osaan luonnollisena monopolina toimivista sähköverkkoyhtiöistä. Suomessa toimii 77 sähkön jakeluverkonhaltijaa, joista iso osa on kuntien omistamia. Sähkön kantaverkkoyhtiöihin omistavat valtio sekä suomalaiset eläkeyhtiöt. ET kiinnittää huomiota siihen, että työryhmän mietinnössä ei ole tehty riittävää arviointia ehdotuksen vaikutuksista sähköverkkoyhtiöihin. ET katsoo ensinnäkin, että soveltamisalan laajentaminen koskemaan yhteiskunnan kriittisistä toiminnoista vastaavia sähköverkkoyhtiöitä on selkeä turvallisuusriski ja täten soveltamisalan laajentamisen haittavaikutukset ovat ilmeiset.

Toiseksi on myös syytä huomata, että julkisuuslain soveltamisalan laajentamisella tavoitellaan avoimuutta ja tiedonsaantia erityisesti julkisten varojen käyttöä koskien. Tavoitteesta huolimatta soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavan esitettyyn tavoitteeseen nähden epätarkoituksenmukaisin seurauksin sähköverkkoyhtiöihin, jotka harjoittavat liiketaloudellista toimintaa. Valitun sääntelymallin tulisi perustua ET:n mielestä hankkeen tavoitteen kannalta tarkoituksenmukaiseen lainsäädännölliseen ratkaisuun. Koska julkisomisteiset energiayhtiöt toimivat liiketaloudellisin perustein, ET katsoo, että työryhmän valitsema malli ei palvele lainsäädäntöhankkeen perimmäisiä tavoitteita.

Sähköverkkoyhtiöiden toimintaa sääntelee erityisesti sähkömarkkinalaki (588/2013), jossa on useita säännöksiä yhtiöiden toiminnan julkisuuteen liittyen. Esimerkkinä mainittakoon hinnoitteluperusteiden ja teknisten ja taloudellisten tunnuslukujen (27 §), kehittämissuunnitelmien (52 §) sekä eriytettyjen tilinpäätöstietojen (82 §) julkaiseminen. Ne sähköverkkoyhtiöiden asiakirjat, mitkä eivät jo nykyisellään ole julkisia, koskevat lähinnä asiakkaiden henkilötietoja sisältäviä asiakassopimuksia, liikesalaisuuksia sekä kriittistä infrastruktuuria. Tällaiset asiakirjat eivät voi olla julkisia edes julkisomisteisissa yhtiöissä. Ehdotetulla tavalla toteutettu muutos soveltamisalaan ei juuri toisi lisäarvoa, sillä voimassa oleva sähkömarkkinalainsäädäntö yhdessä muiden velvoittavien raportointivaatimusten kanssa varmistaa julkisuuslain soveltamisalan laajentamisella haettujen avoimuus- ja läpinäkyvyytavoitteiden täyttymisen sähköverkkoyhtiöissä. Lisäksi Energiavirasto valvoo sähköverkkoyhtiöiden toimintaa. Julkisuuslain soveltaminen jäisi ET:n tulkinnan mukaan sähköverkkoyhtiöissä käytännössä kapeaksi mm. yhtiön liikesalaisuuksia suojaavien säännösten vuoksi, mutta lakiin perustuvat tietopyynnöt mahdollisine muutoksenhakuprosesseineen voisivat lisätä huomattavasti sähköverkkoyhtiöiden hallinnollista taakkaa ja kustannuksia.

Lisäksi on syytä huomata mietinnössä valitun sääntelymallin johtavan siihen, että osa sähköverkkoyhtiöistä tulee omistuksen perusteella lain soveltamisalan piiriin, mutta osa taas jää omistuspohjansa perusteella pois. Tältä osin ET katsoo, että valittu malli lisävaatimuksineen asettaa osan sähköverkkoyhtiöistä eriarvoiseen asemaan mm. aiheutuvien kustannusten suhteen.

Tasapuolisten toimintaedellytysten turvaamiseksi on välttämätöntä arvioida laajemmin sääntelymallin vaikutuksia myös tästä näkökulmasta.

Edellä mainituin perustein ET:n näkemys on, että julkisuuslain soveltamisalaa ei tulisi laajentaa pelkän julkisyhteisöjen määräysvallan perusteella sähköverkkoyhtiöihin. ET ehdottaa sitä, että julkisuuslakia ei sovellettaisi valmisteilla olevan CER-direktiiviin (EU 2022/2557) pohjautuvan, yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta annetun lain 1 §:n 1 momentissa määriteltyihin toimijoihin. Työryhmä on myös pohtinut mietinnössään vaihtoehtoisia toteutustapoja, esimerkiksi soveltamisalan laajentamista siten, että julkisuuslain soveltamisen kriteerinä olisi kilpailutilanteen ohella se, että toimiiko yhtiö myös hankintalain 5 §:n määritelmän mukaisena julkisoikeudellisena laitoksena. Ottaen huomioon hankkeen tavoitteet julkisten varojen käytön avoimuuden lisäämisestä, ET pitää työryhmän esittämää vaihtoehtoista toteutustapaa perustellumpana.

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?

Eriyisen ongelmallisena on pidettävä sitä, että selvityksessä ei ole arvioitu riittävästi nykyisten salassapitoperusteiden riittävyttä yhteiskunnan kannalta kriittisen infrastruktuurin toimijoihin turvallisuus- ja huoltovarmuusnäkökulmista. Mietinnössä todetaan, että työryhmän työssä on nostettu esiin tarve arvioida voimassa olevien salassapitoperusteiden riittävyttä ja kattavuutta, jos soveltamisalaa laajennettaisiin.

Työryhmän mietinnössä on nostettu esiin mm. turvallisuusnäkökohtia tai huoltovarmuutta suojaavien salassapitoperusteiden (ml. kriittinen infrastruktuuri) riittävyden arviointi, jota tulisi työryhmän mukaan tehdä viimeistään salassapitoperusteiden kokonaisarvioinnin yhteydessä. ET yhtyy näiltä osin mietinnössä esitettyihin uhkakuviin. Työryhmä kuitenkin arvioi, että voimassa olevat salassapitoperusteet lähtökohtaisesti riittäisivät erilaisten intressien suojaamiseen soveltamisalan laajentamisesta huolimatta. ET painottaa olevansa eri mieltä salassapitoperusteiden riittävydestä.

Sähköverkkoyhtiöiden hallussa on monenlaisia turvallisuus- ja huoltovarmuuskriittisiä asiakirjoja, jota ei voida missään olosuhteissa saattaa julkiseksi. Tällaisia ovat esimerkiksi kriittiseen infrastruktuurin suojaamisen ja huoltovarmuuden kannalta merkitykselliset asiakirjat, jotka koskevat esimerkiksi johtojen tarkkaa sijaintitietoa, muuta verkostoaineistoa ja huoltovarmuusinvestointeja sekä varautumis- ja valmiussuunnitelmat. Kaikki kriittisiksi katsotut tiedot eivät välttämättä täytä suoraan ja yksiselitteisesti nykyvoimassa olevan julkisuuslain 24 §:n mukaisia salassapidon kriteerejä, jotka on luotu toisenlaisessa toimintaympäristössä luonteeltaan erilaisten toimijoiden tarpeisiin. Salassapitoperusteiden tulkinnanvaraisuudesta on joillain energiayhtiöillä jo käytännön kokemusta esimerkiksi kuntien rakennusvalvontaviranomaisille toimitettavien piirustusten osalta.

Muuttunut turvallisuusympäristö on asettanut uusia haasteita ja tällaisten tietojen päätyminen väärin käsiin on varteenotettava uhka. Toimiala on perustellusti huolissaan siitä, että onko kasvanut tiedustelun uhka ja muut alaan liittyvät turvallisuusriskit otettu täysimääräisesti huomioon. Asian merkityksellisyyden puolesta puhuu myös huoltovarmuuden tavoitepäättösluonnoksessa määritellyt tavoitteet tarkastella kriittistä infrastruktuuria ja kansallisen turvallisuuden vaarantumista koskevien tietojen suojaamistarpeita sekä vastaavat hallitusohjelmakirjaukset.

ET korostaa, että voimassa olevat salassapitoperusteet ovat liian tulkinnanvaraisia ja näin ollen riittämättömiä kriittisen infrastruktuurin tarpeisiin. Mikäli julkisuuslain soveltamisala päädytään laajentamaan sähköverkkoyhtiöihin, ET:n näkemys on, että salassapitoperusteiden uudistamistyötä ei voida jättää myöhemmälle kokonaisarviointin yhteyteen. On välttämätöntä arvioida salassapitoperusteiden riittävyttä kattavammin sekä tehdä tarpeelliset päivitykset turvallisuus- ja huoltovarmuuskriittisten liittyvien tietojen salaamiseksi ennen soveltamisalan laajenemista.

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

Julkisuuslain menettelysäännöstä tiedon pyytämisestä (14 §) on muutettava vähintään tällaisten edellä esiteltyjen turvallisuus- ja huoltovarmuuskriittisten asiakirjojen osalta siten, että tietopyynnön esittäjän on esitettävä henkilöllisyytensä ja perusteltava pyyntönsä käyttötarkoituksineen.

5 luku

-

6 luku

Ks. edellä esitetyt kommentit turvallisuuteen liittyvistä vaikutuksista. ET pitää tarpeellisena laajentaa julkisuuslain salassapitoperusteita siten, että kansallisen turvallisuuden kannalta olennaiset infrastruktuuri- ja huoltovarmuustiedot pystytään suojaamaan. Tällaisiin tarpeisiin riittävän selkeän poikkeusperusteen säätäminen vähentää tulkintaepäselvyyksiä tietopyyntöjen osalta.

7 luku

-

8 luku

Luottamuksensuojan turvaamiseksi on perusteltua, että lakia ei sovelleta julkisomisteisten yhtiöiden sellaisiin asiakirjoihin, jotka on laadittu tai jotka ovat saapuneet sille ennen lain voimaantuloa. Voimaantulon osalta ET haluaa myös tuoda esiin ehdotukseen liittyvän hallinnollisen taakan. Tietopyyntöjen mahdollinen käsiteltäväksi tuleminen sähköverkkoyhtiöissä tulee vaatimaan yhtiöiltä paljon resursseja sekä muutoksia yhtiöiden dokumentinhallintaan ja prosesseihin. Näin ollen mahdollisten muutosten toteuttamiselle on annettava laissa riittävät siirtymäajat.

On syytä huomioida, että tietopyynnöt voivat aiheuttaa uusille soveltamisalan piiriin tuleville toimijoille hyvin merkittäviä lisätöitä sekä -kustannuksia. ET:n näkemys on, että jos sähköverkkoyhtiöiden tulee toimittaa tietoja julkisuuslain edellyttämällä tavalla, tietopyyntöjen käsittelystä ja tietojen toimittamisesta aiheutuvat kustannukset tulee huomioida verkkoyhtiöiden valvonnassa siten, etteivät aiheutuneet kustannukset heikennä verkkoyhtiöiden valvontamenetelmien perusteella arvioitavaa tehokkuutta.

Muut huomiot

Muut mahdolliset huomionne?

-

Pynnönen Petra
Energiateollisuus ry