

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)?

-

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?

Työryhmän mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi uusi julkisuuslaki. Voimassa oleva viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (621/1999) kumottaisiin. Mietinnössä ehdotetaan julkisuuslain organisatorisen soveltamisalan laajentamista voimassa olevaan lakiin nähden siten, että lakia sovellettaisiin perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan. Lisäksi lakia sovellettaisiin ehdotuksen mukaan julkisyhteisön, valtion liikelaitoksen tai julkisyhteisöjen yhteisessä määräysvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön ja näiden määräysvallassa oleviin tytäryhteisöihin ja tytärsäätiöihin siltä osin kuin ne harjoittavat muuta kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa.

Vesihuoltolaitoksista säädetään vesihuoltolaissa (119/2001). Vesihuoltolaitoksella tarkoitetaan vesihuoltolaissa laitosta, joka huolehtii yhdyskunnan vesihuollosta kunnan hyväksymällä toiminta-alueella. Vesihuoltolaitos voi olla esimerkiksi kunnan liikelaitos, taseyksikkö, osakeyhtiö tai osuuskunta. Osakeyhtiöt ovat pääosin kuntien omistamia, mutta osuuskunnat ovat asiakkaidensa omistamia yhteisöjä. Vesihuolto ei kuulu kuntalain mukaisen yhtiöittämisvelvollisuuden piiriin, koska se on luonnollinen monopoli.

Kuten mietinnössä todetaan, on soveltamisalan laajentamisen konkreettisten vaikutusten arviointia yksityisiin toimijoihin vaikea tehdä. Sitä vaikeuttaa erityisesti julkisen hallintotehtävän käsitteeseen

liittyvä tulkinnanvaraisuus. Joissain tilanteissa voi olla haastavaa määrittää täsmällisesti sitä, miltä osin toiminta on osa julkisen hallintotehtävän hoitamista, mikä soveltamisalan laajentamisen perusteella tulisi julkisuuslain soveltamisalaan. Tulkinnanvaraisuus liittyy erityisesti tehtäviin, joissa ei käytetä julkista valtaa.

VVY yhtyy mietinnössä todettuun ja painottaa olemassa olevaa asiantilaa siitä, että asia on epäselvä sekä tulkinnanvarainen, ja aiheuttaa voimaan tullessaan epätietoisuutta vesihuoltolaitoskentässä. Laajeneeko julkisuuslain soveltamisala näin mahdollisesti myös yksityisomisteisiin vesiosuuskuntiin, niiden hoitaman tehtävän myötä, vai ainoastaan julkisomisteisiin yhteisöihin, kuten uudistuksessa joka tapauksessa ehdotetaan tehtävän. Olisikin ensiarvoisen tärkeää ensinnä saada selkeä tulkinta mitä kaikkea julkisen hallintotehtävän alle voidaan olettaa kuuluvan. Muutoin on odotettavissa, että soveltamisalan laajentaminen kokonaisuudessaan julkisen hallintotehtävän hoitamiseen tulee aiheuttamaan runsaasti tulkinnanvaraisuutta, epäselvyyttä ja kustannuksia vesihuoltolaitoskentälle.

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?

VVY katsoo, että mietinnössä ehdotettu julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen julkisyhteisön, valtion liikelaitoksen tai julkisyhteisöjen yhteisessä määräysvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön ja näiden määräysvallassa oleviin tytäryhteisöihin ja tytärsäätiöihin siltä osin kuin ne harjoittavat muuta kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa, ei ole tarkoituksenmukaista, saati tarpeellista. Paremminkin sen vaikutukset olisivat turhaan työllistäviä ja mahdollisesti vaarallisia, varsinkin vesihuoltolaitoksille, jotka hallinnoivat yhteiskunnalle kriittistä infrastruktuuria ja laitteita.

Kriittisen infrastruktuurin omistajat/haltijat, kuten vesihuolto, toimivat usein kuntien julkisomisteisina konserniyhtiöinä. Näihin toimintoihin on havaittu kohdistuvan tiedustelua niin tietoverkkojen kautta kuin fyysisestikin. Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen koskemaan yhteiskunnan kriittisistä toiminnoista vastaavia julkisomisteisia yhteisöjä on selkeä turvallisuusriski ja aiheuttaa yhtiöissä monenlaisia järjestelyjä ja jopa hankaluuksia tietopyyntöjen kohdistuessa yhtiöiden asiakirjoihin, paikkatietoihin, muihin kriittisiin teknisiin tietoihin jne., joiden salaamiseen julkisuuslain salaamisperusteet eivät nykymuotoisina ainakaan suoraan ulotu. Soveltamisalan laajentamisen haittavaikutukset ovat turvallisuuden näkökulmasta ilmeiset. Julkisuuslain soveltamisalaa ei tule nykyisessä turvallisuustilanteessa ulottaa yhteiskunnan kriittisistä toiminnoista vastaaviin julkisomisteisiin konserniyhtiöihin ja yhteisöihin, kuten vesihuoltolaitoksiin.

Kriittisen infrastruktuurin yhtiöiden voimavaroja tulisi kohdentaa tällä hetkellä varautumisen parantamiseen, ei lisätä avoimuutta turvallisuuskriittisissä kohteissa ja aiheuttaa hallinnon kuormittumista.

Lisäksi laajentaminen tulee edelleen vaikeuttamaan vesihuoltolaitosten päättäviin toimielimiin pätevien henkilöiden saamista. On selvää, että vesihuoltolaitosten päättävien toimielinten pöytäkirjojen tullessa julkisuuslain soveltamisalan piiriin, on sillä rajaava vaikutus keskusteluiden määrään ja sisältöön, sekä yleensäkin kiinnostukseen tavoitella kyseisiä tehtäviä.

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?

Mietinnössä julkisuuslain ajantasaistamista valmisteleavan työryhmän toimeksiannon ulkopuolelle jäi julkisuuslain salassapitoperusteiden eli voimassa olevan lain 24 §:n systemaattinen sisällöllinen tarkastelu ja arviointi. Soveltamisalan laajentamista koskevan ehdotusten osalta työryhmän työssä on kuitenkin nostettu esiin tarve arvioida voimassa olevien salassapitoperusteiden riittävyttä ja kattavuutta, jos soveltamisalaa laajennettaisiin. Työryhmän työssä on nostettu esiin muun muassa turvallisuusnäkökohtia tai huoltovarmuutta suojaavien salassapitoperusteiden (ml. kriittinen infrastruktuuri) sekä viennin, innovaatioiden, liiketoiminnan ja asiakkaiden tietojen salassapidon riittävyden arviointia, jota tulisi tehdä viimeistään salassapitoperusteiden kokonaisarvioinnin yhteydessä.

VVY yhtyy mietinnössä esitettyihin uhkakuviin, ja painottaa, ettei julkisuuslain salassapitoperusteet nykyisellään tule turvaamaan tai huomioimaan vesihuoltolaitoskentän erityispiirteitä riittävästi. Tämän seurauksena on potentiaalinen riski mm. kriittistä infrastruktuuria koskevien tietojen päätyemisestä väärin käsiin. Nykyisessä maailmantilanteessa tällainen uhka on todellinen ja varteenotettava.

Julkisuuslain salassapitosäännöksiä tulee arvioida uudelleen ja mahdollistaa nykyistä paremmin erityisesti turvallisuuteen liittyvien tietojen salaaminen, ja tämä on tehtävä ennen uuden lain voimaan astumista.

Arvioitaessa tarkemmin julkisuuslain 24 §:n salassapitoperusteita, VVY toteaa, etteivät pykälän ensimmäisen momentin kohdat 7) ja 8) ole vesihuollon kannalta riittävät. Näiden kohtien antamien perusteiden lisäksi vesihuollossa pitäisi pystyä salaamaan tiettyjä vesihuoltojärjestelmän ja operatiivisen toiminnan tietoja, joita hyödyntäen voidaan vahingoittaa vesihuoltopalvelun turvallisuutta. Nykylaissa tämä ei VVY:n tulkinnan mukaan ole perusteltavissa.

Tällaisten tietojen vahvemman salaamisen tarvetta voidaan perustella myös seuraavilla aiemmilla linjauksilla:

Tammikuussa 2024 lausunnolla olleessa Huoltovarmuuden tavoitepäätösluonnoksessa todetaan, että ”Tarkastellaan kriittistä infrastruktuuria koskevan tiedon suojaamisen tarvetta, kuten paikkatietojen avoimuus.” sekä ”Lisäksi on varmistettava, ettei avoimissa tietokannoissa ole vapaasti saatavilla huoltovarmuuskriittisiin aloihin ja kohteisiin liittyviä tietoja, jotka voisivat vaarantaa kansallista turvallisuutta, maanpuolustusta tai sotilaallista huoltovarmuutta.”

Lisäksi pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelmasta löytyy seuraavat kirjaukset, jotka tulee ottaa huomioon lainsäädäntöä valmisteltaessa:

- Kriittisen infrastruktuurin tietojen avoin jakaminen arvioidaan uudelleen huomioiden kansallinen turvallisuus.
- Hallitus määrittelee ja tunnistaa yhteiskunnan kannalta kriittiset tietovarannot, -palvelut ja -järjestelmät ja varmistaa näiden toimintavarmuuden sekä turvallisuuden.

VVY:n kannan mukaan nämä uhat sekä aiemmin tehdyt selkeät linjaukset ovat jääneet ilman riittävää huomiota mietinnössä, ja niiden mukaiset toimet ja perusteet tulee sisällyttää tulevaan lakiin, jotta näiltä uhkakuvilta vältytään.

Salassapitosäännöksiin tulisi myös lisätä kohta, jossa mahdollistetaan nykyistä paremmin yksityiskohtaisen paikkatiedon salaaminen tietyissä tilanteissa. Esimerkiksi kriittiseen infrastruktuuriin voi liittyä kohteita kuten valvomorakennukset, muut rakennelmat, verkostot jne. joiden sijaintitieto ei yksinään välttämättä täytä nykyistä salassapidon kriteeriä, mutta jonka havaitaan selvästi olevan hybridivaikuttamiseen liittyvän urkinnan kohteena, myös mahdollisesti rikollisen toiminnan tiedustelun kohteena. Vastaavasti tulisi arvioida nykyisiä tietoaineistoja, tekoälypohjaisia järjestelmiä, IoT-laitteiden sisältämiä tietoja ja niiden salaamisen edellytyksiä salassapitosäännösten näkökulmasta erityisesti turvallisuusnäkökulmaa korostaen.

Myös tietopyyntöjen osalta tulisi harkita muutosta ainakin siihen, ettei tietopyyntöä voisi esittää anonyyminä.

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

Mikäli julkisuuslain soveltamisalaa laajennetaan koskemaan turvallisuus- ja huoltovarmuuskriittisiä toimialoja, kuten vesihuoltolaitokset, tulee mietinnössä ehdotettu menettelysäännös (14 §) koskien tiedon pyytämistä muuttaa. On selvää, että tietopyynnön esittäjän tulee tehdä tietopyyntö tunnistettuna ja perustella se esittäen tulevan käyttötarkoituksen pyytämälleen tiedolle.

5 luku

-

6 luku

Mikäli julkisuuslain soveltamisalaa laajennetaan koskemaan turvallisuus- ja huoltovarmuuskriittisiä toimialoja, kuten vesihuoltolaitokset, tulee julkisuuslain salassapitoperusteita laajentaa. Tämä on erityisen olennaista, jotta kriittiseen infrastruktuuriin ja huoltovarmuuteen liittyvät tiedot voidaan salata yleiseltä julkisuudelta. Jotta nämä tiedot pystytään perustellusti suojaamaan, tulee salassapitoperusteita täydentää selkeästi tätä tarkoitusta varten säädetyllä poikkeusperusteella. Vain näin voidaan välttää kaikkinaiset tulkintaepäselvyydet asian osalta.

7 luku

-

8 luku

Julkisuuslain soveltamisalaan tulevien uusien toimijoiden luottamuksensuojan kannalta ei julkisuuslakia voida soveltaa takautuvasti ennen sen voimaantuloa vireille tulleisiin asioihin. Uudet toimijat, kuten vesihuoltolaitokset, eivät ole osanneet valmistautua asiakirjojen käsittelyssä ja tallentamisessa siihen, että julkisuusveloitteet muuttuvat. Lisäksi VVY katsoo, että mikäli soveltamisalaa laajennetaan koskemaan vesihuoltolaitoksia, tulee mahdollisten muutosten toteuttamiselle antaa laissa riittävä siirtymäaika.

Tietopyyntöjen mahdollinen käsiteltäväksi tuleminen vesihuoltokentällä tulee vaatimaan vesihuoltolaitoksilta runsaasti resursseja sekä muutoksia vesihuoltolaitosten dokumentinhallintaan ja prosesseihin. Lisäksi on syytä huomioida, että tietopyynnot voivat aiheuttaa uusille soveltamisalan piiriin tuleville toimijoille hyvin merkittäviä kustannuksia.

Muut huomiot

Muut mahdolliset huomionne?

Vesihuoltotoiminta on vesihuoltolaissa säädetyn perusteella avointa ja täyttää suurelta osin julkisuusvelvoitteet jo nykyään.

Vesihuoltolaitosten toiminnan julkisuudesta on jo olemassa useita säännöksiä, joten VVY:n kannan mukaan on epäselvää, toisiko muutos minkäänlaista lisäarvoa vesihuoltolaitosten näkökulmasta.

Vesihuoltolaitoksella on vesihuoltolain 16 §:n mukaan velvollisuus tiedottaa riittävästi laitoksen toimittaman talousveden laadusta ja jäteveden puhdistuksen tasosta. Tietojen saamiseen vesihuoltolaitoksen asiakirjoista, jotka sisältävät raaka- tai talousveden laatua ja määrää tai jäteveden käsittelyä ja johtamista koskevia ympäristötietoja, sekä velvollisuuteen edistää tällaisten ympäristötietojen saantia, sovelletaan, mitä julkisuuslaissa säädetään. Päätökseen on muutoksenhakuoikeus.

Vesihuoltolaissa on 16 §:n lisäksi useita säännöksiä, jotka koskevat vesihuoltolaitoksen toiminnan läpinäkyvyyttä ja julkisuutta: kirjanpidon eriyttäminen (20 §), hinnoitteluperusteiden julkistaminen (20 c §), tietojen toimittaminen vesihuollon tietojärjestelmään (20 d §), jne. Toiminta-aluekartat tulee julkaista tietoverkossa (8 §). Lisäksi vesihuoltolaissa todetaan liikesalaisuudesta (35 §). VVY toteaaakin perustellusti, että vesihuoltotoiminta on jo suurelta osin julkista, ja avoimuus toteutuu laajasti.

Se, mikä ei ole julkista, koskee asiakkaiden henkilötietoja ja liikesalaisuuksia muiden lakien kuin vesihuoltolain nojalla. Vesihuoltolaitokset tekevät asiakkaiden kanssa sopimuksia, joissa on yleensä henkilötietoja tai yritystoimintaa koskevia tietoja. VVY:n kanta on, että asiakassopimukset eivät voi olla julkisia kunnallisessakaan vesihuoltolaitoksessa, lukuun ottamatta sopimukseen liitetytjä vakioehtoja ja vesihuoltolaitoksen hinnastoa. Henkilötietojen suoja ja liikesalaisuudet tulee ottaa huomioon.

Lisäksi osa vesihuoltolaitosten hallussa olevista tiedoista liittyy vesiturvallisuuteen ja yleiseen turvallisuuteen, kuten vesihuollon verkostojen ja vedenottamoiden sijaintia koskevat kartat ja muut vastaavat tiedot. VVY katsoo, että tällaiset kriittiseen infrastruktuuriin liittyvät tiedot tulee luokitella salaisiksi.

Verkostojen sijaintia koskevia tietoja joudutaan luovuttamaan, kun joku tekee esim. kaivuutöitä. Tällaiset tiedot tulee kuitenkin rajata pois yleisen julkisuuden piiristä. Tämä on erityisen ilmeistä huomioiden maailman nykytilanne ja huoltovarmuus näkökohdat.

VVY:n kanta on, että vesihuoltolaitokset tai vähintäänkin niiden asiakassopimusten asiakaskohtaiset tiedot, kuten henkilöä ja kiinteistöä koskevat tiedot sekä liikesalaisuudet, ja vesihuoltolaitoksen verkostojen ja laitteiden sijaintia koskevat tiedot tulee yksiselitteisesti rajata julkisuuden ulkopuolelle vesihuoltolaissa ja/tai julkisuuslaissa.

Jännäri Joonas
Suomen Vesilaitosyhdistys ry