

Asia: VN/27452/2020-OM-548

Julkisuuslain salassapitoperusteiden uudistustarpeiden kartoitus

Lausunnonantajan lausunto

Mitkä ovat mielestänne nykyisen julkisuuslain 24 §:n salassapitoperusteiden kehittämistarpeet? Puuttuuko nykyisistä salassapitosäännöksistä jotain olennaista? Kuvailkaa ja perustelkaa kehittämistarvetta mahdollisimman konkreettisesti.

Suomen Erillisverkot Oy kiittää mahdollisuudesta lausua julkisuuslain salassapitoperusteiden uudistustarpeiden kartoitus lausuntopyyntöön.

Lähtökohtaisesti nykyisen julkisuuslain 24 §:n salassapitoperusteet ovat melko kattavat ja riittävät. Nykyisen julkisuuslain 24 §:n salassapitoperusteet on laadittu viranomaistoimintaan liittyvistä lähtökohdista. Tästä syystä johtuen nykyisissä salassapitoperusteissa ei välttämättä ole huomioitu riittävän hyvin tai selkeästi esimerkiksi osakeyhtiömuotoista toimijaa, joka tuottaa kokonaisturvallisuuteen ja maanpuolustukseen liittyviä palveluita. Julkisuuslain kehittämistarvetta arvioitaessa olisi hyvä arvioida kattaako julkisuuslain 24 § 1 momentin 7- kohta ja 10 -kohta esimerkiksi valtion omistaan osakeyhtiömuotoisen julkista hallintotehtävää tuottavan yrityksen salassapito tarpeet vai tulisiko kyseisiä kohtia täydentää tältä osin.

Tämän lisäksi Suomen Erillisverkot Oy katsoo, että julkisuuslain 24 § 1 momentin 7-kohdan määritelmä ” tieto- ja viestintäjärjestelmien turvajärjestelyjä koskevat ja niiden toteuttamiseen vaikuttavat asiakirjat” ei kaikilta osin ole riittävän selkeä tai kattava. Selkeämpi sanamuoto voisi olla esimerkiksi: tieto- ja viestintäjärjestelmien tekniseen toteutukseen ja turvallisuuteen liittyvät asiakirjat.

Jos julkisuuslain soveltamisalaa muutettaisiin mietinnössä ehdotetulla tavalla (Oikeusministeriön julkaisuja 2023:32, lakiehdotuksen 5 §), millaisia muutoksia tämä edellyttäisi salassapitoperusteisiin? Kuvailkaa ja perustelkaa muutostarvetta mahdollisimman konkreettisesti.

Suomen Erillisverkot Oy pitää hyvänä, että julkisuuslain soveltaminen laajennetaan koskemaan lain 4 §:n mukaisten viranomaistoiminnan lisäksi myös yksityisoikeudellisiin toimijoihin siltä osin kuin ne hoitavat perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla julkista hallintotehtävää. Sen sijaan Suomen

Erillisverkot Oy suhtautuu kriittisesti näkemykseen, jonka mukaan julkisuuslain soveltaminen laajennettaisiin myös kyseistä julkista hallintotehtävää tuottavien yritysten tytäryrityksiin.

Julkisuuslain ajantasaistaminen: Työryhmän mietintö, Oikeusministeriön julkaisu 2023:32, 6 Säännöskohtaiset perustelut 5 § Lain soveltaminen muihin kuin viranomaisiin sivu. 107:

” Ehdotetun säännöksen lähtökohtana olisi se, että lain 4 §:n mukaisen viranomaistoiminnan lisäksi julkisuuslaki ulotettaisiin myös yksityisoikeudellisiin toimijoihin siltä osin kuin ne hoitavat perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla julkista hallintotehtävää, tai jos ne ovat julkisyhteisön, valtion liikelaitoksen tai julkisyhteisöjen yhteisessä määräysvallassa ja harjoittavat muuta kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Sääntely ulotettaisiin myös edellä mainittujen yksityisten määräysvallassa oleviin tytäryhteisöihin ja tytarsäätiöihin.”

Sivu 109

”Momentin 2 kohdassa säädettäisiin julkisuuslain soveltamisesta julkisyhteisön, valtion liikelaitoksen tai julkisyhteisöjen yhteisessä määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin ja näiden määräysvallassa oleviin tytäryhteisöihin ja tytarsäätiöihin.”

Mikäli tarkoituksena on, että julkisuuslain soveltaminen ulotetaan Suomen valtion omistamaan osakeyhtiö muotoiseen julkista hallintotehtävää tuottavaan yritykseen (esim. Suomen Erillisverkot Oy) ja sen tytäryrityksiin, suhtautuu Suomen Erillisverkot Oy julkisuuslain soveltamiseen tytäryritysten osalta kriittisesti ja kielteisesti.

Suomen Erillisverkot Oy:n toiminnassa julkisuuslain soveltaminen voi tulla haastavaksi tilanteessa, jossa esimerkiksi tytäryritys tuottaa samaa palvelua sekä emoyritykselle että kilpailutilanteessa markkinoilla (esim. konesalitilat). Tytäryrityksen toiminnassa haasteeksi voi muodostua tunnistaa milloin asiakirja kuuluu julkisuuslain soveltamisen piiriin ja milloin toimitaan kilpailutilanteessa markkinoilla.

Mikäli julkisuuslain soveltaminen laajennetaan koskemaan myös Suomen Erillisverkot Oy:n tytäryrityksiä, voi julkisuuslain soveltaminen johtaa ristiriitoihin voimassa olevien sopimusten ja toimintaperiaatteiden kesken sekä aiheuttaa merkittävän uhkan yhteiskunnan toimivuudelle.

Suomen Erillisverkot Oy suhtautuu kriittisesti julkisuuslain soveltamisen laajentamiseen koskemaan myös tytäryrityksiä. Mikäli julkisuuslain soveltaminen halutaan laajentaa julkista hallintotehtävää tuottavan yrityksen tytäryrityksiin, tulee lainsäädäntöön määritellä riittävän yksiselitteisesti ja ymmärrettävästi missä tapauksissa julkisuuslain säännöksiä ei sovelleta tytäryrityksen toimintaan. Suomen Erillisverkot Oy katsoo, että 5 § 1 mom. 2) -kohdassa oleva rajausta ”siltä osin kuin ne harjoittavat muuta kuin kilpailulain (948/2011) 30 d §:n 1 momentissa tarkoitettua

kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa” on määritelmänä liian laaja ja monitulkintainen.

Suomen Erillisverkot Oy katsoo, että 5 § 1 mom. 2) kohta tulee muotoilla siten, että säädöksestä käy riittävän selkeästi ilmi millaisten toimijoiden tytäryrityksiin julkisuuslain laajennus ulottuu sekä milloin tytäryrityksiin ei kuitenkaan sovelleta julkisuuslakia. Suomen valtion omistamien osakeyhtiömuotoisten yritysten tytäryritykset tulisi sulkea pois julkisuuslain soveltamisen piiristä.

Oletteko tunnistaneet tietojen tai asiakirjojen salassapitoa koskevaa erityislainsäädäntöä, joka on ristiriidassa julkisuuslain salassapitosäännösten kanssa? Jos julkisuuslain soveltamisalaa muutettaisiin mietinnössä ehdotetulla tavalla (Oikeusministeriön julkaisuja 2023:32, lakiehdotuksen 5 §), aiheutuisiko soveltamisalan muutoksesta konkreettisia ristiriitoja nykyisen erityislainsäädännön kanssa tai tarvetta tarkentaa erityislainsäädäntöä?

Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019, jatkossa tiedonhallintalaki) 18 § soveltaminen

Voimassa olevan tiedonhallintalain 18 §:n soveltamisalaa on rajattu kyseisen pykälän 1 momentissa siten, että sitä sovelletaan vain valtion virastoissa ja laitoksissa toimivien viranomaisten, tuomioistuimien ja valitusasioita käsittelemään perustettuihin lautakuntiin.

Turvallisuusluokkaa koskeva merkintä on tehtävä, jos asiakirja tai siihen sisältyvä tieto on salassa pidettävä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 2, 5 tai 7–11 kohdan perusteella ja asiakirjaan sisältyvän tiedon oikeudeton paljastuminen tai oikeudeton käyttö voi aiheuttaa vahinkoa maanpuolustukselle, poikkeusoloihin varautumiselle, kansainvälisille suhteille, rikosten torjunnalle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion- ja kansantalouden toimivuudelle taikka muulla niihin rinnastettavalla tavalla Suomen turvallisuudelle.

Lain julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta (10/2015, jatkossa turvallisuusverkkolaki) 1 § 5 mom. mukaan ”Jollei tässä laissa toisin säädetä, turvallisuusverkkotoimintaan sovelletaan valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun lain (1226/2013) säännöksiä ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) säännöksiä. (9.8.2019/924).”

Käytännössä tiedonhallintalain 18 §:n vaatimukset eli asiakirjojen turvallisuusluokituksia koskevat vaatimukset eivät tiedonhallintalain määräysten mukaan koskisi Suomen Erillisverkot Oy:tä, koska se ei ole valtion virastossa tai laitoksessa toimiva viranominen, liikelaitos, tuomioistuin tai valitusasioita käsittelemään perustettu lautakunta. Tästä poiketen turvallisuusverkkolain 1 § 5 mom. mukaan tiedonhallintalakia sovelletaan kokonaisuudessaan.

Kun kyseessä on erityislaki, sen sääntelyä sovelletaan lähtökohtaisesti ensisijaisesti suhteessa yleislakiin. Koska turvallisuusverkkolaki on erityislaki suhteessa tiedonhallintalakiin, edellä mainittua tiedonhallintalain 18 §:n soveltumista on mahdollista arvioida turvallisuusverkkotoiminnan osalta seuraavasti: 1) koska turvallisuusverkkolaki on ensisijainen suhteessa tiedonhallintalakiin ja 2) koska turvallisuusverkkolain 1 §:n 5 momentin mukaan turvallisuusverkkotoimintaan sovelletaan tiedonhallintalakia, ellei turvallisuusverkkolaissa toisin säädetä, turvallisuusverkkotoimintaan on tarkoitettu sovellettavan tiedonhallintalakia kokonaisuudessaan.

Lainsäädännön näkökulmasta asia on arviomme mukaan tulkinnanvarainen.

Suomen Erillisverkot Oy on pyytänyt Valtiovarainministeriöltä lausuntoa asiasta. Valtiovarainministeriö on lausunnossaan 18.5.2020 (VN/1915/2020-VM-2) todennut, että lainsäädäntö ei nykymuodossa mahdollista tiedonhallintalaissa ja turvallisuusluokitteluasetuksessa tarkoitettujen turvallisuusluokittelumerkintöjen käyttöä Erillisverkkojen tai sen tytäryhtiöiden laatimissa asiakirjoissa. Lausunnossa myös todetaan, että Valtiovarainministeriö ottaa tiedonhallintalain kehittämisen ja päivittämisen yhteydessä huomioon Erillisverkkojen esittämän sääntelyn kehitystarpeen.

Suomen Erillisverkot Oy tuottaa julkista hallintotehtävää hoitaessaan asiakirjoja, joihin sisältyvän tiedon oikeudeton paljastuminen tai oikeudeton käyttö voi aiheuttaa vahinkoa maanpuolustukselle, poikkeusoloihin varautumiselle, kansainvälisille suhteille, yleiselle turvallisuudelle taikka muulla niihin rinnastettavalla tavalla Suomen turvallisuudelle. Suomen Erillisverkot Oy pitää haastavana tällä hetkellä olevaa tilannetta, jossa turvallisuusluokkaa koskevan merkinnän tekeminen ei ole mahdollista. Viranomais- ja muut yhteistyökumppanit eivät tunnista asiakirjoihin liittyviä käsittelyvaatimuksia. Tämä voi aiheuttaa merkittävän uhkan sille, että asiakirjoja ja siellä olevaa tietoa ei jaeta oikeita menettelytapoja noudattaen. Tämä taas voi aiheuttaa merkittävän riskin yleiselle turvallisuudelle.

Suomen Erillisverkot Oy toivoo, että tiedonhallintalain 18 § muutetaan siten, että Suomen Erillisverkot Oy:llä on mahdollisuus käyttää turvallisuusluokkaa koskevaa merkintään asiakirjoissa, jotka on laadittu suorittaessa julkista hallintotehtävää. Suomen Erillisverkot Oy katsoo, että tiedonhallintalain 18 §:ää tulisi täydentää siten, että se koskisi myös Suomen valtion omistamia yhtiöitä.

Tiedustelulait

Sotilastiedustelusta annetun lain (590/2019, jäljempänä sotilastiedustelulaki) ja tietoliikennetiedustelusta annetun lain (582/2019) mukaan Suomen Erillisverkot Oy toimii lakien mukaisena kytkennän suorittajana.

Tiedustelulaeissa ei ole erikseen mainintaa siitä, että kytkennän suorittajan tehtävään sovellettaisiin julkisuuslakia. Sotilastiedustelulakia koskevan hallituksen esityksen (HE 203/2017 vp) perustelujen mukaan tarkoituksena kuitenkin on, että myös kytkennän suorittajan tehtävässä on kyse julkisesta hallintotehtävästä, johon sovelletaan hallinnon yleislakia. Hallituksen esityksen perustelut ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö huomioiden voidaan katsoa, että tiedustelulakeja valmisteltaessa tarkoituksena on ollut, että kytkennän suorittajan tehtävässä noudatetaan myös julkisuuslain vaatimuksia.

Maakaari

Maakaaren 7 luvun 2 §:n mukaan lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin tiedot ovat julkisia. Suomen Erillisverkot Oy tunnistaa lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin julkisuuden merkittäväksi uhkaksi niissä tilanteissa, joissa kiinteistön omistajan tai vuokraoikeuden kirjauksen perusteella saadaan tietoon kyseisen kohteen omistaja ja kyseisen tiedon perusteella pystytään päättämään kohteella olevan kriittistä infrastruktuuria tai kohteen olevan muutoin merkittävä kansallisen turvallisuuden kannalta.

Suomen Erillisverkot Oy ehdottaa, että maakaari mahdollistaisi lainhuudon ja erityisenoikeuden kirjaamisen siten, että kansalliseen turvallisuuteen, maanpuolustukseen tai muuhun kriittiseen infrastruktuuriin liittyvien kohteiden omistajatiedot eivät ole julkisia kaikille vaan kyseisiä tietoja luovutettaisiin ainoastaan erikseen laissa määriteltyjä käyttötarkoituksia varten.

Koljonen Anne
Suomen Erillisverkot Oy