

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)?

Suuria kaupunkienergiayhtiöitä edustava Energiakaupungit ry on huolissaan työryhmän mietinnöstä julkisuuslain ajantasaistamiseksi siltä osin, kun se koskee julkisuuslain soveltamisalan laajentamista julkisyhteisöjen määräysvallassa oleviin yhteisöihin, kuten kuntaomisteisiin energiayhtiöihin ja vesihuoltoyhtiöihin.

Energiakaupunkien jäsenyhtiöitä ovat kuntaomisteiset Alva-yhtiöt Oy, KSS Energia Oy, Kuopion Energia Oy, Lahti Energia Oy, Lappeenrannan Energia Oy, Oulun Energia Oy, Pori Energia Oy, Seinäjoen Energia Oy, Tampereen Energia Oy, Oy Turku Energia – Åbo Energi Ab, Vaasan Sähkö Oy ja Vantaan Energia Oy sekä Mankala-yhtiö EPV Energia Oy. Jäsenyhtiöiden liiketoimintaan lukeutuvat kaukolämpöliiketoiminta, sähköntuotanto, sähkön jakeluverkkoliiketoiminta ja monissa tapauksissa myös vesihuolto sekä muita liiketoiminnan muotoja.

Energiakaupungit pitää epäselvänä, missä määrin julkisuuslain soveltaminen koskisi tulevaisuudessa kuntaomisteisiä energiayhtiöitä ja kokee tärkeäksi kiinnittää huomiota tässä lausunnossa esille nostamiinsa merkittäviin huoliin, jotka liittyvät erityisesti kansalliseen energian ja veden huolto- ja toimitusvarmuuteen, tarpeettomaan ja kalliiseen yhtiöihin kohdistuvaan hallinnolliseen takkaan, todennäköiseen kilpailutilanteen vääristymiseen markkinoilla ja kustannustason ennakoituun nousuun, joka julkisuuslain laajentamisesta seuraa.

Energiakaupungit esittää, että kuntaomisteiset energiayhtiöt kokonaan ulos julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta. Energiakaupungit esittää, että julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen sijasta avoimuusperiaatetta edistetään päivittämällä julkisyhteisön määräysvallassa olevien yhteisöjen ja säätiöiden yhtiö-, yhdistys- ja säätiöjärjestysmääräyksiä tukeutuen esimerkiksi OECD:n hyvää hallintotapaa koskeviin ohjeisiin.

Vaihtoehtoisilla tavoilla voidaan turvata riittävän tehokas julkisuuden toteutuminen, mutta turvata myös yhteiskunnan kannalta keskeisten intressien, kuten kansallisen turvallisuuden ja huolto- ja toimitusvarmuuden, toteutuminen ja yhtiöiden kyky toimia kilpailuilla markkinoilla ilman kohtuutonta hallinnollista taakkaa ja kilpailuaseman heikentymistä.

SOVELTAMISALAN LAAJENNUS JÄI VALMISTELUSSA EPÄSELVÄKSI

Merkittävä osa julkisen sektorin määräysvallassa olevista yhteisöistä toimii ainakin osittain kilpailutilanteessa markkinoilla. Vastaavasti myös julkista hallintotehtävää hoitavalla yhtiöllä voi olla julkisen tehtävän ulkopuolelle jäävää yksityistä liiketoimintaa. Näin on myös ja erityisesti Energiakaupunkien kuntaomisteisten energia- ja vesihuolto-yhtiöiden kohdalla.

Julkisuuslain osittainen soveltaminen tällaisen yhtiön toimintaan tulee synnyttämään erittäin monimutkaisia tulkintakysymyksiä. Työryhmämietinnössä ei ole tarkemmin otettu kantaa esimerkiksi siihen, miltä osin yhtiön yleishallintoon liittyvät asiakirjat, jotka koskevat sekä kilpailutilanteessa että kilpailun ulkopuolella harjoitettavaa toimintaa, tulisivat lain soveltamisalan piiriin. Mietinnössä on ainoastaan todettu, että markkinaehtoisen ja ei-markkinaehtoisen toiminnan erottelu yhtiön sisäisen hallinnon asiakirjoissa voi olla haastavaa.

Näin todella on. Esimerkiksi kaukolämpöliiketoiminnasta osa voidaan lukea julkisuuslain soveltamisen piirissä olevaksi. Näin on siltä osin, kun kiinteistö on ollut lain perusteella velvollinen liittymään verkkoon (monopoliasema koskee maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999 57 a §:n mukaan asemakaava-alueita, joissa on määrätty rakennuksen liittymisestä kaukolämpöverkkoon). Osa kaukolämpöliiketoiminnasta taas on kilpailuilla markkinoilla, kun kiinteistöille ei ole asetettu velvollisuutta verkkoon liittymiselle. Tällöin kaukolämpö kilpailee markkinoilla muiden lämmitysmuotojen kanssa.

Näiden liiketoimintojen erottaminen julkisuuslain mukaisesti voi olla käytännössä lähes mahdoton tehtävä yhtiöiden sisällä.

Vesihuoltolaitoksien osalta, joita kuuluu myös Energiakaupunkien jäsenyhtiöiden konserneihin, ongelmalliseksi tilanteen tekee vanhempi lainsäädäntö, jossa ei ole otettu selkeästi kantaa siihen, miltä osin toiminta on julkista hallintotoimintaa. Esimerkiksi vesihuoltolakia (119/2001) säädettäessä ei ole arvioitu vesihuoltolaitosten roolia tästä näkökulmasta. Kunnan lakisääteinen vesihuolto on luonteeltaan jätehuoltoja vastaavaa toimintaa ja näin ollen todennäköisesti julkista hallintotoimintaa. Toiminnan luonne julkisena hallintotehtävänä voi myös ajan kuluessa muuttua, kuten on käynyt varmennepalveluiden tarjoamiselle. Tämä lisää tulkintaan liittyviä haasteita.

Ehdotetun soveltamisalan tulkinnanvaraisuus käy ilmi myös työryhmämietinnöstä:

Soveltamisalan laajentamisen konkreettisten vaikutusten arviointia yksityisiin toimijoihin vaikeuttaa jossain määrin 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. (s. 62)

Kokonaisarviota siitä mitä tietoja soveltamisalan laajentamisen myötä tulisi julkiseksi, kun otetaan huomioon julkisuuslain nykyiset salassapitosäännökset sekä toimijoiden erilaiset toimialat, on haastavaa tehdä. (s. 67)

[Kilpailulain kilpailuneutraliteettisääntelyyn liittyvä] eriyttämisvelvoite on ollut voimassa vasta joitakin vuosia ja myös sen toteuttamiseen on liittynyt haasteita juuri siltä osin missä määrin toimijat kykenevät tunnistamaan laissa tarkoitetun kilpailullisen toiminnan. (s. 75)

Kilpailuneutraliteettilainsäädännön soveltamiseen toimijat voivat saada ohjausta ja neuvontaa Kilpailu- ja kuluttajavirastolta. Julkisuuslain soveltamiseen tällaista ohjausta ei ole saatavilla. Lisäksi kilpailuneutraliteettilainsäädäntö sisältää poikkeuksia, joita ei sovellettaisi julkisuuslainsäädännössä, joten poikkeussäännösten piiriin kuuluvien toimijoiden tulisi joka tapauksessa aina erikseen arvioida julkisuuslain soveltumista.

Ehdotettuun soveltamisalaan liittyvien merkittävien tulkintaepäselvyyksien vuoksi jatkovalmistelussa soveltamisalasäännöstä ja sen perusteluja tulee tarkentaa siten, ettei lain tulkinnasta aiheudu kohtuuttomia haasteita yrityksille ja niissä virkavastuulla toimiville työntekijöille ja yrityksen johdolle.

Energiakaupungit kiinnittää myös huomiota siihen, että julkisuuslain soveltamisalan laajennuksen jälkeen kolmansilla osapuolilla olisi julkisuuslain nojalla laajempi tiedonsaantioikeus esimerkiksi jäsenyhtiöidemme asiakirjoihin kuin yhtiöiden hallituksen jäsenillä tai osakkailla on osakeyhtiölain nojalla. Tällaisen sääntelyn tarkoituksenmukaisuutta tai vaikutuksia ei ole lainkaan arvioitu työryhmämietinnössä.

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?

VIRKAVASTUU JA HALLINNON YLEISLAKIEN SOVELTUMINEN YHTIÖN TYÖNTEKIJÖIHIN JA JOHTOON

Energiakaupungit kiinnittää huomiota siihen tosiasiaan, että julkisuuslain soveltaminen on julkisen vallan käyttöä. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että annettaessa julkinen hallintotehtävä muun kuin viranomaisen tehtäväksi oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen edellyttää muun muassa, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla.

Lakiehdotuksen 5 § 2 momentin mukaisesti virkavastuu tulisi jatkossa koskemaan todennäköisesti myös Energiakaupunkien kuntaomisteissa jäsenyhtiöissä toimivia työntekijöitä ja johtoon kuuluvia henkilöitä, jotka tehtävissään soveltavat julkisuuslakia. Virkavastuu tarkoittaa tavanomaista työntekijän vastuuta laajempaa henkilökohtaista vastuuta työssä tapahtuneista virheistä ja laiminlyönneistä. Virkavastuu kattaa sekä rikosoikeudellisen että vahingonkorvausoikeudellisen vastuun. Virkarikoksia koskevat rangaistussäännökset sisältyvät rikoslain (39/1889) 40 lukuun.

Lakiehdotuksen 16 §:n mukaan tiedon asiakirjan sisällöstä antaa se viranomaisen henkilöstöön kuuluva tai muutoin viranomaisessa toimiva, jolle viranomainen on tämän tehtävän määrännyt tai jolle se hänen asemansa ja tehtäviensä vuoksi muuten kuuluu. Työryhmämietinnön mukaan yksityiselle toimijalle kohdistettua tietopyyntöä koskeva ratkaisuvälillä olisi ensi vaiheessa yhtiön sillä työntekijällä, jolle tehtävä on organisaatiossa annettu tai jolle se aseman tai tehtävien puolesta kuuluu. Jos tietopyynnön tekijä erikseen vaatii, asiassa on annettava valituskelpoinen hallintopäätös. Tällöin ratkaisuvälillä siirtyy yksittäiseltä työntekijältä organisaatiolle. Työryhmämietinnössä ei ole tarkemmin yksilöity, millä yhtiön toimielimellä olisi toimivalta antaa hallintopäätöksiä ja miten tätä toimivaltaa voidaan yhtiön sisällä delegoida. Koska toimintaan sovelletaan virkavastuusäännöksiä, tulisi toimivaltakysymyksiin ottaa kantaa jo lain valmisteluvaiheessa. Prosessin eri vaiheissa esille nostettu ajatus siitä, että kuntaomistaja antaisi omistajan roolissa hallintopäätökset, on yhtiöiden liiketoiminnan harjoittamisen kannalta kestävä ajatus.

Virkavastuun lisäksi julkisuuslakia koskevissa asioissa on sovellettava myös muita hallinnon yleislakeja, kuten kielilakia (423/2003), saamen kielilakia (1086/2003), tietosuoja lakia (1050/2018), sähköisestä asioinnista viranomais toiminnassa annettua lakia (13/2003) ja tiedonhallintalakia (906/2019). Yleislaeista tulee yksityisille yrityksille laajasti uusia velvoitteita, joita niiden ei ole aiemmin tullut noudattaa. Työryhmämietinnössä ei ole lainkaan arvioitu hallinnon yleislakien noudattamisesta syntyvää lisääntyvää hallinnollista taakkaa, jonka arvioituja merkittäviä kustannuksia olemme kuvanneet aiemmin tässä lausunnossa.

Mietinnön mukaan julkisuuslain soveltamisalan laajennuksella ei olisi suoria vaikutuksia lain soveltamisalaan tulevien toimijoiden tietojärjestelmiin tai laajemmin tiedonhallintaan, vaan

tiedonhallinnan muutosvaikutukset riippuisivat siitä, ulotetaanko tiedonhallintalain veloitteet koskemaan myös yksityisiä yrityksiä, kun ne soveltavat julkisuuslakia. Tiedonhallintalain 3 § 4 momentin mukaan lain 4 lukua ja 22–27 §:ää sovelletaan yksityisiin henkilöihin tai yhteisöihin taikka muihin kuin viranomaisena toimiviin julkisoikeudellisiin yhteisöihin siltä osin kuin ne hoitavat julkista hallintotehtävää.

Koska julkisuuslain soveltaminen on julkisen hallintotehtävän hoitamista, tiedonhallintalaki tulee sovellettavaksi. Työryhmämietinnön perusteella jää epäselväksi, onko tiedonhallintalain soveltamisalla tarkoitus joltakin osin muuttaa. Koska tiedonhallintalaista tulee yrityksille merkittäviä lisäveloitteita, sen yritysvaikutuksia tulee jatkovalmistelussa arvioida yksityiskohtaisesti.

Energiakaupungit toistaa näkemyksensä, jonka mukaan julkisuuslain soveltamisen laajentaminen suurelta osin kilpailuilla markkinoilla toimiviin kuntaomisteisiin energia- ja vesihuoltoyhtiöihin on esitetyllä tavalla kestävämpi. Mietintö on suurelta osin vajavainen ja uhkaa edellä mainittujen yhtiöiden asemaa, kansallista huolto- ja toimitusvarmuutta ja uhkaa nostaa yhtiöiden tuottamien palvelujen hintoja.

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?

Energiakaupungit viittaa Orpon hallituksen linjaukseen siitä, että yritysten hallinnollinen taakka ei hallituskauden aikana kasva. Koko valtioneuvoston tasolla tulisi toteuttaa ”yksi sisään, yksi ulos” -periaatetta, jolla huolehditaan, että uutta sääntelyä esitettäessä veloitteita kevennetään muualta. Hallitusohjelman mukaan uuden lainsäädännön yritysvaikutusten sekä kustannus- ja kilpailukykyvaikutusten arviointia vahvistetaan, jotta uudella sääntelyllä yrityksille tuleva hallinnollinen taakka ja kustannukset tunnistetaan. Lisäksi EU-lainsäädännön ylimenevää kansallista lisäsääntelyä tulee välttää.

VAIKUTUKSET ENERGIKAUPUNKIEN JÄSENYHTIÖIDEN MARKKINA-ASEMAAN JA NIIDEN TUOTTAMIEN PALVELUJEN HINTOIHIN

Energiakaupungit arvioi soveltamisalan laajentamisen aiheuttavan jäsenyhtiöilleen merkittävän hallinnollisen kulutaakan, joka heijastuu vääjäämättä myös yhtiöiden tuottamien palvelujen kuluttajahintoihin. Kulut muodostuvat palkattavasta henkilöstöstä, uusiin tietojärjestelmiin investomisesta, järjestelmien päivityksistä ja ylläpidosta sekä henkilöstön mittavista koulutuskuluista. Lisäksi Energiakaupungit arvioivat, että hallinnollisen työtaakan mahdollisesti voimakaskin kasvu johtaisi työn hidastumiseen ja hallinnon kustannustason yleiseen kasvuun.

Energiakaupungit arvioi julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen aiheuttaa yhtä sen jäsenyhtiötä kohtaan keskimäärin 1,5 miljoonan euron kulut viiden vuoden aikana, mikä tarkoittaa pelkästään Energiakaupunkien 13 jäsenyhtiöiden kohdalla yhteensä lähes 20 miljoonan euron ylimääräisiä kuluja kyseisenä ajanjaksona. Kulut ovat merkittävältä osin pysyväisluonteisia ja on ilmeistä, että ne vaikuttavat yhtiöiden tuottamien palvelujen hintatasoon nostavasti.

Työryhmämuistiossa onkin tunnistettu, että julkisuuslain soveltamisesta seuraavan hallinnollisen taakan aiheuttamia kustannuksia voisi kumuloitua palvelujen tai tuotteiden hintoihin niitä korottaen.

Energiakaupungit kiinnittää huomiota myös siihen, että julkisuuslain soveltaminen voisi muutoin haitata yhtiöiden mahdollisuutta liiketoimintaan esimerkiksi vaikuttamalla niiden houkuttelevuuteen sopimuskumppanina. Ehdotettu sääntely on hallitusohjelmataivoitteiden vastainen. Lisäksi työryhmävalmistelun aikana tehty kustannus- ja kilpailukykyarviointi on puutteellinen.

Työryhmämietinnössä on arvioitu, että sääntely ei vaikuttaisi kilpailuneutraliteettiin, eli julkisyhteisön ja yksityisen sektorin kilpailullisen toiminnan tasapuolisiin toimintaedellytyksiin, koska kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva taloudellinen toiminta ei tulisi ehdotuksen mukaan julkisuuslain soveltamisalaan. Mietinnössä ei kuitenkaan ole tarkemmin arvioitu soveltamisalan laajentamisen vaikutuksia niihin julkisen sektorin omistamiin yhtiöihin, joilla on sekä julkisuuslain piiriin tulevaa toimintaa että kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettavaa toimintaa. Energiakaupunkien kuntaomisteisilla jäsenyhtiöillä on paljon toimintoja, jotka todennäköisesti luettaisiin julkisuuslain piiriin kuuluviksi, mutta jotka vaikuttavat yhtiön toimintaan myös kilpailuilla markkinoilla, esimerkiksi hankinnat ja rekrytoinnit.

Kuten mietintöön jätetyssä Finanssiala ry:n eriävässä mielipiteessä on todettu, laaja julkisuusperiaatteen toteuttaminen voi olla siten ristiriidassa kilpailuoikeuden kanssa, eikä tähän kollisiotilanteeseen ole esitetty mietinnössä ratkaisua.

Kilpailuoikeus kieltää tietojen jakamisen kilpailijoiden ja myös potentiaalisten kilpailijoiden kanssa. Myös yksipuolinen tiedon antaminen kilpailijalle voi olla kiellettyä tietojen jakamista. Tietojenvaihto voi olla kilpailua rajoittavaa myös silloin, kun yrityksiä kannustetaan siihen lailla tai viranomaisten toimesta. Kilpailulain-säädännöstä johtuvat riskit kohdistuvat erityisesti yrityksiin, joilla on sekä julkisuuslain piiriin kuuluvaa toimintaa että markkinaehtoista palvelutuotantoa.

Julkisuusperiaatteen soveltaminen saattaa johtaa siihen, että yhtiö on velvollinen antamaan kenelle tahansa - myös kilpailevalle toimijalle - tietoja, jotka vähintään välillisesti vaikuttavat yhtiön toimintaan kilpaillulla markkinan osalla. Julkisuuslain yksityisiä liikesalaisuuksia koskeva salassapitosäännös ei riittävällä varmuudella turvaa tällaisten tietojen salassapitoa, koska

lainkohtaan liittyy vahinkoedellytyslauseke. Lisäksi oikeuskäytännössä on katsottu, ettei yrityksen oma salassapitotahto ole riittävä peruste tietojen salaamiselle.

Energiakaupungit pitää tärkeänä ratkaisujen löytämistä siihen, että yllä kuvatut kielteiset hinta- ja kilpailuvaikutukset vältetään. Yksinkertaisin ratkaisu on rajata myös markkinoilla toimivat kuntaomisteiset energiayhtiöt kokonaan ulos julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta. Joka tapauksessa on tärkeää, että soveltamisalan ulkopuolelle rajataan kaikki taloudellinen toiminta, riippumatta markkinan kulloisestakin kilpailutilanteesta.

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?

Energiakaupungit esittää huolensa julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen seurauksista kansalliselle energiaturvallisuudelle. Energiakaupungit esittää, että kuntaomisteisten energiayhtiöiden kriittinen infrastruktuuri rajataan kokonaisuudessaan lain soveltamisalan ulkopuolelle.

Kuten maa- ja metsätalousministeriön edustajan eriävässä mielipiteessä on todettu, työryhmän pitkän toimikauden aikana turvallisuuspoliittinen tilanne on selkeästi muuttunut. Sisäministeriö on vuonna 2021 oikeusministeriölle antamassaan lausunnossa todennut, että "[j]ulkisuuslakiin tehtävien muutosten valmistelussa tuleekin tehdä ja hallituksen esitykseen sisältyä vaikutusarvio myös kansallisen turvallisuuden näkökulmasta" (VN/27452/2020-SM-70). Tällaista arviointia ei ole työryhmävalmistelun aikana tehty. Työryhmämietinnössä kuitenkin todetaan, että erilaisia turvallisuusvaikutuksia koskevaa arviointia on syytä täydentää mietinnöstä saatavan palautteen perusteella.

Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen on tuomassa lain piiriin lukuisia kriittistä infrastruktuuria ylläpitäviä yrityksiä, esimerkiksi Energiakaupunkien jäsenyhtiöihin lukeutuvia kuntien omistamia sähkön jakeluverkkoyrityksiä sekä vesihuoltoyrityksiä, ja mahdollisesti myös kaukolämpöyhtiöitä. Myös näihin yrityksiin sovellettaisiin julkisuusolettamaa, eli kaikki niiden asiakirjat olisivat lähtökohtaisesti julkisia, ellei niitä ole erikseen säädetty salassa pidettäväksi. Julkisuuslain perusteella tiedot tulisi antaa kenelle tahansa niitä pyytävälle eikä yrityksellä olisi oikeutta varmistaa tiedon pyytäjän henkilöllisyyttä.

Lienee sanomattakin selvää, että nykyisessä kiristyneessä maailmanpoliittisessa tilanteessa, jossa myös suomalaiseen energiainfrastruktuuriin on jo kohdistunut oletettuja vaikuttamistoimia, meillä ei yhteiskuntana ole varaa altistaa kriittistä infrastruktuuria alttiiksi vaaralle.

Mietinnön mukaan yhteiskunnalle tärkeitä palveluja tuottavien ja kriittistä infrastruktuuria hallinnoivien yhteisöjen osalta voi olla erityisiä tarpeita arvioida, suojaavatko ehdotetun lain salassapitoa koskevat säännökset harjoitettua toimintaa tarkoituksenmukaisella ja riittävällä tavalla tai onko toiminta luonteeltaan sellaista, joka voisi edellyttää perustellusta syyistä poikkeamista joiltain osin yleislaista erityislailla. Tällaista arviointia ei ole työryhmävalmistelun aikana tehty.

Julkisuuslain salassapitosäännöksen (24.1 § 7 ja 8 kohta) mukaan salassa pidettäviä tietoja ovat muun muassa:

- 1) henkilöiden, rakennusten, laitosten, rakennelmien sekä tieto- ja viestintäjärjestelmien turvajärjestelyjä koskevat ja niiden toteuttamiseen vaikuttavat asiakirjat, jollei ole il-meistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna turvajärjestelyjen tarkoituksen toteutumista; ja
- 2) asiakirjat, jotka koskevat onnettomuuksiin tai poikkeusoloihin varautumista, väestönsuojelua taikka turvallisuustutkintalain (525/2011) mukaista tutkintaa, jos tiedon antaminen niistä vahingoittaisi tai vaarantaisi turvallisuutta tai sen kehittämistä, väestönsuojelun toteuttamista tai poikkeusoloihin varautumista, vaarantaisi turvallisuus-tutkinnan tai sen tarkoituksen toteutumisen, vaarantaisi tiedon saantia tutkintaa varten taikka loukkaisi onnettomuuden, vaaratilanteen tai poikkeuksellisen tapahtuman uhrien oikeuksia tai heidän muistoaan tai läheisiään.

Kyseiset salassapitosäännökset eivät kata kaikkia kriittisen infrastruktuurin suojaamisen tilanteita. Esimerkiksi kriittisen infrastruktuurin paikkatiedot ja infrastruktuuriin liittyvät muut kuin turvajärjestelyjä koskevat hankinnat olisivat lain nojalla julkisia. Muuttuneen turvallisuustilanteen seurauksena näitä energiayhtiöiden kriittisiä tietoja pyritään tälläkin hetkellä suojaamaan, jotta mahdolliset turvallisuusriskit eivät pääse realisoitumaan esimerkiksi sabotaasin tai epäystävällisen tiedustelun muodoissa.

Lisäksi varautumissuunnitelmia koskevassa lainkohdassa on vahinkoedellytyslauseke, joka merkitsee olettamaa näiden asiakirjojen julkisuudesta. Varautumissuunnitelmat voidaankin oikeuskäytännön mukaan salata vain osittain. Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen johtaisi tilanteeseen, jossa julkisten tahojen määräysvallassa olevien yritysten kyky turvata kriittistä infrastruktuuria olisi heikompi kuin vastaavaa toimintaa harjoittavilla yksityisillä yrityksillä

Työryhmämietinnössä katsotaan, että siirtymäsäännöksissä säädettyä siirtymäaikana tulee arvioida, tulisiko tällaiset yhtiöt rajata kokonaan tai joiltakin osin soveltamisalan laajentamisen ulkopuolelle. Ehdotettu siirtymäaika on julkisia hallintotehtäviä hoitavien osalta yksi vuosi ja julkisyhteisöjen määräysvallassa olevien yhteisöjen osalta kaksi vuotta.

Energiakaupungit arvioi, että siirtymäaikana ei ehditä valmistella ja säätää tarvittavia muutoksia erityislakeihin. Kansallisen turvallisuuden takaamiseksi tarvittavat julkisuuslain soveltamisalan

rajaukset ja salassapitosäännösten tarkentaminen on välttämätöntä tehdä yhtä aikaa nyt ehdotetun lain soveltamisalan laajentamisen kanssa. Jotta julkisuuslain laajentaminen ei vaarantaisi kansallista energian ja vedensaannin turvallisuutta ja huoltovarmuutta, tulisi kriittinen infrastruktuuri kokonaisuudessaan rajata lain soveltamisalan ulkopuolelle.

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?

SIIRTYMÄAIKA JA TAANNEHTIVUUS

Työryhmämietinnön mukaan on perusteltua, että lakia alettaisiin soveltaa uusiin toimijoihin vasta riittävän siirtymäajan kuluttua lain voimaantulosta, jotta näillä toimijoilla olisi mahdollisuus valmistautua asianmukaisesti lain soveltamiseen. Energiakaupungit on kuitenkin huolissaan siitä, ettei mietinnössä ole tarkemmin arvioitu, millaisia käytännön toimenpiteitä valmistautuminen edellyttää.

Julkisuuslain laajentamisella on merkittäviä vaikutuksia esimerkiksi Energiakaupunkien jäsenyhtiöiden organisaatioon (mm. virkavastuun toteuttaminen), henkilöstöön ja IT-järjestelmiin. Julkisuuslain soveltaminen tulee vaatimaan laajaa henkilöstön kouluttamista, työtehtävien uudelleenjärjestelyjä ja mahdollisesti uusia rekrytointeja tarvittavan osaamisen hankkimiseksi ja julkisuuslaista tulevien tehtävien hoitamiseksi lainmukaisissa määräajoissa. Julkisuuslain lisäksi henkilöstö on koulutettava myös muiden hallinnon yleislakien soveltamiseen. Tiedonhallintalain soveltaminen puolestaan edellyttää asiarekisterin luomista ja asettaa vaatimuksia tietoineistojen hallinnalle. Tämä voi edellyttää laajoja muutoksia yrityksen käytössä oleviin tietojärjestelmiin ja mahdollisesti uusien järjestelmien käyttöönottoa.

Mietinnössä on ehdotettu yhden vuoden siirtymäaikaa julkista hallintotehtävää hoitaville tahoille ja kahden vuoden siirtymäaikaa julkisessa määräysvallassa oleville yrityksille. Erityisesti yhden vuoden määräaika on erittäin lyhyt, kun huomioidaan tarvittavien valmistelutoimien laajuus.

Työryhmämietinnössä ehdotetaan, että uutta lakia sovellettaisiin osittain taannehtivasti. Julkisuuslakia sovellettaisiin julkisia hallintotehtäviä hoitavissa organisaatioissa myös asiakirjoihin, jotka on laadittu ennen lain voimaantuloa, ja jotka eivät tuolloin kuuluneet julkisuussäätelyn piiriin.

Taannehtivan soveltamisen tarvetta ei ole tarkemmin perusteltu eikä arvioitu siitä syntyviä käytännön ongelmia. Ne julkisia hallintotehtäviä hoitavat tahot, jotka tulevat julkisuuslain piiriin ehdotetun soveltamisalan laajennuksen myötä, eivät ole voineet esimerkiksi asiakirjahallinnossaan ottaa huomioon lain soveltamisesta seuraavia velvoitteita. Myöskään tässä yhteydessä vaikutuksia kansalliseen turvallisuuteen ja huolto- ja toimitusvarmuuden vaarantumiseen ei ole huomioitu.

Energiakaupungit pitää välttämättömänä, että lain takautuvasta soveltamisesta luovutaan.

ENERGIKAUPUNGIT ESITTÄÄ VAIHTOEHTOISTEN TOTEUTUSTAPOJEN UUELLEENARVIOINTIA

Energiakaupungit esittää, että julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen sijasta avoimuusperiaatetta edistetään päivittämällä julkisyhteisön määräysvallassa olevien yhteisöjen ja säätiöiden yhtiö-, yhdistys- ja säätiöjärjestysmääräyksiä tukeutuen esimerkiksi OECD:n hyvää

hallintotapaa koskeviin ohjeisiin. Julkisuuden toteutumista on mahdollista edistää erityisesti omistajaohjauksen kautta.

Valitettavasti näitä vaihtoehtoisia toteuttamistapoja ei pidetty yhtä tehokkaina julkisuusperiaatteen toteutumisen varmistamiseksi kuin velvoittavaa lainsäädäntöä. Mietinnössä ei kuitenkaan ole arvioitu ollenkaan tai riittävästi tässä lausunnossa esitettyjä yhteiskunnalle koituvia huomattavan negatiivisia vaikutuksia, kuten kansallisen turvallisuuden heikentymistä. Energiakaupunkien näkökulmasta kokoarvion lopputulos on selvä: vaihtoehtoisilla tavoilla voidaan turvata riittävän tehokas julkisuuden toteutuminen, mutta turvata myös yhteiskunnan kannalta keskeisten intressien toteutuminen ja yhtiöiden kyky toimia kilpailuilla markkinoilla ilman kohtuutonta hallinnollista taakkaa ja kilpailuaseman heikentymistä.

Energiakaupungit viittaa maa- ja metsätalousministeriön edustajan eriävään mielipiteeseen, jossa on todettu tietojen saamisen omistajaohjauksen kautta olevan ensisijainen ja oikeasuhtaisempi toteuttamisvaihto julkisuuden lisäämiseksi. Myös Kuntaliitto on katsonut, että kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen läpinäkyvyyteen on mahdollista vaikuttaa muilla, perustuslain tarkoittaman kunnallisen itsehallinnon, toiminnan tehokkuuden ja julkisuusperiaatteen paremmin yhdistävillä, tavoilla. Esimerkiksi omistajaohjaussäätelyn kehittämismahdollisuuksia toiminnan läpinäkyvyyden edistämässä tulisi tarkemmin selvittää.

Työryhmämietinnössä on painotettu avoimuutta ja julkisuusintressiä. Punnintaa muiden intressien kanssa ei ole riittävällä tavalla tehty. Jatkovalmistelussa on kiinnitettävä erityistä huomiota kriittisen infrastruktuurin turvaamiseen, huoltovarmuustoiminnan luottamuksellisuuteen, kohtuuttoman hallinnollisen taakan välttämiseen ja kilpailun vääristymisen estämiseen.

Energiakaupungit arvioi, että sen jäsenyhtiöt ovat valmiita tarkastelemaan vaihtoehtoisia toteutustapoja avoimesti ja myötäsukaisesti, mutta toistaa voimakkaan huolensa mietinnössä esitettyjen ratkaisujen vaikutuksista yhtiöidensä toimintaan ja laajemmin koko suomalaiseen yhteiskuntaan.

Aarva Aku
Energiakaupungit ry