

Asia: VN/27452/2020-OM-548

Julkisuuslain salassapitoperusteiden uudistustarpeiden kartoitus

Lausunnonantajan lausunto

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

Huoltovarmuuskeskus kiittää mahdollisuudesta lausua julkisuuslain salassapitoperusteiden muutostarpeista. Huoltovarmuuskeskus on toiminnassaan havainnut seuraavia julkisuuslain 24 §:n salassapitoperusteiden kehittämiskohteita:

1. Kriittistä infrastruktuuria koskevien tietojen suojaaminen tulisi mahdollistaa kattavammin julkisuuslaissa: Käytännön tilanteissa ja muuttuneessa turvallisuusympäristössä on noussut esiin tarve kriittisen infrastruktuurin tietojen riittävän kattavalle salassapidolle. Kriittisellä infrastruktuurilla tarkoitetaan muun muassa energiahuoltoon, vesi- ja jätehuoltoon, elintarvikehuoltoon, tietoliikenteeseen ja logistiikkaan liittyviä palveluita, infrastruktuuria sekä tuotanto- ja toimitusketjuja. Kriittisellä infrastruktuurilla ei tarkoiteta pelkästään yhteiskunnan välttämättömiä toimintoja tuottavia fyysisiä rakennuksia tai rakennelmia, vaan kokonaisuutta, johon voi kuulua palveluita, fyysistä infrastruktuuria sekä tuotanto- ja toimitusketjuja.

Suuri osa kriittisestä infrastruktuurista on yksityisten toimijoiden omistuksessa ja hallinnassa, mutta nämäkin joutuvat usein antamaan laajoja ja yksityiskohtaisiakin tietoja eri viranomaisille esimerkiksi kaavoituksen tai erilaisten viranomaislupaprosessien yhteydessä, ja tätä kautta myös yksityisten tahojen omistuksessa olevaa kriittistä infrastruktuuria koskevat tiedot päätyvät viranomaisille ja julkisuuslain tarkoittamiksi viranomaisten asiakirjoiksi. Esim. ympäristölupaa tai rakennuslupaa koskevissa dokumenteissa voi olla varsin tarkkoja laitostietoja, joista voi olla vihamieliselle toimijalle mielenkiintoista tietoa saatavissa. Siksi olisikin tärkeää, että mm. kaavoituksen ja erilaisten lupaprosessien turvallisuus käytäisiin huolellisesti läpi myös salassapitosäännösten näkökulmasta ja varmistettaisiin, että lainsäädäntö tarjoaa riittävän turvan ja kaikilla asiaan liittyvillä toimijoilla on yhtenäinen ymmärrys suojattavista tiedoista. Kriittistä infrastruktuuria koskevien tietojen salassapidosta voisi säännellä esimerkiksi 24 §:n 1 mom. 7 kohdassa, joka tällä hetkellä kattaa vain nimenomaisesti henkilöiden, rakennusten, laitosten, rakennelmien sekä tieto- ja

viestintäjärjestelmien turvajärjestelyjä koskevat asiakirjat. Pelkästään turvajärjestelyiden salassapidosta säättäminen ei vastaa tarpeeseen suojata yhteiskunnan kriittistä infrastruktuuria nykyisessä toiminta- ja turvallisuusympäristössä.

2. Poikkeusoloihin varautumista koskevien tietojen tulisi olla salassapito-olettaman piirissä: Tämänhetkinen 24 §:n 1 momentin 8 kohdan julkisuusolettamaan perustuva onnettomuuksiin ja poikkeusoloihin varautumista ja väestönsuojelua koskeva salassapitosäännös tulisi muuttaa salassapito-olettamaan perustuvaksi ainakin siltä osin kuin kyse on väestönsuojelun toteuttamisesta tai poikkeusoloihin varautumisesta. Kyse on käytännössä suurten väestöjoukkojen turvallisuuden ylläpitämistä koskevista tiedoista, jolloin olisi johdonmukaista ja tärkeää yhdenmukaistaa salassapitosäännös salassapito-olettamaan perustuvaksi, kuten muut väestön turvallisuutta koskevat salassapitosäännökset (esim. saman momentin 7, 9 ja 10 kohdat) jo ovat.

Huoltovarmuus liittyy vakaviin häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumiseen. Huoltovarmuuden turvaamista koskevien tietojen suojaamisen vuoksi olisi tärkeää ja perusteltua, että 24 §:n 1 momentin 8 kohta kattaisi poikkeusoloihin varautumisen lisäksi myös normaaliolojen vakaviin häiriötilanteisiin varautumisen. Huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain (1390/1992) 1 §:ssä huoltovarmuuden määritelmä kytkeytyy nimenomaan poikkeusoloihin ja niihin verrattavissa oleviin vakaviin häiriöihin. Kyseisen lain uudistustyö on parhaillaan käynnissä ja lakiluonnoksessa säilyy sama tarkoitus kuitenkin siten, että termi ”vakavat häiriöt” korvataan nykyisin käytössä olevalla ”normaaliolojen vakavat häiriötilanteet” ilmaisulla. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 8 kohdan kattavuutta parantaisikin viittaus joko huoltovarmuuteen poikkeusoloihin varautumisen sijaan taikka normaaliolojen vakaviin häiriötilanteisiin poikkeusolojen lisäksi. Huoltovarmuuden turvaamisesta annettua lakia ollaan parhaillaan uudistamassa, ja julkisuuslain salassapitosäännösten olisikin perusteltua kattaa päivitettävän lain huoltovarmuuden käsite kokonaisuudessaan taikka vähintään myös normaaliolojen vakaviin häiriötilanteisiin varautuminen poikkeusoloihin varautumisen rinnalla.

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

Huoltovarmuuskeskus nosti edellisessä kohdassa esiin kriittisen infrastruktuuriin liittyvien tietojen salaamisen tärkeyden. Lakiehdotuksen 5 §:n soveltamisalan muutos toisi julkisuuslain soveltamisalan piiriin esimerkiksi useita kuntien omistamia sähköverkko-, kaukolämpö- tai vesilaitosyhtiöitä, jotka harjoittavat toimintaansa monopoliasemassa. Esimerkiksi 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 tiedot, jotka koskevat esimerkiksi erilaisten tietoliikenne- ja sähkökaapeleiden tarkkaa sijaintia ja huoltovarmuusinvestointeja sekä varautumis- ja valmiussuunnitelmia. Kaikki kriittisiksi katsotut tiedot eivät välttämättä täytä suoraan ja yksiselitteisesti nykymuotoisia julkisuuslain 24 §:n mukaisia salassapidon kriteerejä, jotka on luotu toisenlaisessa toiminta- ja turvallisuusympäristössä luonteeltaan erilaisten toimijoiden tarpeisiin. Salassapitoperusteiden tulkinnanvaraisuudesta on Huoltovarmuuskeskuksen tietojen mukaan joillain energiayhtiöillä jo käytännön kokemusta esimerkiksi kuntien rakennusvalvontaviranomaisille

toimitettavien piirustusten osalta. Toistaiseksi nämä yhtiöt eivät itse ole olleet julkisuuslain soveltamisalan piirissä, vaan kysymys on noussut esille nimenomaan viranomaisille toimitettavien asiakirjojen osalta. Mikäli kuitenkin nämä yhtiöt olisivat jatkossa lain soveltamisalassa, tulisivat nämä kysymykset pohdittavaksi suoraan myös yritysten omassa toiminnassa.

Siltä osin kuin kyse on julkisyhteisön määräysvaltaan kuuluvasta yhteisöstä tai säätiöstä, joka harjoittaa sekä kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa että muuta, lakiehdotuksen mukaan julkisuuslain soveltamisalan piiriin tulevaa toimintaa, Huoltovarmuuskeskus esittää huolen siitä, miten näiden toimintojen erottelu yhteisön tai säätiön käytännön toiminnassa pystytään luotettavasti ja hallinnollisesti kestävästi toteuttamaan.

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

Huoltovarmuuskeskuksessa ei ole tunnistettu tilanteita, joissa erityislainsäädäntö olisi ristiriidassa julkisuuslain kanssa. Lähtökohtaisesti Huoltovarmuuskeskus kannattaa salassapitoperusteiden kokoamista mahdollisimman kattavasti julkisuuslakiin.

Puolakainen Katrin
Huoltovarmuuskeskus