

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.

Helen Oy lausuu julkisuuslain salassapitoperusteiden uudistustarpeiden kartoituksesta koko Helen-konsernin puolesta sisältäen myös sähköverkkoyhtiö Helen Sähköverkko Oy:n näkemyksen. Yleisellä tasolla Helen pitää tärkeänä, että salassapitoperusteita koskevaa sääntelyä selkeytettäisiin siten, että samankaltaista toimintaa harjoittavia yrityksiä kohdeltaisiin yhdenmukaisesti.

Kuntien määräysvallassa olevien energiayhtiöiden ottaminen julkisuuslain soveltamisalan piiriin merkitsisi, että yhteiskunnan kannalta kriittistä infrastruktuuria ylläpitävien kuntaomisteisten energianyhtiöiden harjoittama toiminta kuuluisi lain soveltamisalaan. Näihin toimintoihin on erityisesti viime vuosina kohdistunut tiedustelua sekä tietoverkkojen välityksellä että fyysisesti ja myös laajoja sabotaaseja ja tuhotöitä, esimerkiksi Ranskan sähköverkoissa. Äskettäisessä koko Iberian niemimaata - Espanja ja Portugali - koskeneessa laajassa sähkökatkossa konkretisoitui, miten haavoittuva yhteiskunta ja muu infrastruktuuri on laajalle ja pitkittyneelle sähkökatkolle.

Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen johtaa tilanteeseen, jossa julkisten tahojen määräysvallassa olevien yritysten kyky turvata kriittistä infrastruktuuria vaarantuu ja on heikompi kuin vastaavaa toimintaa harjoittavilla yksityisillä yrityksillä. Suomen vakavassa turvallisuustilanteessa soveltamisalan laajentamisen turvallisuusuhat ovat ilmeiset.

Mikäli julkisuuslaki kuitenkin laajenee käsittämään myös kuntien määräysvallassa olevat energiayhtiöt on julkisuuslain salassapitoperusteita täsmennettävä. Voimassa olevan julkisuuslain salassapitoperusteet ovat paikoin tulkinnanvaraisia. Kokonaisuus kaipaava systematisointia ja kehittämistä, koska osa perusteista on hyvin ylätasolla kuvattu ja toiset taas seikkaperäisiä, tiettyyn tilanteeseen selvästi sopivia. Sääntely ei vastaa nykyisenkaltaisia turvallisuusolosuhteita, tietoympäristöä ja digitalisaatiota. Julkisuuslain salassapitoperusteita uudistettaessa tulee ottaa huomioon yhteiskunnassa tapahtunut kehitys, erityisesti turvallisuusympäristössä tapahtunut

muutos ja tarve yhteiskunnan turvallisuuden ja huoltovarmuuden kannalta kriittisen -niin fyysisen kuin digitaalisenkin - infrastruktuurin suojaamiseen.

Nykyisellään julkisuuslaissa ei ole mitään yleistä kriittisen infrastruktuurin tai huoltovarmuuden suojaamiseksi tarkoitettua yleistä salassapitoperustetta. Kaikki kriittisiksi katsottavat tiedot eivät välttämättä täyty suoraan ja yksiselitteisesti nykymuotoisia julkisuuslain 24 §:n mukaisia salassapidon kriteerejä. Nykyiset kriteerit on luotu toisenlaisessa toimintaympäristössä luonteeltaan erilaisten toimijoiden tarpeisiin. Energiaverkkojen (sähkö- ja kaukolämpöverkot) ja niihin liittyvien laitteiden ja laitteistojen osalta kriittiseen infrastruktuuriin liittyvä toiminnan takaamisen ja verkkojen ylläpidon näkökulma voi olla laajempi kuin esimerkiksi yksittäisen kohteen turvajärjestelyt. Muuttunut turvallisuusympäristö asettaa uusia haasteita ja tällaisten tietojen päätyminen väärin käsiin on merkittävä ja varteenotettava uhka. Myös tiedon kasautumisvaikutus eli se, että yksittäisiä, sinänsä julkisia tietoja yhdistelemällä on mahdollista saada selville esimerkiksi kriittistä infrastruktuuria ja muita kriittisiä hankkeita koskevia tietoja, on salassapitoa koskevissa ratkaisuissa pystyttävä ottamaan huomioon.

Nykyisen julkisuuslain 24 § 1 momentin 7 kohdan mukaan henkilöiden, rakennusten, laitosten rakennelmien sekä tieto- ja viestintäjärjestelmien turvajärjestelyjä koskevat ja niiden toteuttamiseen vaikuttavat asiakirjat ovat salassa pidettäviä, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna turvajärjestelyjen toteutusta. Salassa pidettävien asiakirjojen käsitettä tulisi laajentaa siten, että se koskisi turvajärjestelyjä koskevan tiedon lisäksi muutakin yhteiskunnan kannalta kriittistä tietoa, kuten esimerkiksi energian tuotantoon, siirtoon ja jakeluun liittyviä tarkempia sijainti- ja kohdetietoja.

Julkisuuslain 24 §1 momentin 8 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat viranomaisen asiakirjat, jotka koskevat mm. onnettomuuksiin tai poikkeusoloihin varautumista. Salassapitoperusteen tulisi käsittää myös varautuminen erilaisiin normaaliolojen häiriötilanteisiin. Normaalioloissa erityisesti häiriöiden kasautuminen saattaa aiheuttaa huomattavaakin haittaa, jolloin niihin varautumiseen liittyvät kokonaisuudet tulisi sisällyttää salassapitoperusteisiin. Salassapitoperusteen rajaaminen vain onnettomuuksiin ja poikkeusoloihin on virheellistä, koska samat toimintamallit ovat yleensä käytössä myös normaaliolojen häiriötilanteissa, ja varautuminen on muutenkin jatkuvasti tapahtuvaa toimintaa vähäisemmästä kohti vakavampia tilanteita. Helen esittääkin, että Julkisuuslain 24 §1 momentin 8 kohtaan lisättäisiin asiakirjat, jotka koskevat häiriöihin varautumista.

Nykyisellään onnettomuuksiin tai poikkeusoloihin varautumista koskevassa julkisuuslain 24 § 1 momentin 8 kohdassa on vahinkoedellytyslauseke, joka merkitsee olettamaa näiden asiakirjojen julkisuudesta. Helen ehdottaa, että lainkohta rakentuisi jatkossa salassapito-olettaman varaan ainakin, mitä tulee valmiussuunnitelmiin (=onnettomuuksiin, poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin varautuminen).

Helen on jo ennen lain soveltamista satunnaisesti vastaanottanut erilaisia tietopyyntöjä johtuen siitä, että pyytäjät eivät ole ymmärtäneet, että Heleniin ei sovelleta julkisuuslakia. Nämä pyynnot ovat saattaneet olla sisällöltään hyvinkin laajoja, esimerkiksi on pyydetty ”asian valmisteluun liittyvät tiedot ja asiakirjat”. Pyyntöjä ei ole kohdistettu valmiisiin ja yksilöityihin asiakirjoihin. Mikäli Helenin kaltaiseen julkisessa määräysvallassa olevaan energiayhtiöön jatkossa sovelletaan julkisuuslakia, johtaa tämä siihen, että hyvin usein joudutaan pohtimaan, missä laajuudessa erilaisia suunnittelu-, hankinta- ja valmisteluvaiheessa syntyneitä dokumentteja, kuten muistioita, luonnosversioita yms. pitää antaa ja toisaalta ei saa pyytäjälle antaa. Käytännön tasolla rajanveto, milloin joku yksittäinen dokumentti tai tiedosto on julkinen asiakirja lain tarkoittamalla tavalla ja mikä on sisäisen työskentelyn asiakirja, ei ole lainkaan yksiselitteistä. Tämän johdosta ”viranomaisen asiakirjan” ja ”sisäisen työskentelyn asiakirjan” käsitteiden kokonaistarkastelu ja uudelleenmäärittely on välttämätöntä, mikäli lain soveltamisalaa laajennettaisiin julkisessa määräysvallassa oleviin yksityisoikeudellisiin yhteisöihin.

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

ks. edellinen kohta

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?

-

Eksymä Riku
Helen Oy