

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? Kuvaile ja perustele kehittämistarvetta mahdollisimman konkreettisesti.

Yleisellä tasolla Väylävirasto pitää tärkeänä, että salassapitoperusteita koskevaa sääntelyä selkeytettäisiin.

Voimassa olevan lain salassapitoperusteet ovat paikoin tulkinnanvaraisia, ja 24 §:n 1 momentin yksittäiset kohdat saattavat sisältää salassapitoperusteita, jotka eivät kohdan sisällä ole keskenään täysin yhteismitallisia. Esimerkiksi 24 §:n 1 momentin 15 kohta sisältää kaksi keskenään erilaista salassapitoperustetta (vaalirahoitusta koskevat tiedot ja viranomaisen valvonta- ja tarkastustoimeen liittyvät seikat), joista voitaisiin selkeyden vuoksi säätää omissa kohdissaan.

Kokonaisuus kaipaa systematisointia ja kehittämistä: osa perusteista on hyvin ylätasolla kuvattu, kun taas toiset ovat seikkaperäisiä, tiettyyn tilanteeseen selkeästi sopivia.

Sääntely on lisäksi osin vanhentunutta suhteessa muuttuneeseen tietoympäristöön, digitalisaatioon sekä turvallisuusympäristöön.

Kriittinen infrastruktuuri

Julkisuuslain salassapitoperusteita uudistettaessa tulisi lisäksi ottaa huomioon yhteiskunnassa tapahtunut kehitys, esimerkiksi turvallisuusympäristössä tapahtunut muutos ja tarve yhteiskunnan

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

Kriittisen infrastruktuurin ja sitä koskevan tiedon suojaaminen on muun muassa työ- ja elinkeinoministeriön valmisteleman uuden huoltovarmuuden tavoitepäättöksen keskeinen kehittämistavoite (ks. <https://tem.fi/hanke?tunnus=TEM080:00/2022>). Lisäksi asia on mainittu valtioneuvoston periaatepäätöksenä hyväksymässä yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (Valtioneuvoston julkaisuja 2025:1).

Nykyisellään julkisuuslaissa ei ole mitään yleistä kriittisen infrastruktuurin tai huoltovarmuuden suojaamiseksi tarkoitettua yleistä salassapitoperustetta. Kaikki kriittiseksi katsottavat tiedot eivät välttämättä täyty suoraan ja yksiselitteisesti nykymuotoisia julkisuuslain 24 §:n mukaisia salassapidon kriteerejä, jotka on luotu toisenlaisessa toimintaympäristössä luonteeltaan erilaisten toimijoiden tarpeisiin. Liikenneverkkojen osalta kriittiseen infrastruktuuriin liittyvä toiminnan takaamisen ja yhteysvälien ylläpidon näkökulma voi olla laajempi kuin esimerkiksi yksittäisen kohteen turvajärjestelyt.

Muuttunut turvallisuusympäristö on asettanut uusia haasteita ja tällaisten tietojen päätyminen väärin käsiin on varteenotettava uhka.

Väylävirasto nostaa esiin myös tiedon kasautumisvaikutuksen eli sen, että yksittäisiä, sinänsä julkisia tietoja yhdistelemällä on mahdollista saada selville esimerkiksi kriittistä infrastruktuuria koskevia tietoja.

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. Salassapitoa tulisi laajentaa siten, että se ei koskisi vain turvajärjestelyjä koskevaa tietoa vaan muutakin yhteiskunnan kannalta kriittistä tietoa, kuten esimerkiksi väestönsuojien ja muiden maanalaisten tilojen, sähköön, kaukolämmön, maakaasun ja veden tuotannon ja jakelun kohteiden, tietoliikenteen kohteiden ja vaarallisten kemikaalien kuljetukseen ja säilytykseen liittyvien kohteiden tarkempia sijaintitietoja. Viittaamme korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun KHO 2024:70, jossa oli kyse tekopohjavesilaitoksen havaintoputkien täsmällistä sijaintia ja teknisiä yksityiskohtia sekä vedenottamokaivojen täsmällistä sijaintia kuvaavista tiedoista.

Julkisuuslain 24.1 §:n 8 kohdan nojalla salassa pidettäviä ovat viranomaisen asiakirjat, jotka koskevat mm. onnettomuuksiin tai poikkeusoloihin varautumista. Salassapitoperusteen tulisi käsittää myös varautuminen normaaliolojen häiriötilanteisiin. Lainkohdassa nykyisin mainitut onnettomuudet ovat määritelmällisesti suppeampia, sillä häiriötilanne voi olla jokin muukin toiminnan jatkuvuutta

vaarantava tapahtuma. Myös vireillä olevassa valmiuslain kokonaisuudistuksessa ollaan ottamassa lähtökohdaksi, että viranomaisia koskeva varautumisvelvollisuus koskisi jatkossa lain tarkoittamien poikkeusolojen ohella varautumista poikkeusolokynnyksen alle jääviin normaaliolojen häiriötilanteisiin.

Liikenteen hallinnonalan lainsäädännössä edellytetään jo nykyisin varautumista normaaliolojen häiriötilanteisiin valmiuslakia täydentävästi. Salassapitoperusteen rajaaminen vain poikkeusoloihin on keinotekoista, koska samat toimintamallit saattavat olla käytössä normaaliolojen häiriötilanteissa, ja varautuminen on muutenkin jatkumona tapahtuvaa toimintaa lievemmästä kohti vakavampia tilanteita.

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

Kansallinen turvallisuus

Väylävirasto esittää harkittavaksi, että voimassa olevan lain 24 §:n 1 momentin 9 kohdassa mainitun ”valtion turvallisuuden” käsitteen sijasta julkisuuslaissa käytettäisiin jatkossa ”kansallisen turvallisuuden” käsitettä.

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

Valtion ja kuntien määräysvallassa olevien yhtiöiden ottaminen julkisuuslain soveltamisalan piiriin voi merkitä sitä, että myös yhteiskunnan kannalta kriittistä infrastruktuuria ylläpitävien yritysten (esimerkiksi vesi- ja energiahuolto) harjoittama toiminta kuuluisi soveltamisalaan. Tältä osin viittaamme edellä sanottuun. Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen ei saisi johtaa tilanteeseen, jossa julkisten tahojen määräysvallassa olevien yritysten kyky turvata kriittistä infrastruktuuria olisi heikompi kuin vastaavaa toimintaa harjoittavilla yksityisillä yrityksillä.

Viranomaiset ovat suhteessa toisiinsa itsenäisiä tiedon luokittelun osalta. Mikäli julkisuuslain soveltaminen ulotetaan tulevaisuudessa myös yhä enemmän yhtiöille ja yrityksille, muodostuu kokonaisuudesta aiempaa haastavampi. Tällöin riski sen suhteen, että ristiriitaisia päätöksiä tiedon luokittelusta syntyy, on suuri.

Oletteko tunnistanee 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?

Yleisellä tasolla Väyläviraston näkemyksen mukaan julkisuuslain salassapitosäännösten ja erityislainsäädännössä esiintyvien tiedon salassapitoa koskevien lainkohtien soveltamisjärjestys tulisi olla selkeä.

Lisäksi Väylävirasto toteaa yleishuomiona, että se on tunnistanut tarpeita antaa salassa pidettäviä tietoja eräissä tilanteissa, joissa laissa säädetty peruste tietojen antamiselle puuttuu. Seuraavassa tiivistetysti:

Infrahankkeiden suunnittelu

1. Hankeyhtiöiden tietopyynnot liittyen ratahankkeiden suunnittelun toteuttamiseen. Yhtiöt eivät ole asianosaisasemassa, eivät toimi viraston toimeksiannosta eikä lainsäädännöstä löydy muuta perustetta antaa salassa pidettäviä tietoja. Hankeyhtiöllä tarkoitetaan tässä yhteydessä kolmen suuren ratahankkeen suunnitteluun perustettuja yhtiöitä.
2. Kunnat, erilaiset yhtiöt (esim. kaukolämpöverkkoyhtiöt) sekä edellisten lukuun toimivat konsultti- ja suunnittelutoimistot voivat tarvita salassa pidettävää tietoa (yleensä julkisuuslain 24 § 1:n momentin 7 tai 10 kohta), liittyen erilaisiin tehtäviin ja hankkeisiin, kuten kaavoitus, infran rakentaminen tai korjaaminen. Näihin pätee sama kuin edellä, sillä kunnat tai yhtiöt eivät ole toimeksiantosuhteessa Väylävirastoon tai hallinto-oikeudellisessa asianosaisasemassa.

Edellä olevan perusteella Väylävirasto on ehdottanut liikenne- ja viestintäministeriölle, että lakiin liikennejärjestelmästä ja maanteistä sekä ratalakiin lisättäisiin säännökset, joiden nojalla yhtäältä Väylävirasto tienpitäjänä ja ELY-keskus alueensa tienpidon tehtävien hoitajana sekä toisaalta Väylävirasto valtion rataverkon haltijana voisivat salassapitosäännösten estämättä luovuttaa tiealuetta (ks. Ljmtl 5 §) sekä rautatietä (ks. ratalaki 3 §:n 1 momentin 1 kohta) koskevia tietoja erityyppisten infrahankkeiden suunnittelua ja rakentamista varten. (+viittaus arviomuistioon) Asia on mainittu liikenne- ja viestintäministeriön lausunnolla olleessa arviomuistiossa (VN/9904/2025).

Hankinnat

3. Kolmas ryhmä ovat viraston julkiset hankinnat, joissa tarjousten saaminen tietyissä hankinnoissa edellyttää välttämättä joidenkin salassa pidettävien/turvallisuusluokiteltujen tietojen antamista potentiaalisille tarjoajille jo tarjouspyyntövaiheessa (jolloin toimeksiantosuhdetta ei vielä ole). Kyse voi olla esimerkiksi siltoja tai muita taitorakenteita koskevista tiedoista taikka rataverkon turvalaitteita koskevista tiedoista. Tähän tilanteeseen ratkaisuksi Väylävirasto on ottanut käyttöön kaksivaiheiset hankintamenettelyt, kuten rajoitetun menettelyn, jossa salassa pidettäviä tietoja annetaan soveltuviksi todetuille tarjoajiksi valituille yrityksille, jotka Väylävirasto tulkitsee asianosaisiksi.

Hankinnoissa kaksivaiheisen menettelyn tarjousvaiheeseen valitun yrityksen voidaan tulkita olevan asianosaisasemassa suhteessa kilpailutuksen järjestävään hankintayksikköön. Täten hankintayksiköllä katsotaan olevan julkisuuslain 11 §:n mukainen salassa pidettävän tiedon luovutusperuste tarjousvaiheessa. Oikeustila ei kuitenkaan ole yksiselitteinen ja sen vuoksi lainsäädäntöä – joko hankintalainsäädäntöä tai yleistä julkisuuslakia - tulisi täsmentää.

Hankkeet ja sidosryhmäyhteistyö

4. Neljäs ryhmä ovat erilaiset tilanteet, joissa sidosryhmät (myös yritykset) voivat tarvita salassa pidettävää tietoa (yleensä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 7 tai 10 kohta), liittyen laajassa yhteistyössä valmisteltaviin kehittämishankkeisiin (esimerkiksi rautateiden kulunvalvontajärjestelmän uudistamisen kehityshanke eli Digirata-hanke). Näihin pätee sama kuin edellä, sillä hankkeen valmisteluun osallistuvat yhtiöt eivät ole toimeksiantosuhteessa Väylävirastoon tai hallinto-oikeudellisessa asianosaisasemassa.

Kansainvälisessä yhteistyössä saadut asiakirjat

Nykyisellään laissa kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista (588/2004) on säädetty salassa pidettäväksi ns. erityissuojattava tietoaaineisto. Sillä tarkoitetaan ko. laissa sellaisia salassa pidettäviä asiakirjoja ja materiaaleja sekä asiakirjoista ja materiaaleista saatavissa olevia tietoja sekä näiden perusteella tuotettuja asiakirjoja ja materiaaleja, jotka kansainvälisen tietoturvallisuusvelvoitteen mukaisesti on turvallisuusluokiteltu. Väylävirasto esittää harkittavaksi, pitäisikö myös muu viranomaisen kansainvälisessä yhteistyössä saama tietoaaineisto, joka on luovuttajavaltion lainsäädännön mukaan salassa pidettävää, säätää salassa pidettäväksi.

Kuistio Laura

Sirén Topi
Väylävirasto - Lakiasiat