

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.

Yleistä

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa julkisuuslain salassapitoperusteiden mahdollisista muutostarpeista. Lausuntopyyntöön tarkoituksena on kerätä näkemyksiä julkisuuslain 24 §:n salassapitoperusteiden soveltamiseen liittyvistä keskeisistä haasteista ja lainsäädännön kehittämistarpeista.

HSY on aikaisemmin lausunut julkisuuslain ajantasaistamista koskevasta työryhmän mietinnöstä ja esittänyt jo siinä yhteydessä huomioita tarpeelle tarkistaa julkisuuslain salassapitoperusteita. HSY pitää erittäin hyvänä, että salassapitoperusteiden muutostarpeiden arviointi on otettu osaksi julkisuuslain uudistamisen arviointia.

Vesihuoltoverkosto ja siihen liittyvät laitokset ja rakennelmat

HSY toimii vesihuoltolain (VHL, 119/2001) tarkoittamana vesihuoltolaitoksena ja noudattaa kuntayhtymänä toiminnassaan julkisuuslakia.

Julkisuuslain salassapitoperusteet soveltuvat tällä hetkellä huonosti peruspalveluja tuottavan kriittisen infran toimijoihin. Julkisuuslaissa ei esimerkiksi ole selkeitä salassapitokohtia vesihuoltoverkoston sijaintitietojen ja teknisten tietojen salaamiseen. Lainvalmistelussa tulisi huomioida pääministeri Orpon hallitusohjelma, jossa on kirjattu mm., että kriittisen infrastruktuurin tietojen avoin jakaminen arvioidaan uudelleen huomioiden kansallinen turvallisuus.

Vesihuoltolaitoksen toiminnan kannalta kriittisten tietojen salaamiseen soveltuu julkisuuslain 24.1 §:n salassapitoperusteista parhaiten 7 kohta, joka koskee mm. laitosten ja rakennelmien turvajärjestelyjä sekä 8 kohta, joka koskee mm. onnettomuuksiin ja poikkeusoloihin varautumista. Kuitenkin 7 kohdan osalta edellytetään, ettei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna turvajärjestelyjen tarkoituksen toteutumista ja 8 kohdan osalta, että tiedon antaminen vaarantaisi turvallisuutta, sen kehittämistä tai poikkeusoloihin varautumista. Kun salassapitoperusteita pitää vielä tulkita julkisuuslain mukaan suppeasti, on mahdollisuus esimerkiksi vesihuollon verkostotietojen salaamiseen ollut epäselvä. Vesihuoltolaitos joutuu lähtökohtaisesti antamaan karttaotteen vesihuoltoverkostosta sitä pyytävälle. Myös julkisen vesihuoltolaitoksen ja kiinteistön omistajan/haltijan kanssa tehtävä liittymis- ja käyttö sopimus on nykyisen julkisuuslain perusteella katsottu julkiseksi. Sopimuksen liitteenä on aina liitoskohtalausunto, missä on kuvattu kiinteistön tonttijohdon liittyminen vesihuoltolaitoksen runkojohtoon. Tämäkin tieto pitäisi pystyä yksiselitteisesti salaamaan, varsinkin jos kiinteistö on viranomaisen tai esimerkiksi suurlähetystön.

Korkein hallinto-oikeus on antanut ratkaisun KHO:2024:70, missä tekopohjavesilaitoksen havaintoputkien täsmällistä sijaintia ja teknisiä yksityiskohtia sekä vedenottamokaivojen täsmällistä sijaintia kuvaavat tiedot katsottiin laitoksen turvajärjestelyihin liittyvinä tietoina yleisöltä salassa pidettäviä. Korkein hallinto-oikeus totesi lisäksi, että pelkästään tiedon aikaisempi julkisuus ei ratkaise asiakirjan julkisuusasemaa, kun asiakirjaa pyydetään viranomaiselta. Se seikka, että kyseiset tiedot olivat ainakin osittain tulleet muussa yhteydessä julkiseksi, ei antanut aihetta arvioida niiden salassapitoa toisin. Kyseinen KHO:n ennakkopäätös on erittäin tärkeä ja ratkaisun periaatteet tulisi huomioida pykälätasolla. Lain pykäläkohtaisissa perusteluissa olisi syytä vielä tarkemmin kuvata salattavat tiedot esimerkein vesihuoltoverkoston osalta. Pääsäännön tulisi olla, että yleisen vesihuoltoverkoston tarkat sijaintitiedot eivät ole julkisia. Tämän pitäisi koskea vesijohdon lisäksi myös viemäreitä, sillä usein viemäriverkosto menee rinnan vesijohtoverkoston kanssa, jolloin viemärijohdon sijainnista voi päätellä vesijohdon sijainnin. Erityisen kriittistä on vesihuoltoverkoston liitoskohtien ja venttiilien sijaintitiedot. Myös verkostoon liittyvät pumppaamot ja paineenkorotusasemien tiedot pitäisi pystyä salaamaan osana verkostotietoa. Vaikka näiden sijainti maanpäällisinä rakenteina voidaan usein havaita paikan päällä, ei havainnoimalla selviä kuitenkaan niiden vaikutus verkostoon, toisin kuin jos ne esitetään verkostokartalla osana alueen vesihuoltoverkostoa.

Myös veden- ja jätevedenpuhdistuslaitoksia ja vesitorneja koskevat rakennustiedot voivat olla saatavilla rakennusvalvontaviranomaiselta tietopyynnön perusteella. Kyseisellä viranomaisella tulisi olla selkeä peruste salata tietoja siltä osin, kuin rakennukset liittyvät veden- ja jäteveden puhdistukseen tai kriittiseen infraan, ja tietojen antaminen voi vaarantaa laitoksen turvallisuutta.

HSY:llä ei ole myöskään selkeästi sovellettavia perusteita salata vesihuollon hankesuunnitelmia, mikä on johtanut siihen, että HSY:n luottamuselimien päätöksentekoon menevät hankesuunnitelmat laaditaan hyvin yleisellä tasolla.

Vesihuoltolaitoksen organisaation yksityiskohtaiset rakenteet ja vastuunjaot muodostavat keskeisen osan kriittistä infrastruktuuria. Näiden tietojen avoin saatavuus voi helpottaa sellaisten toimien suunnittelua, jotka vaarantavat organisaation toiminnan jatkuvuuden tai henkilöstön turvallisuuden.

Todettakoon, että vesihuoltolain 16 §:ssä on turvattu asiakkaan oikeus saada vesihuollon hoitamisen kannalta tarpeellista tietoa, eikä mahdollisuus salata organisaation yksityiskohtaisia tietoja ja vastuujakoa heikennä tätä oikeutta.

Muut tarkennustarpeet

Julkisuuslain 24.1 §:n 7 ja 8 kohtien osalta olisi syytä pohtia, tulisiko molemmissa olla samansisältöinen vahinko- tai salassapito-olettama. Tämä selkeyttäisi lain soveltamista. Nyt kohdan 7 mukaan tieto voidaan antaa vain, jos ei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei vaaranna turvajärjestelyjen tarkoituksen toteuttamista. Vastaavasti kohta 10 sisältää samanlaisen salassapito-olettaman. Sen sijaan kohdan 8 mukaan esimerkiksi poikkeusoloihin varautumista koskevat asiakirjat ovat salassa pidettäviä vain, jos tiedon antaminen vahingoittaisi tai vaarantaisi turvallisuutta ym. (vahinko-olettama). Sekä kohdissa 7 että 10 on molemmissa kyse myös kokonaisuusmaanturvallisuuden järjestämisestä, mikä puoltaisi kohtiin saman sisältöistä salassapito-olettamaa.

Viranomaisen sisäistä tarkastusta ja sisäistä arviointia koskevien asiakirjojen salassapito perustuu julkisuuslain 24.1 §:n 15 kohtaan. Kohdan salassapitoperuste on vaativa, koska salassapito on mahdollista vain, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi valvonnan tai sen tarkoituksen toteuttamisen. Sisäinen tarkastus on hyödyllinen keino organisaation yksittäisten toimintojen toimivuuden ja epäkohtien tarkastamiseen. Kun tarkastuskertomus tai -muistio tulee lähtökohtaisesti julkiseksi, voi se vaikuttaa siihen, millä tarkkuudella kriittisiä havaintoja kirjataan tai mitä ylipäänsä otetaan tarkastuskohteeksi. Tähän salassapitoperusteeseen linkittyy myös kysymys siitä, missä laajuudessa viranomaisen muistiota ja sisäisen työskentelyn asiakirjoja on syytä käsitellä viranomaisen asiakirjoina.

Julkisuuslain 24.1 §:n 20 kohdan salassapitoperuste koskee yksityisen liikesalaisuutta. Kohta on nykymuodossaan ollut toimiva, mutta jonkin verran on esiintynyt epäselvyyttä siitä, missä määrin hankintayksikkö voi kieltäytyä antamasta liikesalaisuudeksi katsomaansa tietoa, jota on käytetty hankintalain mukaisessa tarjousten vertailussa. Hinnan osalta vertailutieto pitää aina antaa, mutta jos kyse on laadun osalta käytetystä vertailutiedosta, kuten referenssitiedosta, on ollut epäselvyyttä, voiko hankintayksikkö kieltäytyä liikesalaisuudeksi katsottavan tiedon luovuttamisesta asianosaiselle.

Julkisuuslain 24.1 §:n 31 kohta koskee mm. henkilön yhteystietoa, jos henkilö on pyytänyt tiedon salassapitoa ja hänellä on perusteltu syy epäillä itsensä tai perheensä terveyden tai turvallisuuden tulevan uhatuksi. Näkisimme selkeämmäksi, jos lainkohdassa olisi viitattu suoraan lakiin väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista eli ns. turvakielto lakiin. Mikäli henkilön turvakielto olisi merkitty väestötietojärjestelmään, olisi viranomaisella selkeä toimintaohje kieltäytyä yhteystiedon luovuttamisesta ulkopuoliselle.

Julkisuuslaissa olisi muutenkin syytä selkeyttää henkilötietojen suojaa ja tietosuojalain ja julkisuuslain suhdetta. Tilannetta selventäisi, jos salassa pidettäviin tietoihin lisättäisiin esimerkiksi henkilötunnus ja yksityishenkilön tiliyhteystiedot, joita nykyään käytetään yhä enemmän identiteettivarkauksiin ja maksuvälinepetoksiin.

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

HSY:llä on tytäryhtiö Pääkaupunkiseudun Vesi Oy (PSV), joka on vesihuoltolain mukainen tukkuvesiyhtiö. PSV:n tehtävänä on raakavettä johtavan Päijänne-tunnelin vedenhankintajärjestelmän hallinnointi. Mikäli julkisuuslakia laajennetaan mietinnössä ehdotetulla tavalla, tulisi PSV julkisuuslain soveltamisalan piiriin. Tällöin on erityisen tärkeää, että salassapitoperusteet ovat yksiselitteiset esimerkiksi tunneliin ja sen osiin liittyvien sijaintitietojen ja teknisten tietojen osalta.

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?

-

Pekkarinen Miikka
Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä HSY