

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.

Energiateollisuus ry (ET) kiittää oikeusministeriötä mahdollisuudesta lausua asiassa ja toteaa lausuntonaan seuraavaa:

ET pitää julkisuuslain 24 §:n salassapitoperusteiden päivittämistä tarpeellisenä ja katsoo, että erityisesti muuttunut turvallisuusympäristö tulee ottaa huomioon lain salassapitoperusteiden riittävyttä ja kehittämistarpeita arvioitaessa. Kasvanutta tiedustelun uhkaa ja muita erityisesti kriittiseen infrastruktuuriin ja toimiviin sähkömarkkinoihin liittyviä turvallisuusriskejä ei ET:n näkemyksen mukaan ole otettu voimassa olevissa salassapitoperusteissa riittävästi huomioon.

Sähköverkkoyhtiöillä on hallussaan monenlaisia kriittisiksi katsottuja asiakirjoja, jotka koskevat esimerkiksi johtojen tarkkoja sijaintitietoja, muuta verkostoaineistoa ja huoltovarmuusinvestointeja sekä varautumis- ja valmiussuunnitelmia. ET katsoo, että julkisuuslain 24 §:n mukaisten salassapitoperusteiden soveltuminen sähköverkkoyhtiöiden hallussa oleviin kriittisiin asiakirjoihin on tulkinnanvaraista, eikä mikään kohta suoraan sovellu esimerkiksi johtojen tarkkoihin sijaintitietoihin tai muuhun verkostoaineistoon, jotka voivat vääriin käsiin joutuessaan muodostaa merkittävän turvallisuusriskin. Salassapitoperusteiden tulkinnanvaraisuudesta onkin monella yhtiöllä käytännön kokemusta esimerkiksi kuntien rakennusvalvontaviranomaisille toimitettavien piirustusten ja muiden lupa-asiakirjojen osalta, jotka ovat joissakin kunnissa tulleet julkisiksi. Myös esimerkiksi kaavoitusprosessien yhteydessä verkkojen tarkkoja sijaintitietoja on osana kaavojen liiteaineistoja julkaistu.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 7 kohdassa määrätään sellaiset asiakirjat salassa pidettäväksi, jotka koskevat henkilöiden, rakennusten, laitosten, rakennelmien sekä tieto- ja viestintäjärjestelmien turvajärjestelyjä ja vaikuttavat niiden toteuttamiseen, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä

ei vaaranna turvajärjestelyjen tarkoituksen toteutumista. Tällaisina rakennusten ja laitosten turvajärjestelyjä koskevin ja niihin vaikuttavina asiakirjoina pidetään lain esitöiden mukaan esimerkiksi sellaisia rakennuspiirustuksia ja muita asiakirjoja, joista ilmenee pääsy suojattavaan kohteeseen tai suojauksen taso.

ET:n näkemyksen mukaan salassa pidettävien asiakirjojen käsitettä tulisi laajentaa ja täsmentää siten, että kansallisen turvallisuuden kannalta olennaiset infrastruktuuri- ja huoltovarmuustiedot, kuten johtojen tarkat sijaintitiedot, johtojen sijoittamissopimukset sekä rakennusluvat ja niihin liittyvät rakennuspiirustukset, pystytään suojaamaan. Edellä mainittu lain 24 §:n 1 momentin 7 kohta ei sellaisenaan mahdollista tällaisten tietojen suojaamista.

Lain 24 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat puolestaan asiakirjat, jotka koskevat onnettomuuksiin tai poikkeusoloihin varautumista taikka väestönsuojelua, jos tiedon antaminen niistä vahingoittaisi tai vaarantaisi turvallisuutta tai sen kehittämistä, väestönsuojelun toteuttamista tai poikkeusoloihin varautumista.

ET katsoo, että salassapitoperustetta tulisi laajentaa käsittämään myös varautuminen erilaisiin normaaliolojen häiriötilanteisiin. Normaalioloissa häiriötilanteisiin varautumisesta ja näiden tilanteiden hoitamisesta (esimerkiksi myrskyjen tai lumikuormien aiheuttamat sähkökatkot) saattaa aiheutua huomattavaa haittaa yhteiskunnan eri toiminnoille, minkä vuoksi myös normaaliolojen häiriötilanteita koskevat asiakirjat tulisi määritellä salassa pidettäviksi. Salassapitoperusteen rajaaminen vain onnettomuuksiin ja poikkeusoloihin ei ole perusteltua, sillä samat toimintamallit ovat yleensä käytössä myös normaaliolojen häiriötilanteissa ja varautuminen on muutenkin jatkuvasti tapahtuvaa toimintaa.

Lisäksi julkisuuslain salassapitoperusteita koskeva 24 § kaipaasi myös muutoin kehittämistä. Nykyinen systematisointi ja muotoilu tekevät pykälästä monitulkintaisen ja vaikeasti sovellettavan, kun eri salassapitoperusteiden soveltamisalan laajuus vaihtelee eikä aina vastaa sitä, miten merkittävästä suojattavasta intressistä on kyse.

Yleisellä tasolla ET pitää tärkeänä, että julkisuuslain salassapitoperusteita koskevaa sääntelyä selkeytettäisiin siten, että se kattaisi kaikki kansallisen turvallisuuden kannalta olennaiset infrastruktuuri- ja huoltovarmuustiedot, jotta se paremmin pystyisi vastaamaan muuttuneen turvallisuusympäristön asettamiin haasteisiin.

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

ET vastustaa julkisuuslain soveltamisalan muuttamista mietinnössä ehdotetulla tavalla.

Mietinnössä ehdotetaan soveltamisalan laajentamista siten, että lakia sovellettaisiin jatkossa muun muassa julkisyhteisön määräysvallassa olevaan yhteisöön ja näiden määräysvallassa oleviin tytäryhteisöihin siltä osin kuin ne harjoittavat muuta kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa.

Julkisuuslain soveltamisalan muuttaminen mietinnössä ehdotetulla tavalla ulottaisi lain soveltamisen sellaisiin energiayhtiöihin, jotka ovat julkisyhteisön määräysvallassa (pl. kilpailun piirissä harjoitettu toiminta). Julkisessa määräysvallassa olevien energiayhtiöiden kuuluminen julkisuuslain soveltamisen piiriin tarkoittaisi, että yhteiskunnan kriittisistä toiminnoista vastaavien energiayhtiöiden harjoittama toiminta, ja tätä toimintaa koskevat kriittiset tai liikesalaisuuksien kaltaiset tiedot, kuuluisivat lain soveltamisalaan. Voimassa olevan lain 24 §:n mukaiset salassapitoperusteet ovat kuitenkin paikoin tulkinnanvaraisia, eivätkä kaikki kriittisiksi katsotut tai liikesalaisuuksiksi määriteltävissä olevat tiedot välttämättä täytä suoraan ja yksiselitteisesti näitä kriteerejä.

Mikäli julkisuuslain soveltamisalaa laajennetaan ehdotuksessa esitetyllä tavalla, tulee julkisuuslain salassapitoperusteita näin ollen täsmentää ja laajentaa siten, että ne koskisivat kaikkia kansallisen turvallisuuden kannalta kriittisiä infrastruktuuri- ja huoltovarmuustietoja. Tällaisia tietoja ovat esimerkiksi johtojen tarkkaa sijaintia, muuta verkostoaineistoa ja huoltovarmuusinvestointeja sekä varautumis- ja valmiussuunnitelmia koskevat tiedot. Mietinnössä ehdotettujen muutosten edellyttämistä muutoksista salassapitoperusteisiin konkreettisemmin, ks. edellinen kohta.

Soveltamisalan laajentamiseen liittyvien perusteltujen turvallisuushuolien lisäksi ET huomauttaa julkisuuslain uudistamisen mietinnössä esitetyllä tavalla johtavan siihen, että osa energiayhtiöistä tulee omistuksen perusteella julkisuuslain soveltamisen piiriin, mutta osa jää omistuspohjansa perusteella lain soveltamisalan ulkopuolelle. Julkisuuslain soveltamisalan piiriin kuulumisesta aiheutuisi yhtiöille huomattavia lisävaatimuksia, ml. kustannuksia, mikä asettaisi osan energiayhtiöistä tältä osin eriarvoiseen asemaan. Tasapuolisten toimintaedellytysten turvaamiseksi on julkisuuslain uudistamisen jatkovalmistelussa välttämätöntä huomioida lakiehdotuksen salassapitoperusteisiin edellyttämien muutosten lisäksi sen vaikutuksia myös tästä näkökulmasta.

Lisäksi on syytä huomata, että julkisuuslain soveltamisalan laajentamisella tavoitellaan avoimuutta ja tiedonsaantia erityisesti julkisten varojen käyttöä koskien. Kuten ET toi aiemmassaan lausunnossaan (VN/27452/2020) esiin, työryhmän ehdottama sääntelymalli laajentaa soveltamisalan tavoitteeseen nähden epätarkoituksenmukaisin seurauksin sähköverkkoyhtiöihin, jotka toimivat liiketaloudellisin perustein.

Mikäli julkisuuslakia muutetaan työryhmän mietinnössä esitetyllä tavalla, tietopyyntöjen käsittelystä ja tietojen toimittamisesta aiheutuvat kustannukset tulee huomioida verkkoyhtiöiden valvonnassa

siten, etteivät aiheutuneet kustannukset heikennä verkkoyhtiöiden valvontamenetelmien perusteella arvioitavaa tehokkuutta.

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?

Sähköverkkoliiketoimintaa sääntelee Suomessa erityisesti sähkömarkkinalaki (588/2013), joka sisältää useita yhtiöiden toiminnan julkisuutta ja salassapitoa koskevia säännöksiä. Salassapitosäännöksiä sisältävää erityislainsäädäntöä alalla ovat myös esimerkiksi REMIT-asetus (EU) No: 1127/2011 sekä joukkovelkakirjalainoja liikkeeseen laskevien yhtiöiden osalta arvopaperimarkkinalaki ja MAR-asetus (EU) N:o 596/2014.

Sähkömarkkinalain sähköverkkoyhtiöiden toiminnan julkisuutta koskevia säännöksiä ovat esimerkiksi hinnoitteluperusteiden ja teknisten ja taloudellisten tunnuslukujen julkaisemista koskeva 27 §, kehittämissuunnitelmien julkaisemista koskeva 52 § sekä eriytettyjen tilinpäätöstietojen julkaisemista koskeva 82 §. Ne sähköverkkoyhtiöiden asiakirjat, jotka eivät jo nykyisellään ole julkisia, koskevat lähinnä asiakkaiden henkilötietoja sisältäviä asiakassopimuksia, liikesalaisuuksia sekä kriittistä infrastruktuuria. Tällaiset asiakirjat eivät voi olla julkisia edes julkisomisteisissa yhtiöissä.

Sähkömarkkinalain 76 §:n 2 momentissa säädetään sähköalan yrityksiä koskevasta salassapitovelvollisuudesta, joka koskee maanpuolustuksen, poikkeusoloihin varautumisen ja väestönsuojelun sekä tieto- ja viestintäjärjestelmien turvajärjestelyjen kannalta arkaluonteisia tietoja. Kyseisen lainkohdan tarkoitus on sama kuin julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 7 ja 8 kohdan, mutta sanamuodoissa on eroja. Tämä saattaa molempien säännösten soveltuessa aiheuttaa hankalia tulkintatilanteita ja epäyhtenäisiä käytäntöjä.

Sähköalan yrityksiä koskeva salassapitovelvollisuus koskee myös yhtiöiden liikesalaisuuksia sähkömarkkinalain 76 §:n 1 momentin mukaisesti. Pykälän 1 momentin mukaan sähköalan yritys on velvollinen pitämään salassa sähkömarkkinalaissa, sähkökauppa-asetuksessa (EU) 2019/943 tai REMIT-asetuksessa tarkoitettuja tehtäviä suorittaessaan tietoonsa saamansa asiakkaansa tai muun verkon käyttäjän liikesalaisuuden. Julkisuuslain liikesalaisuuksien salassapitovelvollisuus on lain 24 §:n 1 momentin 20 kohdassa.

ET katsoo, että julkisuuslain mahdollisten muutosten ei tule vaikuttaa sähköverkkoyhtiöiden nykyisiin, erityislainsäädännöstä johtuviin, salassapitovelvoitteisiin. Yhtiöiden tulee, mahdollisesta julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta huolimatta, myös jatkossa pystyä noudattamaan suoraan ja sellaisenaan sovellettavasta EU-lainsäädännöstä ja kansallisesta erityislainsäädännöstä aiheutuvia salassapito- ja raportointivelvoitteitaan ja näiden säädösten mukaisia menettelytapoja.

Monella ET:n jäsenyrityksellä on julkisen kaupankäynnin kohteena olevia joukkovelkakirjalainoja, minkä vuoksi näihin yhtiöihin sovelletaan arvopaperimarkkinasääntelyä. Sääntely sisältää tiukkoja tiedonantovelvoitteita ja edellyttää tietojen julkaisemista ja toisaalta myös salassa pitämistä tarkasti määriteltynä aikoina. Arvopaperien liikkeeseen laskija on esimerkiksi velvollinen pitämään sijoittajien saatavilla tasapuolisesti ja johdonmukaisesti riittävät tiedot seikoista, jotka ovat omiaan olennaisesti vaikuttamaan arvopaperin arvoon. Lisäksi arvopaperien liikkeeseen laskijaa koskee MAR-asetuksessa säädetty sisäpiiritiedon ilmaisu- ja käyttökielto. Sellaisten salassapitoperusteiden säätäminen, jotka korjaisivat eri sääntelyjen ristiriitaisista vaatimuksista syntyvät haasteet ja oikeudellisen epävarmuuden sekä tekisivät sääntelymallista kokonaisuutena tasapainoisen, olisi hyvin hankalaa tai mahdotonta.

Yleisellä tasolla ET katsoo, että julkisuuslain soveltaminen sähköverkkoyhtiöissä saattaisi käytännössä jäädä kapeaksi muista säännöksistä johtuvien velvoitteiden vuoksi. Julkisuuslakiin perustuvat tietopyynnot mahdollisine muutoksenhakuprosesseineen voisivat kuitenkin lisätä huomattavasti sähköverkkoyhtiöiden hallinnollista taakkaa ja kustannuksia.

Autio Mikael
Energiateollisuus ry