

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 perustelkaa kehittämistarvetta mahdollisimman konkreettisesti.

Fingrid katsoo, että salassapitoperusteita arvioitaessa ja uudistettaessa tulee samanaikaisesti varmistaa se, että vastaavasti huolehditaan tarvittavien tiedonsaantioikeuksien säätämisestä joko julkisuuslakiin tai erityislainsäädäntöön. Tiedonsaantioikeuksien tarve liittyy lisäksi viranomaisten käytännössä toteuttamaan tietojen luokitteluun, jonka käytännöt ovat mitä ilmeisimmin kiristyneet yleisen turvallisuustilanteen kiristymisen myötä. Salassapitoperusteet ja/tai viranomaisten tietojen luokittelu eivät saa johtaa tilanteeseen, jossa huoltovarmuuskriittinen tai valtion kokonaisturvallisuuden kannalta merkittävä taho, kuten esimerkiksi Fingrid sähkömarkkinalain mukaisena järjestelmävastaavana kantaverkonhaltijana, ei saisi viranomaiselta tai huoltovarmuuskriittiseltä yritykseltä huoltovarmuuden kannalta merkittävien tehtäviensä hoitamiseksi tarvittavia tietoja joko julkisuuslain salassapitosäännösten tai viranomaisen tekemän tietojen luokittelun seurauksena.

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

Mikäli julkisuuslakia muutettaisiin esitetyllä tavalla, Fingrid pitää julkisuuslain salassapitoperusteiden uudistamista välttämättömänä. Julkisuuslain uudistamisella ei tulisi olla vaikutusta esimerkiksi sähköalan yritysten salassapitoa koskeviin velvoitteisiin sähkömarkkinalain ja muun soveltuvan erityislainsäädännön alla. Salassapitosäännöksiä sisältävää erityislainsäädäntöä sähköalalla ovat esimerkiksi sähkömarkkinalaki (588/2013) ja REMIT-asetus (EU) No: 1127/2011. Näiden lisäksi Fingridiin soveltuu joukkovelkakirjojen liikkeellelaskijana myös esimerkiksi markkinoiden väärinkäyttöasetus (EU) N:o 596/2014 (MAR-asetus) ja osakeyhtiönä osakeyhtiölain (624/2006) säännökset ja lainsäädännön periaatteet.

Jatkovalmistelussa julkisuuslain 24 §:n salassapitoperusteita tulisi vähintäänkin täsmentää siten, että perusteet vastaavat sisällöltään esimerkiksi sähkömarkkinalain 76 §:ssä ja muualla

erityislainsäädännössä, kuten MAR-asetuksessa sovellettavia salassapitoperusteita. Julkisuuslain salassapitoperusteiden tulee olla riittävän kattavat ja yksiselitteiset.

Koska julkisuuslaki on soveltamisaltaan lähtökohtaisesti yleinen ja sitä sovellettaisiin laajasti eri aloilla, kaikkien salassapitoperusteiden yhdenmukaistaminen erityislainsäädännön kanssa on sääntelyteknisesti haastavaa. Tästä syystä Fingrid katsookin, että lähtökohtaisesti julkisuuslain ja erityislainsäädännön soveltuminen tulisi Fingridin näkemyksen mukaan ratkaista näissä tilanteissa epäselvyyksien välttämiseksi siten, että julkisuuslaki ei yksiselitteisesti tulisi sovellettavaksi erityislainsäädännön soveltuessa. Fingrid huomauttaa kuitenkin, että myös näissä tilanteissa tulkintaepäselvyyksiä tulisi todennäköisesti entistä useammin ja selvitystyön määrä esimerkiksi salassapidon perusteisiin ja niiden soveltumiseen liittyen kussakin tapauksessa kasvaisi merkittävästi.

Fingrid on lausunut jo aikaisemmin Työryhmän mietinnöstä 2023:32 ja esittänyt tuolloin perustelut, joiden nojalla se katsoo, ettei julkisuuslain soveltamisalaa tulisi laajentaa mietinnössä esitetyllä tavalla Fingridin kaltaisiin julkisiin osakeyhtiöihin, joiden osakkeenomistajina on myös muita kuin julkisyhteisöjä ja joka toimii arvopaperimarkkinoilla joukkovelkakirjojen liikkeeseenlaskijana. Lisäksi Fingrid lausuu kolmannen kysymyksen vastauksessaan erillissääntelyn suoran sovellettavuuden tärkeydestä. Jos julkisuuslain soveltamisalaa kuitenkin laajennettaisiin mietintöön sisältyneessä lakiehdotuksessa esitetyllä tavalla Fingridin kaltaiseen julkiseen osakeyhtiöön, joka on huoltovarmuuskriittinen ja valtion kokonaisturvallisuuden kannalta merkittävän toimija, näkee Fingrid ainakin seuraavia tarkennus- ja lisäystarpeita salassapitoperusteisiin.

Ensinnäkin tulisi selkiyttää, että nykyisen julkisuuslain 24 §:n kohtia 18 ja 19 tulisi soveltaa kaikkiin lain soveltamisalaan kuuluviin tahoihin, kun ne ovat kyseisissä lain kohdissa tarkoitettulla tavalla työmarkkinaosapuolena, työriidan osapuolena tai oikeudenkäynnin osapuolena, eikä rajoittaa kyseisten lain kohtien soveltamista nykyisessä laissa lueteltuihin tahoihin. Edelleen Fingrid katsoo, että kohdassa 20 esitetyllä salassapitoperusteella tulee voida jatkossakin suojata myös Fingridin kaltaisen julkisen osakeyhtiön omia tietoja. Kohtaan 8 liittyen Fingrid tuo esille, että jatkuvassa varautumisessa ja normaaliolojen häiriötilanteisiin varautumisessa on yleensä käytössä yhteneviä toimintamalleja kuin ne, joilla varaudutaan lain kohdassa tarkoitettuihin poikkeusoloihin ja onnettomuuksiin. Tämän vuoksi Fingrid katsoo, että kyseisen lainkohdan soveltamisalaa tulisi laajentaa käsittämään myös normaaliolojen häiriötilanteisiin varautumista koskevat asiakirjat.

Lisäksi lainsäädännössä tulee selkeyttää kuinka lain soveltamisalaan uusina sisällytettävät tahot asemoituvat nykyiseen lainsäädäntöön, jossa salassapitoperusteen soveltaminen on liitetty Suomen tai valtion asemaan, niille aiheutuviin vaikutuksiin tai turvallisuuteen, kuten esimerkiksi 24 §:n kohdissa 2 ja 9. Fingrid katsoo, ettei esitetyllä julkisuuslain soveltamisalan laajentamisella saa vaarantaa huoltovarmuuskriittisen osakeyhtiön toimintaedellytyksiä, joilla turvataan koko valtion huoltovarmuutta, sekä päivittäisenä toimintana koko valtion ja elinkeinoelämän toimintaa. Fingrid katsoo, että sen tulee voida olla julkaisematta ja luovuttamatta tehtäviensä toteuttamiseksi sillä olevia luottamuksellisia tietoja. Näillä tiedoilla voi olla yhteys Suomen ja valtion etuun tai turvallisuuteen, mutta tämän yhteyden esittäminen laissa tarkoitettulla tavalla esimerkiksi valtion

turvallisuuteen vaikuttavaksi tiedoksi ei aina ole yksinkertaisesti tehtävissä, eikä perustelun esittäminen itsessäänkään välttämättä edistä valtion turvallisuutta. Tämän tulkintariskin ja -epäselvyyden vuoksi Fingrid esittää uuden alakohdan säätämistä seuraavasti: Salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät huoltovarmuuskriittisen tai valtion kokonaisturvallisuuden kannalta merkittävän tahon hallussa olevia tietoja, ellei ole ilmeistä, ettei tietojen luovuttaminen vaaranna kyseisen tahon toimintaa.

Fingrid tuo lisäksi esille, että julkisuuslain uudistamisessa tulee ottaa huomioon myös yleisen turvallisuustilanteen viimeaikainen kehittyminen sekä vireillä olevat panostukset huoltovarmuuden parantamiseksi ja turvaamiseksi. Julkisuuslain uudistamisella ei saa vaarantaa huoltovarmuuden ja yleisen turvallisuuden parantamiseksi toisaalla tehtävien uudistuksien hyötyjä. Edelleen Fingrid tuo esille riskin siitä, että julkisuuslain mukaista tiedonsaantioikeutta voitaisiin myös käyttää väärin ja saada esimerkiksi suurilla määrillä tietopyyntöjä haitattua kohteena olevan tahon kriittisten tehtävien hoitamista. Fingrid katsoo, että sen esittämä uusi salassapitoperuste suojaisi osaltaan Fingridin kaltaista toimijaa väärinkäytöksiensäkin vaikutuksilta.

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?

Fingridin toimintaan liittyen sovellettaviksi voivat tulla muiden muassa voimassa olevan julkisuuslain 24 §:n 7 kohta (henkilöiden, rakennusten, laitosten, rakennelmien sekä tieto- ja viestintäjärjestelmien turvajärjestelyjä koskevat ja niiden toteuttamiseen vaikuttavat asiakirjat), 8 kohta (onnettomuuksiin tai poikkeusoloihin varautumista, väestönsuojelua taikka turvallisuustutkintalain (525/2011) mukaista tutkintaa koskevat asiakirjat), 9 kohta (suojelupoliisin ja muiden viranomaisten asiakirjat, jotka koskevat valtion turvallisuuden ylläpitämistä) ja 10 kohta (maanpuolustusta palvelevia rakenteita tai järjestelmiä / puolustusvalmiuteen varautumista).

Esimerkiksi sähkömarkkinalain mukaan 76 §:n 2 momentin mukaan sähköalan yrityksen on pidettävä salassa ”1) maanpuolustusta palvelevia rakenteita, laitteita tai järjestelmiä, maanpuolustuksen kannalta muutoin merkityksellisiä kohteita tai puolustusvalmiuteen varautumista, jollei ole ilmeistä, että tiedon ilmaiseminen ei vahingoita eikä vaaranna maanpuolustuksen etua; 2) poikkeusoloihin varautumista tai väestönsuojelua, jos tiedon ilmaiseminen vahingoittaisi tai vaarantaisi turvallisuutta tai sen kehittämistä, väestönsuojelun toteuttamista tai poikkeusoloihin varautumista; 3) tieto- ja viestintäjärjestelmiin kuuluvia rakenteita, laitteita tai kohteita tai tieto- ja viestintäjärjestelmien turvajärjestelyjä, jollei ole ilmeistä, että tiedon ilmaiseminen ei vaaranna tieto- ja viestintäjärjestelmien turvajärjestelyjen toteutumista.”

Säännösten tarkoitukset ovat sinänsä yhtenevät, mutta sanamuodot poikkeavat toisistaan, mikä voi johtaa molempien säännösten soveltuessa tulkinnallisiin haasteisiin ja epävarmuuksiin.

Fingridin toimintaa koskisi myös erityisesti esimerkiksi julkisuuslain 24 §:n 20 kohta (liikesalaisuudet). Myös tältä osin sähkömarkkinalain 76 §:ään sisältyy erityislainsäädäntöä. Pykälän 1 momentin mukaan sähköalan yritys on velvollinen pitämään salassa sähkömarkkinalaissa, sähkökauppa-asetuksessa (EU) 2019/943 tai REMIT-asetuksessa (EU) N:o 1227/2011 tarkoitettuja tehtäviä suorittaessaan tietoonsa saamansa asiakkaansa tai muun verkon käyttäjän liikesalaisuuden, jollei tiedon ilmaiseminen toiselle perustu tässä laissa tai mainituissa asetuksissa säädettyyn oikeuteen tai se, jonka hyväksi vaitiolovelvollisuus on säädetty, anna suostumustaan sen ilmaisemiseen.

REMIT-asetuksessa säädetään erikseen asetuksen nojalla luottamuksellisten tietojen salassapidosta. REMIT-asetuksen 17 artiklan mukaan asetuksen nojalla saatuja, vaihdettuja tai toimitettuja luottamuksellisia tietoja koskee kyseisessä artiklassa säädetty salassapitovelvollisuus. Lisäksi asetuksessa kielletään sisäpiiritiedon väärinkäyttäminen ja toisaalta asetetaan tiettyjä raportointivelvoitteita. Fingridin (ja muiden toimijoiden) tulisi myös jatkossa pystyä yksiselitteisen selkeästi noudattamaan suoraan sovellettavasta EU-lainsäädännöstä ja kansallisesta erityislainsäädännöstä aiheutuvia salassapito- ja toisaalta raportointivelvoitteitaan ja näiden säädösten mukaisia menettelytapoja mahdollisesta julkisuuslain soveltamisesta huolimatta.

Fingrid toimii arvopaperimarkkinoilla joukkovelkakirjojen liikkeeseenlaskijana. Tästä syystä Fingridiin sovelletaan arvopaperimarkkinasäätelyä. Säätelyyn kuuluu olennaisena periaatteena tasapuolinen tiedonanto eli laki säätelee, miten ja milloin ns. jatkuvan tiedonannon piirissä olevan tiedot julkaistaan markkinoille, minkä lisäksi yhtiön on arvioitava jatkuvasti, onko muita tietoja, jotka on tiedotettava sijoittajille tasapuolisesti ja samanaikaisesti. Tämän lisäksi arvopaperimarkkinalaissa ja MAR-asetuksessa on myös tiedon jakamiseen ja ilmaisemiseen liittyviä kieltoja (sisäpiiritiedon ilmaisukielto). Tähän kokonaisuuteen julkisuuslain periaatteet ovat huonosti yhteensovitettavissa ja yksittäisten salassapitoperusteiden määrittäminen haastavaa/mahdotonta, mistä syystä julkisesti noteerattujen joukkovelkakirjalainojen liikkeellelaskijat tulisi pörssiyhtiöiden tavoin jättää julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle.

Julkisuuslain periaatteiden ja salassapitoperusteiden systematiikka soveltuu huonosti myös osakeyhtiölain systematiikkaan ja erityisesti yhtiöihin, joiden osakkeenomistajina on myös muita kuin julkisyhteisöjä (kuten Fingrid). Osakeyhtiölaki säätelee, miten osakkeenomistajilla on oikeus saada yhtiöstä tietoja. Pääasiallinen keino on osakkeenomistajien kyselyoikeus yhtiökokouksessa, mitä keinoa täydentää muun muassa oikeus vaatia erityistarkastusta. Yhtiön hallituksen on muutoin tietoja osakkeenomistajille antaessaan pidettävä huolta osakkeenomistajien yhdenvertaisuuden toteutumisesta eli että osakkeenomistajille annetaan mahdollisuus samaan tietoon. Lisäksi hallituksen jäsenten lojaliteetti- ja huoellisuusvelvoite pitää sisällään myös sen, että hallituksen jäsenellä on salassapito- ja vaitiolovelvollisuus liittyen hallituksen jäsenenä saamiinsa tietoihin. Asiakirjojen luovuttaminen kolmansille osapuolille toimisi huonosti yhteen osakeyhtiölain periaatteiden eli osakkeenomistajan yhtiökokouksessa yleensä kerran vuodessa toteutuvan kyselyoikeuden ja hallituksen jäsenen salassapito- ja vaitiolovelvollisuuden kanssa, mistä syystä julkisuuslakia ei tulisi soveltaa lainkaan yhtiöihin, joiden osakkeenomistajissa on myös muita kuin

julkisyhteisöjä tai toissijaisesti vähintään hallintoelinten eli hallituksen ja johtoryhmän pöytäkirjat tulisi säätää kokonaan salassa pidettäviksi.

Käytännössä esityksen mukainen julkisuuslain soveltaminen voisi johtaa esimerkiksi seuraavaan tilanteeseen:

- Fingridiltä pyydetäisiin julkisuuslain nojalla hallituksen pöytäkirjoja.
- Fingridin käsityksen mukaan Fingridin toiminta tulisi laajasti julkisuuslain soveltamisalaan, minkä myötä sen asiakirjojen julkisuutta olisi lähtökohtaisesti arvioitava julkisuuslain julkisuusolettamaa vasten.
- Fingridin tulisi tässä yhteydessä pohtia, ovatko pöytäkirjat julkisuuslain mukaisesti julkisia ja miltä osin eivät, eli miltä osin niissä pöytäkirjoissa olevat tiedot olisivat salassa pidettäviä julkisuuslain (esim. liikesalaisuudet), sähkömarkkinalain, REMIT:n, MAR-asetuksen ja muun arvoperimarkkinalainsäädännön, tietosuojalain, GDPR:n, jne. nojalla.
- Jäljellejäävien tietojen antamisen jälkeen Fingrid joutuisi kuitenkin vielä arvioimaan, vaatiiko tiedonantovelvollisuus tai osakeyhtiölaki annettujen tietojen julkistamisen sijoittajille taikka antamisen osakkeenomistajille.

Esimerkki kuvastaa sitä, kuinka laajaa osaamista ja huomattavia lisäresursseja vaativaa työtä uudistus voisi Fingridin tapaisen toimijan normaalissa päivittäisessä toiminnassa aiheuttaa. Fingrid pitää epäselvänä, mikä olisi sääntelyn muutoksilla saavutettavissa oleva hyöty suhteessa siitä aiheutuvaan resurssitarpeen kasvamiseen ja hallinnollisen taakan merkittävään lisääntymiseen, erityisesti jo voimassa olevat raportointivelvoitteet huomioiden.

Loukamo Aino
Fingrid Oyj