

Petra Pynnönen
16.2.2024

Lausuntopyynnön diaarinumero: VN /27452/2020

Energiateollisuus ry:n lausunto julkisuuslain ajantasaistamista valmistelleen työryhmän mietinnöstä

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

Energiateollisuus pitää yleisesti ottaen kannatettavana mietinnössä esitettyä tavoitetta nykyistä selkeämmästä ja toimivammasta viranomaistoiminnan julkisuutta koskevasta lainsäädännöstä, joka edistää yhteiskunnan avoimuutta.

ET ei kuitenkaan pidä perusteltuna ehdotettua julkisuuslain soveltamisalan laajentamista julkisyhteisöjen määräysvallassa oleviin yhteisöihin. Mietinnössä ei ole riittävästi arvioitu nykyisten salassapitoperusteiden riittävyttä soveltamisalan laajentamisen johdosta eikä soveltamisalan laajentamisen aiheuttamia kokonaiskustannuksia ja hallinnollista taakkaa liiketaloudellista toimintaa harjoittaville yhtiöille.

Mietinnössä esitetyn julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen vaikutukset

Mietinnössä tarkastellaan kolmea eri vaihtoehtoa julkisuuslain organisatorisen soveltamisalan mahdolliseksi laajentamiseksi. Mietinnössä päädytään ehdottamaan soveltamisalan laajentamista siten, että lakia sovelletaan jatkossa muun muassa julkisyhteisön määräysvallassa olevaan yhteisöön ja näiden määräysvallassa oleviin tytäryhteisöihin siltä osin kuin ne harjoittavat muuta kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Työryhmän ehdotus ulottaisi julkisuuslain soveltamisalan sellaisiin energiayhtiöihin, jotka ovat julkisyhteisön määräysvallassa (pl. kilpailun piirissä harjoitettu toiminta).

Työryhmän valitsema kanta tarkoittaisi käytännössä soveltamisalan laajenemista omistuspohjasta riippuen osaan luonnollisena monopolina toimivista sähköverkkoyhtiöistä. Suomessa toimii 77 sähkön jakeluverkonhaltijaa, joista iso osa on kuntien omistamia. Sähkön kantaverkkoyhtiön omistavat valtio sekä suomalaiset eläkeyhtiöt. ET kiinnittää huomiota siihen, että työryhmän mietinnössä ei ole tehty riittävää arviointia ehdotuksen vaikutuksista sähköverkkoyhtiöihin. ET katsoo ensinnäkin, että soveltamisalan laajentaminen koskemaan yhteiskunnan kriittisistä toiminnoista vastaavia sähköverkkoyhtiöitä on selkeä turvallisuusriski ja täten soveltamisalan laajentamisen haittavaikutukset ovat ilmeiset.

Toiseksi on myös syytä huomata, että julkisuuslain soveltamisalan laajentamisella tavoitellaan avoimuutta ja tiedonsaantia erityisesti julkisten varojen käyttöä koskien. Tavoitteesta huolimatta soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavan esitettyyn tavoitteeseen nähden epätarkoituksenmukaisin seurauksin sähköverkkoyhtiöihin, jotka harjoittavat liiketaloudellista toimintaa. Valitun sääntelymallin tulisi perustua ET:n mielestä hankkeen tavoitteen kannalta tarkoituksenmukaiseen lainsäädännölliseen ratkaisuun. Koska julkisomisteiset energiayhtiöt toimivat liiketaloudellisin perustein, ET katsoo, että työryhmän valitsema malli ei palvele lainsäädäntöhankkeen perimmäisiä tavoitteita.

Sähköverkkoyhtiöiden toimintaa sääntelee erityisesti sähkömarkkinalaki (588/2013), jossa on useita säännöksiä yhtiöiden toiminnan julkisuuteen liittyen. Esimerkkinä mainittakoon hinnoitteluperusteiden ja teknisten ja taloudellisten tunnuslukujen (27 §), kehittämissuunnitelmien (52 §) sekä eriytettyjen

tilinpäätöstietojen (82 §) julkaiseminen. Ne sähköverkkoyhtiöiden asiakirjat, mitkä eivät jo nykyisellään ole julkisia, koskevat lähinnä asiakkaiden henkilötietoja sisältäviä asiakassopimuksia, liikesalaisuuksia sekä kriittistä infrastruktuuria. Tällaiset asiakirjat eivät voi olla julkisia edes julkisomisteisissa yhtiöissä. Ehdotetulla tavalla toteutettu muutos soveltamisalaan ei juuri toisi lisäarvoa, sillä voimassa oleva sähkömarkkinalainsäädäntö yhdessä muiden velvoittavien raportointivaatimusten kanssa varmistaa julkisuuslain soveltamisalan laajentamisella haettujen avoimuus- ja läpinäkyvystavoitteiden täyttymisen sähköverkkoyhtiöissä. Lisäksi Energiavirasto valvoo sähköverkkoyhtiöiden toimintaa. Julkisuuslain soveltaminen jäisi ET:n tulkinnan mukaan sähköverkkoyhtiöissä käytännössä kapeaksi mm. yhtiön liikesalaisuuksia suojaavien säännösten vuoksi, mutta lakiin perustuvat tietopyynnöt mahdollisine muutoksenhakuprosesseineen voisivat lisätä huomattavasti sähköverkkoyhtiöiden hallinnollista taakkaa ja kustannuksia.

Lisäksi on syytä huomata mietinnössä valitun sääntelymallin johtavan siihen, että osa sähköverkkoyhtiöistä tulee omistuksen perusteella lain soveltamisalan piiriin, mutta osa taas jää omistuspohjansa perusteella pois. Tältä osin ET katsoo, että valittu malli lisävaatimuksineen asettaa osan sähköverkkoyhtiöistä eriarvoiseen asemaan mm. aiheutuvien kustannusten suhteen. Tasapuolisten toimintaedellytysten turvaamiseksi on välttämätöntä arvioida laajemmin sääntelymallin vaikutuksia myös tästä näkökulmasta.

Edellä mainituin perustein ET:n näkemys on, että julkisuuslain soveltamisalaa ei tulisi laajentaa pelkän julkisyhteisöjen määräysvallan perusteella sähköverkkoyhtiöihin. ET ehdottaa sitä, että julkisuuslakia ei sovellettaisi valmisteilla olevan CER-direktiiviin (EU 2022/2557) pohjautuvan, yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta annetun lain 1 §:n 1 momentissa määriteltyihin toimijoihin. Työryhmä on myös pohtinut mietinnössään vaihtoehtoisia toteutustapoja, esimerkiksi soveltamisalan laajentamista siten, että julkisuuslain soveltamisen kriteerinä olisi kilpailutilanteen ohella se, että toimiiko yhtiö myös hankintalain 5 §:n määritelmän mukaisena julkisoikeudellisena laitoksena. Ottaen huomioon hankkeen tavoitteet julkisten varojen käytön avoimuuden lisäämisestä, ET pitää työryhmän esittämää vaihtoehtoista toteutustapaa perustellumpana.

Vaikutukset turvallisuuteen ja salassapitoperusteiden riittävyys

Erityisen ongelmallisena on pidettävä sitä, että selvityksessä ei ole arvioitu riittävästi nykyisten salassapitoperusteiden riittävyttä yhteiskunnan kannalta kriittisen infrastruktuurin toimijoihin turvallisuus- ja huoltovarmuuskäsitteistä. Mietinnössä todetaan, että työryhmän työssä on nostettu esiin tarve arvioida voimassa olevien salassapitoperusteiden riittävyttä ja kattavuutta, jos soveltamisalaa laajennettaisiin.

Työryhmän mietinnössä on nostettu esiin mm. turvallisuusnäkökohtia tai huoltovarmuutta suojaavien salassapitoperusteiden (ml. kriittinen infrastruktuuri) riittävyden arviointi, jota tulisi työryhmän mukaan tehdä viimeistään salassapitoperusteiden kokonaisarviointin yhteydessä. ET yhtyy näiltä osin mietinnössä esitettyihin uhkakuviin. Työryhmä kuitenkin arvioi, että voimassa olevat salassapitoperusteet lähtökohtaisesti riittäisivät erilaisten intressien suojaamiseen soveltamisalan laajentamisesta huolimatta. ET painottaa olevansa eri mieltä salassapitoperusteiden riittävydestä.

Sähköverkkoyhtiöiden hallussa on monenlaisia turvallisuus- ja huoltovarmuuskriittisiä asiakirjoja, jota ei voida missään olosuhteissa saattaa julkiseksi. Tällaisia ovat esimerkiksi kriittiseen infrastruktuurin suojaamisen ja huoltovarmuuden kannalta merkitykselliset asiakirjat, jotka koskevat esimerkiksi johtojen tarkkaa sijaintitietoa, muuta verkostoaineistoa ja huoltovarmuusinvestointeja sekä varautumis- ja valmiussuunnitelmat. Kaikki kriittisiksi katsotut tiedot eivät välttämättä täyty suoraan ja yksiselitteisesti nykyuotoisia julkisuuslain 24 §:n mukaisia salassapidon kriteerejä, jotka on luotu toisenlaisessa toimintaympäristössä luonteeltaan erilaisten toimijoiden tarpeisiin. Salassapitoperusteiden tulkinnanvaraisuudesta on joillain energiayhtiöillä jo käytännön kokemusta esimerkiksi kuntien rakennusvalvontaviranomaisille toimitettavien piirustusten osalta.

Muuttunut turvallisuusympäristö on asettanut uusia haasteita ja tällaisten tietojen päätyminen vääriin käsiin on varteenotettava uhka. Toimiala on perustellusti huolissaan siitä, että onko kasvanut tiedustelun uhka ja muut alaan liittyvät turvallisuusriskit otettu täysimääräisesti huomioon. Asian merkityksellisyyden puolesta puhuu myös huoltovarmuuden tavoitepäättösuunnoksessa määritellyt tavoitteet tarkastella kriittistä infrastruktuuria ja kansallisen turvallisuuden vaarantumista koskevien tietojen suojaamistarpeita sekä vastaavat hallitusohjelmakirjaukset.

ET korostaa, että voimassa olevat salassapitoperusteet ovat liian tulkinnanvaraisia ja näin ollen riittämättömiä kriittisen infrastruktuurin tarpeisiin. Mikäli julkisuuslain soveltamisala päädytään laajentamaan sähköverkkoyhtiöihin, ET:n näkemys on, että salassapitoperusteiden uudistamistyötä ei voida jättää myöhemmälle kokonaisarvioinnin yhteyteen. On välttämätöntä arvioida salassapitoperusteiden riittävyttä kattavammin sekä tehdä tarpeelliset päivitykset turvallisuus- ja huoltovarmuuskriittisten liittyvien tietojen salaamiseksi ennen soveltamisalan laajenemista.

Kommentit lukuun 4

Julkisuuslain menettelysäännöstä tiedon pyytämisestä (14 §) on muutettava vähintään tällaisten edellä esitelyjen turvallisuus- ja huoltovarmuuskriittisten asiakirjojen osalta siten, että tietopyynnön esittäjän on esitettävä henkilöllisyytensä ja perusteltava pyyntönsä käyttötarkoituksineen.

Kommentit lukuun 6

Ks. edellä esitetyt kommentit turvallisuuteen liittyvistä vaikutuksista. ET pitää tarpeellisena laajentaa julkisuuslain salassapitoperusteita siten, että kansallisen turvallisuuden kannalta olennaiset infrastruktuuri- ja huoltovarmuustiedot pystytään suojaamaan. Tällaisiin tarpeisiin riittävän selkeän poikkeusperusteen säätäminen vähentää tulkintaepäselvyyksiä tietopyyntöjen osalta.

Kommentit lukuun 8

Luottamuksensuojan turvaamiseksi on perusteltua, että lakia ei sovelleta julkisomisteisten yhtiöiden sellaisiin asiakirjoihin, jotka on laadittu tai jotka ovat saapuneet sille ennen lain voimaantuloa. Voimaantulon osalta ET haluaa myös tuoda esiin ehdotukseen liittyvän hallinnollisen taakan. Tietopyyntöjen mahdollinen käsiteltäväksi tuleminen sähköverkkoyhtiöissä tulee vaatimaan yhtiöiltä paljon resursseja sekä muutoksia yhtiöiden dokumentinhallintaan ja prosesseihin. Näin ollen mahdollisten muutosten toteuttamiselle on annettava laissa riittävät siirtymäajat.

On syytä huomioida, että tietopyynnot voivat aiheuttaa uusille soveltamisalan piiriin tuleville toimijoille hyvin merkittäviä lisätöitä sekä -kustannuksia. ET:n näkemys on, että jos sähköverkkoyhtiöiden tulee toimittaa tietoja julkisuuslain edellyttämällä tavalla, tietopyyntöjen käsittelystä ja tietojen toimittamisesta aiheutuvat kustannukset tulee huomioida verkkoyhtiöiden valvonnassa siten, etteivät aiheutuneet kustannukset heikennä verkkoyhtiöiden valvontamenetelmien perusteella arvioitavaa tehokkuutta.

Lisätietoja: juristi Petra Pynnönen, puh. 040 7479 667 tai petra.pynnonen@energia.fi.