

Asia: VN/2434/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta sekä siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Digi- ja väestötietovirasto (DVV) lausuu lakiehdotuksesta seuraavaa.

Erityisesti: 2 § Soveltamisala. Miten arvioitte esitettyä soveltamisalaa? Puuttuuko mielestänne jokin keskeinen lainsäädännön ala soveltamisalasta? Mikä? Perustelkaa mielipiteenne.

Lakiesityksen 5 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi soveltamisalan poikkeuksista. Sen 1 momentin 1-kohdassa viitataan lakiin julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019) ilman tarkennuksia. Kuitenkin direktiivin nojalla soveltamisalan ulkopuolelle jää ”turvallisuusluokiteltujen tietojen suojaaminen”. Ilmeisesti tässä yhteydessä on tarkoitus viitata tiedonhallintalain 18 §:ään, missä turvaluokiteltu tieto on määritelty.

Erityisesti: Mikä laki mielestänne puuttuu soveltamisalasta?

-

2 luku Ilmoittajan suojelun yleiset edellytykset ja ilmoittaminen

Väärinkäytöksistä ilmoittajan suojelun edellytyksenä on se, että ilmoittajalla oli perusteltu syy uskoa, että ilmoitettu tieto piti paikkansa ilmoittamishetkellä ja että ilmoitus kuului direktiivin soveltamisalaan. Ns. vilpittömän mielen arviointi tuntuu hyvin vaikealta, joskaan se ei ole asia, joka on lainsäädännön keinoin ratkaistavissa. Yleisesti ottaen kokemus ilmoitusten käsittelyssä tuonee näkemystä tämän seikan arviointiin.

Erityisesti: liittyykö toimintanne kannalta sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuuteen ongelmia? Mitä? Perustelkaa mielipiteenne.

Lakiehdotuksen 8 §:n mukaisesti "valtio ja sen virastot ja laitokset, kunnat, seurakunnat ja muut julkisen sektorin oikeushenkilöt---" ovat velvollisia perustamaan sisäisen ilmoituskanavan. Hallituksen esityksessä sivulla 39 todetaan, että "valtion on vakiintuneesti katsottu muodostavan

oikeudellisesti yhden oikeushenkilön. Siten valtionhallinnossa voitaisiin perustaa yksi yhteinen ilmoituskanava." Edelleen hallituksen esityksessä kuitenkin todetaan, että "lakiehdotuksessa tarkoitettua valtioyhteisöä tarkentavan virastokäsitteen tulee mahdollistaa riittävän joustava, toiminnallisista lähtökohdista perusteltu ja kustannustehokas toteutustapa sisäisten ilmoituskanavien toteuttamiselle valtionhallinnossa." Hallituksen esityksestä tai lakiehdotuksesta ei siten käy ilmi, onko direktiivin toimeenpanoa kansallisesti valmisteltaessa mietitty sitä vaihtoehtoa, että valtionhallinnossa (valtion virastojen ja laitosten osalta) otettaisiin käyttöön yhteinen sisäinen ilmoituskanava. Kuntien osalta lakiehdotuksessa on todettu, että ne voivat "jakaa ilmoituskanavat keskenään tai yhteiset kunnalliset viranomaiset vastaavat niiden toiminnasta yhdessä". Virastot varmasti pystyvät takaamaan luottamuksellisuuden teknisesti, mutta etenkin henkilöstömäärältään pienemmissä virastoissa voi jo käytännön syistä olla niin, että ilmoituksen johdosta tehtävien selvittelyjen kautta paljastuu sellaista tietoa ilmoitetusta kohteesta, joka on omiaan vaarantamaan luottamuksellisuuden. Tällaisessa tilanteessa ilmoittaja tehnee ilmoituksen mieluummin ulkoisessa ilmoituskanavassa, joka on lakiehdotuksenkin nojalla mahdollista. Toisaalta ilmoitusten määrän ei ole lakiehdotuksessaakaan ennustettu olevan kovin suuri per yksittäinen viranomainen. Siitä huolimatta sisäisen ilmoituskanavan perustamiseen kuuluu samat resurssit ja toisaalta valmius ilmoitusten vastaanottamiseen ja käsittelemiseen määrääjässä on jatkuvasti oltava. Näiden edellä mainittujen seikkojen vuoksi DVV katsoo että valtion virastojen ja laitosten yhteisen sisäisen ilmoituskanavan perustaminen olisi paitsi kustannustehokas, myös ilmoittajan näkökulmasta turvallinen ratkaisu ja voisi lisätä ilmoittamishalukkuutta, kun ilmoituksen vastaanottaja olisi tosiasiallisesti kauempana käytännön toiminnasta. Suomessa on jo nykyisellään tehokas laillisuusvalvontakoneisto, ja valtionhallinnon sisäinen ilmoituskanava voitaisiin yhdistää näihin prosesseihin. Ulkoinen ilmoituskanava voisi edelleen olla toimivaltaisilla viranomaisilla, kuten lakiehdotuksessa on esitetty.

Toisaalta direktiivin resitaali 52:ssa on erikseen sanottu, että "sisäisten ilmoituskanavien perustamista koskevaa velvollisuutta olisi sovellettava kaikkiin paikallisen, alueellisen ja kansallisen tason hankintaviranomaisiin ja hankintayksiköihin niiden koon mukaan". Onko tämä tulkittava niin, että se tosiasiallisesti rajaa kansallista päätösvaltaa hankinta-asioissa ilmoituskanavan perustamisen suhteen.

Erityisesti: liittykö toimintanne kannalta ulkoisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuuteen ongelmia? Mitä? Perustelkaa mielipiteenne.

-

3 luku Sisäisiin ja ulkoihin ilmoituksiin sovellettavat säännökset

Lakiehdotuksessa ei ole erikseen otettu kantaa ilmoituksen säilytysaikoihin. Hallituksen esityksen sivulla 113 sanotaan, että "ilmoituksia säilytetään ainoastaan niin pitkään kuin se on välttämätöntä ja oikeasuhteista tässä laissa asetettujen vaatimusten tai muiden unionin oikeudessa tai kansallisessa oikeudessa asetettujen vaatimusten noudattamiseksi. Ottaen huomioon sen, että ilmoituksissa käsitellään henkilötietoja (säilytysaika tulee rajata), ilmoittaja voi vedota vastatoimien kieltoa koskevaan 24 §:ään ilmeisesti rajoittamattoman ajan ja viranomaisessa tulee ylipäänsä määritellä säilytysajat, on välttämätöntä että lakiehdotuksessa otettaisiin kantaa näihin osin ristiriitaisilta tuntuviin vaatimuksiin.

Erityisesti: miten arvioisitte tietosuojaan liittyviä kysymyksiä (19 §:n salassapitovelvollisuus ja 20 §:n henkilötietojen käsittely)

Ehdotetun lain 19 §:ssä viitataan julkisuuslakiin. Ehdotettu laki koskee kuitenkin myös yksityisiä oikeushenkilöitä, joiden toimintaan ei sovelleta julkisuuslakia. Lisäksi epäselväksi jää viittaus julkisuuslain 11 §:ään. Onko tarkoitus, että tieto ilmoituksesta ja ilmoittajasta olisivat asianosaisjulkisia, ellei joku rajoitusperusteista sovellu. Mikäli viranomaisen eväisi tiedonsaantioikeuden julkisuuslain 11 §:n nojalla, olisi asianosaisella oikeus saada valituskelpoinen päätös. Näin ollen ilmoittajansuoja voi tosiasiallisesti jäädä heikommaksi niissä tapauksissa, joissa on kyse julkisesta oikeushenkilöstä tehdystä ilmoituksesta siinä tapauksessa, että julkisuuslakia ei sovelleta yksityisiin oikeushenkilöihin.

Ehdotetun lain 20 §:n otsikointi "henkilötietojen käsittely" ei tunnu vastaavan pykälässä säädettyä. Pykälässä ei erikseen säännellä nimenomaan henkilötietojen käsittelystä vaan kyse näyttäisi sanamuodon mukaisesti olevan enemmän toimivaltaisen viranomaisen salassapitovelvollisuudesta. Hallituksen esityksessä on korostettu henkilötietojen suojaa, mutta tätä ei ole tuotu lakitekstiin ja tekee sen vuoksi pykälän tarkoituksesta vaikeaselkoisen. Hallituksen esityksen tekstistä ei myöskään käy ilmi, miten rekisteröidyn oikeuksista oikeus saada itseään koskeva tieto tulisi rekisterinpitäjänä toteuttaa niissä tapauksissa, kun on kyse henkilötiedoista, jotka on tullut esiin ilmoituskanavaan tehdyssä ilmoituksessa.

4 luku Tietojen julkistaminen

-

5 luku Suojelutoimenpiteet

-

Erityisesti: miten arvioisitte esitettyä suojelun tasoa, onko se riittävä? Perustelkaa mielipiteenne.

-

6 luku Seuraamukset

-

2. Esitysluonnoksen vaikutusten arviointi/yleiset kommentit

-

2.1 Millaisia vaikutuksia esitetyllä lailla ennakoitte olevan toimintaanne?

Direktiivin mukaan "jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että tästä annetaan asiaankuuluvaa ja täsmällistä tietoa selkeällä tavalla ja että tieto on helposti suuren yleisön saatavilla. Saatavilla olisi oltava yksilöllistä, puolueetonta ja luottamuksellista maksutonta neuvontaa esimerkiksi siitä, kuuluvatko kyseiset tiedot väärinkäytösten ilmoittajien suojelua koskevien sääntöjen soveltamisalaan, mitä ilmoituskanavaa voisi olla paras käyttää ja mitä muita vaihtoehtoisia menettelyjä on tarjolla, jos tiedot eivät kuulu sovellettavien sääntöjen soveltamisalaan." Lakiehdotuksesta ei kuitenkaan käy ilmi, mikä taho tuottaa tällaisen yleisinformaation. DVV vastaa

Kansalaisneuvonnasta, ja vaikka direktiivissä edellytettyä informointia ei keskitettäisi Kansalaisneuvontaan, on luultavaa, että neuvontatarve kasvaa tältä osin.

2.2 Onko esityksessä tunnistettu toimintanne kannalta merkittävät vaikutukset? Jos ei, niin mitkä vaikutukset puuttuvat?

Lakiehdotuksessa ei ole eritelty sisäisen ilmoituskanavan hallinnoinnin osalta mahdollisia euromääräisiä vaikutuksia viranomaisille, joilla ei tällaista ilmoituskanavaa ole ennen ollut. DVV arvioi että perustamisvaiheessa resursseja tarvitaan mm henkilöstön kouluttamiseen, informointiin, menettelyohjeisiin, tietosuojan vaikutustenarviointiin sekä ilmoituskanavan sisäiseen testaamiseen (varsinainen käyttöönottestaus ja tietoturvatestaus). Testauksen kustannus arvioidaan olevan 15.000 euroa. Hallinnollinen työ alkuvaiheessa ja jatkossa ilmoitusten vastaanottamisen (mikäli ehdotuksessa esitetty sisäinen ilmoituskanava perustetaan per viranomainen) ja käsittelyn osalta ensimmäisenä vuonna 0,5 htv sivukuluineen 35.000e ja tämän hetken arvion mukaan jatkossa 0.25 htv sivukuluineen 17.500 e/ v. Lisäksi mahdollinen resurssivaikutus Kansalaisneuvonnan osalta. Vaikutuksia on tarpeen arvioida uudelleen kun ilmoituskanavat on otettu käyttöön, jotta tarvittavat resurssit pystytään turvaamaan.

2.3 Ovatko yksityisen sektorin yrityksiin liittyvät vaikutukset tunnistettu riittävästi? Jos ei, niin mitkä vaikutukset puuttuvat?

-

2.4 Ovatko valtion viranomaisiin liittyvät vaikutukset tunnistettu riittävästi? Jos ei, niin mitkä vaikutukset puuttuvat?

-

2.5 Ovat kuntiin liittyvät vaikutukset tunnistettu riittävästi? Jos ei, niin mitkä vaikutukset puuttuvat?

-

3. Muut huomiot. Mahdolliset muut huomionne ehdotetusta sääntelystä ja esityksistä.

-

Jalonen Aino
Digi- ja väestötietovirasto

Kallio Noora
Digi- ja väestötietovirasto - Lakiasiainjohtaja Noora Kallio