

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

Pormestari antoi oikeusministeriölle Helsingin kaupungin lausunnon hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta sekä siihen liittyvistä laeista.

Helsingin kaupunki kiittää oikeusministeriötä mahdollisuudesta lausua annettavasta hallituksen esityksestä.

Ehdotetulla lailla pannaan täytäntöön ns. ilmoittajansuojeludirektiivi. Direktiivin tarkoituksena on tehostaa unionin oikeuden ja politiikkojen täytäntöönpanon valvontaa tietyillä aloilla vahvistamalla yhteiset vähimmäisvaatimukset korkean suojelun tason tarjoamiseksi henkilöille, jotka ilmoittavat unionin oikeuden rikkomisista.

Suomessa ei ole ollut yleistä väärinkäytöksistä ilmoittajien suojelua koskevaa, yleisesti sovellettavaa lainsäädäntöä. Joillakin aloilla on alakohtaista sääntelyä ilmoittajien suojelusta ja ilmoittamisesta perustuen EU-oikeuden erityissäännöksiin.

Helsingin kaupunki pitää lakiesitystä kannatettavana ilmoittajien suojelun edistämiseksi. Erityissääntely ilmoittajien suojelusta olisi ensisijaista ja ehdotettu yleislaki täydentäisi sääntelyä.

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

Laki ilmoittajien suojelusta on yleislaki täydentäen erityissääntelyä ilmoittajien suojelusta. Sitä sovelletaan rinnakkain ja täydentävänä muun lainsäädännön kanssa. Erityissääntely olisi ensisijaista ja ehdotettu yleislaki täydentää sääntelyä.

Kun laista on tulossa yleislaki vain täydentäen erityislainsäädäntöä, tämä heikentää lain sovellettavuutta, sillä soveltamisala on todellisuudessa ripoteltuna useammalle sektorille, eri tasosiinkin säädöksiin ja siten todennäköisesti vaikeammin hallittavissa. Esimerkiksi

tietosuojalainsäädännössä on saman tyyppinen ratkaisumalli ja tämä tekee lain soveltamisesta ja tulkinnasta haasteellisempaa.

Soveltamisalaan kuuluu EU-pohjaisen sääntelyn lisäksi soveltamisalaan kuuluvan lainsäädäntöalan kansallinen lainsäädäntö. Tämä mahdollisesti tarkoittaa EU-tasolla jossain määrin epäyhtenäistä ilmoittajien asemaa, kyse on kuitenkin vain vähimmäissääntelystä. Esityksen mukaan Suomessa ”Lisäksi soveltamisalaa ehdotetaan direktiivin kansallisen liikkumavaran nojalla laajennettavaksi suhteessa direktiivissä edellytettyyn siten, että edellä mainituilla aloilla soveltamisalaan kuuluisi myös pelkästään kansallisella perusteella säädetty lainsäädäntö. Ehdotuksen soveltamisala on siten hieman laajempi kuin, mitä ilmoittajansuojeludirektiivi edellytetään säädettäväksi näillä aloilla.” Soveltamisalaan kuuluu näin melko laaja kokonaisuus säädöksiä.

Yksi kattava yleislaki vähentää normikollisoiden todennäköisyyttä ja siten tarvetta ylemmille oikeuskäsittelyille tai valituksille. Laaja soveltamisala tuo selkeyttä lain soveltamistilanteeseen koska soveltamisala on yhtenäisempi ja ymmärrettävämpi. Se on myös ilmoittajan kannalta selkeämpi, koska pohdintaa sen suhteen kuuluuko ilmoitus soveltamisalan piiriin ei ole, ja ilmoittaja voi olla varma suojelustaan. Yleislaki, sen muutokset ja vaikutukset on helpompi hallita myös tulevaisuuden lainsäädäntötyössä, kun lainmuutoksia tarvitaan jatkuvasti kehittyvän sääntelyn johdosta. Ja kun kriminaalipolitiikka perustuu järjestelmän legitimitettiin, on tärkeää säilyttää normien ja sääntelyn hyvä löydettävyyttä. Järjestelmä on myös hyväksyttävämpi ja omaksuttavampi ja koetaan oikeudenmukaisemmaksi, jos sen noudattaminen on helppoa. Näistä syistä yleislain hyvä kattavuus olisi tavoiteltavaa.

Laaja soveltamisala on selkeämpi myös rikosten tai rikkomusten kehittymistrendien vuoksi. Käytännössä rikokset eivät tulevaisuudessa ole yhden valtion alueella tehtyjä yksittäisiä tekoja, jotka kohdistuisivat selkeästi direktiivin osoittamille aloille, vaan usean teon muodostamia kompleksisia, globaalille alueelle ulottuvia toimia, käsittäen kansainvälisiä ja järjestäytyneitä toimijoita, joiden vaikutukset ulottuvat valtioihin, niiden yhteisiin toimijoihin, yleiseen etuun ja direktiivin aloille. Käytännössä on mahdollista, että ilmoittajalle jää epäselväksi saako hän suojelua ja/tai kuuluuko ilmoitus varsinaisen direktiivin alaan. Ja silloin riskiksi muodostuu, ettei ilmoitusta tehdä. Ilmoittajahan havaitsee todennäköisesti teosta pelkän osan ja joutuu tekemään ilmoituksensa epävarman epäilyn varassa. Tällöin on hyvin tarkoituksenmukaista, että soveltamisala on selkeä.

Lain 2 §:n mukaan yksi soveltamisen ala on ”10) yksityisyyden ja henkilötietojen suoja sekä verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuus.” Henkilötietojen tietoturvaloukkauksesta ilmoittamisesta valvontaviranomaiselle ja rekisteröidylle säädetään EU:n tietosuojasetuksessa (33 art. & 34 art.) eli sääntely on osittain päällekkäistä tässä. Oletettavasti rekisterinpitäjillä on jo olemassa kanavat ja prosessit henkilötietojen tietoturvaloukkauksista ilmoittamiselle ja riskinä on, että tietoturvaloukkauksista ilmoitetaan väärään kanavaan, jolloin ilmoittaminen valvontaviranomaiselle ja rekisteröidylle tietosuojasetuksen edellyttämän ajan kuluessa voi viivästyä.

Lain 3 § ja 6 §:n osalta huomioitavaa on, että ilmoittajan määritelmä ei ole selkeä. Lain 3 §:n mukaan ’ilmoittajalla’ tarkoitetaan tässä laissa luonnollista henkilöä, joka ilmoittaa tai julkistaa työnsä, toimensa tai tehtävänsä yhteydessä saamiaan rikkomista koskevia tietoja.” Ja 6 §:ssä puolestaan sanotaan, että ”Tässä laissa säädettyä suojelua sovelletaan ilmoittajaan, joka saa työssään, toimissaan tai tehtävässään taikka niiden yhteydessä tietoa” Kaupunki katsoo, että Ilmoittajan määritelmä tulisi täsmentää, sillä 3 § ja 6 § määrittelevät ilmoittajan eri tavoin.

Erityisesti: Mikä laki mielestänne puuttuu soveltamisalasta?

-

2 luku Ilmoittajan suojelun yleiset edellytykset ja ilmoittaminen

-

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

Julkisella sektorilla 8 artiklan mukainen velvollisuus ottaa käyttöön sisäiset ilmoituskanavat ja -menettelyt koskevat valtionhallintoa, alue- ja maakuntahallintoa, kuntia ja muita julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä.

Vähimmäisvaatimukset sisäiselle ilmoittamiselle ja ilmoitusten jatkotoimien menettelyille säädetään direktiivin 9 artiklassa. Hallituksen esityksessä todetaan, että sisäisissä ilmoitusmenettelyissä tulee taata ilmoittavan henkilön henkilöllisyyden luottamuksellisuus. Henkilön tai yksikön, jolla olisi toimivalta vastaanottaa sisäisiä ilmoituksia, tulee toteuttaa tarvittavat jatkotoimet huolellisesti ja ilmoittaa näistä ilmoittajalle kohtuullisessa ajassa, enintään kolmessa kuukaudessa.

Ilmoituskanavan perustamisvelvollisuuden toteuttaminen suuressa organisaatiossa on erittäin haasteellista, sillä tietosuojaan, tietoturvallisuuteen ja anonymiteettiin liittyvät ratkaisut ovat teknisesti ja tietoturvallisuuden kannalta erityisen vaativia. Käytännössä vaaditaan asiantuntemusta palvelinteknologian, pilvipalveluiden, kansainvälisen sääntelyn osalta, auditointien ja sertifiointien tuntemusta jotta palvelu voidaan aidosti toteuttaa turvallisesti. Lisäksi ilmoituskanava mahdollistaa käytännössä salassa pidettävän tiedon siirtymistä verkkoon ja sen liikkumista verkossa, jolloin perustaminen asettaa enenevässä määrin vaatimuksia toteutukselle vastuiden näkökulmasta. Järjestelmien perustamiskustannukset, ylläpitokustannukset ja resursointi ovat merkittäviä uusia kulurakenteita. Lisäksi haasteena on löytää markkinoilta tuotetta, joka mahdollistaa salassapidon koko tiedon elinkaaren ajan. Esimerkiksi SaaS-palvelujen osalta on haastavaa selvittää, onko ylipäänsä tarjolla sellaista ratkaisua, jossa salassa pidettäviä tietoja voi käsitellä.

Suuressa organisaatiossa haasteena tulee olemaan myös sen varmistaminen, että kaikilla kaupunkiin työ- ja virkasuhteessa olevilla on pääsy kanavaan (linkki kanavaan tulee oletettavasti sijaitsemaan intrassa), sillä osalla henkilöstöstä ei esimerkiksi ole omaa tietokonetta käytössä. Pitäisikö sähköisen kanavan rinnalla kuitenkin olla aina käytössä myös suullinen kanava, vaikka 11 §:ssä sanotaan, että suullinen ja kirjallinen kanava voivat olla toisilleen vaihtoehtoisia, jotta varmistetaan kaikkien työ- ja virkasuhteessa olevien pääsy kanavaan ottaen huomioon esimerkiksi esteettömyys ja saavutettavuus sekä se, että kaikilla ei ole omaa konetta?

Lain 11 §:n mukaan ”Ilmoittamisen sisäisen ilmoituskanavan kautta on oltava luottamuksellista. Tieto ilmoittajan, ilmoituksen kohteen ja muiden ilmoituksessa mainittujen henkilöiden henkilöllisyydestä ja muut henkilötiedot on salattava.”

Helsingin kaupunki katsoo, että käsite ”luottamuksellinen” on käytännön tulkinnan kannalta epäselvä. Tarkoitetaanko sillä, että tieto on salassa pidettävää vai tarkemmin suojaustasoa III (ST III) vai jotakin muuta? Käsitettä tulee täsmentää.

Lain 12 §:n mukaan ”Ilmoituksen jatkotoimista vastaavan henkilön tai tahon on toimitettava ilmoittajalle vastaanottoilmoitus viimeistään seitsemän päivän kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta ja ryhdyttävä tarpeellisiin jatkotoimiin. Ilmoittajalle on kerrottava viimeistään

kolmen kuukauden kuluessa ilmoituksen vastaanottoilmoituksen toimittamisesta, mitä toimenpiteitä ilmoituksen perusteella toteutetaan. Jos vastaanottoilmoitusta ei ole lähetetty ilmoittajalle, toimenpiteistä on kerrottava kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun ilmoituksen vastaanottoilmoitusta koskeva seitsemän päivän määräaika on päättynyt.”

Mainitun lainkohdan perusteella tulisi ottaa käyttöön sellainen kanava, jossa on mahdollista kommunikoida ilmoittajan kanssa. Koskeeko tämä myös anonyymia ilmoittamista (on olemassa sellaisia ilmoituskanavia, joissa myös anonyymin ilmoittajan kanssa voi kommunikoida), sillä 7 §:n mukaan ”Yksityisen ja julkisen sektorin oikeushenkilöt voivat ottaa vastaan nimettömiä ilmoituksia sisäiseen ilmoituskanavaan ja toteuttaa jatkotoimia niiden perusteella.”? Sivulla 104 tosin mainitaan, että ”Jos organisaatio on sallinut anonyymin ilmoittamisen, se voi valita, millaiset jatkotoimet anonyymin ilmoittamisen perusteella toteutetaan.” Tämän voisi tulkita niin, että anonyymin ilmoittajan kanssa ei edellytetä 12 §:n mukaista kommunikointia. Tämä asia tulisi selventää.

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

Jäsenvaltioiden tulee ottaa käyttöön ulkoiset ilmoituskanavat sekä toteuttaa ilmoitusten perusteella jatkotoimia. Käsillä olevan hallituksen esityksen mukaan keskitettynä ulkoisena ilmoituskanavana ja toimivaltaisena viranomaisena toimii valtioneuvoston oikeuskansleri. Keskitetty ulkoinen ilmoituskanava ottaa vastaan keskitetysti kaikki viranomaisten ulkoisiin ilmoituskanaviin tarkoitetut ilmoitukset ja siirtää ilmoitukset ulkoisina ilmoituskanavina toimiville toimivaltaisille viranomaisille, jotka vastaavat 2 §:ssä tarkoitetun soveltamisalan lainsäädännön valvonnasta.

Ilmoitusten tehokkaan vaatimuksen edellytys tarkoittaa, että ilmoituskanavan tulee olla selkeä, toimiva, kaikkien ulottuvilla. Kun keskitetty ulkoinen ilmoituskanava on mainitulla tavalla järjestetty, se varmistaa ilmoittajille yhdenvertaisen aseman ja sen ettei oikeusturva näiltä osin vaarannu. Ilmoitusten ohjattavuus järjestelmästä toiseen, sisäisestä kanavasta keskitettyyn ulkoiseen kanavaan on vielä auki. Teknisestä ratkaisusta ja sen vaatimuksista olisi hyvä tiedottaa ajoissa, jotta järjestelmiin onnistutaan rakentamaan riittävä automaatio ja ominaisuudet osataan ottaa huomioon järjestelmän vaatimusmäärittelyssä ennen hankintaa.

Ohjataanko keskitettyyn ulkoiseen kanavaan tulleet ilmoitukset myös suoraan sille organisaatiolle, jota asia koskee (esim. kunnalle) käsiteltäväksi sen lisäksi, että se lähetetään edelleen sille ulkoisena ilmoituskanavana toimivalle lainvalvontaviranomaiselle, jonka toimialaan asian käsitteleminen kuuluu? Vai ohjaako kyseinen lainvalvontaviranomainen sen eteenpäin kunnalle? Tämän asian voisi selventää.

Hallintolain 21 §:n mukaan viranomaisella on velvollisuus siirtää sille erehdyksessä toimitettu asiakirja toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi. Ilmoittajansuojelulain 7 §:n mukaan nimettömiä ilmoituksia ei oteta vastaan ulkoisessa ilmoituskanavassa eikä niiden perusteella tehdä jatkotoimia. Jos sisäiseen kanavaan tulee nimetön ilmoitus, eikö niitä voi ohjata ulkoiseen kanavaan esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jos asia koskee jotakin muuta organisaatiota? Myös tämä tulee esityksessä selventää.

3 luku Sisäisiin ja ulkoisiin ilmoituksiin sovellettavat säännökset

-

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

Lain 18 §:n mukaan ” Jos ilmoitettu rikkomus on selkeästi vähäinen eikä edellytä jatkotoimia, toimivaltainen viranomainen voi lopettaa ilmoituksen käsittelyn. Toimivaltaisen viranomaisen tulee tehdä asiassa päätös perusteluineen ja ilmoittaa siitä ilmoittajalle.”

Ehdotetussa pykälässä ei ole todettu, koskeeko päätöksentekovelvollisuus myös nimetöntä ilmoittamista. Pykälässä ei ole myöskään todettu, onko kyse valituskelpoisesta päätöksestä eikä muutoksenhakuprosessista ole mainintaa.

4 luku Tietojen julkistaminen

Hallituksen esityksessä lain 19 § noudattaa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 31 § ja 11 § lähtökohtia. Käytännössä henkilöllisyys on salassa pidettävää ja henkilöllisyyden ilmaisemisesta toiselle viranomaiselle on ilmoitettava. Olisiko asiassa syytä arvioida, että julkisuuslakiin nimenomaisesti kirjataan, että ilmoitukset ovat salassa pidettäviä?

Koska hallituksen esityksen salassapitovelvollisuutta koskeva kohta noudattaa voimassa olevan lainsäädännön linjaa, toteutuksen haasteellisuus tulee ainoastaan vastaan 2 momentin tarkoittamassa kohdassa, jossa asian edessä poliisille tai tuomioistuimen käsittelyyn, ilmoittajalle on ilmoitettava hänen henkilöllisyytensä ilmaisemisesta poliisiviranomaiselle. Käytännössä poliisi on yhteyksissä henkilöihin, jotka tulevat osallisiksi rikostutkintaan, ts. esitutkintalain 4 luvun 9 § nojalla poliisilla on ilmoittamisvelvollisuus, jos henkilöön kohdistetaan esitutkintatoimenpiteitä. Tässä mielessä pykälä on ainakin osittain päällekkäinen esitutkintaan liittyvän ilmoitusvelvollisuuden kanssa ja siten kuormittaa turhaan kunnan viranomaista. Olisi toivottavaa, että tämän kaltaisia päällekkäisyyksiä ei olisi.

5 luku Suojelutoimenpiteet

-

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

Lakiesityksessä työnantaja tai vastaava ei saa kohdistaa ilmoittajaan tai muuhun henkilöön vastatoimia tämän lain mukaan tehdyn ilmoituksen vuoksi. Kiellettyä on myös estää tai yrittää estää ilmoittajaa ilmoittamasta rikkomista koskevaa tietoa.

Työnantajan tai tämän edustajan menettelyä on pidettävä kiellettyinä vastatoimena, jos työ- tai virkasuhteessa olevan henkilön työ- tai virkasuhteen ehtoja heikennetään, palvelussuhde päätetään, hänet lomautetaan, häntä muutoin kohdellaan epäedullisesti tai häneen kohdistetaan muita kielteisiä seurauksia sen vuoksi, että hän on ilmoittanut tässä laissa säädetyn mukaisesti rikkomisesta tai sen epäilyistä taikka osallistunut ilmoittamansa rikkomista koskevan asian selvittämiseen.

Suojelun taso on esityksessä vahva. Sitä täydentää vielä vastuuvapaus sekä todistustaakkanormi jossa vastapuolen on osoitettava, ettei vastatoimien kieltoa ole rikottu. Säännös ei sovellu rikosasian käsittelyssä.

On todennäköistä, että vastuuvapautta koskevassa kohdassa myöhemmin tulee ilmenemään tulkintaongelmia ja säännöksen laajuus on lain noudattamisen kannalta ongelmallista. Yleislain tasolla siis säädetään, että ilmoittajan ei katsota rikkovan lakiin tai sopimukseen perustuvaa rajoittavaa velvoitetta, jos hänellä on ollut perusteltu syy uskoa, että tietojen julkistaminen on välttämätöntä rikoksen paljastamiseksi. Lähtökohtaisesti tämän tyyppinen ilmaiseminen pitäisi olla mahdollista vain esitutkintaviranomaiselle. Lain kohtahan tällaisenaan tarkoittaa, että ammatti- tai

liiketoimintasalaisuuksia tai sopimuksessa salaiseksi sovittuja tietoja voi luovuttaa missä tahansa sisäisessä kanavassa, riittäen että ilmoittajan subjektiivinen käsitys on, että tietojen julkistaminen oli välttämätöntä. Kriteerin tulisi perustua lakiin – ts. noudattaen salassapitoa koskevaa yleistä kansallista sääntelyä sisäisissä kanavissa ja vain esitutkintaviranomaisille salassapidon ja sopimusten estämättä.

Lisäksi on huomattava, että ilmoittajan kannalta soveltamisala on osittain vaikeaselkoinen ja monimutkainen. Lisäksi ilmoittajan suojele aiheuttaa jonkinlaisen riskin mahdollisesti ilmoituksen kohteelle. Hänen voi kohdistua kielteisiä seurauksia ilmoituksen perusteella ja hänen työsuhdettaan johdetaan mahdollisesti tarkastelemaan ja tekemään sitä koskevaa selvitystyötä, päätöksentekoa ja nämä menettelyt seuraavat myös todennäköisesti aiheettomissa ilmoituksissa, kunnes asia on selvitetty. Erityisesti jos kysymyksessä on rikokseen perustuva ilmianto ja sen selvittely, joka sittemmin osoittautuu virheeksi tai aiheettomaksi, riski on todellinen.

6 luku Seuraamukset

Lähtökohtaisesti vahingonkorvaus tulee nähdä ensisijaisena korvaamisen keinona, sillä laki kattaa sekä hyvityksen henkilö- että esinevahingosta ja tietyn edellytyksin kärsimyksestä, erittäin painavin syin myös taloudellisesta vahingosta joka ei ole yhteydessä henkilö-, tai esinevahinkoon. Vahingonkorvauslaki on kattava ja käytäntö sen soveltamisessa on vakiintunut. Vahingonkorvauslain nojalla voidaan riittävästi korvata vastatoimesta aiheutunutta vahinkoa.

Mikäli katsotaan, että hyvitysseuraamuksesta kuitenkin säädetään hallituksen esityksen mukaan, hyvitysseuraamuksen tulisi suojata myös ilmoituksen kohdetta, ts. ilmoituksen kohteella tulee olla oikeus hyvityksen, mikäli tästä on ilmoitettu tai julkistettu tahallaan vääriä tietoja. On mahdollista, että kilpailutusten yhteydessä ilmoitusmenettelyä saatetaan käyttää väärin, jolloin ilmoituksen kohteella tulee vähintään olla ilmoittajaa vastaavat oikeusturvakeinot käytössä ja siten mahdollisuus vastaavanlaiseen hyvitykseen.

Lisäksi hyvitystä koskeva kohta, jossa todetaan ”Hyvitystä määrättäessä on otettava huomioon mahdollinen samasta teosta muun lain nojalla henkilöön kohdistuvan loukkauksen vuoksi tuomittu tai maksettavaksi määrätty korvaus.” on hyvin tulkinnanvarainen ja haastava, sillä sen johdosta joudutaan uudelleen arvioimaan jo tuomitun korvauksen suuruutta todennäköisesti samassa asiassa. Tämä ei ole tarkoituksenmukaista, varsinkaan lainvoimaisten tuomioiden osalta. Kirjauksen tulisi mahdollisesti kuulua, että ”Mikäli samasta teosta on korvattu henkilöön kohdistuvan loukkauksen vuoksi muun lain nojalla, hyvitystä ei voi enää vaatia.”

2. Esitysluonnoksen vaikutusten arviointi/yleiset kommentit

-

2.1 Millaisia vaikutuksia esitetyllä lailla ennakoitte olevan toimintanne?

Esityksellä pyritään parantamaan unionin oikeuden täytäntöönpanon tehokkuutta luomalla unionitasoiset yhdenmukaiset vähimmäisvaatimukset väärinkäytösten ilmoittajien suojelulle. Tavoitteena on ennaltaehkäistä yleiseen etuun kohdistuvia uhkia ja vakavia haittoja.

Esitetyllä lailla on sen asettamien tavoitteiden mukaisia vaikutuksia; väärinkäytösten ilmoittajien suojele tehostuu ja yleiseen etuun kohdistuvat uhat vähenevät ja vakavia haittoja pystytään jo varhaisemmassa vaiheessa estämään. Tämä todennäköisesti estää kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuudenkin toimintaa. Sinänsä vaikutukset on arvioitava positiivisiksi. Lain toteuttaminen vaatii

kuitenkin kunnilta merkittävää resursointia, järjestelmien ja prosessien luomista, tiedonhallintaa ja erityisesti dataliikenteeseen, tietosuojaan, tietoturvaan liittyvää osaamista. Tämä tarkoittaa kustannusten kasvua, vaikka tietenkin toisaalta myös vakavan talousrikollisuuden torjunnan näkökulmasta mahdollisia säästöjä.

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

Helsingin kaupunki on arvioinut sisäisen ilmoituskanavan vaikutuksia yhdessä tietosuojavaltuutetun kanssa ennakkokuulemisen muodossa. Sisäisen ja ulkoisen kanavan luominen johtaa merkittävän tietomassan kerääntymiseen. Käytännössä tietosuojan kannalta voidaan todeta, että kerätyn ja tallennetun tiedon käsittelyperusteeksi esitetyt tietosuojaan liittyvät lainkohdat (tietosuoja-asetuksen 6.1. e -alakohta ja 6.1. f -kohta) eivät ole riittävät henkilötietojen käsittelyn tarpeellisuuden ja oikeellisuuden arvioinnin näkökulmasta. Tämä käsitetään laillisuusriskiksi. Kansallisena säädöksenä voitaneen tukeutua kuntalain 39 §:ään, jonka mukaan kunta on velvoitettu huolehtimaan sisäisestä valvonnasta ja riskien hallinnasta. On kuitenkin niin, että kun laki velvoittaa perustamaan sisäisen kanavan, toisen lain sisällön tarkoittaessa, ettei tiettyjen tietojen keräämiselle löydy laillisuusperustetta, kanavien perustajat ottavat riskin mahdollisesta lainvastaisuudesta. Tätä ei voida poistaa kanavia luotaessa, sillä siinä tapauksessa ilmoitukset jäisivät niin yleiselle tasolle, ettei niitä käytännössä voitaisi hyödyntää lain tavoittelemassa tarkoituksessa. Säädösperuste muuttuu ilmoittajansuojelulain voimaantullessa. Myös henkilötietojen käsittelyperuste on jatkossa tietosuoja-asetuksen 6.1. c -kohta eli lakisääteisen veloitteen noudattaminen.

Tietosuojan kannalta voidaan myös todeta, että rekisteröityjen ryhmiksi on tunnistettu ilmoittajat, ilmoituksen kohteet sekä mahdolliset kolmannet osapuolet esimerkiksi todistajat, joiden tietoja ilmoituksissa voi olla. Riskiksi on Helsingin kaupungilla nostettu eri rekisteröityjen ryhmien informoiminen oikea-aikaisesti ja muiden rekisteröidyn oikeuksien toteuttaminen ottaen huomioon, että ilmoituksen kohteet ja mahdolliset kolmannet osapuolet eivät ole tietoisia siitä, että heidän tietojensa on ilmoitettu eikä heidän suuntaansa ole välttämättä luotettavaa informointikanavaa eivätkä he välttämättä ole yksilöitävissä, minkä takia rekisteröidyn oikeuksien toteuttaminen voi olla puutteellista. Rekisteröityjen informointi, pääsy omiin henkilötietoihin ja muiden oikeuksien toteuttaminen on arvioitava tapauskohtaisesti riippuen siitä, mikä on rekisteröidyn status (ilmiantaja, ilmiannon kohde, kolmas osapuoli), missä vaiheessa tutkinta on menossa ja millaisia vaikutuksia tietojen antamisesta olisi muiden osapuolien oikeuksille ja vapauksille. Tietoja luovutettaessa on (muutamin poikkeuksin) huolehdittava siitä, että muita osapuolia ei voida tunnistaa. Ilmoituksissa olevia mahdollisia kolmansia osapuolia ei hallituksen esityksessä ole tunnistettu.

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?

Kaupunki on yllä todeten arvioinut vaikutuksia ja riskejä sisäisen kanavan tuottamisen osalta. Vaadittujen kanavien sähköisessä muodossa tuottamisessa joudutaan huomioimaan mm. luottamuksellisuuteen liittyviä riskejä, oikeusturvaan liittyvien menetysten mahdollisuuksia, käyttötarkoitussidonnaisuuksia, järjestelmään kohdistuvien väärinkäytön mahdollisuuksia, ulkopuolisia henkilöriskejä, oikeudettoman järjestelmään pääsyn riskiä, auditointien ja sertifiointien luotettavuutta, rekisteröityjen tiedollisiin ja informointiin liittyviä ongelmia. Tämän tyyppisiä vaikutuksia ei hallituksen esityksessä ole kovin hyvin tunnistettu eikä myöskään edellä mainittua yleisempää tietoturvaan ja tiedon keräämiseen liittyvää laillisuusriskiä.

Esityksen mukaan kunnat voisivat jakaa sisäiset ilmoituskanavat keskenään ja vastata sisäisten ilmoituskanavien toiminnasta yhdessä mainitun lain mukaisesti edellyttäen, että jaetut sisäiset ilmoituskanavat ovat erilliset ja riippumattomat suhteessa ulkoisiin ilmoituskanaviin. Momentilla pantaisiin täytäntöön direktiivin 8 artiklan 3 momentti, jossa todetaan, että kunnat voivat jakaa sisäiset ilmoituskanavat keskenään tai että yhteiset kunnalliset viranomaiset vastaavat niiden toiminnasta yhdessä kansallisen lainsäädännön mukaisesti edellyttäen, että jaetut sisäiset ilmoituskanavat ovat erilliset ja riippumattomat suhteessa asiaankuuluviin ulkoisiin ilmoituskanaviin. Tämän tyyppisen ratkaisumallin vaikutuksia ei ole yleisesti ottaen arvioitu.

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

Lain 21 §:n tarkemmissa perusteluissa todetaan, 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 (vrt. tiedonhallintalain 21 §, tässä laissa on mahdollisuus säätää säilytysajasta tarkemmin).” Kaupunki katsoo, että olisi tarkoituksenmukaista säätää säilytysajasta yksiselitteisemmin ja tarkemmin. On selvää, että asian käsittelyn ollessa prosessissa, ilmoitukset säilytetään, mutta asian käsittelyn päättyessä säilytysajaksi voitaisiin katsoa esimerkiksi 5 vuotta.

Eid Terttu
Helsingin kaupunki, Kaupunginkanslia