

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

Määritelmät

Lakiehdotuksen määritelmiä käsittelevä 3 § ei sisällä kaikkia WB-direktiivin (EU) 2019/1937 määritelmät sisältävässä 5 artiklassa tarkoitettuja määritelmiä, muun muassa toimivaltaisen viranomaisen määritelmä puuttuu. Direktiivissä toimivaltaisella viranomaisella tarkoitetaan mitä tahansa kansallista viranomaista, joka on nimetty ottamaan vastaan ilmoituksia III luvun mukaisesti ja antaa palautetta ilmoittavalle henkilölle ja/tai hoitamaan niille tässä direktiivissä asetetut tehtävät ja erityisesti toteuttaa jatkotoimet. Traficom kiinnittää jäljempänä lausunnossaan 2 ja 3 lukujen osalta huomioita eräisiin soveltamisalaa koskeviin epäselvyyksiin. Tästä voi aiheutua epäselvyyttä suhteessa siihen, mitä toimivaltaisella viranomaisella yleisesti tarkoitetaan verrattuna siihen, mitä sillä tarkoitetaan esitysluonnoksen puitteissa. Viranomaisvastuiden kirkastamiseksi Traficom esittää harkittavaksi, että 3 §:ään lisättäisiin toimivaltaisen viranomaisen määritelmä, ottaen kuitenkin huomioon 2, 3, 15 ja 16 §:n tältä osin muodostama kokonaisuus. Esimerkiksi ehdotetun ilmoittajansuojelulain 15 §:n mukaan keskitetty ulkoinen ilmoituskanava (= valtioneuvoston oikeuskansleri) 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. Ehdotetun 16 §:n mukaan puolestaan toimivaltaisilla viranomaisilla tulee olla ilmoitusten vastaanottamista ja käsittelyä varten riippumaton ja erillinen ulkoinen ilmoituskanava.

Direktiivin mukaan ilmoituskanava on jotain, mitä otetaan käyttöön (järjestelmä, järjestely). Ilmoittajansuojelulain 15 ja 16 §:ssä lähdetään siitä, että ulkoinen ilmoituskanava on yhtäältä viranomaisen toisaalta jotain, mitä viranomaisen pitää perustaa. Sisäinen ilmoituskanava on puolestaan sellainen, jonka viranomaisen tai yhteisö perustaa.

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

Edellytykset lain soveltamiselle ja suojan saamiselle

HE-luonnoksen 2 §:n 2 momentin mukaisesti edellytyksenä lain soveltamiselle olisi, että tehty ilmoitus koskee tekoa tai laiminlyöntiä, josta voi seurata vankeusrangaistus, sakko tai rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus tai joka voi vakavasti vaarantaa edellä tarkoitetun lainsäädännön yleisen edun mukaisten tavoitteiden toteutumisen. Tältä osin on otettava huomioon, että soveltamisalaan Liikenne- ja viestintäviraston (Traficom) käsityksen mukaan kuuluvien lakien rangaistavuuteen liittyvät säädökset ovat hyvinkin kirjavina ja yksittäiselle ilmoittajalle vaikeaselkoisia. Esimerkiksi viestintäpalvelulain 349 §:n mukaan tietyistä sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin perustuvien velvoitteiden laiminlyönneistä (205.1 §, 247 §, 275.1 §, 136–145 §) on mahdollista tuomita sakkorangaistus sähköisen viestinnän tietosuojarikkomuksesta, mutta vain tahallisuudella. Sen arviointi, koskeeko ilmoituksen kohteena olevaa toimintaa rangaistusuhka, mihin ilmeisesti tahallisuuden arviointi sisältyisi, tai vaarantaako se yleisen edun mukaisia tavoitteita, voi olla ilmoittajalle erittäin haastavaa.

Traficom pitää HE-luonnoksen 2 §:n 2 momentista johtuvaa rajausta epätarkoituksenmukaisena, sillä se johtaa epäsuhtaisten rikkomusten tulemiseen lain piiriin ilmoittajan kannalta vaikeasti tulkittavin perustein. Kuten luonnoksessa tuodaan esille, ehdotuksen soveltamisalaan kuuluvan lainsäädännön seuraamusjärjestelmät vaihtelevat. Tämä johtaa sääntelyjen tulemiseen jossain määrin sattumanvaraisin perustein luonnoksen soveltamisalaan, kun lakeja on eri aikoina säädetty erilaisin sanktioinnein. Lisäksi on huomioitava, että tekojen rangaistavuutta arvioitaessa ei riitä yksin tämän pykälän soveltamisalaan kuuluvien lakien seuraamuspykälien ymmärtäminen, vaan rangaistavuus saattaa perustua vakavampien tekojen osalta myös rikoslakiin. Jää epäselväksi, miksi tällaisella vaihtelulla pitäisi olla merkitystä ilmoittajan suojelemisen kannalta. Myös se näyttää jäävän luonnoksen perusteluissa täsmentämättä, mihin direktiivin säännökseen lakiluonnoksen 2 §:n 2 momentin mukainen soveltamisalarajaus oikeastaan perustuisi. Traficomien käsityksen mukaan ilmoittajansuojelulain 2 §:n 2 momentin muotoilulla on tavoiteltu WB-direktiivin 5 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun rikkomisen määritelmän mukaista rajausta. Direktiivissä viitataan "laittomiin tekoihin ja laiminlyönneihin", kun taas ilmoittajansuojelulain 2 §:ssä ratkaisevaa näyttäisi olevan teon tai laiminlyönnin rangaistavuus. Ilmoitusta harkitsevalle ero laittomuuden ja rangaistavuuden välillä voi olla epäselvä.

Rangaistusseuraamukseen kytketyn lakiluonnoksen 2 §:n 2 momentin ratkaisun takia ongelmakohtaksi jäisivät esimerkiksi NIS-direktiivin mukaisten digitaalisten palveluiden (pilvipalvelut, hakukonepalvelut ja verkossa toimivat markkinapaikat), sillä niiden osalta ei viestintäpalvelulain mukaan ole mahdollista määrätä sakkoa tai rangaistusluonteista hallinnollista seuraamusta digitaalisten palveluiden tarjontaa koskevien lakisääteisten velvoitteiden rikkomisesta. Sen sijaan NIS-direktiivin mukaiseen digitaaliseen infrastruktuuriin liittyvät toimijat ovat myös teleyrityksiä, jolloin viestintäpalvelulain 349 §:n mukainen rangaistusuhka on olemassa. Lakiluonnos vaikuttaisi siis kattavan NIS-direktiivin mukaisen digitaalisen infrastruktuurin aina tahallisten

rikkomusten osalta tai yleisen edun vaarantumisen perusteella, mutta NIS-direktiivin mukaiset digitaaliset palvelut vain, jos teko tai laiminlyönti voi vakavasti vaarantaa ko. lainsäädännön yleisen edun mukaisten tavoitteiden toteutumisen. Etenkin pilvipalveluiden tarjoamisen osalta voi olla mahdollista, että vakavat laiminlyönnit palveluiden tietoturvan tai tietosuojan varmistamisen suhteen voivat aiheuttaa vaaraa yleiselle edulle. Tämä edellyttäisi kuitenkin ilmoittajalta käytännössä tapauskohtaista arviointia siitä, millaiset teot ja laiminlyönnit voivat vakavasti vaarantaa kyseessä olevien toimijoiden osalta yleisen edun mukaisia tavoitteita, mikä vaikuttaa pitkälle menevältä vaatimukselta ja voi johtaa siihen, että ilmoituksia ei uskalleta tehdä.

Vastaavasti ilmoitusta harkitsevalle ei välttämättä myöskään ole selvää, mitä rangaistusluonteisella hallinnollisella seuraamuksella tarkoitetaan. Tyypillisesti epäselvyyttä saattaa olla esimerkiksi lupien peruutusten ja uhkasakkojen osalta, joiden kohteeksi joutuva saattaa kokea toimen rangaistuksena. Useissa laeissa esimerkiksi ammatin- tai elinkeinonharjoittamiseen liittyvä lupa voidaan peruuttaa määräajaksi tai jopa kokonaan toimintaa koskevien säädösten ja määräysten rikkomisen johdosta, tai voidaan asettaa uhkasakko asia saattamiseksi lainmukaiseksi. Ehdotetun ilmoittajansuojelulain 2 §:n perustelutekstissä todetaan: "Siten sellaisesta rikkomisesta ilmoittaminen, josta seuraamuksena voisi olla vain jokin muu toimenpide, kuten hallinnollinen pakkokeino (uhkasakko, teettämishukka) tai muu hallinnollinen seuraamus, eivät kuuluisi lain soveltamisalaan eikä ilmoittaja siten saisi ehdotettavan lain mukaista suojelua." Tämä on toki aivan linjassa rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittämistä käsittelevän työryhmän mietinnössä (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 52/2018) s. 24 esiin tuotujen näkemysten kanssa, joissa otetaan kantaa myös hallinnollisina seuraamuksina toteutettaviin lupien peruuttamisiin: "Esimerkiksi elinkeino- tai ympäristöluvan peruuttaminen ei ole rangaistusluonteinen seuraamus silloinkaan, kun sen perusteena olevat teot ovat johtuneet luvanhaltijan tahallisesta menettelystä tai saattaneet täyttää rikoksen tunnusmerkistön (ks. esim. KHO:2013:172, KHO:2014:96 ja KHO:2017:84). Peruuttamismenettelyssä ei arvioida yksittäisten tekojen moitittavuutta sinänsä vaan sitä, täyttääkö toiminta kyseisten tekojen jälkeenkin lupaa koskevat edellytykset ja onko toiminta muuten lainmukaista. Kyse on siten eräänlaisesta hallinnollisesta turvaamistoimesta." Yksittäinen henkilö voi kuitenkin herkästi mieltää, että luvan peruuttaminen olisi rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus ja olettaa saavansa ilmoittajan suojelua.

Traficom kiinnittäisi myös huomion siihen, että 2 §:n 2 kohdan rajauksesta näyttäisi myös seuraavan, että eräät soveltamisalaan nyt tunnistetut lait jäisivät käytännössä soveltamisalan ulkopuolelle. Esimerkiksi liikenneturvallisuuden alaan kuuluvassa liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetussa laissa, jolla täytäntöönpannaan Euroopan laajuisen tieverkon tunnelien turvallisuutta koskevista vähimmäisvaatimuksista annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/54/EY sekä tieinfrastruktuurin turvallisuuden hallinnasta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/96/EY, ei sisällä muita seuraamuksia kuin uhkasakon sekä keskeyttämis- ja teettämishukan. Vastaavasti eräiden irtolastialusten turvallisesta lastaamisesta ja lastin purkamisesta annettu laki (1206/2004), jolla on pantu täytäntöön liikenneturvallisuuden lainsäädännön alaan kuuluva irtolastialusten turvallisen lastaamisen ja lastinpurkamisen yhdenmukaistetuista edellytyksistä ja menettelyistä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/96/EY, ei sisällä kuin turvaamistoimilunonteisia hallinnollisia seuraamuksia. Myöskään kansainväliseen merenkulkijoiden koulutusta, pätevyyskirjoja ja vahdinpitoa koskevaan vuoden 1978 yleissopimukseen tehtyjen

muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja niiden soveltamisesta annettuun lakiin (413/2009) ei sisälly mitään seuraamusuhkia.

Toisaalta esitetty soveltamisalaratkaisu, jossa kansallisen ilmoitusjärjestelmän piiriin kuuluisivat kokonaisuudessaan ne säädökset, jotka sisältävät WB-direktiivin soveltamisalaan liittyvää täytäntöönpanoa, johtaa varsin laajaan soveltamisalaan. Viestintäpalvelulain soveltamisala kattaa sellaisia muita viestinnän välittäjiä ja yhteisötilaajia koskevan kansallisen sääntelyn, joka ei perustu sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin teleyrityksiä koskevaan sääntelyyn. Vaikka soveltamisalaan kuuluisi vain rangaistusuhan alainen toiminta, tulisi tarkoittaisi tämä sitä, että lakia sovellettaisiin esimerkiksi suostumuksen pyytämättä jättämiseen evästeiden käytöstä. Soveltamisala kattaisi siten suuren osan suomalaisista yrityksistä ja julkishallinnosta näiden toimintojen osalta rikkomuksen yhteiskunnallisesta merkityksestä huolimatta. Vastaavasti liikennepuolella liikenteen palveluista annetun lain (320/2017) soveltamisalaan kuuluu hyvin laajasti kansallista sääntelyä ja toimintaa, johon kohdistuvia vaikutuksia ei ole tähänastisessa valmistelussa arvioitu (esimerkiksi taksiliikenne ja kaupunkiraideliikenne).

Poikkeukset soveltamisalasta (5 §)

Direktiivin (EU) 2019/1937 3 artiklan 3 kohdan a) alakohdan mukaisesti direktiivi ei vaikuta unionin oikeuden tai kansallisen lainsäädännön soveltamiseen turvallisuusluokiteltujen tietojen suojaamisen alalla. Direktiivin johdanto-osan 25 kohdan mukaisesti direktiivillä ei myöskään saisi rajoittaa sellaisten turvallisuusluokiteltujen tietojen suojelua, joita on unionin lainsäädännön tai asianomaisten jäsenvaltioiden voimassa olevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten nojalla turvallisuussyistä suojattava luvattomalta pääsylvä. Lisäksi tämä direktiivi ei saisi vaikuttaa velvollisuuksiin, jotka perustuvat neuvoston päätökseen 2013/488/EU tai komission päätökseen (EU, Euratom) 2015/444.

Esitysluonnoksen 5 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan lakia ei sovelleta julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annetussa laissa (1531/2011), laissa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019), laissa kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista (588/2004) ja laissa turvallisuusluokitelluiksi säädettyjen tietojen suojaamiseen. Kohdassa mainitaan lakeja, joissa säädetään turvallisuusluokitelluista tiedoista, mutta ei kuitenkaan julkisuuslakia eikä sellaisia salassa pidettäviä tietoja, jotka eivät ole turvallisuusluokiteltavia.

Esitysluonnoksen 5 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa sivulla 92 todetaan, että ehdotettavan lain soveltamisalan ulkopuolelle jäisi ensinnäkin turvallisuusluokitelluiksi tai salassa pidettäviksi säädettyjen tietojen suoja ja että turvallisuusluokitelluista tiedoista säädetään ainakin laissa julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista (1531/2011), laissa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019), laissa kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista (588/2004) julkisuuslaissa säädetään salassa pidettävistä asiakirjoista.

Esitysluonnoksen 5 §:n ja sen yksityiskohtaisten perustelujen nojalla jää epäselväksi, voiko ilmoittaja saada ollenkaan suojelua, jos ilmoituksen kohteena on turvallisuusluokiteltua tietoa. Lisäksi epäselväksi jää esitysluonnoksen vaikutus koskien salassa pidettävää tietoa, joka on mainittu ehdotetun 5 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa, mutta ei ehdotetussa 5 §:ssä.

Esitysluonnoksen 5 §:ää ja sen yksityiskohtaisia perusteluja olisi tärkeä tarkentaa, jotta sekä lain soveltajalle että niille, joiden etuja lailla suojataan, olisi selvää, mitä säännöksessä luetellun lainsäädännön rajaaminen soveltamisalan ulkopuolelle käytännössä tarkoittaa.

Erityisesti: Mikä laki mielestänne puuttuu soveltamisalasta?

Lausuntopalvelu.fi:ssä on julkaistu erikseen ehdotetun ilmoittajansuojelulain 2 §:ssä tarkoitettu liite soveltamisalaan kuuluvasta lainsäädännöstä. Lakiluettelon ajantasaisuus ja yhtenäinen esitystapa on perusteltua tarkistaa hallituksen esityksen viimeistelyssä ja selventää perusteluissa, miten direktiivin liitteessä tarkoitettujen säädösten muutokset otetaan huomioon. Traficomilla on tässä vaiheessa liitteestä seuraavat erityiset huomiot.

Tuoteturvallisuuden ja vaatimustenmukaisuuden lainsäädännön ala

Traficom toteaa niin kutsutun markkinavalvonta-asetuksen osalta, että työ- ja elinkeinoministeriössä on valmisteilla HE-luonnos laiksi eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta, jonka piiriin kuuluvat viraston hallinnonalan laeista nk. huvivenelaki, laivavarustelaki ja sähköisen viestinnän palveluista annettu laki.

Liikenneturvallisuuden lainsäädännön ala

Liikenneturvallisuuden osalta on huomioitava, että kolmessa liitteessä mainitussa laissa ei ole säädetty rangaistuksista tai rangaistusluonteisista hallinnollisista seuraamuksista, mistä näyttäisi seuraavan, että niissä tarkoitettujen säännösten ilmoittamisesta ei olisi oikeutta ilmoittajansuojaan, ellei teko tai laiminlyönti vaarantaisi lainsäädännön yleisen edun mukaisten tavoitteiden toteutumisen. Nämä lait ovat siis liikennejärjestelmästä ja maanteistä annettu laki, eräiden irtolastialusten turvallisuudesta lastaamisesta ja lastin purkamisesta annettu laki sekä kansainväliseen merenkulkijoiden koulutusta, pätevyyskirjoja ja vahdinpitoa koskevaan vuoden 1978 yleissopimukseen tehtyjen muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja niiden soveltamisesta annettu laki.

Osa liikenneturvallisuuden lainsäädännön alaan kuuluvista laeista on "puhtaammin" WB-direktiivissä yksilöityjen EU-säädösten täytäntöönpanosäädöksiä, mutta monet laeista käsittelevät hyvinkin laajasti muita kuin WB-direktiivissä tarkoitettuja kysymyksiä. Hyvänä esimerkkinä on esimerkiksi

liikenteen palveluista annettu laki, jolla on pantu täytäntöön lukuisia EU-säädöksiä, joista vain osa kuuluu WB-direktiivin soveltamisalaan. Lain soveltamisalaan kuuluu koko liikennejärjestelmä (maa-, meri- ja lentoliikenne), myös sellaiset liikennejärjestelmän osat, joista ei EUsäädöksiä ole, kuten taksiliikenne ja kaupunkiraideliikenne.

Hallituksen esitysluonnoksen pohjalta ei pysty varmuudella arvioimaan, onko tarkoituksena ulottaa ilmoittajansuoja näiden lakien osalta vain WB-direktiivin kattamien EU-säädösten täytäntöönpanosuukien piiriin, vai tulevatko lait kokonaisuudessaan ilmoittajansuojan piiriin siltä osin kuin niiden vastaiset teot on säädetty rangaistaviksi tai ne vaarantavat yleisen edun mukaisten lain tavoitteiden toteutumisen, riippumatta siitä, onko kaikkien lain säännösten tavoitteet kytkettävissä liikenneturvallisuuteen. Esimerkiksi liikenteen palveluista annetun lain yhtenä tavoitteena on ollut digitalisaation ja automaation edistäminen, minkä seurauksena laki sisältää esimerkiksi huolehtia siitä, että liikkumispalvelua koskevat olennaiset ajantasaiset tiedot ovat saatavissa tietojärjestelmään luodun avoimen rajapinnan kautta koneluettavassa ja helposti muokattavassa vakiotietomuodossa vapaasti käytettäväksi.

Viraston näkemyksen mukaan yksittäisen ilmoittajan näkökulmasta ei voida pitää kohtuullisena sitä, että ilmoittajan pitäisi perehtyä WB-direktiivin liitteen säädösten kansallisten lakien täytäntöönpanotietoihin ja niiden perusteella arvioida, kuuluuko asia, josta hän harkitsee tekevänsä ilmoituksen, ilmoittajan suojan piiriin vai ei.

Ympäristönsuojelun lainsäädännön ala

Virasto toteaa, että ympäristönsuojelun lainsäädännön alaan kuuluvaksi on tunnistettu liikenneturvallisuudenkin lainsäädännön alaan kuuluva liikennejärjestelmästä ja maanteistä annettu laki, joka ei sisällä säädöksiä rangaistusluonteisista seuraamuksista, mikä tekee ilmoitusta harkitsevalle haasteelliseksi arvioida, onko hän oikeutettu suojaan vai ei.

Yksityisyyden ja henkilötietojen suoja sekä verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuutta käsittelevä lainsäädännön ala

Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin (ePrivacy-direktiivi), joka yksiselitteisesti kuuluu lain soveltamisalaan direktiivin 2 artiklan ja direktiivin liitteen nojalla, kansallisesti täytäntöönpaneva sääntely sisältyy Suomessa sähköisen viestinnän palveluista annettuun lakiin (917/2014, viestintäpalvelulaki). Viestintäpalvelulaki on aihepiiriltään laaja laki sisältäen 45 lukua ja yli 350 pykälää. Myös osa verkko- ja tietoturvajärjestelmien turvallisuutta koskevasta direktiivistä (NIS-direktiivi) on voimaansaattettu viestintäpalvelulailla. Sähköisen viestinnän luottamuksellisuutta sekä verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuutta koskevien säännösten lisäksi viestintäpalvelulaissa säädetään mm. viestintämarkkinoista, radiotaajuuksista, radiolaitteista, televisio- ja radiotoiminnasta, verkkotunnuksista, radiotaajuuksien huutokaupoista, viestintäverkkojen laatuvaatimuksista ja kriittisistä osista sekä tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisesta. Ilmoittajansuojadirektiivin täytäntöönpanon kannalta viestintäpalvelulain säännösten osalta tulisi

kiinnittää huomiota vähintäänkin radiolaitteiden tuoteturvallisuutta ja vaatimustenmukaisuutta, käyttäjien ja tilaajien oikeuksia eli ns. kuluttajansuojaa sekä numeroista riippumattomien henkilöiden välisiä viestintäpalveluita koskevaan sääntelyyn soveltamisalan osalta.

HE-luonnoksen perusteella on esimerkiksi epäselvää, onko ilmoittajien suojelun tarkoitus kattaa vain sellaisten viestintäpalvelulain säännösten rikkomista koskevat ilmoitukset, jotka kuuluvat ilmoittajansuojeludirektiivissä nimenomaisesti mainittujen ePrivacy-direktiivin ja NIS-direktiivin alaan vaiko kaikkien viestintäpalvelulain säännösten rikkomista koskevat ilmoitukset. Kuinka laajasti tässä yhteydessä siis on tulkittava ilmoittajansuojelulakiluonnoksen 2 §:n 1 momentissa olevaan käsitettä "lainsäädännön ala"? Perustelutekstistä saa tukea sekä käsitteen suppealle (vain tietyt säännökset/luvut) että sen laajalle (koko laki) tulkinnalle. Jääkö soveltamisalaa koskevan rajauksen tekeminen kunkin alan toimivaltaisen viranomaisen tehtäväksi ja tiedotettavaksi esim. osana 17.2 §:ssä tarkoitettua julkaisuvelvoitetta? Ilmoittajansuojeludirektiivin kattamilla aloilla on myös sellaisen EU-lainsäädännön, joka ei kuulu ilmoittajansuojeludirektiivin soveltamisalaan, kansallista voimaantulolainsäädäntöä, joka kuitenkin näyttäisi tulevan lakiluonnoksen soveltamisalaan kansallisena lakina luonnoksessa esitetyn soveltamisalan laajentamisen takia; luonnoksen perusteluissa tätä ei tunnisteta, vaan puhutaan vain pelkästään kansallisella perusteella säädetystä lainsäädännöstä.

Ilmoittajien oikeusturvan kannalta ja sääntelyn toimivuuden turvaamiseksi lain soveltamisalasta ei saisi olla epäselvyyttä. Soveltamisalan osalta HE-luonnosta toivotaan jatkovalmistelussa tarkennettavan. Tarkennusta toivotaan erityisesti siihen, sisältyykö lain soveltamisalaan myös muiden kuin ilmoittajansuojeludirektiivin luettelossa mainittujen direktiivien kansallista voimaantulolainsäädäntöä.

Perustelutekstin mukaan lainsäädännön selkeyden, yleisen edun ja ilmoittajan suojelun kannalta on perusteltua, että ehdotettavan lain soveltamisalaan kuuluisi myös puhtaasti kansallinen lainsäädäntö, joka liittyy direktiivin aineelliseen soveltamisalaan (s. 34). Toisaalla todetaan, että soveltamisala kattaisi siten direktiivin liitteessä mainittujen asetusten ja direktiivien sekä sellaisen kansallisen lainsäädännön rikkomiset, joilla liitteessä mainitut direktiivit on pantu kansallisesti täytäntöön (s. 82). Perustelutekstissä todetaan myös, että lisäksi soveltamisalaa ehdotetaan direktiivin kansallisen liikkumavaran nojalla laajennettavaksi suhteessa direktiivissä edellytettyyn siten, että edellä mainituilla aloilla soveltamisalaan kuuluisi myös pelkästään kansallisella perusteella säädetty lainsäädäntö (s. 82). Lakiluonnoksen teksti näyttäisi perusteluista huolimatta kuitenkin yllä todetusti kattavan myös muun EU-perusteisen lainsäädännön kansallisen täytäntöönpanolainsäädännön, kunhan se liittyy lakiluonnoksessa mainittuihin lainsäädännön aloihin vaikka eivät WB-direktiivin luetteloon sisältyisikään.? Tällä on laajakantoisia vaikutuksia, eikä sitä ole voitu huomioida aiemmissa vaikutusarviointia varten tuotetuissa tiedoissa.

Edellä mainitun NIS-direktiivin täytäntöönpano on kansallisesti toteutettu hajautetusti, joten sähköisen viestinnän palveluista annetun lain lisäksi täytäntöönpanosäädöksiä löytyy myös useista laajoista liikenteen laeista, joissa on vastaavasti WB-direktiivin liitteessä tarkoitettujen EU-säädösten täytäntöönpanon lisäksi myös muiden EU-säädösten täytäntöönpanosäädöksiä sekä puhtaasti

kansallisia säädöksiä. Näistä laeista on aiemmin mainitussa säädöskartoituksessa nostettu esille alusliikennepalvelulaki (623/2005), ilmailulaki (864/2014), laki eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta (485/2004), liikenteen palveluista annettu laki sekä raideliikennelaki (1302/2018).

2 luku Ilmoittajan suojelun yleiset edellytykset ja ilmoittaminen

Yleistä 2 luvusta

Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom) esittää, että lakiehdotusta tarkennetaan ilmoittajan tiedonsaantioikeuden osalta. Lakiesityksen mukaan ilmoittajalle on kerrottava määräajassa ilmoituksen perusteella tehdyistä toimenpiteistä. Tässä yhteydessä on hyvä huomioida, ettei ilmoittajalla ole välttämättä kaikissa tilanteissa voine olla oikeutta saada tietoja käsittelyvaiheista, joihin liittyy salassa pidettäviä tietoja. Lakiesityksessä olisi hyvä käsitellä tarkemmin sitä, missä laajuudessa ilmoittajalla on oikeus saada tietoja ilmoituksen perusteella tehdyistä toimenpiteistä ja mitkä ovat mahdolliset vähimmäistiedot silloin, kun ilmoituksen kohteeseen liittyy salassa pidettäviä tietoja. Ilmoituksen tekemisen ei ilmeisesti katsota tässä yhteydessä muodostavan ilmoittajalle erityistä tiedonsaantioikeutta salassa pidettäviin tietoihin.

Esityksen 2 lukuun sisältyvissä 15 ja 16 §:ssä viitataan ulkoisina ilmoituskanavina toimiviin toimivaltaisiiin viranomaisiin. 15 §:n mukaan keskitettynä ulkoisena ilmoituskanavana ja toimivaltaisena viranomaisena toimii valtioneuvoston oikeuskansleri. Lisäksi ulkoisina ilmoituskanavina toimivat toimivaltaiset viranomaiset, jotka vastaavat 2 §:ssä tarkoitetun soveltamisalan lainsäädännön valvonnasta. HE:ssä on sivulta 153 alkaen liite, joka viittaa 16 §:n kansallisiin valvontaviranomaisiin ja luettelee viranomaisia lainsäädäntöaloittain. Epäselväksi jää, miksi liitteen otsikossa viittaus tehdään 16 §:ään eikä 15 §:ään, jossa viranomaisista varsinaisesti säädetään. Liitteen rooli jää muutoinkin epäselväksi, koska kummassakaan näistä pykälistä (15 tai 16 §) ei mainita mitään liitteitä. Pykälien muotoilua voisi lisäksi kohentaa. Ei voida pitää selkeänä sitä, että 15 §:n mukaan viranomaisen toimii ulkoisena ilmoituskanavana ja 16 §:n mukaan viranomaisen on perustettava ulkoinen ilmoituskanava.

Edellä mainitun liitteen 10 kohdan Yksityisyyden ja henkilötietojen suoja sekä verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuus) valvontaviranomaisiksi on nimetty "LVM/Liikenne- ja viestintävirasto" ja tietosuojavaltuutettu. Sen lisäksi, mitä edellä soveltamisalaa koskevissa kommentteissamme on todettu, verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuutta koskeva NIS-direktiivi saatettiin Suomessa voimaan lisäämällä tarpeelliset säännökset 11 sektorikohtaiseen lakiin (HE 192/2017): viestintäpalvelulaki, ilmailulaki, rautatielaki, alusliikennepalvelulaki, eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta, liikenteen palveluista annettu laki, sähkömarkkinalaki, maakaasumarkkinalaki, sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annettu laki, vesihuoltolaki sekä finanssivalvonnasta annettu laki. Näistä laeista osa kuuluu liikenne- ja viestintäviraston hallinnonalaan, osa muille hallinnonaloille. Näiden säännösten noudattamista valvovat Liikenne- ja viestintäviraston lisäksi Energiavirasto, Finanssivalvonta, Valvira sekä ELY-keskukset omalla toimialallaan. Myös nämä viranomaiset tulisi mainita liitteen kohdassa 10. Lisäksi

lainsäädännön vaikutuksia voisi olla tarve arvioida myös näiden viranomaisten ja toimialojen kannalta. Lisäksi olisi hyvä tarkentaa, onko kyseinen liite tarkoitettu tulemaan ilmoittajansuojelulain liitteeksi.

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

Liikenne- ja viestintäviraston (Traficom) käsityksen mukaan ensinnäkin hallituksen esityksessä ja sen vaikutusarvoissa olisi huomioitava valtionhallinnon yhteistä ns. sisäistä ilmoituskanavaa valmistelleen työryhmän 7.7.2021 julkaistu loppuraportti (Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:39).

Lisäksi olisi syytä arvioida, olisiko sisäisen ilmoituskanavan tietoturvaluusvaatimuksista säädettävä tarkemmin lailla. Sisäistä ilmoituskanavaa koskevia vaatimuksia käsittelevässä lakiluonnoksen 11 §:ssä ei ole kanavan tietoturvuvaatimuksia. Tietosuoja-asetuksen mukaisena rekisterinpitäjänä toimivalla työnantajalla on suoraan tietosuoja-asetuksen 5(1)(e), 25 ja 32 artiklojen perusteella velvollisuus huolehtia henkilötietojen käsittelyn tietoturvasta. Ottaen huomioon, että ehdotetussa 16 §:ssä ulkoisen ilmoituskanavan osalta edellytetään, että voidaan varmistaa tietojen täydellisyys, eheys ja luottamuksellisuus ja koska sisäiselläkin ilmoittajansuojelujärjestelmällä on kuitenkin mahdollisesti suuri merkitys kansallisen yleisen edun kannalta, voisi olla johdonmukaista ja perusteltua nimenomaisesti säätää myös sisäisten ilmoituskanavien osalta ilmoituskanavien tietoturvaluusua koskevista vähimmäisvaatimuksista.

Lisää sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuuteen liittyviä haasteita on kuvattu 3 luvun kommenttien kohdalla.

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

HE-luonnoksen perusteella jää epäselväksi, mikä on keskitetyn ulkoisen ilmoituskanavan ja ulkoisina ilmoituskanavina toimivien toimivaltaisten viranomaisten ilmoituskanavien suhde. Lakiluonnoksen 15 §:n mukaan keskitetty ulkoinen ilmoituskanava ottaa vastaan keskitetysti kaikki viranomaisten ulkoisiin ilmoituskanaviin tarkoitetut ilmoitukset ja siirtää ne ulkoisina ilmoituskanavina toimiville toimivaltaisille viranomaisille. Toisaalta 16 §:ssä säädetään toimivaltaisten viranomaisten velvollisuudesta perustaa ulkoinen ja erillinen ilmoituskanava, johon ilmoituksia voi tehdä kirjallisesti tai suullisesti. Tulkintamme mukaan ulkoisia ilmoituskanavia olisi siis paitsi keskitetty oikeuskanslerin viraston tehtäväksi suunniteltu ilmoituskanava myös jokaisen toimialan toimivaltaisen viranomaisen oma ulkoinen ilmoituskanava. On kyseenalaista, onko päällekkäisten ulkoisten ilmoituskanavien perustaminen ja ylläpito tarpeellista ja tarkoituksenmukaista. Direktiivi ei näytä edellyttävän keskitettyä ulkoista ilmoituskanavaa.

Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom) on vastannut marraskuussa 2020 Valtorin toteuttamaan alustavaan kartoitukseen kiinnostuksestaan yhteiseen valtionhallinnon ratkaisuun ja ilmaissut silloin kiinnostuksensa yhteiseen ratkaisuun. Traficom on vastaavasti vastannut Valtiokonttorin huhtikuussa 2021 järjestämään kyselyyn, jonka mukaan valtiovarainministeriö oli asettanut työryhmän valmistelemaan ilmoituskanavapalvelua, jotta se on teknisesti käytettävissä valtionhallinnon organisaatioissa. Valtiokonttori on nimetty vastaamaan yhteisen ilmoituskanavan valmistelusta, hankinnasta ja tarjoamisesta valtionhallinnon käyttöön määräaikaan mennessä. Näiden kyselyjen pohjalta Traficom jäi siihen käsitykseen, että tarjolle on tulossa yhteinen ilmoitusjärjestelmä, eikä uusia omia ulkoisia ilmoituskanavia ole tarvetta luoda. Näin ollen hallituksen esitysluonnoksen vaatimus oman ulkoisen ilmoituskanavan luomisesta valtionhallinnon keskitetyn ilmoituskanavan lisäksi tuli yllätyksenä, ulkoisen ilmoituskanavan perustamistoimiin ei ollut vielä ryhdytty ja nyt se joudutaan toteuttamaan kiireellä.

Tilanteen tekee vielä epäselvemmäksi, että sisäisen ilmoituskanavan perustamista koskevassa edellä mainitussa väärinkäyttöä koskevan ilmoituskanavan valmistelemisesta valtionhallinnon käyttöön selvittäneen työryhmän loppuraportissa (Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:39) työryhmä katsoo, että kilpailutukseen kannattaa sisällyttää vähintään optiona ainakin ns. keskitetyn ulkoisen ilmoituskanavan hankinta.

Yksityisyyden suoja ja verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuus

Ilmoittajansuojelulain liitteessä kuvataan toimivaltaiset viranomaiset eri lainsäädäntöaloilla. Tämä liite ja perustelujen nykytilan kuvaus on puutteellinen yksityisyyden ja henkilötietojen suojan sekä verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuuden osalta.

HE-luonnoksen sivulle 23 (lainsäädännön nykytilan kuvaus) olisi täydennettävä, että Liikenne- ja viestintäviraston (Traficom) toimivaltaan kuuluu valvoa sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin (henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta sähköisen viestinnän alalla annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/58/EY) kansallista soveltamista. Direktiivi on kansallisesti pantu täytäntöön sähköisen viestinnän palveluista annetulla lailla (917/2014). Sähköisen viestinnän palveluista annetulla lailla on myös implementoitu osa sääntelystä koskien nk. NIS-direktiiviä (toimenpiteistä yhteisen korkeatasoisen verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuuden varmistamiseksi koko unionissa annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/1148). Osa direktiivistä on puolestaan pantu täytäntöön useammilla liikenteen alan kansallisilla laeilla, jotka on kuvattu edellä 2 §:n soveltamisalaa koskevassa kommentissa.

Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 275 §:n nojalla teleyrityksillä ja digitaalisten palveluiden tarjoajilla, eli verkossa toimivan markkinapaikan, hakukonepalvelun ja pilvipalvelun tarjoajilla, on velvollisuus ilmoittaa Traficomille niiden toimintaan ja tietoturvaan kohdistuvista merkittävistä häiriötilanteista. Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 315 §:n 1 ja 2 momenttien nojalla Traficomilla on oikeus saada tehtäviensä suorittamiseksi tarpeelliset tiedot

niitä, joiden oikeuksista ja velvollisuuksista tässä laissa säädetään, ja tiedot on luovutettava Traficomille salassapitosäännöksistä tai muista tietojen luovuttamista koskevista rajoituksista huolimatta. Vastaavat säädökset löytyvät liikennettä koskevista NIS-direktiivin täytäntöönpanosäädöksistä. Liikenteen lait on listattu edellä 2 §:n soveltamisalaa koskevassa kommentissa. Tarkemmat pykäläviittaukset on toimitettu vastauksena aiemmin tuotettuun säädöskartoitukseen.

Vaikka edellä mainituilla liikenteen ja viestinnän toimijoilla on ollut velvollisuus ilmoittaa tietyistä niiden toimintaan vaikuttavista häiriötilanteista Traficomille, on mahdollista, että kaikista häiriöistä ei silti asianmukaisesti ilmoiteta tai että yritysten omissa riskienhallintaprosesseissa tai tietoturvakäytännöissä on sellaisia puutteita, jotka tulisi saattaa Traficomien tietoon osana lakien noudattamisen valvontaa. Ilmoittajansuojeludirektiivin kansallinen toimeenpano voi näin ollen jossain määrin lisätä Traficomille tulevien ilmoitusten määrää. Teleyritysten ja digitaalisten palveluiden tarjoajien sisäisen ilmoitusmenettelyn järjestämisellä voidaan myös osaltaan tukea yritysten tarjoamien palveluiden toimintavarmuutta ja tietoturvaa ja sen myötä yhteiskunnan kannalta keskeisten palveluiden jatkuvuutta.

HE-luonnosta tulisi laajemminkin täydentää siltä osin kuin kyse on NIS-direktiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/1148) mukaisten toimialojen valvonnasta. Käytännössä NIS-direktiivin mukaisten valvovien viranomaisten tulisi ottaa vastaan ja käsitellä keskitetyn ulkoisen ilmoituskanavan eli luonnoksen mukaan valtioneuvoston oikeuskanslerin kautta tulevat ilmoitukset. NIS- direktiivin soveltamisalaan kuuluvat toimialat ovat energia, liikenne, finanssiala, terveydenhuolto, juomavesi, digitaalinen infrastruktuuri ja digitaaliset palvelut. Valvovia viranomaisia ovat Energiavirasto, Liikenne- ja viestintävirasto, Finanssivalvonta, Valvira ja ELY-keskukset. Kansallisesti ilmoittajansuojelulakia sovellettaisiin niihin edellä mainittujen toimialojen toimijoihin, jotka on kansallisesti nimetty keskeisiksi palveluntarjoajiksi lukuun ottamatta digitaalisten palveluiden tarjoajia, joihin sovelletaan eri soveltamiskynnyksarvoa.

3 luku Sisäisiin ja ulkoihin ilmoituksiin sovellettavat säännökset

Sisäistä ilmoituskanavaa käyttävät voivat olla ilmoituskanavaa ylläpitävän organisaation työntekijöitä. Näiden työntekijöiden suojaksi olisi säädettävä, ettei sisäisessä kanavassa ilmoittajan henkilötietojen käsittely saa missään tilanteessa johtaa siihen, että työntekijän tässä tarkoituksessa saatuja henkilötietoja käsitellään osana muita henkilöstörekisterin tietoja tai ilmoituksen tiedot voisivat joutua osaksi henkilön henkilöstöhallinnon tietoja. Lakiesityksen sivulla 50 todetaan seuraavasti: "Väärin tietojen tahallisesta ilmoittamisesta tai julkistamisesta voi työntekijälle olla seuraamuksena varoitus tai työsopimuksen irtisanominen tai purkaminen työsopimuslaissa säädetyin perustein. Työnantajaa tietoisesti vahingoittamaan pyrkivä, mahdollisesti perätön ilmoitus voi vahingoittaa työsuhteessa edellytettävää luottamusta siinä määrin, ettei edellytyksiä työsuhteen jatkamiselle enää ole. Työsopimuksen päättämisedellytyksiä koskeva harkinta on kuitenkin kokonaisarviointia, jossa on edellä kerrotuin tavoin kokonaisuudessaan otettava huomioon työnantajan ja työntekijän olosuhteet sekä ilmoitusmenettelyyn liittyvät erityispiirteet." Lakiesityksestä ei selkeästi ilmene, milloin ilmoittajan henkilötietojen käsittely olisikin perusteltua

edellä todetussa tarkoituksessa, kun lähtökohtana on kuitenkin se, että ilmoittajan henkilötietojen pitäisi pysyä salassa ilmoituskanavassa, niitä käsiteltäisiin vain ilmoitusten käsittelemiseksi ja ne olisivat vain rajattujen ihmisten käsittelemiä henkilötietoja.

Ilmoittajansuojelulain suhde tietosuojalainsäädäntöön – näkemyksiä sisäisen ilmoituskanavan järjestämisen näkökulmasta rekisterinpitäjänä

HE-luonnoksen suhde tietosuojasäätelyyn vaikuttaa jossain määrin jäsentymättömältä. Erityisesti jää epäselväksi ilmoittajansuojelulakiluonnoksen suhde yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain (759/2004) säätelyyn, vaikka kyseisen lain onkin todettu olevan esityksen kannalta merkityksellinen. Hallituksen esityksessä tulisi huomioida lausunnoilla oleva työelämän tietosuojalain 4 §:n muutos, joka on merkityksellinen työnantajan ilmoittajansuojelukanavissaan toteuttaman työntekijöiden henkilötietojen käsittelyn kannalta. Kyseisellä muutoksella työelämän tietosuojalain 4 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että työntekijän suostumusta hänen henkilötietojensa keräämiselle muualta kuin häneltä itseltään ei tarvita silloin, kun työnantaja kerää työntekijöiden henkilötietoja työsuhteen aikana työnantajalle laissa säädettyjen oikeuksien tai velvollisuuksien toteuttamista varten taikka kun henkilötietojen käsittelystä laissa erikseen säädetään.

Lakiluonnoksessa ei säädetä yksiselitteisesti ilmoituskanavissa käsiteltävien henkilötietojen säilytysajoista. Lakiluonnoksen 21 §:n 1 momentin mukaan "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". Liikenne- ja viestintäviraston (Traficom) käsityksen mukaan ilmoitusten säilytysajan arvioiminen edellä mainitulla tavalla välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden perusteella on sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisille haastavaa. Ilmoitusten säilytysaikojen arvioiminen näyttäisi edellyttävän käytännössä sekä ilmoittajansuojelulain vaatimusten että soveltuvan EU- ja kansallisen oikeuden vaatimusten tapauskohtaista arviointia ilmoituksen luonteen perusteella. Esitämme harkittavaksi, tulisiko ilmoitusten säilyttämiselle säätää nimenomainen säilytysaika tai ainakin enimmäisaika.

Traficom pohtii myös ilmoittajansuojelulain suhdetta viestintäpalvelulain säätelyyn ja erityisesti sitä, toimisiko työnantaja ilmoituskanavaa ylläpitäessään ilmoituskanavan osalta mahdollisesti viestintäpalvelulaissa (3 § 36 k.) tarkoitettuna viestinnän välittäjänä. Alustavan näkemyksen mukaan Traficom ei tässä tapauksessa kuitenkaan olisi viestinnän välittäjä sivullisena, vaan oikeushenkilön voitaisiin katsoa toimivan viestinnän osapuolen roolissa myös toteuttaessaan sisäisen ilmoituskanavan. Voidaan katsoa, että ilmoitus on viime kädessä tarkoitettu oikeushenkilön huomioitavaksi ja osoitetaan oikeushenkilölle, sen tarjoamaan ilmoituskanavaan, eikä sille luonnolliselle henkilölle, jonka oikeushenkilö kulloinkin harkintansa mukaan ja lainsäädännön puitteissa nimeää vastuutahoksi käsittelemään ilmoituksia. Tilanteen voidaan katsoa rinnastuvan oikeudellisesti yrityksen yhteyskäyttöiseen sähköpostiosoitteeseen tai asiakaspalvelunumeroon tehtävään yhteydenottoon tai viranomaiselle tehtäviin ilmoituksiin. Näin siitä huolimatta, että ilmoitukselle on nimettävä tietty puolueeton ja riippumaton vastuuhenkilö, yksikkö tai palveluntarjoaja (luonnoksen 9.2 §), ja vaikka ilmoittamisen olisi oltava luottamuksellista

(luonnoksen 11.1 §). Tämä ei olennaisesti eroa siitä, että muutoinkin on rajattava esimerkiksi salassa pidettävän tiedon tai henkilötietojen käsittely vain niihin henkilöihin, jotka tarvitsevat tietoa työssään.

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

Yleiset huomiot tietosuojan huomioimisesta esitysluonnoksessa:

Tietosuoja koskeva vaikutustenarviointi

Tietosuoja-valtuutetun toimisto on tietosuoja-asetuksen 35 artiklan 4 kohdan mukaisesti katsonut, että ilmiäntojärjestelmien käyttöön liittyvä henkilötietojen käsittely on yksi käsittelytoimien tyypeistä, joiden yhteydessä rekisterinpitäjän on tehtävä tietosuoja koskeva vaikutustenarviointi. Ilmiäntojärjestelmien yhteydessä tapahtuva henkilötietojen käsittely on jo lähtökohdiltaan toimintaa, josta todennäköisesti seuraa korkea riski rekisteröidyn oikeuksille ja vapauksille.

Tietosuoja-vaikutusten huomioiminen säädösvalmistelussa on hyvin tärkeää ilmiäntojärjestelmään liittyvien käsittelytoimien riskitason vuoksi. Traficom kiinnittää huomiota lisäksi siihen, että sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus koskee hyvin laajaa yksityisen ja julkisen sektorin oikeushenkilöiden joukkoa. Kyseiset toimijat ovat keskenään hyvin eri kokoisia, eri tasoisesti resursoituja ja valmiustasoiltaan eroavia. Ehdotettua lakia soveltavien työkuormaa vähennettäisiin ja rekisteröityjen oikeusturvasta huolehdittaisiin tehokkaammin, jos lainsäädäntövaiheessa tehtäisiin myös henkilötietojen käsittelyn osalta kattava ja tarkka vaikutustenarviointi, jossa huomioidaan tiedon käsittelyn koko elinkaari. Esitysluonnoksessa tietosuoja-vaikutuksia on kuitenkin käsitelty melko suppeasti.

Käsiteltävien henkilötietojen luonne

Esitysluonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa ei ole käsitelty ilmoituskanavissa käsiteltävien henkilötietojen luonnetta muutoin kuin toteamalla (s. 75), että laki soveltuisi erilaisilla toimialoilla ja erilaisissa organisaatioissa, joten on vaikeaa ennakoida, mitä kaikkia henkilötietoja ehdotettavan lain nojalla käsiteltäisiin. Huomioiden ilmoitettavien asioiden luonne, on oletettavaa, että ilmoituskanavassa käsiteltävä tieto tulee sisältämään myös yksityisen henkilön kannalta sensitiivistä tietoa. Tämä tieto voi hyvinkin sisältää tietosuoja-asetuksen 9 ja 10 artiklan mukaisia henkilötietoja. Tiedon luonteen tarkempi kuvaus olisi säännösehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa perusteltua. Näin voitaisiin muun muassa tukea yksityisen henkilön kannalta sensitiivisen tiedon käsittelytoimien elinkaaren riittävän huolellista ennakkosuunnittelua ennen kuin tietoa aletaan kerätä.

Henkilötietojen käsittelyä koskevat yhteiset säännöt

Ilmoittavien henkilöiden suojelusta annettavassa laissa ilmoittajan henkilötietojen käsittelyllä on keskeinen merkitys ilmoittajan yksityisyyden suojan kannalta. Lakiluonnoksessa ei siis kuitenkaan Traficomien käsityksen mukaan riittävän tarkasti säädetä ilmoittajan henkilötietojen käsittelystä. Hallituksen esityksestä puuttuvat ne kaikille ilmoituskanavien ylläpitäjätahoille yhtenevät henkilötietojen käsittelysäännöt, joiden perusteella ilmoittaja voisi ennen ilmoituksen tekemistä arvioida omaa asemaansa ja henkilötietojensa käsittelyä ilmoitusprosessissa. Jos tarkempia säännöksiä henkilötietojen käsittelystä ei lakiehdotukseen lisätä, henkilötietojen käsittelyn suunnittelu ja toteutus jäävät kunkin ilmoituskanavan ylläpitäjätahon tehtäväksi ja tämä voi johtaa siihen, että ilmoituksen tehneiden henkilötietoja käsitellään eri tavoin (jopa erilaisissa tarkoituksissa) tai tietoja säilytetään eri pituisia aikoja. Henkilötietojen käsittelystä tarkempi säätäminen on perusteltu myös siksi, että lakiehdotuksen 7 §:n mukaan nimettömiä ilmoituksia ei oteta ulkoisissa ilmoituskanavissa vastaan ja sisäisissä ilmoituskanavissakin ilmoitusten vastaanottajan harkinnan perusteella.

Henkilötietojen käyttötarkoitusta lakiesityksessä tulisi arvioida täsmällisemmin, eli missä tarkoituksessa ilmoittajan henkilötiedot kerätään. Onko tarkoituksena se, että henkilötiedot kerätään vain siinä tarkoituksessa, että ilmoittajalta voidaan kysyä lisätietoja ja ilmoittaa ilmoituksen johdosta tehdyistä toimenpiteistä? Usein organisaatioissa ilmiantojen käsittelyyn (onko ilmoitus aiheellinen ja mitä siihen liittyy) osallistuu laajempi joukko henkilöitä kuin mitä on tarkoitettu lakiehdotuksen 9 ja 11 §:n tarkoitetaan. Näin ollen, vaikka ilmoituskanavaan pääsy olisi rajattu, on itse ilmoituksen tietoja mahdollisesti voitava käsitellä organisaatiossa laajemmin. Tämän vuoksi olisi selkeämpää säätää siitä, että ilmoituksen jälkeinen käsittely ilmoituskanavan ulkopuolella olisi tehtävä siten, ettei ilmoittajan henkilöllisyys paljastu muille. Tämä on otettava huomioon myös silloin, kun ilmoitus on tehty ääniviestijärjestelmän kautta ja ilmoituksesta on mahdollisesti taltioitu nauhoite. Tulisi myös arvioida, onko tarpeellista ilmoitusten säilytysaikaa rajata ilmoittajien henkilötietojen osalta mahdollisimman lyhyeksi, vaikka pseudonymisoidut ilmoitukset voitaisiinkin säilyttää pidemmän ajan. Lakiesityksen 16 §:ssä todettu ulkoisen ilmoituskanavan ylläpitäjän oikeus tallentaa tiedot jatkotutkimusten tekemistä varten ei erittele sitä, voiko tiedot tallentaa ilmoittajan henkilötietoineen vai pseudonymisoidusti. Lisäksi ilmaisu jatkotutkimus vaatisi täsmennyksen siitä, onko kysymys varsinaisen ilmoituksen perusteella tehtävästä käsittelystä vai muusta tutkimuksesta tai tilastoinnista.

Roolit henkilötietojen käsittelyssä

Esitysluonnoksessa ei ehdoteta säädettäväksi henkilötietojen käsittelyyn liittyvistä tietosuojasääntelyn mukaisista rooleista. Rooleja ei käsitellä myöskään yksityiskohtaisissa perusteluissa. Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi 15 §, jonka 1 momentin mukaisesti keskitettynä ulkoisena ilmoituskanavana ja toimivaltaisena viranomaisena toimii valtioneuvoston oikeuskansleri. Ehdotetun 15 §:n 2 momentin mukaisesti keskitetty ulkoinen ilmoituskanava ottaa

vastaan keskitetysti kaikki viranomaisten ulkoisiin ilmoituskanaviin tarkoitettut ilmoitukset ja siirtää ne ulkoisina ilmoituskanavina toimiville toimivaltaisille viranomaisille.

Esitysluonnoksessa ei ehdoteta säädettäväksi siitä, mikä on valtioneuvoston oikeuskanslerin tai oikeuskanslerinviraston tietosuojasääntelyn mukainen rooli henkilötietojen käsittelyssä. Asiaa ei myöskään käsitellä pykäläehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa. Esitysluonnoksessa ei tarkenneta osapuolten tietosuojasääntelyn mukaisia vastuita sillä tavalla, että valtioneuvoston oikeuskanslerin rooli henkilötietojen käsittelyssä olisi täysin selvä suoraan ehdotetun pykälän ja sen yksityiskohtaisten perusteluiden perusteella.

Traficom kiinnittää huomiota siihen, että viranomaistoimijoita, jotka käsittelevät henkilöihin liitettävissä olevia ilmoitustietoja, on useita. Lisäksi yhdelle taholle säädetään keskitetyn ulkoisen ilmoituskanavan tehtävästä. Laissa ei kuitenkaan säädettäisi tämän tahon roolista suhteessa käsiteltävään tietoon.

Tietosuoja-asetuksen käytännön toimeenpanossa on havaittu haasteita edellä mainittua vastaavissa tilanteissa, joissa tietoja käsittelevät eri viranomaistoimijat, parhaimmillaan eri rooleissa (rekisterinpitäjä ja käsittelijä). Kun rooleja ja niistä johtuvia vastuita ei ole selkeästi määritelty aiheutuu tästä tulkinnanvaraisuutta, riskejä ja ylimääräisiä kustannuksia. Rooleja ei välttämättä tunnisteta oikein tai eri toimijoiden tulkinnat eroavat toisistaan. Lisäksi virheellisistä tulkinnoista aiheutuu riski rekisteröidyn oikeuksien toteutumiselle.

Jos laissa ei säädetä valtioneuvoston oikeuskanslerin tai oikeuskanslerin viraston roolista henkilötietojen käsittelyssä, aiheutuu tästä tulkinnanvaraisuutta ja käytännön haasteita, sillä käsittelytoimiin osallisilla toimivaltaisilla viranomaisilla voi olla keskenään eriävät tulkinnat roolitusta koskien. Vastaavasta lainsäädännön tulkinnanvaraisuudesta ja siitä aiheutuvista seurauksista valtionhallinnossa on esimerkkejä viime vuosilta (kuten Valtorin ja Palkeiden rooli tietyissä henkilötietojen käsittelytoimissa). Huomioiden tulkinnanvaraisuuden vaikutus yksityisyydensuojan ja henkilötietojen suojan tasoon sekä epäselvyyksien aiheuttamat resurssivaikutukset, Traficom katsoo tärkeäksi, että esitysluonnoksen mukaista pykäläehdotusta täydennettäisiin ja täsmennettäisiin.

Yhteenveto tietosuojakysymyksistä

Traficom kiinnittää huomioita ehdotetun lainsäädännön selkeyden tärkeyteen, sillä lainsäädännön pitää antaa riittävän selkeä ja tarkkarajainen perusta ilmiantojärjestelmän suunnitteluvaiheeseen ja turvalliseen toteutukseen. Ilmiantojärjestelmän osalta on tärkeää, että järjestelmät ja prosessit toimivat alusta alkaen oikein ja luotettavasti ja jokaisen toimijan roolit ja vastuut ovat selvät. Tällöin ilmoittajat voivat luottaa ehdotetun lain mukaiseen suojeluun ja tietojen salassapitoon.

4 luku Tietojen julkistaminen

Huomioit koskien esitysluonnoksen 19 §:ää

Nimenomainen suostumus:

WB-direktiivin 16 artiklan ja esitysluonnoksen 19 §:n 1 momentin mukaisesti tiedon luovuttaminen ilmoittajan henkilöllisyydestä edellyttää tietyissä tilanteissa ilmoittajan nimenomaista suostumusta. Koska direktiivissä ja esitysluonnoksessa ei ole määritetty, mitä nimenomaisella suostumuksella tässä yhteydessä tarkoitetaan, jää se epäselväksi sekä ehdotetun säännöksen soveltajalle että niille, joiden etuja suojataan. Huomioiden, että kyse on EU-sääntelystä ja nimenomaisen suostumuksen osalta kyse on henkilötiedon luovuttamisen edellytyksestä, on tulkinnanvaraista, tuleeko nimenomaista suostumusta tulkita yhteneväisesti tietosuoja-asetuksen ja Euroopan tietosuojaneuvoston ohjeistuksen kanssa. Tulkinnanvaraisuutta voi syntyä myös siitä, pidetäänkö nimenomaista suostumusta tiedon luovuttamisen osalta käsittelyn oikeusperusteena vai onko kyse menettelyä koskevasta velvoitteesta. Käsittelyn oikeusperusteella on vaikutusta rekisteröidyn oikeuksiin, joten tulkinnalla on vaikutusta rekisteröityihin.

Salassapidon kesto ja asianosaisen oikeus tiedonsaantiin

Ehdotetun 19 §:n 5 momentin mukaan salassapidon kesto määräytyy viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (1999/621) 31 §:n mukaan ja 6 momentin mukaan asianosaisen oikeus tiedonsaantiin määräytyy viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (1999/621) 11 §:n mukaan." Ehdotetun 19 §:n soveltamisala ei rajaudu vain viranomaisiin vaan soveltuu myös yksityisen sektorin oikeushenkilöihin. Pykäläehdotusta on tarve tarkentaa, jotta sitä soveltaville tahoille on selkeää, miltä osin sääntely soveltuu julkisen sektorin oikeushenkilöihin ja toimivaltaisiin viranomaisiin ja miltä osin yksityisen sektorin oikeushenkilöihin.

Huomioit koskien esitysluonnoksen 20 §:ää

Luonnosesityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan WB-direktiivin 17 artiklaan. Pykäläehdotuksen sisältö ei kuitenkaan vastaa direktiivin 17 artiklan soveltamisalaa.

Direktiivin 17 artikla koskee kaikkea direktiivin nojalla suoritettavaa henkilötietojen käsittelyä, mukaan lukien toimivaltaisten viranomaisten välinen henkilötietojen vaihto tai siirto: "Tämän direktiivin nojalla suoritettava henkilötietojen käsittely, mukaan luettuna toimivaltaisten viranomaisten välinen henkilötietojen vaihto tai siirto, on toteutettava asetuksen (EU) 2016/679 ja direktiivin (EU) 2016/680 mukaisesti. Unionin toimielinten, elinten tai laitosten välinen tietojen vaihto tai siirto on toteutettava asetuksen (EU) 2018/1725 mukaisesti. Henkilötietoja, joilla selvästi

ei ole merkitystä tietyn ilmoituksen käsittelyn kannalta, ei saa kerätä, tai jos niitä kerätään vahingossa, ne on poistettava ilman aiheetonta viivytystä."

Esitysluonnoksessa ehdotettu 20 § koskee vain toimivaltaisten viranomaisten palveluksessa olevien salassapitovelvoitetta ja kuuluneen ennemmin luonnosesityksen 19 §:ään.

Toimituksellisenä huomiona lakiluonnoksen 20 §:n osalta Traficom toteaa, että pykälän otsikko "Henkilötietojen käsittely" ei kovinkaan hyvin vastaa pykälän sisältöä. Säännöksen sisältöä vastaavampi otsikko olisi "Salassapitovelvollisuus", mutta se on jo 19 §:n otsikko. Lakiehdotuksen 20 §:n otsikkona voisi toimia paremmin esimerkiksi "Viranomaisen vaitiovelvollisuus".

Huomiot koskien esitysluonnoksen 21 §:ää

Esitysluonnoksessa ehdotetun 21 §:n 1 momentin mukaisesti 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.

Huomioiden lain soveltamisala ja sitä soveltavien toimijoiden monimuotoisuus, on kansallisessa laissa vaikea määrittää tarkkoja säilytysaikoja. Säilytysaikojen määrittämisessä on kuitenkin odotettavissa haasteita ja hyvin eriäviä käytäntöjä, mikäli laista ei ole johdettavissa apua säilytysaikojen määrittämiseen. Traficom kiinnittää huomiota, että ennakkosuunnittelemisella voisi lakiin saada tarkennettua jotain suuntaviivoja säilytysajan määrittämisen tueksi.

5 luku Suojelutoimenpiteet

Hallituksen esityksessä ei käsitellä sitä, miten ilmoitusoikeus suhteutuu julkisuuslain salassapitosäännöksiin. Millä edellytyksillä työntekijä tai virkasuhteessa oleva henkilö saa ilmaista ilmoitusta tehdessään salassa pidettäviä tietoja? Salassa pidettävien tietojen oikeudetta ilmaiseminen on rangaistavaa, jolloin siitä poikkeamisesta on säädettävä lailla. Lakiehdotuksen 25 §:ssä säädetään vastuuvapaudesta, mutta se ei sisällä nimenomaista säännöstä siitä, että ilmoituksen voisi tehdä salassapidon estämättä.

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

Lakiehdotuksen 23 §:ssä tarkoitettu tietojen julkistaminen jää epäselväksi siltä osin, että millä tavalla suojelu voi tapahtua tietojen julkistamisen jälkeen. Pykälän 2 momentissa todetaan, ettei säännös koske tilanteita, joissa sananvapauteen ja tiedonvälityksen vapauteen liittyy suojelujärjestelmä (lähdesuoja?). Epäselväksi jää, miten ja kenen toimesta suojelu tapahtuu silloin kun käytetään muuta julkistamiskanavaa. Ja mitä julkistamisella tarkoitetaan ja millä tavalla se tapahtuu? Tietyt julkistamisen keinot, esimerkiksi sosiaalinen media ovat sellaisia, että henkilötietojen paljastumiseen

eivät muut voi vaikuttaa. Onko silloin kysymys lähinnä työnantajan tms. vastatoimien rajoittamisesta, joka lähinnä tulisi kysymykseen?

Jää epäselväksi, miten henkilötietoja saa käsitellä silloin, kun ilmoittaja ei syystä tai toisesta saa tässä lakiesityksessä katsottua suojaa.

6 luku Seuraamukset

2. Esitysluonnoksen vaikutusten arviointi/yleiset kommentit

-

2.1 Millaisia vaikutuksia esitetyllä lailla ennakoitte olevan toimintanne?

Lain voimaantulon ja direktiivin soveltamisen käynnistyminen edellyttävät viraston sisäisen ilmoituskanavan kehittämistä sekä viraston toimintamallien tarkistamista ja kehittämistä niin sisäisten kuin ulkoisten ilmoitusten osalta. Lainmuutos on huomioitava sisäisessä koulutuksessa.

Merkittävänä haasteena on tässä vaiheessa epäselvyys siitä, mitä kaikkea lain soveltamisalaan on tarkoitus ottaa. Ulkoisten ilmoitusten osalta toimintamallien tarkistamista ei ole mahdollista täysimääräisesti tehdä ennen lakiehdotuksen tarkentamista soveltamisalan osalta. Kyseinen myös todennäköisesti vaikuttaa sen arviointiin, missä määrin on tarpeen kehittää uusia ilmoituskanavia tai päivittää olemassa olevia. Lisähaasteita vaikutusten arviointiin aiheutuu siitä, että keskitetyn ulkoisen ilmoituskanavan ja toimivaltaisten viranomaisten omien ulkoisten ilmoituskanavien rooli ja suhde ovat epäselvät.

Virastossa on olemassa oleva sisäinen ilmoituskanava turvallisuuspoikkeamille, mutta tämä kanava ei sovellu luonnosesityksen mukaisten ilmoitusten vastaanottamiseen ja käsittelyyn. Ilmoitusjärjestelmän kehittäminen ja käyttöönotto vaatii kattavaa ja huolellista käsittelyn suunnittelua sekä ilmoituksia käsittelevien henkilöiden perehdyttämistä. Lisäksi tarvitaan järjestelmä ja prosessit, joiden tietoturvan taso vastaa käsiteltävän tiedon luonnetta ja riskitasoa sekä ehdotetun lain vaatimuksia. Myös tässä työssä voimavaroja voisi valtionhallinnossa keskittää sen sijaan että kaikki tekevät työn omilla tahoillaan.

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

Kun Traficom on asian valmistelussa omalta osaltaan tuottanut tietoa hankkeen vaikutuksista, on vaikutuksia arvioitu direktiivin "vähimmäistäytäntöönpanon" pohjalta. Jos soveltamisalaan tulevat kuulumaan puhtaasti kansallinen sääntely ja mahdollisesti muu EU-taustainen kansallinen sääntely,

on kyse huomattavasti ennakoitua mittavammasta muutoksesta johon ei ole varauduttu. Esimerkiksi ilmoitusjärjestelmän käyttöä taksiliikenteessä ei ole arvioitu.

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

Kuten jo aiemmin on todettu, vaikutusarviot on valmisteluvaiheessa tehty vähimmäistäytäntöönpanon pohjalta. Erityisesti hallinnonalan "suuret lait" sähköisen viestinnän palveluista annettu laki ja liikenteen palveluista annettu laki ovat soveltamisalaltaan huomattavan laajoja ja niiden myötä ilmoitusjärjestelmän piiriin olisi tulossa huomattavasti ennakoitua enemmän toimijoita.

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.

Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom) on tarkastellut luonnosta hallituksen esitykseksi valvontaviranomaisena, jolle hallituksen esitys tuo uusia tehtäviä mutta jolla toisaalta on myös kokemusta ilmoittajien suojelua koskevien erityissäädösten soveltamisesta. Traficom on arvioinut ehdotetun ilmoittajansuojelulain soveltamisalan selkeyttä. Lisäksi Traficom on tarkastellut luonnosta yleisesti lakiluonnoksen mukaan säädettäväksi tarkoitettujen viranomaisten ja menettelyiden kannalta sekä erityisesti yksityisyyden ja henkilötietojen suojan sekä verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuuden kannalta. Näkemyksemme mukaan HE-luonnokseen liittyy vielä merkittäviä täydennystarpeita, jotka olisi otettava huomioon esityksen jatkovalmistelussa.

Yleisenä toimituksellisena kommenttina Traficom omalta osaltaan toteaisi, että virastoon viitataan hallituksen esitysluonnoksessa paikoin Liikenne- ja viestintävirastona, paikoin Traficomina. Traficom on viraston oheisnimi, mutta lainsäädännössä virastosta käytetään säännönmukaisesti sen virallista nimeä Liikenne- ja viestintävirasto.

Metsälampi Susanna
Liikenne- ja viestintävirasto