

Asia: VN/24322/2024 UH

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kehitysyhteistyön järjestämisestä

Lausuntopyyntö

- 1. Mikä on näkemyksenne ulkoministeriölle ehdotetusta kehitysyhteistyön toimeenpanoa ja järjestämisestä koskevasta tehtävä- ja toimivaltasääntelystä, mukaan lukien esitys kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten pääomakorotuksia ja lisärahoituksia koskeva toimivalta?**

Ei lausuttavaa.

- 2. Mikä on näkemyksenne koskien ehdotettua viranomaisten kehitysyhteistyön toimeenpanoon osallistumista koskevaa sääntelyä, lain viranomaismääritelmästä ja viranomaisyhteistyötä koskevasta hinnoitteluperusteesta, mukaan lukien IKI-instrumenttia koskeva sääntely sekä hankinta- ja kilpailuoikeudelliset näkökohdat?**

Ei lausuttavaa.

- 3. Mikä on näkemyksenne koskien ehdotettua monitoimijamalleja koskevaa sääntelyä, mukaan lukien sitä koskevat hankinta- ja kilpailuoikeudelliset näkökohdat?**

Ei lausuttavaa.

- 4. Mikä on näkemyksenne ehdotetusta sääntelystä, joka koskee julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle perustuslain 124 §:n mukaisesti?**

Ei lausuttavaa.

- 5. Mikä on näkemyksenne koskien ehdotettua kehityspoliittisia lainoja koskevaa sääntelyä?**

Ei lausuttavaa.

- 6. Mikä on näkemyksenne koskien ehdotettua ilmoittajansuojelua ja väärinkäyttöilmoituksia koskevaa sääntelyä?**

Tietosuojavaltuutettu pitää myönteisenä, että ehdotetulla sääntelyllä pyritään vahvistamaan ilmoituskanavaa käyttävien ilmoittajien yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa. Huomionarvoista

on esimerkiksi, että siinä missä HE-luonnoksessa ehdotetun lain mukaan ilmoituksen voisi tehdä anonymisti, ilmoittajansuojelulakiin perustuvaan oikeuskanslerinviraston ylläpitämään keskitettyyn ilmoituskanavaan ei voi tehdä nimettömiä ilmoituksia. Lisäksi ehdotettuun lakiin sisältyy sääntelyä ilmoittajan henkilöllisyyden ja henkilötietojen salassapidosta, mikä käytännössä soveltuisi niihin tapauksiin, joissa ilmoitusta ei ole alun perinkin tehty anonymisti.

HE-luonnoksen sivulla 94 luonnehditaan, että ”ilmoittajan henkilöllisyyden salassapitoa koskevat säännökset ovat täsmällisiä ja tarkkarajaisia”. Tietosuojavaltuutettu katsoo, että vaikka 18 §:n 4 momentin muotoilu onkin nyky muodossaan ymmärrettävissä, nykyistä täsmällisempi ja tarkkarajaisempi muotoilu sen viimeisen virkkeen loppuosaksi voisi olla esimerkiksi ”[-] 15 artiklan mukaista oikeutta saada tutustua 1 momentissa tarkoitetun ilmoituskanavan kautta vastaanotettuihin henkilötietoihin eikä 3 momentissa tarkoitetun ilmoittajan henkilötietoihin, jos niiden antaminen voisi haitata epäiltyjen väärinkäytösten selvittämistä”. Tämän lisäksi olisi toivottavaa, että ennen ehdotetun lain etenemistä eduskuntaan pohdittaisiin vielä tarkemmin terminologisia valintoja käsitteiden ’rikkominen’, ’väärinkäytös’ ja ’rikos’ välillä.

Hallituksen esitysluonnoksen sivulla 93 katsotaan, että ”esityksen yksi keskeinen sisältö koskee ilmoittajan henkilöllisyyden ja ilmoitukseen liittyvien henkilötietojen salassapitoa sekä niiden käsittelyä. Sääntely vahvistaa perustuslain 10 §:ssä turvattua yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa erityisesti ilmoittajien osalta”. Ehdotettua lakia käsittelevästä arviomuistiosta annetussa lausuntopalautteessa kaikki lausunnonantajat olivat kannattaneet ilmoittajansuojelun sisällyttämistä uuteen lakiin nykyistä kattavammin. Nyt ehdotetun lain 5 luvun sääntely ilmoittajansuojelusta olisi erityissääntelyä suhteessa ilmoittajansuojelulakiin (1171/2022, laki Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta). Ilmoittajansuojelulakia sovellettaisiin täydentävästi siltä osin kuin ehdotetussa laissa ei toisin säädettäisi. HE-luonnoksen sivulla 49 on lisäksi todettu, että uuden sääntelyn tarkoituksena olisi täydentää ja täsmentää ilmoittajansuojelulain säännöksiä siten, että kaikkien kehitysyhteistyöhön liittyviä väärinkäytösepäilyjä ilmoittavien henkilöiden henkilöllisyys olisi aukottomasti salassa pidettävä riippumatta heidän oikeudellisesta suhteestaan ulkoministeriöön.

Ehdotetun lainkohdan säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että salassapidon tarkoituksena on turvata ilmoittajien turvallisuus, ilmoituskanavan toimivuus sekä viranomaisen valvontatehtävien tehokas hoitaminen. Sääntely merkitsisi poikkeusta perustuslain 12 §:ssä turvatusta viranomaistoiminnan julkisuusperiaatteesta.

Hallituksen esitysluonnoksen perusoikeusvaikutuksia koskevassa osiossa on todettu ehdotetuilla ilmoittajansuojelua koskevilla erityissäännöksillä olevan liittymäkohtia erityisesti perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan, perustuslain 12 §:ssä turvattuun julkisuusperiaatteeseen sekä perustuslain 21 §:ssä turvattuun oikeusturvaan. Myös EU:n yleinen tietosuojasetus on tässä yhteydessä mainittu säädöksenä, joka tulee ottaa perustuslain mukaisuuden arvioinnissa huomioon.

HE-luonnoksen sivulla 93 todetaan, että ilmoittajan henkilöllisyyden salassapitoa koskevat säännökset ”rajaavat henkilötietojen luovuttamista vain tilanteisiin, joissa luovuttaminen on välttämätöntä rikoksen esitutkintaa varten ja perustuu lakiin”. Lisäksi sivulla 94 todetaan tästä perustuslain 21 §:ään liittyen, etteivät ”esityksessä säädetyt salassapitoa ja tiedonsaantia koskevat rajoitukset poista ilmoituksen kohteena olevan henkilön oikeutta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti eikä oikeutta hakea muutosta viranomaisen päätöksiin. Sääntely koskee ilmoitusvaihetta ja valvontaprosessin alkuvaihetta eikä rajoita rikosprosessuaalisia oikeuksia silloin, kun asia etenee esitutkintaan tai tuomioistuinkäsittelyyn”. Tietosuojavaltuutettu katsoo, että

väärinymmärrysten välttämiseksi saattaisi olla hyväksi sisällyttää myös varsinaiseen säädöstekstiin maininta siitä, että sen salassapitosäätely koskee ilmoitusvaihetta ja valvontaprosessin alkuvaihetta.

Tietosuojavaltuutettu kiinnittää vielä huomiota siihen, että vaikka henkilötietojen suojassa ei sinänsä olekaan kyse tietojen salassapidosta, salassapidolla suojattava etu kuten yksityiselämän suoja saattaa olla päällekkäinen henkilötietojen suojan kanssa. Systemaattisessa mielessä henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely ja tietojen julkisuutta ja salassapitoa koskeva lainsäädäntö ovat kuitenkin eri asioita. Nyt ehdotettuun erityissäätelyyn sisältyvä ilmoittajan henkilöllisyyden lähtökohtainen salassapito joka tapauksessa ei vaikuttaisi ongelmalliselta

7. Muut hallituksen esitykseen liittyvät huomiot ja kommentit

Käsittelyperuste

Ehdotetussa laissa ei ole nimenomaista mainintaa siitä, mitä yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklassa luetelluista henkilötietojen käsittelyperusteista henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan. Tietosuojavaltuutettu katsoo, että ehdotuksesta tulisi käydä selkeästi ilmi, mihin yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan alakohdista (c vai e alakohta) henkilötietojen käsittely tässä tarkoitettussa ilmoituskanavassa perustuisi.

Rekisterinpitäjä

Ehdotetussa laissa ei ole erikseen mainittu, mikä taho toimii rekisterinpitäjänä ehdotetun lain 5 luvun mukaisen ilmoituskanavan kautta saatujen henkilötietojen käsittelyssä. Sinänsä ehdotetun lain 18 §:n 1 momentin mukaan ”ulkoministeriö ylläpitää kehitys yhteistyömäärärahojen väärinkäytön valvontaa koskevaa ilmoituskanavaa” ja 19 §:n 1 momentin mukaan ”ulkoministeriö huolehtii siitä, että ilmoitukset käsitellään puolueettomasti, huolellisesti ja ilman aiheetonta viivytyksiä”. Ylläpitoa koskeva vastuu voi kuulua myös henkilötietojen käsittelijälle. Selkeyden vuoksi olisi paikallaan täsmentää, että ulkoministeriö on rekisterinpitäjä.

Yleisellä tasolla voidaan todeta, että rekisterinpitäjän määrittelemistä koskeva vaatimus on erityisen korostunut niissä tilanteissa, joissa henkilötietojen käsittely perustuu joko yleiseen etuun tai julkisen vallan käyttämiseen. Ylipäätään rekisterinpitäjäksi tulisi osoittaa sellainen taho, joka tosiasiallisesti käyttää rekisterinpitäjälle kuuluvaa määräysvaltaa ja voi toteuttaa rekisterinpitäjälle kuuluvat velvoitteet.

Säilytyksen rajoittaminen

Säilytyksen rajoittamisesta säädetään yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan e alakohdassa, jonka lähtökohtana on se, että henkilötiedot on säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten; (”säilytyksen rajoittaminen”);”

Tietosuojavaltuutettu pitää myönteisenä, että ehdotetun lain 19 §:n 3 momentissa on selkeästi määritelty ilmoituksiin sisältyvien tietojen säilytysajat sisältäen myös uudelleenarviointimekanismin niiden tilanteiden varalta, joissa näitä tietoja on tarpeellista säilyttää pidempään kuin lähtökohtaiset viisi vuotta ilmoituksen tekemisestä.

Talus Anu
Tietosuojavaltuutetun toimisto

Heino Mari
Tietosuojavaltuutetun toimisto