

Lausunto

24.08.2021

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

Kiitämme mahdollisuudesta antaa lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta

ilmoittavien henkilöiden suojelusta sekä siihen liittyviksi laeiksi.

Jäljempänä tässä lausunnossa viitataan lakiluonnokseen nimellä "WB-laki" ja sen perustana olevaan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta nimellä "WB-direktiivi".

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

WB-lain soveltamisalasta ehdotetaan säädettävän 2 §:ssä siten, että lakitekstissä viitataan lain liitteeseen, jossa luetellaan ne Euroopan unionin asetukset ja kansalliset lait, joihin WB-lakia sovelletaan. WB-lakia sovelletaan WB-direktiivin mukaisesti EU-oikeudellisiin normeihin (asetukset ja direktiivit) ja kansalliseen lainsäädäntöön kymmenessä eri kategoriassa, jotka luetellaan WB-direktiivissä ja ehdotetussa 2 §:ssä. Erikseen ehdotetaan säädettäväksi direktiiviä vastaavasti, että WB-lakia sovelletaan mm. unionin sisämarkkinasäännösten rikkomiseen (mm. kilpailu- ja valtiontukisäännöt).

Ymmärrettävää on se, että WB-laissa otetaan huomioon em. kymmeneen kategoriaan kuuluva kansallinen lainsäädäntö jo siitä syystä, että direktiivit on implementoitu kansallisilla laeilla. WB-lain soveltamisalaan kuuluvien kansallisten lakien luetteleminen WB-lain liitteessä on lähtökohtaisesti perusteltu selkeyden vuoksi. Myös mm. valtiontukisääntöjä käsittelevä kansallinen lainsäädäntö olisi

perusteltua luetella vastaavasti WB-lain liitteessä ja ottaa vastaavalla sääntelytavalla lain soveltamisalassa huomioon.

WB-lain teksti ja perustelut eivät kuitenkaan anna selvää vastausta siihen, kuuluuko WB-lain liitteessä mainittu kansallinen lainsäädäntö kokonaisuudessaan WB-lain soveltamisalaan vai ainoastaan siltä osin, kuin liitteissä todetut säännökset kuuluvat mainittujen kymmenen kategorian alaan. Esimerkiksi asunto-osakeyhtiölaki mainitaan lain liitteessä ympäristönsuojelun kategoriassa, sillä perusteella, että lain energiatehokkuutta koskevat säännökset perustuvat unionin lainsäädäntöön. Epäselväksi jää, sovelletaanko WB-lakia asunto-osakeyhtiölakiin kokonaisuudessaan vai ainoastaan energiatehokkuutta koskevien säännösten osalta.

WB-lain soveltaminen koko kansalliseen säännökseen on tarkoituksenmukaista niiltä osin, kuin kansallinen lainsäädäntö perustuu olennaisilta osiltaan unionin lainsäädäntöön. Esimerkiksi hankintojen osalta myös kansallisten hankintojen on perusteltua kuulua WB-lain soveltamisalaan, koska ilmoittaja ei käytännössä pysty erottelemaan EU-lainsäädäntöön perustuvia ja kansalliseen lainsäädäntövaltaan kuuluvia asioita. Tarkoituksena ei kuitenkaan ole, että WB-laista tulisi yleinen palautekanava ja kritiikin esittämisen väline, vaan että se pysyisi nimenomaan unionin oikeuden rikkomista koskevien ilmoitusten kanavana.

Perusteltua on se, että kansallista ilmoittamista koskevaa sääntelyä ei laajenneta olennaisesti WB-direktiivin alan ulkopuolelle eikä varsinkaan uusiin kategorioihin. Tällä on merkitystä mm. sen rajanvedon kannalta, että ilmoituskanava nimenomaan pysyy väärinkäytöksistä ilmoittamisen kanavana, eikä laajene kattamaan esimerkiksi tuotettuja palveluja koskevaa yleistä palautetta ja kritiikkiä, joita varten on olemassa omat kanavansa ja menettelynsä. Esimerkiksi terveydenhuollossa on olemassa vakiintuneet toimintatavat potilaiden hoitoa koskevalle palautteelle (mm. muistutukset) ja olisi tärkeää, että WB-lain mukainen prosessi ja ilmoittamismenettely ei sekoittuisi näihin.

Esitämme edellä mainituin perusteluin, että WB-lain soveltamisalassa täsmennettäisiin WB-lain soveltuvan kansalliseen lainsäädäntöön siltä osin, kuin kansalliset lait kuuluvat mainittuihin kymmeneen kategoriaan. Näin esimerkiksi kansallinen hankintalaki kuuluisi kokonaisuudessaan WB-lain soveltamisalaan mutta asunto-osakeyhtiölaki vain ympäristönsuojelua koskevilta osin. Tämä olisi mahdollista täsmentää 2 §:n ensimmäisen virkkeen loppuun esimerkiksi seuraavasti ”[...] tai kansallisten lakien rikkomisena niiltä osin, kuin ne kuuluvat seuraaville lainsäädännön aloille:”

Erityisesti: Mikä laki mielestänne puuttuu soveltamisalasta?

-

2 luku Ilmoittajan suojelun yleiset edellytykset ja ilmoittaminen

Pidämme perusteltuna sitä, että oikeushenkilö voi itse arvioida WB-lain 7 §:n 3 momentin mukaisesti mahdollistaako se anonyymin ilmoittamisen. Vaikka anonyymi ilmoittaminen sinänsä alentaisikin

ilmoituskynnystä, mahdollistaisi se myös haitantekotarkoituksessa tehdyt ilmoitukset. Ilmoitusmenettelyssä tulee huolehtia myös ilmoituksen kohteen oikeusturvasta.

WB-lain 9 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että sisäisen ilmoituskanavan perustamiseen velvollisen oikeushenkilön on nimettävä ilmoituksen käsittelystä ja laissa säädetyistä jatkotoimista vastaava henkilö, yksikkö tai palveluntarjoaja, jonka tulee voida hoitaa tehtävänsä puolueettomasti ja riippumattomasti. Käytännössä ilmoituksen käsittelystä vastaavien tahojen tulee kuitenkin hyödyntää organisaation muuta henkilöstöä asian selvittämisessä ja pyytää esimerkiksi selvityksiä siltä taholta, joka vastaa ilmoituksen kohteesta. Ilmoituksen käsittelystä vastaavalla taholla ei voi olla kattavaa asiantuntemusta kaikesta WB-lain alaan kuuluvasta toiminnasta. Esimerkiksi jos ilmoitus koskee säteilyturvallisuuden alaa, joutuu ilmoituksen käsittelystä vastaava henkilö pyytämään selvityksen organisaatiossa säteilyturvallisuudesta vastaavalta henkilöltä, jota ei välttämättä voida pitää riippumattomana WB-lain tarkoittamalla tavalla. Toisaalta ilmoituksen käsittely ei ole mahdollista ilman mahdollisuutta hyödyntää riittävää asiantuntemusta sen käsittelyssä. Selkeyden vuoksi esitämme lain 9 §:n 2 momenttiin lisättäväksi seuraavan selventävän virkkeen: ”Tämä ei rajoita ilmoitusten käsittelystä vastaavan tahon mahdollisuuksia käyttää oikeushenkilössä olevaa asiantuntemusta harkintansa mukaisesti, jos se on mahdollista puolueettomuuden ja riippumattomuuden vaarantumatta.”

WB-lain 18 §:n 3 momentissa on ilmeisesti virheellinen pykäläviittaus; kohdassa on ilmeisesti tarkoitus viitata WB-lain 12 §:n 2 momenttiin.

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

Kanavan perustamiseen teknisenä ratkaisuna ei liity erityisiä ongelmia. Erikseen tulee harkittavaksi se, perustetaanko kanava sisäverkkoon (intranet), jolloin se on työ- ja virkasuhteessa olevien henkilöiden käytössä ja vain osaksi muiden 5 §:ssä tarkoitettujen henkilöiden käytössä vai ulko verkkoon, jolloin se on myös muiden kuin 5 §:ssä tarkoitettujen henkilöiden saatavilla.

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

Käsityksemme mukaan HUS-kuntayhtymä tai sen seuraaja HUS-yhtymä ei ole velvollinen perustamaan ulkoista ilmoituskanavaa.

3 luku Sisäisiin ja ulkoihin ilmoituksiin sovellettavat säännökset

Ilmoitusten kirjaamista koskevassa WB-lain 21 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että lain tarkoittamia 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.” Lain 24 §:ssä mainitun vastatoimien kiellon osalta ei kuitenkaan ehdoteta säädettäväksi mitään määräaikaa. Käytännössä ilmoituksen tehnyt henkilö voi vedota vastatoimien kieltoon jopa vuosien päästä ilmoituksesta ilman, että ilmoituksella ja henkilölle aiheutuneella seuraamuksella on mitään ajallista yhteyttä keskenään. Seurauksena on se, että oikeushenkilö joutuu käytännössä säilyttämään ilmoituksia minimissään ilmoituksen tehneen

henkilön työsuhteen keston ajan. WB-direktiivi ei nähdäksemme aseta esteitä sille, että WB-lain 24 §:n 2 momentissa asetettuun todistustaakkasäännökseen lisätään esimerkiksi viiden vuoden määräaika, jonka kuluessa käännettyä todistustaakkaa sovelletaan. Tämä muodostaisi samalla myös WB-lain 21 §:n mukaisen säilytysajan ilmoituksille.

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

WB-lain 19 §:n mukaista salassapitovelvollisuutta tulisi selkeyttää niin, että se turvaisi WB-direktiivin 16 artiklan 2. kohdassa kuvatuin tavoin myös ”ilmoituksen kohteena olevan henkilön oikeutta puolustukseen”. Nyt henkilöllisyyden paljastaminen jää ilmoitusta käsittelevän oikeushenkilön harkintaan (”voi ilmaista”), eikä ilmoituksen kohteena oleva henkilö saa välttämättä tietoa ilmoittajasta edes tilanteessa, jossa ilmoitus ei selvästi täytä WB-lain 7 §:n 1 momentin vaatimuksia. Tällainen voi olla esimerkiksi tilanne, jossa ilmoituksesta voidaan selvästi todeta, että ilmoittajalla ei ole ollut perusteltua syytä uskoa rikkomista koskevien tietojen paikkansapitävyyteen (ts. ilkeävaltainen ilmoittaminen). Epäselväksi jää myös WB-lain 19 §:n 2 momentin ja 6 momentin suhde, joista jälkimmäisessä lainkohdassa viitataan julkisuuslain mukaiseen asianosaisen tiedonsaantioikeuteen.

4 luku Tietojen julkistaminen

Ehdotetussa WB-laissa säädetään julkisuudesta ja salassapidosta lähinnä ilmoittajan (WB-lain 19 §) ja ilmoituksen kohteena olevan henkilön (WB-lain 29 §) henkilöllisyyden osalta. Edellä mainitusta seuraa nähdäksemme se, että ilmoitus on saapuessaan viranomaisen asiakirja ja julkinen niiltä osin, kuin WB-lain mukaiset salassapitosäännökset eivät sovellu sen sisältöön. Tämä johtaa epätarkoituksenmukaiseen tilanteeseen etenkin silloin, jos ilmoitus johtaa esitutkintaan. Muutoinkin ilmoitusten sisäiselle selvittämiselle tulisi taata työrauha. Asian tulo julkisuuteen selvitystyön ollessa kesken voi mahdollistaa rikkomuksen peittelemisen. Esitämme, että julkisuuslakia tarkistettaisiin siten, että WB-lain mukaiset ilmoitukset olisivat salassapidettäviä kunnes ilmoittaneelle henkilölle on ilmoitettu jatkotoimista 12 §:n 2 momentin mukaisesti eli kolmen kuukauden ajan. Jos ilmoitus johtaisi esitutkintaan, sovellettaisiin julkisuuslain säännöksiä vastaavasti.

5 luku Suojelutoimenpiteet

-

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

Suojelun taso ilmoittajien osalta on kattava ja osin ristiriidassa ilmoituksen kohteena olevien henkilöiden oikeuksien kanssa. WB-lakiin ei tällä hetkellä sisälly käytännössä juurikaan menettelyllisiä toimia WB-direktiivin 22 artiklan osalta eli ilmoituksen kohteena olevien henkilöiden suojaamiseksi. Kuten muualla olemme tässä lausunnossa kuvanneet, on pikemminkin eräiden ehdotettujen lainkohtien sisältö sellainen, että ilmoittajan henkilöllisyyttä ei tule paljastettavaksi edes haitantekotarkoituksessa aloitetussa menettelyssä. Pidämme välttämättömänä esimerkiksi sitä, että laissa säädetään oikeushenkilön ilmoitusvelvollisuudesta ilmoituksen kohteena olevalle henkilölle siinä vaiheessa, kun asian tulokset selvittäminen sen mahdollistaa.

6 luku Seuraamukset

Käsityksemme mukaan WB-direktiivi ei edellytä ehdotetun lain 31 §:ssä mainitusta hyvityksestä säättämistä emmekä pidä tätä perusteltuna. Jos hyvityksestä säädetään, tulee sen koskea myös haitantekotarkoituksessa tehdyn ilmoituksen kohdetta.

2. Esitysluonnoksen vaikutusten arviointi/yleiset kommentit

Yleisenä kommenttina esityksen vaikutustenarviointien osalta voidaan todeta, että niissä on tunnistettu yksittäisiä vaikutuksia, mutta kokonaiskuvan saaminen lain vaikutuksista on esityksen perusteella erittäin hankalaa. Etenkin tämä koskee esityksen taloudellisia vaikutuksia kokonaisuudessaan.

2.1 Millaisia vaikutuksia esitetyllä lailla ennakoitte olevan toimintanne?

Olemme alustavasti lähteneet siitä, että sisäinen ilmoituskanava perustetaan omana työnä ja ilmoitusten selvittämisessä käytetään ostopalvelua vain osittain. Ilmoitusten vastaanotto ja alustava käsittely toteutetaan omana työnä. Jos selvityksen perusteella ilmoituksessa vaikuttaa olevan kyse rikkomuksesta eikä rikkomuksen laajuus selviä suoraan, käytetään asian tarkemmassa selvittämisessä ulkoista asiantuntijaa, esimerkiksi HUSin sisäisen tarkastuksen palveluntuottajaa tai kilpailutettua asianajotoimistoa.

Sisäisen ilmoituskanavan perustamisesta seuraa hallinnollisia ja suoria taloudellisia kustannuksia. Tämänhetkisen arvion mukaan sisäiseen kanavaan tulevien ilmoitusten käsittely edellyttää noin 1 htv lisäresursointia ilmoitusten keskitetyssä käsittelyssä ja kussakin laissa mainitussa kymmenessä kategoriassa keskimäärin noin 0,2 htv olemassaolevan asiantuntijatyön resursointia mm. asiaa koskevien sisäisten lausuntojen antamisessa. Tämä taakka jakautunee kategorioiden välillä melko epätasaisesti eli arvio on keskimääräinen. Yhteensä tämä tarkoittaa noin 3 htv panostusta prosessin toimintaan.

Oman työpanoksen lisäksi tullaan tarvitsemaan ulkoisen asiantuntijan resursointia asian tarkempaan selvittämiseen. Tarkempien selvitysten kustannukseksi vuositasolla on arvioitu 50.000 e.

Teknisen alustan hankkiminen ilmoituskanavaa varten edellyttää myös kertapanostusta. Selvitettävänä on, onko jokin olemassaoleva tietojärjestelmä käytettävissä tarkoitukseen. Mahdollisten räätälöintitöiden kustannuksiksi on arvioitu 30.000 e.

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

Jos ilmoituksia tehdään esityksessä arvioidun mukaisesti (n. 10 kpl/1000 työntekijää, s. 64) tehdään HUSissa vuositasolla 270 ilmoitusta eli kyse on mittavasta prosessista. Nykyisen tiedon perusteella on vaikea arvioida sitä, mikä tulee olemaan lopullinen ilmoitusten taso. Ilmoitusmenettelyllä on toivottavasti väärinkäytöksiä vähentäviä vaikutuksia, mutta tästä saatavan hyödyn laajuutta on vaikea arvioida ennakolta. Toisaalta oletettavaa on, että ilmoituksia tehdään myös lain soveltamisalan ulkopuolella (esim. yleinen palaute palveluista) ennen kuin kanava vakiintuu ja tulee tunnetuksi. Mahdollista myös on, että yksittäisiä ilmoituksia tehdään haitantekotarkoituksessa. Tätä riskiä voitaneen vähentää ottamalla ilmoitukset vastaan tunnisteellisesti. Näitä kaikkia vaikutuksia käsitellään esityksessä, mutta poislukien kohdassa 2.1. kuvatut suorat taloudelliset vaikutukset on esityksen kokonaisvaikutuksia HUS-kuntayhtymän kannalta erittäin hankala arvioida ennakolta.

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

Kts. kohta 2.

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

Kts. kohta 2.

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

Kts. kohta 2.

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

-

Tanner Lauri
Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri