

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

Ilmoituskanavan järjestäminen konserneissa, yhteenliittymissä ja ryhmissä jää epäselväksi

- Ilmoittajansuojalain tulee mahdollistaa ilmoitusten vastaanottaminen sisäiseen ilmoituskanavaan myös muista kuin ilmoittajansuojalain 2 §:ssä määritellyistä teoista ja rikkomuksista, kuten eettisten säännösten laiminlyönneistä.
- Ilmoittajansuojalaista tulee selkeästi ilmetä, että sisäisen ilmoituskanavan järjestäminen ja ilmoitusten käsitteleminen konserni- ja ryhmätasolla täyttää laissa asetetut vaatimukset.
- Vastatoimiväitteiden esittämiselle on ilmoittajansuojalaissa asetettava kiinteä määräaika samaan tapaan kuin ilmoitusten säilyttämisestä säädetään luottolaitoslain rikkomuksista ilmoittamista koskevassa säännöksessä.
- Ilmoittajansuojalain voimaantulolle on säädettävä yleinen siirtymäaika.

Finanssiala ry (FA) on pettynyt siihen, ettei FA:lta ole pyydetty asiassa lausuntoa siitä huolimatta, että lakimuutosesitys vaikuttaa merkittävästi myös finanssialalla toimiviin yhtiöihin.

- 1 Ilmoittajansuojalain tulee mahdollistaa ilmoitusten vastaanottaminen laajasti

Monilla finanssialan toimijoilla on jo olemassa toimivat järjestelmät väärinkäytösten paljastamiseen ja näistä ilmoittavien henkilöiden oikeuksien turvaamiseen. Finanssialalla nykyisin käytössä olevien sisäisten ilmoituskanavien kautta onkin usein mahdollista tehdä ilmoituksia monen tyyppisistä eri väärinkäytöksistä, ei vain niistä finanssialaa koskevien säännösten rikkomisista, joiden osalta finanssialalla toimivilla yrityksillä on sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus. Tämä tulee mahdollistaa myös jatkossa.

Ilmoittajan suojelua koskevassa laissa tulee selkeästi mahdollistaa ilmoitusten vastaanottaminen sisäisten ilmoituskanavien kautta myös muista kuin ehdotetun lain 2 §:ssä tarkoitetuista teoista tai laiminlyönneistä, kuten eettisen normiston tai vastuullisuusohjelmien vastaisesta menettelystä. Tämä edistäisi väärinkäytösten selvittämistä ja vähentäisi yhtiöille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa.

Se, että ilmoitusten vastaanottaminen mahdollistettaisiin lain tasolla myös muiden kuin ilmoittajansuojalain 2 §:n mukaiseen soveltamisalaan kuuluvien rikkomusten osalta, mahdollistaisi rikkomuksista ilmoittavien henkilöiden antamien henkilötietojen käsittelemisen yhdenmukaisella tavalla riippumatta rikkomuksen laadusta, ja ilmoitusten säilyttämisen saman säilytysajan puitteissa. Mikäli ilmoitusten vastaanottamista ei mahdollisesta lain tasolla myös muista kuin ilmoittajansuojalain 2 §:n tarkoitetuista teoista ja rikkomuksista, jää sääntely epäselväksi ja aiheuttaa yhteisöille ylimääräistä hallinnollista taakkaa, kun ne joutuvat perustamaan muita ilmoituksia varten erillisen ilmoituskanavan ja -menettelyn, ja lajittelemaan ilmoitukset sen mukaan, onko kyseessä ilmoittajansuojelulain mukainen rikkomus, vaiko muu ilmoitus. Tämä lisää ilmoitusten vastaanottamisen monimutkaisuutta, kustannuksia ja käsittelyyn kerroksellisuutta ja on omiaan heikentämään kanavan luottamusta.

Lain yksityisyyden suojasta työelämässä (759/2004) 2 luvun 4 §:n mukaan työntekijältä on pääsääntöisesti hankittava suostumus häntä koskevien henkilötietojen keräämiseen. Vain silloin kun viranomaisen luovuttaa tietoja työnantajalle tämän laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi tai jos tietojen keräämisestä tai saamisesta laissa erikseen nimenomaisesti säädetään, on työnantajan mahdollista kerätä tietoa ilman työntekijän suostumusta. Ilmoittajansuojalakia koskeva ehdotus ei ota kantaa siihen, miten muita kuin 2 §:ssä tarkoitettuja tekoja ja laiminlyönnejä koskeviin ilmoituksiin liittyviä henkilötietoja voidaan käsitellä. Lain tulisi sallia henkilötietojen käsittely ilman työntekijän suostumusta myös silloin, kun on kyse muista kuin ilmoittajansuojalain 2 §:ssä tarkoitettuja tekoja ja laiminlyönnejä koskevista sisäiseen ilmoituskanavaan tehdyistä ilmoituksista. Tämä on perusteltua siitäkin syystä, ettei ilmoituksen vastaanottaja voi ennakolta estää ilmoituksen tekemistä sisäiseen ilmoituskanavaan muista kuin ilmoittajansuojalain 2 §:n tarkoittamista teoista ja laiminlyönneistä.

2 Sisäinen ilmoituskanava on voitava järjestää konserni- ja ryhmätasolla

Suuri osa finanssisektorilla jo käytössä olevista sisäisistä ilmoituskanavista, jotka on perustettu finanssialaa koskevan velvoittavan lainsäädännön perusteella, on toteutettu konserni- tai ryhmätason ilmoitusjärjestelmillä. Lausuntokierroksella olevan hallituksen esitysluonnoksen pohjalta jää epäselväksi, voidaanko sisäiset ilmoituskanavat myös jatkossa toteuttaa konserni- tai ryhmätasolla. FA:n näkemyksen mukaan sisäisen ilmoituskanavan järjestämisen tulee myös jatkossa olla mahdollista konsernin, talletuspankkien yhteenliittymän, konsolidointiryhmän sekä rahoitus- ja vakuutusryhmittymän tasolla. Tämä olisi tällöin linjassa myös Yhdysvaltain ulkomaisten korruptiokäytäntöjen (FCPA) ja Yhdistyneen kuningaskunnan lahjontalain säännösten (UKBA) kanssa, joissa keskusvalvonta on välttämätöntä.

Mikäli finanssialan toimijat joutuvat perustamaan erillisen sisäisen ilmoituskanavan kaikkiin konserniin tai ryhmään kuuluviin yhtiöihin, tulisi se FA:n näkemyksen mukaan merkittävästi heikentämään väärinkäytöksistä ilmoittajien asemaa. Konserni- tai ryhmätasolla toteutetussa sisäisessä ilmoituskanavassa riski luottamuksellisuusrikkomukselle pienenee ja todennäköisyys puolueettomalle käsittelylle kasvaa. Myös vastatoimien riski pienenee yhtiötasolla järjestettyyn sisäiseen ilmoituskanavaan verrattuna. Yhtiötasolla toteutetussa järjestelmässä osaamista ei ilmoitusten harvinaisuuden vuoksi pääse aina kertymään riittävästi ja ilmoituksiin liittyvä tutkinta voi viivästyä.

Sisäinen ilmoituskanava on voitava toteuttaa konserni- tai ryhmätasolla myös siitä syystä, ettei väärinkäytöksestä ilmoittaja voi aina tietää, mikä konserniin tai ryhmittymään kuuluvista yhtiöistä on ilmoituksen kohde. Ilmoitus saatetaan jättää tällöin kokonaan tekemättä, kun ilmoittaja ei voi varmistua siitä, mikä konserniin tai ryhmittymään kuuluva yhtiö on ilmoituksen kohde, eikä ilmoitusta voida tehdä konserni- tai ryhmätasolla. Tällä on myös suuret kustannusvaikutukset, kun ilmoitusten käsittelyyn käytettävät henkilöstöresurssit, ilmoituskanavien perustamis- ja ylläpitokustannukset sekä henkilöstön kouluttamiskustannukset moninkertaistuvat.

Hallituksen esitysluonnoksen ilmoittajansuojalain 9 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ”Konserniyhtiöt voivat perustaa konsernitasolla sisäisen ilmoituskanavan, joka on konserniyhtiöiden käytettävissä. Yhteistä ilmoituskanavaa voisi hyödyntää myös konserninluonteisissa yritysten yhteenliittymissä, kuten ketjuyrityksissä.”, kun taas ehdotetussa otsikolla ”Yhteiset sisäiset ilmoituskanavat ja resurssit” otsikoidussa ilmoittajansuojalain 10 §:ssä säädetään yhteisistä sisäisistä ilmoituskanavista ja resursseista seuraavasti: ”Yksityisen sektorin oikeushenkilöt, joilla on säännöllisesti enintään 249 työntekijää, voivat jakaa ilmoitusten vastaanottamiseen ja toteutettaviin tutkimuksiin osoitettuja resursseja keskenään.”. Näiden säännösten välinen suhde jää epäselväksi. Herää kysymys tarkoittaako tämä sitä, että esimerkiksi konsernissa voisi olla yhteinen ilmoituskanava, mutta jokaiselle konserniin kuuluvalla yhtiöllä pitäisi olla oma ilmoituskanavasta, jatkotoimista ja tutkinnasta vastaava henkilö, jos yhtiöllä on enemmän kuin 249 työntekijää?

3 Vastatoimiväitteiden esittämiselle asetettava määräaika

Ilmoittajansuojalaissa tulee säätää aikaraja sille, kuinka vanhoihin ilmoituksiin ilmoittaja voi vastatoimiväitteiden yhteydessä vedota. Mikäli määräaika ei säädetä, aiheutuu tästä ilmoituksen vastaanottaneille oikeushenkilöille ylimääräistä hallinnollista taakkaa, kun ilmoituksen vastaanottaneen on oman oikeusturvansa varmistamiseksi säilytettävä ilmoituksia erittäin pitkiä aikoja, jopa kymmeniä vuosia.

Myös ilmoitusten säilyttämiselle on säädettävä määräaika. Esimerkiksi luottolaitoslain 7 luvun 6 §:ssä määritellään ilmoitusten säilyttämisajat selkeästi:

Luottolaitoksen on säilytettävä 1 momentissa tarkoitettua ilmoitusta koskevat tarpeelliset tiedot. Tiedot on poistettava viiden vuoden kuluttua ilmoituksen tekemisestä, jollei tietojen edelleen säilyttäminen ole tarpeen rikostutkinnan, vireillä olevan oikeudenkäynnin, viranomaistutkinnan taikka ilmoituksen tekijän tai ilmoituksen kohteena olevan henkilön oikeuksien turvaamiseksi. Tietojen edelleen säilyttämisen tarpeellisuus on tutkittava viimeistään kolmen vuoden kuluttua edellisestä tarkistamisesta. Tarkistamisesta on tehtävä merkintä.

Säilytysajoista säädetään vastaavasti myös vakuutusyhtiölaissa ja vakuutusten tarjoamisesta annetussa laissa. Vastatoimiväitteisiin vetoamiselle ja ilmoitusten säilyttämiselle tulisi säätää edellä esitettyä luottolaitoslakia vastaavasti aikaraja.

4 Yleinen siirtymäaika on tarpeen

Lainsäädännön valmistelun viivästymisen vuoksi voimaantulolle on asetettava yleinen siirtymäaika. Hallituksen esitysluonnoksen sisältämien epäselvyyksien vuoksi tulevan sääntelyn voimaantuloon on erittäin vaikeaa valmistautua ennakoivasti. Epäselvää on mm. se täyttääkö konsernitasolla järjestetty sisäinen ilmoituskanava sääntelyn edellytykset vai joudutaanko jo käytössä oleviin sisäisiin ilmoituskanaviin tekemään muutoksia, ja onko myös muista kuin ilmoittajansuojalain 2 §:ssä mainituista rikkomuksista edelleen mahdollista vastaanottaa ilmoituksia sisäiseen ilmoituskanavaan.

5 Muita huomioita

8 §:n yksityiskohtaiset perustelut eivät vastaa pykälää. Sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus ei 8 §:n mukaan koske elinkeinonharjoittajia, mutta ne mainitaan yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Aineellista soveltamisalaa koskevasta liiteluettelosta puuttuu laki vakuutusten tarjoamisesta (234/2018).

FINANSSIALA RY

Hannu Ijäs

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

-

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.

-

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

-

3 luku Sisäisiin ja ulkoiisiin ilmoituksiin sovellettavat säännökset

-

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

-

4 luku Tietojen julkistaminen

-

5 luku Suojelutoimenpiteet

-

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

-

6 luku Seuraamukset

-

2. Esitysluonnoksen vaikutusten arviointi/yleiset kommentit

-

2.1 Millaisia vaikutuksia esitetyllä lailla ennakoitte olevan toimintaanne?

-

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

-

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

-

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

-

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

-

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

-

Aalto Amanda
Finanssiala ry