



Lausunto

2.9.2021

VN/2434/2018

VN/2434/2018-PLM-179

Oikeusministeriö

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta sekä siihen liittyviksi laeiksi

Tausta

Oikeusministeriö on pyytänyt puolustusministeriön lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta. Ehdotetulla lailla pantaisiin täytäntöön Euroopan unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelua koskeva direktiivi. Ehdotettavan lain tavoitteena on, että ilmoittaja, joka työnsä yhteydessä havaitsee tai epäilee yleisen edun vastaista toimintaa erikseen määritellyillä EU:n oikeuden aloilla, voi ilmoittaa asiasta turvallisesti. Näin voitaisiin ennaltaehkäistä yleiseen etuun kohdistuvia uhkia ja vakavia haittoja.

Puolustusvoimissa käytössä ollut kanava ja siihen liittyvät jatkotoimet

Puolustusvoimissa on jo ennakkollisesti varauduttu tulevan lain tuomiin vaatimuksiin perustaa ilmoituskanava. Puolustusvoimien oma laillisuusvalvontakanava on ollut kokeilukäytössä 15.9.2020 – 15.3.2021. Kokeilun tavoitteena on ollut hankkia tietoa laillisuusvalvontakanavan toimivuudesta, ilmoitusten määrästä ja eri asiaryhmien esille tulosta. Lisäksi kokeilun aikana testattiin järjestelmän tekninen toimivuus ja ilmoitusten käsittelyyn liittyvät prosessit aina ilmoitusten vastaanottamisesta asian selvittelyyn saakka. Kokeilun yhtenä tarkoituksena on ollut lisäksi hankkia tietoja laillisuusvalvontakanavaan liittyvien riskien esiintymisestä käytännössä ja keinoista niiden pienentämiseksi.

Laillisuusvalvontakanavan perustamisen yhteydessä kuultiin Puolustusvoimien yhteistoimintaelimessä edustettuja henkilöstöjärjestöjä ja asia on käsitelty kokeiluun osallistuvien hallintoyksiköiden paikallisissa yhteistoimintaelimissä.

Valmistelun yhteydessä nostettiin esiin ja tunnistettiin keskeisenä seuraavia riskejä ja huolia liittyen mm. siihen, miten ilmoittajan anonymiteetti säilyy tilanteissa, joissa ilmoitus tehdään nimettömänä ja johtaako kanava perusteettomien ilmiantojen tekemiseen, mikä johtaa mahdolliseen työyhteisön ilmapiirin heikentymiseen. Lisäksi oli esitetty huoli siitä, johtaako laillisuusvalvontakanava siihen, että kanavan kautta tehdään merkittäviä määriä perusteettomia ja vähäisiin rikkomuksiin liittyviä ilmoituksia, jotka johtavat esitutkintojen määrän kasvuun hallintoyksiköissä ja syövät resursseja. Tämän lisäksi riskinä ja huolena nähtiin, että aletaanko kanavaa käyttää vahingoittamistarkoituksessa tehden ilmoituksia epämiellyttäväksi koetuista henkilöistä.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 31
00131 Helsinki

Eteläinen Makasiinikatu 8 29 516 001
Helsinki 35 829 516 001

kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

Kokeiluvaiheessa ei ole tullut esiin tilanteita, joissa edellä mainittujen riskien voisi katsoa toteutuneen. Nämä riskit tulee kuitenkin pitää jatkuvasti mukana arvioinnissa ja muistuttaa/kouluttaa henkilökuntaa myös jatkossakin kanavan tarkoituksesta. Uutena riskinä kokeilun aikana on tunnistettu, että nimettömästä ilmoituksesta alkaneen asian selvittäminen on erittäin vaikeaa, osin jopa mahdotonta, jos esitiedot ovat hyvin epämääräiset ja ei ole tiedossa henkilöitä, joilta voisi kysyä lisätietoja.

Laillisuusvalvontakanava on vain tekninen toteutustapa, ja vain yksi lisäkeino ilmoittaa epäilyistä lainvastaisuuksista tai epäkohdista. Kanavan tarkoitus ei ole puolustusministeriön näkemyksen mukaan muuttaa muita käsittelyjä tai pyrkiä ohjaamaan asioiden käsittelyä esimiesprosessin ohi. Puolustusministeriön näkemyksen mukaan Puolustusvoimissa tulisi jatkossakin olla mahdollisuus ilmoittaa kaikista havaituista lainvastaisuuksista ilmoituskanavaan ja ilmoituskanavan prosessin hallinnointi olisi hyvä järjestää samoin kuin edellä kuvatussa Puolustusvoimien laillisuusvalvontakanavan kokeilukäytössä on tehty.

Soveltamisala

Esityksen mukaan lakia ei sovellettaisi asevelvollisuuslaissa (1438/2007) tarkoitettuihin asevelvollisiin eikä siviilipalveluslaissa (1446/2007) tarkoitettuihin siviilipalvelusvelvollisiin. Puolustusministeriö huomauttaa, että esityksessä tulisi mainita myös, ettei sitä sovelleta lain naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta (194/1995) nojalla palvelusta suorittaviin. Kyseisen lain 3 §:n mukaan asepalvelus järjestetään asevelvollisuuslaissa säädetyn varusmiespalveluksen yhteydessä ja se suoritetaan samalla tavalla kuin varusmiespalvelus sekä rinnastetaan siihen kaikissa suhteissa, jollei 7 §:stä muuta johdu.

Hallituksen esityksen 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. Ilmoittajien on mahdotonta arvioida sitä, milloin mahdollinen väärinkäyttö tai sen epäily perustuu EU:n sääntelyyn perustuvaan lainsäädäntöön ja milloin yksinomaan kotimaisista lähtökohdista valmistettuun kansalliseen lainsäädäntöön näillä aloilla. Ehdotuksen soveltamisala on siten hieman laajempi kuin mitä ilmoittajansuojeludirektiivi edellytetään säädettäväksi näillä aloilla.

Puolustusministeriö pitää ehdotettua soveltamisalaa hyvänä juuri ilmoittajan näkökulmasta tarkasteltuna ja senkin takia, että soveltamisalaa voi olla muutoinkin vaikea hahmottaa. On kuitenkin todettava, että ehdotuksessa käsitelty vaihtoehtoinen, laajempi soveltamisala olisi erityisesti ilmoittajan kannalta selkeämpi. Asiaa käsitellään tarkemmin jäljempänä suojelun edellytysten yhteydessä.

Esitysluonnoksen 5 pykälässä säädettäisiin direktiivin 3 artiklan mukaisesti niistä asioista, jotka jäisivät lain soveltamisalan ulkopuolelle. Direktiivin 3 artiklan 2 kohdan mukaan direktiivi ei vaikuta jäsenvaltioiden velvollisuuteen varmistaa kansallinen turvallisuus tai niiden toimivaltaan suojella keskeisiä turvallisuusetujaan.

Direktiiviä ei erityisesti sovelleta ilmoituksiin sellaisista julkisten hankintasääntöjen rikkomisista, joihin liittyy puolustus- tai turvallisuusnäkökohtia, jolleivät nämä näkökohdat kuulu asiaa koskevien unionin säädösten soveltamisalaan.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan soveltamisalan rajaaminen näissä asioissa on välttämätöntä.

Henkilötietojen suoja

Säädösluonnoksen nykytilaa koskevan 3. luvun yksityisyydensuojaa koskeva katsaus on Puolustusvoimiin sovellettavan henkilötietolainsäädännön kannalta puolustusministeriön näkemyksen mukaan puutteellinen. Katsaus jättää huomiota vaille sen, että Puolustusvoimien palvelussuhteissa tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan palvelussuhteen laadusta johtuen kahta erilaista oikeusperustetta. Tavanomaisissa virka- ja työsuhteissa tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan oikeusperusteina yleislakeina EU:n tietosuojasetusta, sitä täydentävää kansallista tietosuojalakia ja erityislakina ns. työelämän tietosuojalakia.

Säädösluonnoksessa ei ole otettu riittävästi huomioon sitä, että rikosasioiden tietosuojadirektiivin kansallista voimaansaattamista koskeva sääntely on annettu henkilötietojen käsittelystä

rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämistä yhteydessä, jäljempänä rikosasioiden tietosuojalaki (1054/2018) yhteydessä. Rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaa koskevan 1 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan tätä lakia sovelletaan Puolustusvoimien suorittamaan ja Puolustusvoimien lukuun suoritettavaan henkilötietojen käsittelyyn, kun tietoja käsitellään puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa, 2 kohdan a alakohdassa sekä 3 ja 4 kohdassa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi.

Tällainen tehtävä on puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 2 §:n 1 momentin 4 kohdan tarkoittama osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan ja sotilastehtäviin muussa kansainvälisessä kriisinhallinnassa. Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) 7 §:n perusteella lain tarkoittamaan kriisinhallintahenkilöstöön kuuluva henkilö on palvelussuhteessa Suomen valtioon palvelussuhteen alkamisen jälkeen. Saman lain 31 §:n mukaan kriisinhallintahenkilöstön henkilötietojen käsittelystä säädetään henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annetussa laissa (332/2019).

Myöhemmin säädösluonnoksen sivulla 85 todetaan, että "Ehdotetun 1 momentin 10 kohdan mukaan lain soveltamisalaan kuuluisi yksityisyyden ja henkilötietojen suojaa sekä verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuutta koskeva lainsäädäntö, joka yksilöidään tarkemmin liitteessä."

Tässä yhteydessä puolustusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että säädösluonnoksen 6 §:n henkilöllistä soveltamisalaa koskevien perustelujen mukaan (s. 96) säännösten perusteella annettavaa lakia tulisi soveltaa myös sotilaallisessa kriisinhallinnassa palvelevaan ilmoittajan asemassa olevaan henkilöön. Tätä voisi selkeyttää itse pykälässä 6 ja mainita, että lakia sovelletaan myös muuhun julkisoikeudelliseen palvelussuhteeseen. Harkittavaksi tulisi ottaa se, kannattaisiko kaikki s. 96 palvelussuhteet mainita itse pykälässä.

Ilmoitusmenettely

Direktiivissä kuvataan kolmiportainen ilmoitusmenettely, jota noudattaen ilmoittaja voi saada lainmukaista suojaa väärinkäytöksestä ilmoittaessaan. Sisäinen ilmoituskanava on ensisijainen keino ilmoittaa väärinkäytöksistä. Organisaatio voi järjestää itse sisäisen ilmoituskanavansa tai hankkia sen ulkopuoliselta palveluntarjoajalta.

Direktiivissä on kuvattu tilanteet, jolloin ilmoittaja voi tehdä ilmoituksen suoraan ulkoiseen kanavaan. Tällä hetkellä kansallisen lainsäädännön valmistelussa on lähdetty liikkeelle siitä, että perustettaisiin keskitetty ulkoinen ilmoituskanava, jonka kautta otetaan vastaan kaikki toimivaltaisille viranomaisille tulevat ilmoitukset. Puolustusministeriön näkemyksen mukaan tämä on hyvä asia, koska lain soveltamisala on sirpaleinen ja vaikea hahmottaa ja näin ilmoittajan ei itse tarvitsisi erikseen pohtia sitä, mille taholle ilmoitus pitäisi toimittaa vaan keskitetystä ilmoituskanavasta välitettäisiin ilmoitus toimivaltaiselle viranomaiselle.

Hallituksen esityksen pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että sisäisen ilmoituskanavan olisi oltava kaikkien työ- ja virkasuhteessa olevien henkilöiden käytettävissä, jos ilmoitus koskee kyseisen oikeushenkilön toiminnassa tapahtunutta rikkomista. Kansallisen lainsäädännön valmistelussa lähtökohtana on tällä hetkellä se, että virasto saa itse päättää mahdollistaako se pääsyn sisäiseen ilmoituskanavaan myös muille tahoille kuin palvelussuhteessa olevalle henkilöstölleen. Entiset työntekijät ja muut sidosryhmät voivat tehdä ilmoituksen suoraan ulkoiseen ilmoituskanavaan, jos sisäinen ilmoituskanava ei ole heidän käytössään.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan on tärkeää jättää virastoille mahdollisuus itse päättää siitä, antaako se muille kuin nykyisille työntekijöilleen mahdollisuuden ilmoittaa sisäisessä kanavassa. Lisäksi puolustusministeriö pitää hyvänä sitä, että tulevaa lakia ei sovellettaisi asevelvollisiin tai siviilipalvelusvelvollisiin.

Säädösluonnoksen 19 § ja 29 § suojaavat ilmoittajan identiteettiä. Esillä olevissa säännöksissä ja niihin liittyvissä perusteluissa ei kuitenkaan puolustusministeriön näkemyksen mukaan riittävällä tavalla oteta huomioon ilmoittajan ns. välillisen tunnistamisen mahdollisuutta ja tämän estämiseen liittyviä hallinnollisia ja organisatorisia menettelyitä. Ilmoittajan henkilöllisyys voidaan päätellä muustakin kuin suorista tunnistetiedoista. Tällaisia seikkoja ovat esimerkiksi rajattuun käsittelijäryhmään perustuvat tiedot, mahdollisesti luovutetut dokumentit, niihin liittyvät asiayhteydet ja ajalliset tekijät. Esillä olevan 19 §:n perusteluissa asiakirjan sivulla 111 kyllä todetaan, että "Tämä koskee myös kaikkea muuta tietoa, josta ilmoittajan henkilöllisyys voidaan päätellä suoraan tai epäsuorasti." Edelleen 29 §:n perusteluiden mukaan s. 123 todetaan, että "Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että ilmoituksen kohteena olevan henkilön henkilöllisyys tulee salata niin kauan kuin ilmoituksen tai tietojen julkistamisen perusteella aloitettu asian selvittäminen on päättynyt

tai asia tulee julkiseksi poliisin esitutkinnan päätyttyä tai tuomioistuimen käsittelyssä." Puolustusministeriö pitää esillä olevaa pelkkää salassapitoa laajempänä kysymyksenä. Säädöksessä tulisi ottaa huomioon myös se, jos pelkkä sivullisten tietoisuus virheelliseen olettamaan perustuvasta ilmoittajan identiteetistä saattaa johtaa muiden henkilöiden etujen ja oikeuksien merkittävään vaarantumiseen. Tästä syystä säädösluonnoksessa tulisi tarkemmin esimerkiksi EU:n tietosuoja-asetuksen tapaan säätää myös niistä teknisistä, hallinnollisista ja organisatorisista menettelyistä (tekninen ja hallinnollinen tietoturva), joilla identiteetin suojausta tosiasiallisesti tulisi toteuttaa.

Puolustusministeriö pitää säädösluonnoksen 9 §:n 1 momentin perusteluita oikeasuuntaisina ja kannatettavina. Säännöksen perusteluiden mukaan mainitun pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että yksityisen tai julkisen sektorin oikeushenkilö voi järjestää sisäisen ilmoituskanavan itse tai hankkia sen yksityiseltä tai julkiselta palveluntarjoajalta. Säännöksellä pantaisiin täytäntöön direktiivin 8 artiklan 5 kohta. Direktiivin 8 artiklan 5 kohdan mukaan sisäisten ilmoituskanavien toiminnasta vastaa joko sisäisesti tätä varten nimetty henkilö tai yksikkö tai ulkoisesti kolmas osapuoli. Pykälä mahdollistaisi sisäisen ilmoituskanavan ulkoistamisen. Palvelujen ulkoistaminen ei poistaisi oikeushenkilön omaa vastuuta siitä, että ehdotettavassa laissa säädettävät sisäisiä ilmoituskanavia koskevat vaatimukset täyttyvät.

Henkilötietojen kerääminen

Nyt ehdotettavan lain mukaisissa ilmoituskanavissa tullaan keräämään ja muuten käsittelemään myös työntekijöiden henkilötietoja. Käsiteltävät henkilötiedot koskevat ilmoittajia, ilmoituksen kohteita sekä mahdollisesti muita ilmoituksesta ilmeneviä henkilöitä (todistajat, kollegat).

Hallituksen esityksen mukaan henkilötietojen kerääminen ja muu käsittely perustuisi ehdotettavaan lainsäädäntöön eikä työntekijän suostumusta henkilötietojen keräämiselle ilmoituskanavissa edellytettäisi. Lain 4 §:n 2 momentissa edellytetään työnantajan ilmoittavan työntekijälle muualta kuin työntekijältä itseltään keräämistään tiedoista ennen kuin niitä käytetään työntekijää koskevassa päätöksenteossa. Ilmoituskanavien ja –menettelyiden käyttöönotto edellyttäisi yhteistoimintalakien mukaista yhteistoimintamenettelyä. Lisäksi olisi huomioitava yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain 21 §:n säännökset.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan nyt hallituksen esitykseen liittyvä aikataulu mukaan lukien mahdolliset järjestelmähankinnat luovat haasteita siihen, että organisaatiot ehtivät toteuttaa mahdolliset yhteistoimintalakien mukaiset yhteistoimintamenettelyt. Tämä tulee ottaa huomioon lainsäädäntötyön aikataulussa, jotta voidaan olla täysin varmoja siitä, millainen sisältö tulee voimaan 17.12.2021 ja millainen on sen mukainen ilmoituskanava.

Suojelun edellytykset

Lakiehdotus lähtee siitä, että ilmoittajaan ei saa kohdistaa ilmoituksesta johtuvia vastatoimia. Asiasta on säädösehdotus lakiehdotuksen 24 §:ssä. Puolustusministeriö pitää lakiehdotuksen muotoiluja tärkeinä ja pääosin onnistuneina. Asia, jota tällä säädösehdotuksella pyritään määrittämään, on usein varsin monitahoinen. Suojaa annetaan lakiehdotuksen mukaan tilanteissa, joissa on "perusteltu syy uskoa, että ilmoittaminen tai tietojen julkistaminen oli välttämätöntä tämän lain soveltamisalaan kuuluvan rikkomuksen paljastamiseksi.". Muotoilun osalta olisi hallituksen esityksessä tuotava esille, että tämä perusteltu syy tulisi olla yleisellä tasolla perusteltavissa, huomioon ottaen muun muassa organisaation toimintatavat ja organisaation sisällä olevat vaikutusmahdollisuudet.

Puolustusministeriö toteaa, että lain tarkoituksen saavuttamiseksi on luonnollista, että ilmoittajalle annetaan suojaa, mikäli lakiehdotuksen 24 §:n 1 momentin edellytykset täyttyvät.

Lain soveltamisen kannalta haasteellisia ovat tilanteet, joissa ilmoittaja tekee ilmoituksen osaltaan suojellakseen itseään tilanteessa, jossa organisaation sisällä on tehty lakiehdotuksen soveltamisalaan liittyvä rikkomus. Työntekijä on kuitenkin näissä tilanteissa vapaa tutkimaan ja selvittämään asiaa myös ilmoittajan toimenpiteiden osalta. Ilmoittajaa koskeva suoja koskee vain ilmoituksen tekemistä. Puolustusministeriön näkemyksen mukaan muut asiaan liittyvät olosuhteet käsitellään erikseen ja niitä koskevat toimenpiteet arvioidaan ilmoituksesta riippumatta. Viime kädessä näitä arvioidaan lakiehdotuksen 26 §:n mukaisin periaattein.

Lakiehdotus erottelee osittain työ- ja virkasuhteiset henkilöt tekstissä. Jako vastaa puolustusministeriön mukaan henkilöstöryhmiä koskevaa lainsäädäntöä. Jakoa pidetään sinällään tarkoituksenmukaisena. Virka- ja työsuhteisiin sovelletaan osittain erilaisia periaatteita. Virkamiesten osalta erityisen oleellinen on ns. jatkuvuusperiaate, jonka johdosta esimerkiksi tiettyjen vastatoimien osalta virkamiehen etuudet tai palvelussuhde jatkuvat takautuvasti muuttumattomana siitä hetkestä lukien, kun häneen on katsottu kohdistettavan lakiehdotuksen mukaisia kiellettyjä vastatoimia.

Jatkuvuusperiaatteen mukainen suoja tulisi erikseen mainita myös lakiehdotuksen perusteluissa siltä osin, kun määritellään lakiehdotuksen 30 §:n mukaista hyvitystä. Puolustusministeriö kiinnittää huomioita siihen, että hyvitykselle ei ole määritelty ylärajaa ja esittää harkittavaksi, tulisiko lakiehdotuksessa ottaa tähän kantaa.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta esitettävän lain soveltamisala voisi olla lakiehdotuksessa esitettyä laajempi. Hallituksen esityksen rajaaminen direktiivin aineellisen soveltamisalan erikseen määriteltyihin aloihin on ongelmallinen ilmoittajan näkökulmasta. Soveltamisalan rajaaminen takaa väärinkäytöksistä ilmoittavalle suojelua vain tiettyihin, lain soveltamisalamääräyksissä määriteltyihin asioihin liittyvissä kysymyksissä. Näin ollen oikeus ilmoittajan suojeluun ei toteudu kaikilla aloilla, vaikka olisi tarpeen suojata ilmoittajia vastatoimilta liittyen muihinkin laittomuuksista ilmoittamiseen. Suppea aineellinen soveltamisala aiheuttaa haasteita niin ilmoittajalle kuin myös ilmoitusten hallinnointiin ja ohjeistukseen.

On todennäköistä, että suurin osa ilmoittajista ei pysty itse arvioimaan, kuuluuko mahdollinen väärinkäytöksestä ilmoittaminen uudessa laissa tarkoitetun suojan soveltamisalaan. Puolustusministeriön näkemyksen mukaan jo yhdenvertaisuuden sekä oikeusturvan kannalta tulisi tarkastella, että riippumatta toimialasta suoja on mahdollisimman yhdenmukainen kaikille, jotka ilmoittavat väärinkäytöksistä ja mahdollisista laittomuuksista. Erityisesti julkisella sektorilla myös vain kansalliseen oikeuteen liittyvät väärinkäytökset voivat aiheuttaa vakavaa haittaa ja loukata yleistä etua.

Ehdotuksen 27 §:n 1 momentissa viitataan 27 §:n 1-3 momentissa säädettyihin ilmoittamisen estämisen ja vastatoimien kieltoon. Tarkoituksena oli todennäköisesti viitata 24 §:ään. Vastaavasti ehdotuksen 27 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa viitataan 26 §:ssä säädettyyn ilmoittamisen estämisen ja vastatoimien kieltoon, vaikka ehdotuksen 26 §:ssä säädetään todistustaakasta. Tarkoituksena lienee tässäkin ollut viitata 24 §:ään.

Kustannukset

Hallituksen esityksen mukaan ilmoittajan suojelua koskevan direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä tavoitteena on hankkia valtionhallinnolle ns. sisäinen tekninen ilmoituskanava väärinkäytösten ilmoittamista varten. Hankinta on järkevää toteuttaa keskitetysti ja sen toteuttamisesta vastaa Valtiokonttori. Esityksen mukaan hankinnasta aiheutuvat kustannukset on arvioitu merkittävästi pienemmiksi keskitetysti toteutettavassa hankinnassa verrattuna tilanteeseen, jossa kaikki virastot hankkisivat ilmoituskanavan itse.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan yhteinen hankinta, mukaan lukien turvaverkkovirastojen mahdollisuus osallistua hankintaan, on taloudellisesti kannatettava. Puolustusministeriö puoltaa keskitetysti hankittavaa järjestelmää.

Virastokäsite: riittääkö puolustusvoimille vain yksi kanava

Lakiehdotuksessa tarkoitettua valtioyhteisöä tarkentavan virastokäsitteen tulee mahdollistaa riittävän joustava, toiminnallisista lähtökohdista perusteltu ja kustannustehokas toteutustapa sisäisten ilmoituskanavien toteuttamiselle valtionhallinnossa.

Esityksen mukaan sisäisten ilmoituskanavien järjestämisen osalta on tarkoituksenmukaista ja valtion kokonaisedun mukaista katsoa, että sisäinen ilmoituskanava voidaan tarjota toimivaltaisen viraston johdon niin päättäessä osana tarkoituksenmukaista ja perusteltua virastokokonaisuutta. Virastokäsitteellä voidaan siten tässä yhteydessä tarkoitaa kirjanpitoyksikköä, tulosoajattua virastoa tai työnantajavirastoa, kunhan toteutustapa on tarkoituksenmukainen ja perusteltu.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan tämä virastokäsite mahdollistaa sen, että Puolustusvoimissa on käytössä jatkossakin vain yksi ilmoituskanava eikä esim. puolustushaaroille

tai yksittäisille hallintoyksiköille tarvitse järjestää omia kanavia eikä käsittelyprosessia tule hajauttaa. Näin tämä vastaa laillisuusvalvontakanavan kokeilussa toimivaksi havaittua toteutustapaa ja muutoinkin nykyistä toimintaa tehdä laillisuusvalvontaa Puolustusvoimissa. Puolustusministeriö toteaa, että toimivan, tarkoituksenmukaisen ja riippumattoman käsittelyprosessin kannalta on ehdottoman tärkeää, että Puolustusvoimat katsotaan lain soveltamisen kannalta yhdeksi virastoksi, jossa riittää yksi yhteinen, sisäisen laillisuusvalvonnan käsittelyprosessiin tukeutuva kanava.

Aikataulu

Hallituksen esitykseen liittyvä aikataulu on puolustusministeriön näkemyksen mukaan liian kiireinen. Vaikka Puolustusvoimissa on jo ennakkollisesti varauduttu tulevan lain mukaisiin vaatimuksiin, on tilanne, jossa lain tulisi olla voimassa 17.12.2021 ja siihen liittyvän mahdollisen ilmoituskanavan käytössä tuolloin, erittäin haastava. Kansalliseen lakiin olisi hyvä saada siirtymäsäännös kaikille lain soveltamisalaan kuuluville organisaatioille. Sisäisen ilmoituskanavan perustamiseen velvolliset organisaatiot eivät vielä työryhmän mietinnön pohjalta pysty riittävällä varmuudella arvioimaan sisäisille prosesseille asettuja vaatimuksia ja eri toteutusvaihtoehtoja sisäiselle ilmoituskanavalle. Vaarana on myös se, että keskeneräisen lain mukaisia ilmoituskanavia ei saada käyttöön määräpäivään mennessä. Tältä osin ei ainakaan voisi puolustusministeriön näkemyksen mukaan sanktioida niitä organisaatioita, joilla ei ole vielä heti 17.12.2021 käytössä ilmoituskanavaa, joka täyttää kaikki tulevan lain mukaiset vaatimukset.

Hallitusneuvos
Lainsäädäntöjohtajana

Hanna Nordström

Esittelijä

Emmasofia Wigrén

Jakelu OM Oikeusministeriö

Tiedoksi PLM HA Hallintoyksikkö, Hannu Antikainen
PLM HO Hallintopoliittinen osasto, Teemu Penttilä
PLM PO Kansallisen puolustuksen yksikkö, Tero Koljonen
PLM Kansliapäällikkö, Jukka Juusti
Pääesikunta