

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**

Lain valmistelussa olisi huomioitava, että sääntelyn tulisi soveltua niin julkioikeudellisiin kuin yksityisoikeudellisiin organisaatioihin. Tällä hetkellä hallituksen esityksen luonnoksen viittaukset julkisuuslakiin näyttäisivät koskevan sekä julkisoikeudellisia että yksityisoikeudellisia organisaatioita, mitä tuskin on tarkoitettu, sillä julkisuuslakia sovelletaan vain julkisoikeudellisiin organisaatioihin.

Esityksessä olevaa työsuhteen määritelmää olisi yliopistojen näkökulmasta syytä tarkentaa. Esityksessä esimerkiksi palkattomat harjoittelut, opintojen edistämiseksi tehtävät harjoittelut ja vapaaehtoistoiminta ovat sisällytettyinä lain soveltamisalaan, mutta tutkijoita rajattu soveltamisalan ulkopuolelle. Apurahatutkijat ja heihin vertautuvat tutkijat tulisikin sisällyttää lain soveltamisalaan.

3 §:n 10 k:ssa on yksityisen sektorin oikeushenkilön määritelmä, mutta julkisen sektorin oikeushenkilön määritelmä puuttuu. Tätä voi pitää merkittävänä puutteena, kun velvollisuus ilmoituskanavan perustamiseen koskee valtion, kunnan ja seurakuntien ohella "muita julkisen sektorin oikeushenkilöitä". 3 §:n 11 k:ssa on määritelmä julkisen sektorin oikeushenkilön omistuksessa tai määräysvallassa olevasta oikeushenkilöstä, mutta 8 §:n 1 mom 1 k on samasta käsitteestä erilainen määritelmä kuin 3 §:n 11 k:ssa. Ilmeisesti 8 §:n 1 mom 1 k nojalla lakia sovelletaan myös esimerkiksi Helsingin yliopiston yliopistokonserniin kuuluvaan Yliopiston apteekkiin, vaikka ko. lainkohdassa ei olekaan täsmennetty, mitä omistuksella tai määräysvallalla tarkoitetaan. 3 §:n 10 k:n määritelmän nojalla säätiöyliopistot ja ammattikorkeakoulut katsotaan yksityisen sektorin oikeushenkilöksi. Ilmeisesti julkisoikeudelliset yliopistot katsotaan julkisen sektorin oikeushenkilöksi. Ylipäänsä 3 § ja 8 § pitäisi arvioida suhteessa toisiinsa, jotta epäselvyyksiä soveltamisalasta ei synny.

**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.**

Esityksessä jää epäselväksi, missä määrin organisaatio voi valita miten ilmoituskanavan järjestää: onko mahdollista sisällyttää sisäinen ilmoituskanava esimerkiksi jo olemassa olevaan eettiseen ilmoituskanavaan tai vastaaviin tai onko lain mukainen sisäinen ilmoituskanava mahdollista suuressa organisaatiossa jakaa esimerkiksi politiikanaloittain. Kohta olisi syytä täsmentää myös niin, että kyseisen kanavan kautta on selkeästi mahdollista ottaa vastaan myös muita ilmoituksia väärinkäytöksistä, jotta vältetään turhien erillisten rinnakkaisten ilmoitusväylien ylläpito. (ks. Kauppakamarin eriävä mielipide). Valinnanvapauden mahdollistaminen ilmoituskanavien organisoinnissa olisi tärkeää, jotta jokainen organisaatio voi valita itselleen sopivan tavan toimia.

Konsernitason sisäisen ilmoituskanavan sääntelyä, joka käy ilmi 8 §:n yksityiskohtaisista perusteluista, olisi hyvä selkeyttää. Nyt on epäselvää, pystyykö yliopisto halutessaan luomaan esimerkiksi koko konsernin kattavan yhteisen ilmoituskanavan vai tuleeko eri konsernin osille luoda oman sisäiset ilmoituskanavat. Näin erityisesti siksi, että ei ole selvää miten julkisoikeudellisen yliopiston konserniin kuuluvat yksityisoikeudelliset yritykset tulisi tulkita lainsäädännössä: ne eivät lukeudu lain 3 § 11 kohdan määritelmään julkisen sektorin oikeushenkilön omistuksessa olevasta oikeushenkilöstä. (ks. Kauppakamarin eriävä mielipide).

10 § on epä johdonmukainen siinä, että yksityisoikeudellisille organisaatioille asetetaan 249 työntekijän raja oikeushenkilöiden yhteisen sisäisen ilmoituskanavan perustamiseen, mutta 3 momentissa mainituilla kunnilla tai kuntayhtymillä tällaista rajausta ei ole. Näissä henkilöstömäärät ovat kuitenkin huomattavasti korkeampia. Kohta asettaa yksityisoikeudelliset organisaatiot eriarvoiseen asemaan.

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

Oikeuskanslerinviraston esittäminen ulkoiseksi ilmoituskanavaksi on hyvä ratkaisu. Sen suhteen ei ole nähtävissä ongelmia esimerkiksi yliopistojen autonomisen aseman kannalta.

## **3 luku Sisäisiin ja ulkoihin ilmoituksiin sovellettavat säännökset**

-

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

19 §:n 4 - 5 momentissa on säädetty, että salassapidon kesto määräytyy JulkL 31 §:n mukaan ja asianosaisen oikeus tiedonsaantiin JulkL 11 §:n mukaan. Pykäläperusteluissa asiaa ei ole mitenkään

selvennetty. Hallituksen esityksen luonnos koskee sekä julkisen että yksityisen sektorin oikeushenkilöitä, joista jälkimmäisten toimintaan ei lainkaan sovelleta JulKL. Hallituksen esityksen luonnos jättää epäselväksi, onko tarkoituksena tässä säätää JulKL kahden pykälän soveltamisesta myös yksityisiin ja onko lainkaan arvioitu, miten viranomaisia koskeva JulKL soveltuu sovellettavaksi yksityisiin ja onko tällainen lakiviittaus riittävä soveltamisen perusta. On myös epäselvää, katsotaanko ilmoittajansuojelulaissa tarkoitettua väärinkäytösepäilyilmoituksen koskevan sen kohteen oikeutta, etua ja velvollisuutta siten, että asianosaisasema syntyy. Joka tapauksessa asianosaisaseman lienee katsottava syntyvän, jos ilmoituskanavan haltija ryhtyy ilmoituksen perusteella joihinkin toimiin, joilla on vaikutusta ilmoituksen kohteeseen.

JulKL 11 §:n soveltaminen viittaisi siihen suuntaan, että asianosaisella (tässä ilmoituksen kohteella) olisi normaalisti oikeus saada tieto ilmoittajan henkilöllisyydestä, ellei asiaan tapauskohtaisesti sovellu jokin ko. lainkohdan rajoituksista. Mikäli viranomainen päättää, että jokin rajoitus soveltuu eikä tiedonsaantioikeutta ole, asianosaisella on oikeus saada asiaan valituskelpoinen hallintopäätös. Vastaavaa oikeutta ei ole eikä voikaan olla asianosaisella, jos kyseessä on yksityisen sektorin oikeushenkilö.

Mikäli ilmoituksen kohde yleensä saisi tällä perusteella tietoonsa ilmoittajan henkilöllisyyden, koko ilmoittajansuojan tarkoitus ja lain säännökset salassapidosta vesittyisivät. Perusteltua olisi säätää JulKL:iin tältä osin poikkeus asianosaisjulkisuuteen. Jos asianosaisjulkisuuden ulottaminen ilmoittajan henkilöllisyyteen katsotaan välttämättömäksi, ainakin 19 §:n 4 momenttiin pitäisi liittää velvollisuus informoida ilmoituksen tekijää siitä, että tieto henkilöllisyydestä saatetaan antaa ilmoituksen kohteelle tällä perusteella. Ylipäänsä olisi ehdottomasti arvioitava huolellisesti mahdollisuus ja asianmukaisuus soveltaa JulKL osin myös yksityisiin toimijoihin, samoin sitä kenellä katsotaan olevan ilmoitusasiassa asianosaisasema.

Tarkoitettiinpa lakiluonnoksen viittaussäännöksellä JulKL soveltamista sekä yksityisen että julkisen sektorin oikeushenkilöihin tai vain julkisen sektorin oikeushenkilöihin, on viittaussäännös erittäin ongelmallinen. Julkisuuslain soveltaminen yksityisen sektorin oikeushenkilöihin olisi merkittävä muutos, joka tuskin olisi tässä tarkoituksenmukaista toteuttaa. Julkisuuslain soveltaminen pelkästään julkisoikeudellisiin oikeushenkilöihin edellä tulkittulla tavalla taas tarkoittaisi sitä, että ilmoittaja saisi yksityisten oikeushenkilöiden kohdalla vahvempaa suojelua, mutta julkisoikeudellisten oikeushenkilöiden kohdalla hänen saamansa suoja olisi vesittynyt JulKL 11 §:n soveltamisen kautta. Hallituksen esityksen luonnoksen viittauksia julkisuuslakiin on siis ehdottomasti tarkennettava.

Henkilötietojen käsittelyä koskevaan pykälään tuntuu eksyneen väärä teksti. Direktiivi viittaa, että henkilötietojen käsittelyssä noudatetaan EU:n tietosuojasetusta ja muistutuksenomaisesti mainitsee tietojen minimointiperiaatteen. Nämä samat on hyvä mainita myös tässä kansallisessa laissa.

Lainsäädännön jatkovalmistelussa tulisi selventää miten henkilötietoja on mahdollista käsitellä erityisesti silloin, jos ilmoituskanavaa käytetään myös muiden kuin 2 § mainittujen ilmoitusten käsittelyyn. (ks. Kauppakamarin eriävä mielipide: "Koska lakiehdotus ei ota kantaa muuta kuin 2 §:ssä tarkoitettuja tekoja ja laiminlyöntejä koskeviin ilmoituksiin, jää epäselväksi, millä edellytyksin tällaisiin ilmoituksiin mahdollisesti sisältyviä henkilötietoja voidaan käsitellä. Tätä tulisi selventää jatkovalmistelussa siten, että myös muun tyyppisiin ilmoituksiin mahdollisesti sisältyviä henkilötietoja voidaan kerätä ilman työntekijän nimenomaista suostumusta.")

Sisäministeriön lausumassa ehdotetaan julkisuuslain muokkaamista, nähdäksemme perustellusti: "Jotta ilmoittajansuojelun tavoite turvallisesta ilmoittamisesta tulisi mahdollisimman hyvin toteutuneeksi, näkemykseni mukaan tästä seuraa tarve muuttaa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 5 luvun 24 §:n 1 momenttia siten, että sen yhtenä kohtana mainittaisiin nimenomaisesti ehdotetun lain mukaiseen ilmoittamiseen liittyvät asiakirjat. Uusi säännös varmistaisi ilmoittajan suojaamisen ilmoituksen esiselvittämisen ja varsinaisen tutkimisen aikana. Lisäksi säännös suojaisi ilmoittajaa siirtymävaiheessa niissä tapauksissa, joissa ilmoituksen kohteena oleva asia laatunsa vuoksi johtaisi esitutkinnan käynnistymiseen. Muutos olisi direktiivin perusajatuksena olevan ilmoittajan korkean suojelun tason mukainen."

#### 4 luku Tietojen julkistaminen

-

#### 5 luku Suojelutoimenpiteet

-

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

Laissa tulisi säätää määräaika sille, milloin kanne on nostettava vastatoimien kohteeksi joutumisesta. Tämä liittyy myös siihen, kuinka kauan ilmoituksia ja tietoa asian käsittelystä tulisi tai on lain mukaan mahdollista säilyttää.

#### 6 luku Seuraamukset

Laki ehdotuksessa on säädetty päällekkäisistä seuraamuksista siltä osin että siinä säädetään niin vahingonkorvauksesta kuin oikeudesta hyvitykseen. Direktiivi vaatii säätämään tehokkaista seuraamuksista ja resitaaleissa mainitaan vahingonkorvaukset TAI hyvitys. Katsomme mahdollisuuden vahingonkorvauksen saamiseen riittäväksi emmekä näe perusteita päällekkäiselle hyvityksen saamiselle. Toissijaisesti, jos hyvityksestä säädetään niin sen pitäisi soveltua myös toisin päin, eli esimerkiksi tapauksissa, jossa ilmoittaja on tehnyt perättömän ilmoituksen vahingoittamismielessä, aiheuttaen näin ilmoituksen kohteelle mahdollista vahinkoa.

## 2. Esitysluonnoksen vaikutusten arviointi/yleiset kommentit

Ilmoituksille tulisi säätää tarkempi säilytysaika tai säätää määräaika sille, milloin kanne on nostettava, jos on joutunut vastatoimien kohteeksi. (ks. EK:n eriyvä. "Katsomme, että ilmoitusten säilyttämiselle tulee säätää tarkemmin määritelty vanhentumisaika. Käytännössä ilmoittaja voi väittää joutuneensa vastatoimen kohteeksi jopa kymmenien vuosien kuluttua ilmoituksen tekemisestä. Käännetyn todistustaakan kanssa tämä johtaa siihen, että ilmoituksen vastaanottajan on säilytettävä ilmoitusta ja siihen liittyviä tietoja ikuisesti, voidakseen tarvittaessa esittää vastaanäyttöä ilmoittajan mahdollisiin vastatoimia koskeviin väitteisiin.")

**2.1 Millaisia vaikutuksia esitetyllä lailla ennakoitte olevan toimintanne?**

-

**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.**

Yleisesti Helsingin yliopisto toteaa saman kuin ehdotukseen liitetyissä lausumissa ja eriävissä mielipiteissä: lainvalmistelussa ei ilmeisesti ole ollut riittävästi aikaa käytettävissä, mikä näkyy lakiehdotuksen monenlaisissa ristiriitaisuuksissa ja epäselvyyksissä.

Karppinen Laura  
Helsingin yliopisto - Helsingin yliopiston rehtori