

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

Oikeusministeriö on 2.7.2021 pyytänyt geenitekniikan lautakunnalta (GTLK) 27.8.2021 mennessä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta sekä siihen liittyviksi laeiksi. GTLK kiittää mahdollisuudesta lausua lakiluonnoksesta, jota se pitää hyvin valmisteltuna. Lautakunta esittää lausuntonaan seuraavaa.

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

Lain soveltamisalassa on mainittu kansanterveys ja tuoteturvallisuus, mutta liitteenä olevasta listauksesta puuttuu Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea, joka toimii myös geenitekniikkalain mukaisena valvontaviranomaisena.

Eryteisesti: Mikä laki mielestänne puuttuu soveltamisalasta?

-

2 luku Ilmoittajan suojelun yleiset edellytykset ja ilmoittaminen

-

Eryteisesti: liiituykÖ toimintanne kannalta sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuuteen ongelmia? Mitä? Perustelkaa mielipiteenne.

Valtioneuvoston nimittämä geenitekniikan lautakunta koostuu puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan lisäksi viidestä eri ministeriötä edustavasta virkamiesjäsenestä varajäsenineen sekä kolmesta pysyvästä asiantuntijasta. Lautakuntaa avustaa sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimiva kolmihenkinen sihteeristö, joista yksi hoitaa lautakunnan tehtäviä kokoaikaisesti. Lisäksi lautakunta voi määrätä palkkioperusteisesti ulkopuolisia esittelijöitä käsittelemään

geenitekniikkalain mukaisia ilmoituksia ja hakemuksia. Sisäisen ilmoituskanavan perustaminen on haasteellista edellä kuvatussa viranomaisrakenteessa, mutta toisaalta lautakuntaan assosioitunut henkilömäärä jää myös alle 50 henkilöön. Toimivin ratkaisu lautakunnan tilanteessa olisikin valtion tai valtioneuvoston sisäinen ilmoituskanava. Sellaisen perustamisen yhteydessä olisi kuitenkin mietittävä, olisiko lautakunnan (tai muun viranomaisen) määräämillä ulkopuolisilla, mutta virkavastuulla toimivilla esittelijöillä oikeus käyttää valtioneuvoston sisäisen ilmoituskanavaa vai tulisiko heidän ohjata mahdolliset ilmoituksensa ulkoiseen ilmoituskanavaan.

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

Edellä mainittu geenitekniikan lautakunnan kokoonpano ja sihteeristön niukat resurssit asettavat haasteen oman ulkoisen ilmoituskanavan perustamiseen. Lautakunta näkeekin valtion yhteisen ulkoisen ilmoituskanavan erinomaisena vaihtoehtona. Käytännön haasteeksi nousee kuitenkin ilmoitusten ohjaaminen oikealle viranomaiselle, sillä muuntogeenisten organismien tapauksessa lainsäädäntö ja toimivaltakysymykset ovat mutkikkaita. Koska geenitekniikan lautakunta ei ole ainoa toimivaltainen viranomainen, ja joissakin tapauksissa toimivaltaisia viranomaisia voi olla useita, ilmoitukset voivat herkästi ohjautua väärin, mikä johtaisi käsittelyn viivästymiseen. Tähän voidaan kuitenkin vaikuttaa yhteiselle ilmoituskanavalle annettavalla ohjeistuksella.

3 luku Sisäisiin ja ulkoihin ilmoituksiin sovellettavat säännökset

-

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

Geenitekniikkalain mukaisiin lupamenettelyihin liittyy lähtökohtaisesti sekä salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluvia tietoja että henkilötietojen käsittelyä, joten näihin asioihin on lautakunnassa jo olemassa vakiintuneita menettelyitä, joita myös lautakunnan määräämät ulkopuoliset esittelijät noudattavat. Rikkomusten ilmoittamisen yhteydessä on kuitenkin jo aiemmin tunnistettu salassapitoon liittyvät erityiset haasteet. Geenitekniikkalain mukaista toimintaa harjoittavat tutkimusryhmät ja yritykset ovat tyypillisesti pieniä, mutta usein verkostoituneita tai jopa toisistaan riippuvaisia. Lisäksi niissä työskennellään keskimääräistä useammin määräaikaissa, lyhyissä työsuhteissa tai apurahalla ja tehdään opinnäytetöitä. Tällöin ilmoituksen tekijä saattaa olla lähtökohtaisesti vakinaisia työntekijöitä haavoittuvammassa asemassa työyhteisössä.

4 luku Tietojen julkistaminen

Geenitekniikan lautakunnalla ei ole huomautettavaa tietojen julkistamista koskevaan esitykseen.

5 luku Suojelutoimenpiteet

-

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

Geenitekniikan lautakunta toteaa soveltamisalarajauksen olevan epätarkoituksenmukainen sääntelyn suojelutarkoitukseen nähden. Lakiluonnoksen perusteluosiossa todetaan, että lain soveltamisala rajaisi pois apurahalla työskentelevät. Tutkimusorganisaatioiden ja -ryhmien (jollaisia suurin osa geenitekniikkalain mukaisista toiminnanharjoittajista on) erityispiirre on, että organisaatiossa voi työskennellä samanlaisissa tehtävissä työsuhteisia ja apurahasopimuksella

toimivia tutkijoita. Heidän työntekijästatuksensa organisaatiossa voi vaihdella lyhyinä jaksoina esim. opetustyöhön osallistumisen mukaan. Apurahasopimuksella toimivista tutkijoista poiketen palkattomat harjoittelijat (ml. TET-harjoittelijat), kuuluisivat samassa organisaatiossa työskennellessään ilmoittajansuojelun soveltamisalaan, samoin kuin kolmannet osapuolet, jotka avustavat ilmoituksen tekemisessä. Tämä asettaisi apurahasopimuksella työskentelevät tutkijat ilmoittajansuojelun suhteen eriarvoiseen asemaan, sillä apurahasopimuksella toimivia ja opinnäytetöitä tekeviä ei myöskään rinnasteta itsenäisiin ammatinharjoittajiin. Kyseiset tutkijat ovat usein nuoria tai vierailevan tutkijan asemassa ja työuran haavoittuvimmassa vaiheessa, joten työuran jatkuvuuteen liittyvä huoli voisi heijastua heidän halukkuuteensa ilmoittaa työyhteisössä havaituista rikkomuksista tai väärinkäytöksistä. Hallituksen esityksessä tulisikin selvittää, miten perustuslain mukainen yhdenvertaisuus toteutuu opinnäytetöitä tekevien, apurahasopimuksella toimivien tai vierailevien tutkijoiden kohdalla. Lautakunta katsoo, että lakiluonnoksessa tulee myös tarkastella, voiko heidät sisällyttää kansalliseen lainsäädäntöön.

6 luku Seuraamukset

-

2. Esitysluonnoksen vaikutusten arviointi/yleiset kommentit

-

2.1 Millaisia vaikutuksia esitetyllä lailla ennakoitte olevan toimintanne?

Geenitekniikkasäädösten rikkomukset tulevat erittäin harvoin ilmi muulloin kuin geenitekniikkalain mukaisessa valvontatoiminnassa. Viimeisten kymmenen vuoden aikana ulkopuoliset ovat esittäneet lautakunnalle kaksi epäilyä. Näistä vain toinen tuli organisaation sisältä, ja koski siinä toimivaa toista tutkimusryhmää. Kyseessä oli tällöin tilanne, jossa ilmoittaja ei halunnut nimeään julkiseksi pelätessään seurauksia tutkimusyhteisössä. On todennäköistä, että samasta syystä muitakin epäilyjä rikkomuksista jää ilmoittamatta. Toisaalta geenitekniikkalain mukaisessa valvontatoiminnassa havaitut rikkomukset eivät tyypillisesti täytä lakiluonnoksen 2 §:ssä mainittuja edellytyksiä lain soveltamiselle, so. ne eivät koske tekoa tai laiminlyöntiä, josta voi seurata vankeusrangaistus, sakko tai rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus, tai joka voi vakavasti vaarantaa pykälässä tarkoitetun lainsäädännön yleisen edun mukaisten tavoitteiden toteutumisen. Oletettavaa onkin, ettei lailla olisi mainittavaa vaikutusta geenitekniikan lautakunnalle tehtävien rikkomuksia koskevien epäilyjen määrään. Toisaalta geenitekniikkalain mukainen valvonta ei ole erityisen kattavaa niukkojen valvontaresurssien takia, ja tutkijat voivat epäillä ilmoituksen vaarantavan urakehityksensä tutkimusyhteisössä, joten osa lakiluonnoksen soveltamisalaan kuuluvistakin rikkomuksista on saattanut jäädä piiloon. Tähän skenaarioon ilmoittajansuojelulaki toisi oletettavasti parannusta.

Merkittävimmät käytännön vaikutukset lautakunnan toimintaan koskisivat sisäisten ja ulkoisten ilmoituskanavien toteuttamista, näistä aiheutuvia kustannuksia, hallinnollisia määräaikoja sekä hallinnollisia tehtäviä 22 §:ään kirjatusta toimivaltaisten viranomaisten menettelyn arvioinnista

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

Valtaosa geenitekniikkalain mukaisesta toiminnasta tapahtuu korkeakouluissa ja tutkimuslaitoksissa ja pieni osa myös toisen asteen oppilaitoksissa. Luonnokseen ei sisälly näitä koskevaa vaikutusarviointia.

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

Geenitekniikan lautakunnalla ei ole kommentoitavaa yritysvaikutuksiin. Taustatietona voidaan mainita, että geenitekniikkalain mukaista toimintaa harjoittavat yritykset ovat tyypillisesti pieniä tai keskisuuria. Useimpien yritysten henkilöstömäärä jää alle 50:n, jolloin ne eivät todennäköisesti perustaisi omaa sisäistä ilmoituskanavaa, vaan ilmoitukset ohjautuisivat ulkoiseen ilmoituskanavaan. Yrityksiä ei ole niin runsaasti, että tämä aiheuttaisi merkittävää resurssitarvetta ulkoiseen ilmoituskanavaan.

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

Esityksessä ei ole käsitelty vaikutuksia, jotka aiheutuvat siinä esitetyistä määräajoista. Viranomaistyöskentelyyn liittyy enenevästi erilaisia hallinnollisia ja lakisäätteisiä määräaikoja, jotka voivat osua päällekkäin tai loma-aikoihin. Jos viranomaisen henkilöstöresurssit ovat niukat ja jos ilmoitusmäärät osoittautuisivat ennakko-oletuksista poiketen suuriksi, lakiluonnoksessa esitettyjen määräaikojen noudattaminen tulisi olemaan vaikeaa, sillä määräajoissa ei ole joustomahdollisuutta. Viivästyksiä syntyisi herkästi etenkin pienissä toimivaltaisissa viranomaisissa kuten geenitekniikan lautakunnassa. Lautakuntatyyppeihin elimiin ja muihin niukalla henkilöstöllä toimiviin viranomaisiin liittyviä vaikutuksia ei olekaan riittävästi käsitelty luonnoksen viranomaisvaikutuksia koskevassa osiossa. Luonnoksessa ei myöskään ole esitetty arviota 22 §:ään sisältyvän arviointimenettelyn vaatimasta henkilötymäärästä toimivaltaisissa viranomaisissa, mikä on oleellinen tieto geenitekniikan lautakunnan henkilöresurssien näkökulmasta.

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

Geenitekniikkalain mukainen lupa- ja valvontatoiminta on valtakunnallista, joten lautakunnalla ei ole kommentoitavaa kuntiin kohdistuvista vaikutuksista.

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

Geenitekniikan lautakunnalla ei ole muuta huomautettavaa esityksestä.

Björkroth Johanna
Geenitekniikan lautakunta

Törmäkangas Kirsi
Sosiaali- ja terveysministeriö - Geenitekniikan lautakunta