

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

-

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

Ulkoministeriö kiinnittää ensinnä yleisesti huomiota siihen, että ilmoittajansuojeludirektiivi liittyy läheisesti myös korruptionvastaisiin toimiin sekä kansainvälisistä sopimuksista Suomelle nouseviin tätä koskeviin velvoitteisiin ja suosituksiin. Esimerkiksi OECD on pitänyt lahjontaan liittyvää ilmoitusjärjestelmäämme hajanaisena ja epätäydellisenä. Ulkoministeriön näkemyksen mukaan EU-direktiivin kansallinen toimeenpano toisi jatkossa tähän seikkaan vain osittaisen parannuksen. Tähän vaikuttaa erityisesti direktiivin ja nyt esitettävän kansallisen lain rajallinen aineellinen ja alueellinen soveltamisala.

Esitettävän uuden lain 2 §:ssä säädettäväksi ehdotetuista lainsäädäntöaloista ulkoministeriötä voisi koskea ainakin kohta 1) julkiset hankinnat ja kohta 10) yksityisyyden ja henkilötietojen suoja sekä verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuus.

Lisäksi ulkoministeriöön soveltuu 2 §:n 2 momentti, jonka mukaan laissa säädettyä suojelua sovelletaan sellaisiin henkilöihin, jotka ilmoittavat väärinkäytöksistä tai rikkomisista, jotka liittyvät Euroopan unionin menojen toteuttamiseen tai unionin tulojen ja varojen keräämiseen taikka Euroopan unionin tai kansallisiin avustuksiin tai Euroopan unionin tai kansallisiin valtioneuvoston sääntöihin, sekä 3 momentti, jonka mukaan laissa säädettyä suojelua sovelletaan myös sellaisiin henkilöihin, jotka ilmoittavat 1) Euroopan unionin tai kansallisten kilpailusääntöjen vastaisia rikkomista, väärinkäytöksiä tai menettelyitä.

Ulkoministeriön näkemyksen mukaan esityksen suhde valtioneuvustuslain (688/2001) nojalla myönnettäviin valtioneuvustuksiin jää jossain määrin epäselväksi. Ulkoministeriö myöntää erilaisia valtioneuvustuksia useilta eri momenteilta. Sikäli kun tarkoitus on soveltaa lakia valtioneuvustuksiin, ottaen huomioon, että 2 §:n 3 momentin mukaan lakia sovellettaisiin myös ”kansallisiin avustuksiin”, ulkoministeriö katsoo, että esityksen sivulla 89 tulisi täsmentää, että lakia on tarkoitus soveltaa myös valtioneuvustuslain nojalla myönnettäviin valtioneuvustuksiin.

Esityksen 2 §:ssä säädetään lisäksi sellaisten henkilöiden suojelusta, jotka ilmoittavat ”rikoksista, rikkomuksista, väärinkäytöksistä tai muista teoista tai laiminlyönneistä, joita on pidettävä liitteessä mainittujen Euroopan unionin asetusten tai kansallisten lakien rikkomisena”. Ulkoministeriö kiinnittää huomiota, että liitteessä ei kuitenkaan ole mainittu nimeltä asetuksia tai lakeja vaan ainoastaan ”lainsäädäntöala”.

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 ulkoihin 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 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?

Ulkoministeriö katsoo, että luonnoksessa jää epäselväksi ilmoituskanavan suhde yritysten ja muiden oikeushenkilöiden muihin ilmoitus-/valituskanaviin esimerkiksi vastuullisuus- ja ihmisoikeuskysymyksissä. Päällekkäisyyksien ja hajanaisuuden välttämiseksi tulisi jatkovalmistelussa pohtia, voidaanko toimivaltaisille viranomaisille (tai muille soveltamisalaan piiriin kuuluville tahoille) antaa mahdollisuus yhdistää tällaisia ilmoituskanavia tietyin edellytyksin

Yritysvastuun osalta (s. 57) esityksessä tulisi huomioida, että toimeksiantaja- ja tilaajayrityksien sekä kuluttaja-asiakkaiden lisäksi yritys vastuuta edellyttävät myös muun muassa YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevat ohjaavat periaatteet ja OECD:n toimintaohjeet monikansallisille yrityksille. YK:n ohjaavien periaatteiden mukaan yrityksillä tulisi olla tai niiden tulisi osallistua valituskanavaan, jonka kautta myös yritysten sidosryhmät voivat saattaa yrityksen tietoon riskejä tai jo toteutuneita vaikutuksia liittyen ihmisoikeuskysymyksiin.

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

Esityksen sivulla 68 todetaan, että ”Lähtökohtaisesti lähes kaikkiin valtion viranomaisiin on perustettava sisäinen ilmoituskanava laissa mainitun henkilöllisen soveltamisalan piiriin kuuluville henkilöille. Ehdotettu laki ei määrittele sitä, kuinka ilmoituskanava kussakin virastossa tulee organisoida, ilmoituskanavan tulee kuitenkin täyttää lain vähimmäisvaatimukset. Lisäksi lain soveltamisalaan kuuluvien valvontaviranomaisten on perustettava sisäisestä ilmoituskanavasta erillinen ulkoinen ilmoituskanava ulkoisia ilmoituksia varten. Myös ulkoista ilmoituskanavaa koskevat tietyt vähimmäisvaatimukset. Ulkoisten ilmoituskanavien määrä on suuri. Ehdotetussa laissa keskitettynä ulkoisena ilmoituskanavana tulisi toimimaan valtioneuvoston oikeuskansleri.”

Esityksessä ehdotetut velvollisuudet viranomaiselle (ml. ulkoministeriölle) perustaa yhtäältä sisäinen ja toisaalta ulkoinen ilmoituskanava jäävät ulkoministeriön näkemyksen mukaan osittain epäselviksi,

samoin kuin niiden suhde keskitettyyn kanavaan (OKV). Osin epäselväksi jää myös se, onko tarkoitus, että yhteisenä sisäisenä kanavana toimisi Valtiokonttorin hankkima yhteinen sisäinen ilmoituskanava (s. 67), vai pitääkö viranomaisen perustaa oma erillinen sisäinen kanava. Lisäksi olisi hyvä selventää, tulee sellaisen ulkoministeriön kaltaisen viranomaisen, joka myöntää valtionavustuksia ja tukia ja tekee julkisia hankintoja, perustaa oma erillinen ulkoinen kanava. Toisin sanoen, onko esimerkiksi ulkoministeriö tältä osin 16 §:ssä tarkoitettu ”toimivaltainen viranomainen”, vai viittaako 16 §:ssä säädetty ”toimivaltainen viranomainen” vain lain liitteessä säädettyihin toimivaltaisiin viranomaisiin, joissa ulkoministeriötä ei ole mainittu. Lisäksi esityksessä jää epäselväksi, mikä on sisäisen, ulkoisen ja keskitetyn väärinkäyttöilmoituskanavien suhde jo olemassa oleviin väärinkäyttöilmoituskanaviin (s. 30–33). Esityksessä esimerkiksi viitataan sivulla 31 jo olemassa olevaan ulkoministeriön kehitysyhteistyövarojen väärinkäyttöilmoituskanavaan (ns. kyt-ilmoituskanava, löytyy täältä), mutta esityksestä ei käy ilmi, miten uusi sisäinen ja ulkoinen järjestelmä ja olemassa olevat järjestelmät (kuten kyt-ilmoituskanava) suhtautuvat toisiinsa ja jäävätkö ne osittain päällekkäisiksi, jolloin ilmoituksia voisi tehdä molemmissa kanavissa. Ulkoministeriö kiinnittää huomiota, että luonnosesityksessä esitetty lähestymistapa on esimerkiksi kyt-ilmoituskanavaa kapeampi, koska esitetyt sisäinen, ulkoinen ja keskitetty kanava koskevat vain työ-, virka- toimeksiantosuhteessa (tai vastaavassa) olevien henkilöiden tekemiä ilmoituksia ja heidän suojelua (ml. virkamiehet, työntekijät, toimeksiantosuhteessa olevat konsultit, harjoittelijat jne). Sen sijaan ulkoministeriön kyt-väärinkäyttöilmoituskanavan kautta väärinkäyttöilmoituksen voi tehdä kuka tahansa.

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

-

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

-

Peuraniemi Laura
Ulkoministeriö