

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

Senaatti-kiinteistöt on tutustunut EU:n ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelua koskevaan luonnokseen hallituksen esitykseksi. Senaatti-kiinteistöt haluaa kiinnittää valmistelijoiden huomiota tarpeeseen täsmentää sääntelyä valtion liikelaitosten ja Senaatti-konsernin aseman osalta sekä yleisesti ehdotuksen kohtiin, joissa sääntelyä tulisi vielä kehittää sen selkeyden ja yksiselitteisyyden parantamiseksi. Jatkokehittämisen tarve korostuu erityisesti esityksen kohdissa, jotka liittyvät organisaation ulkopuolisten henkilöiden mahdollisuuteen tehdä ilmoituksia, nimettömään ilmoittamiseen sekä ilmoitukseen liittyvien tietojen ja henkilötietojen kirjaamista, käsittelyä ja salassapitoa koskeviin vaatimuksiin. Myös organisaation mahdollisuudet ylläpitää nykyisiä, ehdotettua laajempaa ilmoittamista palvelevia ilmoituskanavia ja tällaisten kanavien suhde tulevaan lainsäädäntöön tulisi kuvata.

3 § määritelmät:

- Kohta 3: ”Sisäisen ilmoittamisen” määritelmä on muotoiltu siten, että ilmoittamisen tulee tapahtua oikeushenkilön sisällä. Kuitenkin sisäiseen ilmoituskanavaan voidaan 8 § 2 momentin mukaan organisaation oman harkinnan mukaan antaa pääsy myös organisaation ulkopuolisille tahoille, esim. työnhakijoille tai entisille työntekijöille, joilla ei ole pääsyä organisaation sisäisiin ilmoituskanaviin (esim. intrassa toimivat kanavat). Voisiko määritelmää muotoilla 4-kohdan ulkoista ilmoituskanavaa koskevaa määritelmää vastaavasti esim. ”...ilmoituksen toimittamista julkisen tai yksityisen sektorin oikeushenkilölle/yhteisölle.”
- Kohta 8: Määritelmä edellyttää, että ilmoituksen kohteena oleva henkilö mainitaan ilmoittamisen yhteydessä. Rikkomuksesta vastaavan henkilön henkilöllisyys voi kuitenkin selvitä vasta osana ilmoituksen käsittelyprosessia, eikä ilmene vielä asiaa koskevasta ilmoituksesta.
- Kohdat 10 ja 11: Senaatti-konsernin muodostavat valtion liikelaitokset Senaatti-kiinteistöt ja Puolustuskiinteistöt kuuluisivat määritelmien mukaan sekä yksityisen sektorin että julkisen sektorin

oikeushenkilöihin, mikä ei voine olla tarkoituksena. Mainitut valtion liikelaitokset ovat osa Suomen valtio -oikeushenkilöä ja niiden katsotaan vakiintuneesti kuuluvan osaksi julkista sektoria. Valtion liikelaitokset eivät myöskään ole itsenäisiä oikeushenkilöitä, mistä johtuen kohdassa 11 olevassa määritelmässä ja lakitekstissä myöhemmin useissa kohdin esiintyvä niihin viittava termi ”oikeushenkilö” tulisi korvata esim. ilmaisulla ”oikeushenkilö tai muu yhteisö” tai ”yhteisö”.

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

2 § Soveltamisala: Ehdotetun lain aineellinen soveltamisala siihen säädettyine poikkeuksineen on vaikeasti hallittavissa ja ilmoittajille informoitavissa. Ilmoittajan on vaikea varmistua, saako hän laissa säädettyä ilmoittajan suoja ja ilmoituksen vastaanottajaorganisaation on vaikea tunnistaa lain soveltamisalaan kuuluvia ilmoituksia muun tyyppisiä rikkomuksia koskevista ilmoituksista.

5 § Poikkeukset soveltamisalasta: Onko lakia tarkoitus soveltaa julkisuuslaissa salassa pidettäväksi säädettyjen asiakirjojen/tietojen (24 §) suojaamiseen vai jättää myös nämä turvallisuusluokiteltujen tietojen ohella soveltamisalan ulkopuolelle? Pykäläteksti ja perusteluteksti eroavat tältä osin. Miten 5 §:n säännös suhtautuu 11, 19 ja 20 §:ssä säädettyihin ilmoittajan (ja muiden ilmoitukseen liittyvien henkilöiden) henkilöllisyyden ja henkilötietojen salassapitovelvollisuuteen. kts. kommentit jäljempänä em. pykälien kohdalla.

6 § Henkilöllinen soveltamisala:

- 6 §:n 2 momentin 1 ja 2 -kohtien perusteluteksteissä viitataan hyvin lyhyesti erilaisiin sopimusketjuihin, joilla on käytännössä hyvin suuri merkitys julkisten organisaatioiden toiminnassa. Säädös- ja perustelutekstissä tulisi selvemmin kuvata, miltä osin ja edellytyksin lakia sovelletaan sellaisten henkilöiden tekemiin ilmoituksiin, jotka ovat työsuhteessa/toimeksiantosuhteessa ilmoituksen vastaanottavan organisaation kanssa toimeksianto-/palvelusopimuksen tehneeseen yritykseen tai muuhun yhteisöön, siis esim. palveluntuottajayritykseen, jolta organisaatio ostaa palveluita tai yhteisöön, jolle organisaatio myy palveluitaan (asiakasyhteisöt). Senaatti-konsernin liikelaitosten asiakkaat ovat lisäksi pääsääntöisesti valtion virastoja ja laitoksia, eivät yrityksiä/itsenäisiä oikeushenkilöitä (vrt. termi ”oikeushenkilö”).
- 6 § 2 momentin 4-kohta: Jotta suojele ulottuisi myös valtion liikelaitosten hallitusten jäseniin ja toimitusjohtajiin, tulisi termi ”oikeushenkilö” korvata esim. sanalla ”yhteisö”. Valtion liikelaitokset ovat osa Suomen valtio -oikeushenkilöä, eivät itsenäisiä oikeushenkilöitä.
- Tuleeko organisaation jotenkin varmistua siitä, että organisaation ulkopuolinen ilmoittaja (ts. 8 § 2 momentissa tarkoitettu taho) on saanut tiedot työssään, toimessaan tai tehtävässään tai niiden yhteydessä, jotta organisaatio voi varmistua lain soveltamisedellytysten täyttymisestä?

Erityisesti: Mikä laki mielestänne puuttuu soveltamisalasta?

-

2 luku Ilmoittajan suojelun yleiset edellytykset ja ilmoittaminen

7 § Ilmoittajan suojelun yleiset edellytykset: 7 § 3 momentissa käsitellään nimettömien ilmoitusten vastaanottamista yksityisen ja julkisen sektorin oikeushenkilöiden (po. yhteisöjen) sisäisissä ilmoituskanavissa. Asiaa ei lainkaan käsitellä perustelutekstissä, vaikka nimettömien ilmoitusten säätäminen valinnanvaraiseksi toiminnaksi on organisaatioiden kannalta olennainen asia.

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

8 § Sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus: Valtion liikelaitokset eivät kuulu 1-kohdassa tarkoitettuihin valtion virastoihin ja laitoksiin, eivätkä liikelaitokset ole julkisen sektorin (itsenäisiä) oikeushenkilöitä, vaan osa Suomen valtiota. Mikäli ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus on tarkoitus ulottaa myös valtion liikelaitoksiin, tulee asia ilmaista yksiselitteisesti (kts. myös kommentti koskien 3 §:n 11-kohtaa). Valmisteilla olevaa valtion yhteistä ilmoituskanavaa ei ole tarkoitettu budjettirahoituksen ulkopuolella toimivien valtion liikelaitosten käyttöön, vaan mikäli velvollisuus kanavan perustamiseen koskee myös liikelaitoksia, tulee liikelaitosten perustaa omat kanavat.

9 § Sisäisen ilmoituskanavan perustaminen ja vastuutahon nimeäminen ja 10 § Yhteiset resurssit:

- Perusteluista olisi käytävä ilmi, että ilmoitusten vastaanottamiseen ja niiden käsittelyyn nimettävä taho voi koostua myös useampiin yksiköihin kuuluvista asiantuntijoista (esim. compliance-toiminto ja sisäinen tarkastus). Nimettävien vastuuasiantuntijoiden tulee lisäksi voida osallistaa käsittelyprosessiin muita tarvittavia asiantuntijoita eri substanssialueilta ja organisaation johtoa.
- Nimettävät ilmoitusten käsittelystä vastaavat tahot eivät tee päätöksiä kaikista jatkotoimista, vaan esim. työsuhteiden päättäminen, rikostutkinnan aloittaminen tai kanteen nostaminen kuuluu organisaation toimivaltaiselle taholle, yleensä johdolle.
- Puolueettomuuden ja riippumattomuuden vaatimus tulisi avata perusteluihin tarkemmin. Usein esim. compliance-toimintoon kuuluvat työntekijät osallistuvat myös liiketoiminnan kehittämiseen ja tukemiseen, eivätkä ole tässä mielessä siitä riippumattomia.
- Konserniyhtiöiden mahdollisuus perustaa konsernitasoisia yhteisiä ilmoituskanavia (ja vastuutahoja), jotka ovat konserniyhtiöiden käytettävissä on todettu perusteluissa. Mahdollisuus konsernitasoisiin kanaviin ja vastuutahoihin ja yhteisiin käsittelyprosesseihin tulisi selvästi todeta myös säädöstekstissä ja ulottaa myös liikelaitoskonserniin. 10 § antaa ymmärtää, että yhteiset resurssit olisivat sallittuja vain pienille yksityisen sektorin oikeushenkilöille. Senaatti-konsernissa mm. compliance-toiminto kuuluu konsernin yhteisiin palveluihin ja tuottaa kummankin konserniin kuuluvan liikelaitoksen tarvitsemat palvelut omalla vastuualueellaan (mm. hallinnon

poikkeamailmoitusten vastaanottaminen ja käsittely yhteistyössä sisäisen tarkastuksen ja muiden tarvittavien organisaation asiantuntijoiden ja johdon kanssa).

13 § Vapaaehtoiset ilmoituskanavat: Lain soveltamisalaan kuuluva organisaatio, jolla jatkossa on velvollisuus ilmoituskanavan perustamiseen, on jo ennen lain voimaantuloa voinut ottaa käyttöön vapaaehtoisen ilmoituskanavan, jolla otetaan vastaan paitsi esitetyn lain soveltamisalaan kuuluvia ilmoituksia, myös laajemmin muita ilmoituksia (muuhun lainsäädännön alaan kohdistuvat rikkomukset, sisäisten sääntöjen rikkomukset, epäeettistä toimintaa koskevat ilmoitukset). Tulisi selventää, voiko sama ilmoituskanava jatkossa palvella sekä lain soveltamisalaan kuuluvien ilmoitusten että sen soveltamisalan ulkopuolelle jäävien ilmoitusten vastaanottamista ja miten lain vaatimuksia sovelletaan tällaiseen ”sekamuotoiseen” kanavaan.

14 § Sisäisen ilmoituskanavan ensisijaisuus.: Kuinka organisaation tulee toimia, mikäli se on päättänyt vastaanottaa ilmoituksia myös oman organisaation ulkopuolelta (ts. muilta kuin omilta työntekijöiltään, 8 § 2 mom) ja sille tehdään ilmoitus organisaatioon sopimussuhteessa olevan palveluntuottajan rikkomuksesta, joka kuuluu lain soveltamisalaan?

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

-

3 luku Sisäisiin ja ulkoiisiin ilmoituksiin sovellettavat säännökset

21 § Kirjaamisvelvollisuus ja 26 § todistustaakka:

- Kirjaamisvelvoitteen sisältö ja suhde tiedonhallintalakiin tulisi kuvata. Kirjaamisvaatimuksen täyttämiseksi tulisi riittää sähköiseen ilmoitustyökaluun tallentuvat tiedot, ettei ilmoitusten hallinnoimisesta aiheudu organisaatioille ylimääräistä hallinnollista työtä ja kustannuksia.
- Ilmoitusten säilyttämistä koskevan ajan säätäminen sallituksi ”välttämättömäksi ja oikeasuhteiseksi ajaksi” on ongelmallista, mikäli ei säädetä mitään määräaikaa, jonka kuluessa ilmoittajan on pantava vireille mahdollinen vastatoimien kiellon rikkomista koskeva asia tuomioistuimessa. Käytännössä organisaation tulee säilyttää ilmoitukset pysyvästi voidakseen tarvittaessa täyttämään 26 §:ssä säädetyn todistustaakkansa.

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

11 § Sisäistä ilmoituskanavaa koskevat vaatimukset, 19 § Salassapitovelvollisuus ja 20 § henkilötietojen käsittely:

- Muiden kuin ilmoitusten käsittelyyn valtuutettujen henkilöiden pääsy ilmoituskanavaan voidaan estää ilmoittajan ja ilmoituksen kohteen henkilötietojen suojaamiseksi. Sen sijaan ilmoituksen käsittely usein edellyttää, että valtuutetut henkilöt voivat salassapitovaatimuksen estämättä ilmaista erityisesti ilmoituksen kohteena olevan henkilön tietoja asian selvittämiseksi välttämättömille tahoille sekä jatkotoimista päättävälle tahoille (mm. selvitykseen osallistuvat muut organisaation asiantuntijat, johto, esimiehet).
- 11 § säättää ilmoittajan ja muiden ilmoituksessa mainittujen henkilöiden henkilöllisyyden ja muut henkilötiedot salassa pidettäviksi tiedoiksi - tullaanko julkisuuslain 24 §:ää muuttamaan vastaavasti? Miten tämä suhtautuu 5 § säädettävään soveltamisalapoikkeukseen, jos se ulotetaan salassa pidettäviin tietoihin?
- 19 §:n mukaan salassapitovelvollisuus ulottuu 11 §:stä poiketen ainoastaan ilmoittajan henkilöllisyyteen, mutta ei ilmoittajan muihin henkilötietoihin eikä myöskään ilmoituksen kohteena olevan henkilön tai muiden siinä mainittujen henkilöiden henkilöllisyyteen ja henkilötietoihin. 20 § koskee vain toimivaltaisia viranomaisia, ei mm. julkisuuslakia soveltavia, sisäisiä ilmoituskanavia ylläpitäviä valtion virastoja ja valtion liikelaitoksia. Ilmoitukseen sisältyvien henkilötietojen salassa pidettävyyttä ja henkilötietojen käsittelyä koskevat vaatimukset 11, 19 ja 20 §:issä tulee selkeyttää.

4 luku Tietojen julkistaminen

-

5 luku Suojelutoimenpiteet

24 § Vastatoimien kieltä: Selvyyden vuoksi tulisi todeta, ettei ilmoittajaa koskevien vastatoimien kieltä sovelleta, jos ilmoitus koskee ilmoittajan itsensä tekemää rikkomusta.

33 § voimaantulo: Myös julkisen sektorin yhteisöille, jotka kuuluvat lain soveltamisalaan, tulisi säätää kohtuullinen siirtymäaika, jotta ne ehtivät sopeuttaa nykyiset lainsäädännön rikkomuksia koskevat ilmoitusmenettelynsä uusien vaatimusten mukaisiksi. Direktiivi on paikoin tulkinnanvarainen ja jättää kansallista liikkumavaraa, mistä johtuen vaatimusten täsmällinen sisältö jää riippuvaiseksi kansallisen lainsäätäjän tahtotilasta. Kansallisen lainsäädännön myöhäisestä aikataulusta johtuen organisaatiot eivät välttämättä pysty toteuttamaan vaadittuja muutoksia joulukuun 17. päivään mennessä.

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.

-

Vuorialho Iina
Senaatti-kiinteistöt