

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

EXSE Oy kiittää mahdollisuudesta lausua asiasta ja tahtoo tuoda esiin mahdollisia ilmoittamisen ja jatkotoimien käytännön toteuttamisen kannalta haasteellisia seikkoja.

3 § Määritelmät

Jatkotoimilla tarkoitetaan direktiivin 5 artiklan 12 kohdassa ”mitä tahansa toimenpidettä, jonka ilmoituksen vastaanottaja tai toimivaltainen viranomainen toteuttaa arvioidakseen ilmoituksessa esitettyjen väitteiden paikkansapitävyyttä ja tarvittaessa puuttuakseen ilmoitettuun rikkomiseen, mukaan lukien sisäinen tutkinta, tutkimus, syytetoimien toteuttaminen, varojen takaisinperintä tai menettelyn lopettaminen”, mutta sitä ei ole sisällytetty esityksen määritelmiin. Määritelmä on tärkeä, kun esimerkiksi tehdään eroa vastuuhenkilöiden velvollisuuksista.

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

6 § Henkilöllinen soveltamisala ja todistaja sisäisessä tutkinnassa

Ehdotetussa 6 §:ssä määritellään henkilöllinen soveltamisala, jonka mukaan suojele ulottuu määritelmän mukaiseen ilmoittajaan, ilmoittajaa ilmoitusmenettelyssä työnsä yhteydessä avustavaan henkilöön sekä kolmanteen henkilöön, jolla on yhteyksiä ilmoittajaan ja joka voi työnsä yhteydessä joutua vastatoimien kohteeksi. Soveltamisala ulottuu myös oikeushenkilöön, joka on ilmoittavan henkilön omistuksessa tai jossa ilmoittaja työskentelee tai johon ilmoittaja on muulla tavoin yhteydessä työnsä vuoksi ja joka tämän vuoksi voi joutua vastatoimien kohteeksi.

Mikään näistä soveltamisaloista ei kuitenkaan kata sisäisessä tutkinnassa kuultuja todistajia, joilla voi olla ratkaiseva merkitys ilmoituksen oikeellisuuden selvittämisessä, mutta joihin voidaan ilmoittajan lailla kohdentaa vastatoimia. Todistajan suojan vahvistaminen esimerkiksi rinnastamalla hänet ilmoittajaa avustavaan henkilöön voisi edesauttaa henkilöiden halukkuutta todistaa asiassa.

Erityisesti: Mikä laki mielestänne puuttuu soveltamisalasta?

-

2 luku Ilmoittajan suojelun yleiset edellytykset ja ilmoittaminen

Vapaaehtoisesta ilmoituskanavan aineellisen soveltamisalan laajentamisesta

Esityksen 13 § mukaan, jos organisaatio päättää perustaa ilmoittajansuojalain mukaisen ilmoituskanavan, vaikka sillä ei ole siihen velvollisuutta, sovelletaan siihen sisäistä ilmoituskanavaa (11 §), jatkotoimia (12 §) ja ilmoittajan suojelua koskevia vaatimuksia. Esitys ei kuitenkaan täsmennä, tuleeko vapaaehtoisen kanavan aineellinen ja henkilöllinen soveltamisala olla sama kuin velvoitteesta perustetun kanavan.

On kuitenkin erittäin todennäköistä, että jotkut organisaatiot tulevat vapaaehtoisesti laajentamaan ilmoittajansuojalain perusteella käyttöönotetun sisäisen ilmoituskanavan aineellista soveltamisalaa koskemaan myös muita kuin laissa mainittuja väärinkäytöksiä. Esitys ei ota kantaa, koskeeko näitä ilmoituksia samat oikeudet ja velvoitteet, joita ilmoittajansuojalainsäädäntö asettaa sekä ilmoittajalle että organisaatiolle. Erilaiset velvoitteet ja oikeudet saattavat johtaa tilanteeseen, jossa ilmoittaja on epätietoinen roolistaan tai ymmärtää väärin saamansa suojan.

Vastuuhenkilöistä

Esityksen 9 § vaatimuksen mukaan, sisäisen ilmoituskanavan perustamiseen velvollisen oikeushenkilön on nimettävä ilmoituksen käsittelystä ja tässä laissa säädettyistä jatkotoimista vastaava henkilö, yksikkö tai palveluntarjoaja.

Vastuuhenkilöiden tulee voida hoitaa tehtäviään puolueettomasti ja riippumattomasti, joka voi aiheuttaa haasteita varsinkin pienimmissä organisaatioissa. Asiayhteydestä voidaan olettaa, että vain vastuuhenkilöiksi nimetyt henkilöt saavat ottaa vastaan ilmoituksia ja suorittaa niiden perusteella jatkotoimia (Direktiivin 9 artikla 1 mom kohdat c ja d).

Esityksen mukaan ilmoittajan henkilöllisyyttä ei saa ilman ilmoittajan nimenomaista suostumusta ilmaista muulle kuin 9 ja 12 §:ssä tarkoitettulle ilmoitusten vastaanottamisesta ja jatkotoimista vastaaville henkilöille. Käytännössä on kuitenkin tilanteita, jolloin ilmoituksen oikeellisuuden selvittäminen vaatii ennalta määrittelemättömien henkilöiden osallistumista tutkintaan. On haasteellista, kuinka organisaatio voi tarkoituksenmukaisesti käyttää esimerkiksi sisäistä tai ulkopuolista asiantuntijaa sisäiseen tutkintaan ilman, että ilmoittajan henkilöllisyys paljastuu. Pohdittavaksi jää, onko ilmoituksen saapumisen jälkeen mahdollista lisätä laissa mainittuja vastuuhenkilöitä vai tulisiko ilmoittajan tietää etukäteen ketkä henkilöt ovat oikeutettuja saamaan tietoonsa hänen henkilöllisyytensä.

Esitykseen ei ole kirjattu direktiivissä vastaaville henkilöille määrättyjen tehtävien täsmennyksiä:

- direktiivin 9 artiklan 1 mom c-kohdan ilmoitusten jatkotoimista vastaavan henkilön vastuu ottaa yhteyttä ilmoittajaan ja pyytää tarvittaessa lisätietoa

- direktiivin 9 artiklan 1 mom d-kohta määrittelee, että jatkotoimet tulee suorittaa c-kohdan vastuuhenkilöiden toimesta ja huolellisesti

Väärinkäytöksen sisäinen ilmoittaminen muualle kuin ilmoittajansuojalain perusteella käyttöönottettuun sisäiseen kanavaan

Esityksen 7 §:n mukaan sisäisessä ilmoittamisessa ilmoittajan suoja edellyttää väärinkäytöksen ilmoittamista organisaation käyttöönottamaan kanavaan. Organisaatioissa on kuitenkin useita eri rinnakkaisia tapoja tuoda esiin väärinkäytöksiä ja käytännössä tulee vastaan tilanteita, joissa työntekijä ilmoittaa suullisesti epäilemästään ilmoittajansuojalainsäädännön soveltamisalaan kuuluvasta väärinkäytöksestä esimiehelleen eikä esimerkiksi organisaation käyttöönottamaan sähköiseen ilmoitusalaan.

Tarkasteltavaksi tulisi ottaa myös esimerkiksi mikä on organisaation ja ilmoituksen vastaanottajan vastuu luottamuksellisuuden säilyttämiseksi, jos väärinkäytöksestä ilmoitetaan kanavan ulkopuolella esim. esimiehelle. Vertailukohtana voisi olla 19 § 3 momentti, jonka mukaan ilmoittajaa ilmoittamismenettelyssä avustavan henkilön on pidettävä salassa tässä yhteydessä saamansa ilmoitusta koskevat tiedot tai jos esimies tekee itse ilmoituksen, rinnastetaan esimiehelle ilmoittaja toiseksi ilmoittajaksi kuten 6 § perusteluissa todetaan.

Esityksen 11 § määrittelee, että organisaatiolla on velvollisuus henkilökohtaisen tapaamisen järjestämiseen ilmoittajan pyynnöstä ainoastaan, jos organisaatio päättää mahdollistaa suullisen ilmoittamisen. Käytännössä, jos organisaatio määrittelee esimiesten kautta tulleet suulliset ilmoitukset lainsäädännön mukaiseksi ilmoituskanavaksi, on 11 §:n mukaan ilmoitus voitava tehdä myös puhelimitse tai muun ääniviestijärjestelmän kautta ja ilmoittajan pyynnöstä kohtuullisen ajan kuluessa järjestettävässä henkilökohtaisessa tapaamisessa, joka poissulkien tapaamisen järjestämisen ei liene kohtuullista.

Sisäisen ilmoituksen tietojen jakaminen toiselle organisaatiolle

7 §:n perusteluissa lausutaan, että organisaatiossa havaituista rikkomisista tulisi ilmoittaa ensisijaisesti kyseisen organisaation ilmoituskanavaan ja 8 §:n perustelun mukaan sisäisen ilmoituskanavan kautta oikeushenkilö olisi velvollinen vastaanottamaan vain sellaisia ilmoituksia, jotka koskevat kyseisessä organisaatiossa tapahtunutta rikkomista.

12 §:n perusteluissa jatkotoimiin voisi kuulua esimerkiksi ilmoittavan henkilön ohjaaminen käyttämään toisia kanavia tai menettelyjä, jos ilmoitus koskee yksinomaan hänen henkilökohtaisia oikeuksiaan, menettelyn lopettaminen siksi, ettei asiasta ole saatu riittäviä todisteita, tai muista syistä, sisäisen tutkinnan käynnistäminen ja mahdollisesti sen tulokset ja mahdolliset toimenpiteet, joilla esiin tuotuun ongelmaan on puututtu, asian siirtäminen toimivaltaiselle viranomaiselle lisätutkimuksia varten. Esitys ei kuitenkaan suoraa mainitse mitä tulee tehdä ilmoituksille, jotka koskevat omaa organisaatiota ja yhtä tai useampaa ulkopuolista organisaatiota.

19 §:n mukaan tietoa ilmoittajan henkilöllisyydestä ei saa ilman ilmoittajan nimenomaista suostumusta ilmaista muulle kuin ilmoitusten vastaanottamisesta ja jatkotoimista vastaavalle taholle mutta olisi hyvä selventää mahdollisuus ilmoitustietojen toimittamista ulkopuoliselle organisaatiolle,

jos ilmoittajan henkilöllisyys ei sen seurauksena paljastu. Tässä tapauksessa pohdittavaksi voisi tulla mahdollisuus tapauskohtaisesti täydentää jatkotoimiin oikeutettujen henkilöiden listaa.

Tämän lisäksi olisi hyvä selventää, jos ulkopuolisen organisaation edustaja ilmoittaa oman organisaationsa henkilön tekemästä ja vastaanottavaan organisaatioon kohdistuvasta väärinkäytöksestä, ulottuuko ilmoittajan suojele myös hänen oman organisaationsa mahdollisesti toteuttamiin vastatoimiin.

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 ulkoiisiin ilmoituksiin sovellettavat säännökset

-

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

Ilmoittajan henkilöllisyyden paljastuminen

Esityksen 19 §:n mukaan joka lain mukaisia ilmoituksia käsitellessään on saanut tiedon ilmoittajan henkilöllisyydestä, on velvollinen pitämään tiedon salassa. Tietoa ilmoittajan henkilöllisyydestä ei saa ilman ilmoittajan nimenomaista suostumusta ilmaista muulle kuin ilmoitusten vastaanottamisesta ja jatkotoimista vastaavalle taholle tai toimivaltaiselle viranomaiselle. Tämän lisäksi pykälän perusteluissa mainitaan, että kielto koskee myös kaikkea muuta tietoa, josta ilmoittajan henkilöllisyys voidaan päätellä suoraan tai epäsuorasti.

Esityksen 32 §:n mukaan rangaistus salassapitovelvollisuuden rikkomisesta tuomitaan rikoslain 38 luvun 1 tai 2 §:n mukaan, jollei teko ole rangaistava rikoslain 40 luvun 5 §:n mukaan tai siitä ei muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta. Ilmoittajan henkilöllisyyden paljastumiseen (rikosasia) ei 26 § mukaan kuitenkaan sovelleta vastatoimien käännteistä todistustaakkaa.

Vastatoimet voivat tulla organisaatiolta, työympäristöltä tai ulkopuolisilta. Haasteellisimpia vastatoimia tulee varmasti olemaan verkossa tapahtuva kiusaaminen tai väärin tietojen levittäminen, jolloin tekijää voi olla vaikea tunnistaa.

Lähtökohtaisesti vastatoimien kohdistaminen edellyttää, että vastatoimien toteuttajalla on tiedossaan ilmoittajan henkilöllisyys. Henkilöllisyys voi selvitä ainakin jonkun kertomana, dokumenteista lukemalla tai päättelemällä ilmoitukseen liittyvistä yksityiskohdista. On mahdollista, että ilmoitetusta väärinkäytöksestä tietää ilmoitusten vastaanoton ja jatkotoimien vastuuhenkilöiden lisäksi usein suurempi joukko henkilöitä, kuin vain tekijä ja mahdollinen

yksittäinen ilmoittaja. On myöskin mahdollista, että joku tuosta joukosta myöskin arvaa tai tietää kuka ilmoituksen on tehnyt ja kertoo siitä eteenpäin.

Jos ilmoittaja esittää tuomioistuimelle esityksen 26 §:n mukaisen selvityksen, jonka perusteella voidaan olettaa vastatoimien kieltoa rikotun, olisi hyvä selvittää tuleeko tämän selvityksen sisältää todisteita, kuinka ilmoittajan henkilöllisyys on paljastunut vastatoimien toteuttajalle vai kuuluuko sen mahdollisuuden poissulkeminen vastaajalle (26 §:n käännetty todistustaakka).

Eryteisesti tilanteissa, joissa ilmoittaja on toiminut anonyymisti mutta on kuitenkin kokenut häneen kohdistetun vastatoimia,

olisi hyvä täsmentää kumman osapuolen velvollisuus on esittää todisteet henkilöllisyyden paljastumisen mahdollisuudesta.

4 luku Tietojen julkistaminen

-

5 luku Suojelutoimenpiteet

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

-

6 luku Seuraamukset

Esityksen 32 §:n mukaan joka tahallaan ilmoittaa tai julkistaa väärää tietoa, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, ilmoittajan suojelusta annetun lain rikkomisesta sakkoon. Esityksessä olisi hyvä selvittää milloin sisäiseen ilmoituskanavaan haitantekomielessä tehty ilmoitus tulisi saattaa ilmoituksen kohteen tietoon, jotta hän voi halutessaan saattaa asian tutkittavaksi.

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?

Ulkoistamispalveluja tarjoavista yrityksistä

Ulkoistamispalvelujen tarjoajille määritellyistä kriteereistä esityksen 9 §:n perusteluiden mukaan kolmannet osapuolet voitaisiin valtuuttaa ottamaan vastaan rikkomisia koskevia ilmoituksia yksityisen ja julkisen sektorin oikeushenkilöiden puolesta, edellyttäen että ne tarjoavat asianmukaiset riippumattomuutta, luottamuksellisuutta, tietosuojaa ja salassapitoa koskevat takeet. Palvelujen ulkoistaminen ei kuitenkaan poistaisi oikeushenkilön omaa vastuuta siitä, että

ehdotettavassa laissa säädettävät sisäisiä ilmoituskanavia koskevat vaatimukset täyttyvät. Muita vaatimuksia palveluntarjoajien kelpoisuudesta ei ole esityksessä säädetty.

Ilmoitetut väärinkäytökset voivat kuitenkin täyttää rikoksen tunnusmerkistön, jolloin olisi hyvä selvittää onko ulkoistettujen ilmoitusten vastaanotto- ja jatkotoimipalveluiden tarjoaminen vartioimisliiketoimintaa.

Lain yksityisistä turvallisuuspalveluista (21.8.2015/1085) 2 § määritelmien perusteella:

- 1) vartioimisliiketoiminnalla ansiotarkoituksessa suoritettavaa, toimeksiantosopimukseen perustuvaa vartioimistehtävien hoitamista;
- 2) vartioimistehtävällä omaisuuden vartioimista, henkilön koskemattomuuden suojaamista sekä vartioimiskohteeseen tai toimeksiantajaan kohdistuneen rikoksen paljastamista samoin kuin näiden tehtävien valvomista;

Lakiin yksityisistä turvallisuuspalveluista liittyvän hallituksen esityksen (HE 22/2014) 2 § yksityiskohtaisten perustelujen mukaan asianajo- tai muuhun vastaavaan toimintaan liittyvää rikoksen paljastamista ei pidetä vartioimisliiketoimintana. Myöskään esimerkiksi KHT- tai HTM-tilintarkastusyhteisöjen suorittamia tilintarkastuslain mukaisia erityisiä tarkastuksia tai muita erillisestä toimeksiannosta tehtäviä erikoistarkastuksia ei olisi pidettävä vartioimistehtävien suorittamisena, vaikka niihin saattaakin liittyä rikoksen paljastamista. Perusteluina mainituille vartioimisliiketoiminnan ulkopuolelle jääville toiminnoille on paitsi se, että niiden tulkitseminen vartioimistehtäviksi olisi epätarkoituksenmukaista myös se, että toiminnan harjoittajat ovat omaa toimialaansa koskevan valvonnan piirissä muiden säännösten perusteella.

Esityksessä HE 22/2014 mainittuna rajanvetona olisi se, että toimintaa, joka ei sisältäisi inhimillisiä toimia vaan olisi luonteeltaan puhtaasti teknistä, ei edelleenkään pidettäisi vartioimistehtävän suorittamisena. Tällöin teknisen ilmoitusalan tarjoaminen ja ilmoituksen siirtäminen kohdeyritykseen, jossa varsinaisesti hälytyksen johdosta ryhdyttäisiin inhimillisiin toimenpiteisiin, ei olisi kyse vartioimistehtävän suorittamisesta. Kuitenkin perustelujen mukaan rikosperusteisten hälytysten vastaanottaminen ja niihin reagointi olisi omaisuuden vartioimista, jolloin pohdittavaksi tulee, onko ilmoittajansuojalain tarkoittama ilmoitusten vastaanotto ja jatkotoimien ulkoistamispalvelujen tarjoaminen katsottava vartioimisliiketoiminnaksi.

On kuitenkin ilmeistä, että Lakia yksityisistä turvallisuuspalveluista säädettäessä ei ole voitu ottaa huomioon tarvetta organisaatioiden sisäisten ja luottamuksellisten väärinkäytösilmoitusten vastaanottamisen ja jatkotoimien ulkoistamiseen. On myös kokemukseni mukaan todennäköistä, että erityisesti jos organisaatiot vapaaehtoisesti laajentavat ilmoitettavien väärinkäytösten soveltamisalaa, mahdolliset rikokset edustavat vain osaa kanaviin tulevista ilmoituksista.

Ilmoittajansuojalainsäädännön mukaisten ilmoitusten vastaanotto ja sisäinen selvittäminen toimeksiannosta ei siis vaikuttaisi suoraan soveltuvan lain yksityisistä turvallisuuspalveluista asettamiin raameihin. On syytä myös pohtia vastaavatko esimerkiksi vartijan koulutusvaatimukset organisaatioiden sisäisessä tutkinnassa tarvittavia tietoja ja taitoja sekä ulkoistamispalveluita tarjoavien yritysten valvonnan tarpeellisuutta.

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.

-

Karimo Miikka
EXSE Oy