

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.

-

Erityisesti: Mikä laki mielestänne puuttuu soveltamisalasta?

-

2 luku Ilmoittajan suojelun yleiset edellytykset ja ilmoittaminen

Väärinkäytöksistä ilmoittavan suojelun edellytyksenä on se, että ilmoittajalla oli perusteltu syy uskoa, että ilmoitettu tieto oli ns. oikea ilmoittamishetkellä

ja että ilmoitus kuului kysymyksessä olevan, ns. Whistleblower- direktiivin soveltamisalaan. Ilmoittajatahon ns. vilpittömän mielen arviointi on haastavaa eikä tämä ole kaiketi ratkaistavissa lainsäädännön ”työkaluin”.

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

Lakiehdotuksen 8 §:ssä määrätään, että... "valtio ja sen virastot ja laitokset, kunnat, seurakunnat ja muut julkisen sektorin oikeushenkilöt---" ovat velvollisia perustamaan sisäisen ilmoituskanavan. Hallituksen esitysluonnoksen sivulla 39 asiaa on avattu. Maanmittauslaitos katsoo, että valtion virastojen ja laitosten yhteisen sisäisen ilmoituskanavan perustaminen olisi paitsi kustannustehokas, lisäksi ilmoittajan näkökulmasta turvallinen ratkaisu ja voisi lisätä ilmoittamishalukkuutta. Suomessa on jo tehokas laillisuusvalvontakoneisto, jolloin valtionhallinnon sisäinen ilmoituskanava voitaisiin

yhdistää näihin prosesseihin. Ulkoinen ilmoituskanava voisi edelleen olla toimivaltaisilla viranomaisilla, kuten lakiehdotuksessa on esitetty.

Toisaalta direktiivin resitaali 52:ssa on erikseen tuotu esiin, että "sisäisten ilmoituskanavien perustamista koskevaa velvollisuutta olisi sovellettava kaikkiin paikallisen, alueellisen ja kansallisen tason hankintaviranomaisiin ja hankintayksiköihin niiden koon mukaan". Sanotussa resitaalissa jää tulkinnanvaraiseksi, rajaako se tosiasiallisesti kansallista päätösvaltaa hankinta-asioissa, kun perustetaan ilmoituskanavaa.

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

-

3 luku Sisäisiin ja ulkoihin ilmoituksiin sovellettavat säännökset

Lakiehdotuksessa ei lausuta erikseen ilmoituksen säilytysajoista. Viranomaistoiminnassa henkilöllä on ns. GDPR:n sääntely huomioon ottaen "oikeus tulla unohdetuksi". Hallituksen esityksen luonnoksen sivulla 113 tuodaan esiin, että ilmoituksia säilytetään ainoastaan niin pitkään kuin se on välttämätöntä ja oikeasuhteista tässä laissa asetettujen vaatimusten tai muiden unionin oikeudessa tai kansallisessa oikeudessa asetettujen vaatimusten noudattamiseksi. Koska ilmoituksissa käsitellään henkilötietoja (säilytysaika tulee rajata), ja koska ilmoittaja voi vedota vastatoimien kieltoa koskevaan 24 §:ään ilmeisesti rajoittamattoman ajan, ja koska viranomaisessa tulee ylipäänsä määritellä säilytysajat, lakiehdotusta on tältä osin täsmennettävä.

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

Ehdotetun lain 19 §:ssä mainitaan ns. julkisuuslaki. Ehdotettua lakia sovelletaan kuitenkin lisäksi sellaisiin oikeushenkilöihin, joiden toimintaan ei sovelleta viranomaistoimintaan liittyvää ns. julkisuuslakia.

Ehdotukseen sisältyy lisäksi salassapitovelvollisuutta käsittävä 19 § ja henkilötietojen käsittelyä käsittävä 20 §. Viimeksi mainitussa säännöksessä säännellään kuitenkin de facto viranomaisen palveluksessa olevan henkilön salassapito- ja vaitiolovelvollisuudesta, minkä takia säännöksen otsikko saattaisi olla syytä tarkentaa, tai vaihtoehtoisesti säännöksen sisältö saattaisi olla perusteltua siirtää 19 §:ään esimerkiksi viimeiseksi momentiksi. Yleisesti ehdotetun lain ja erityisesti edellä mainitun säännösten suhdetta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lakiin (621/1999) ja tämän lain salassapitoa koskeviin säännöksiin on käsitelty melko suppeasti. Sanottu laki on kuitenkin valtionhallinnossa sovellettava yleislaki ja siinä tulisi lähtökohtaisesti säätää salassa

pidettävistä asiakirjoista kokonaisvaltaisesti (ks. 24 §). Maanmittauslaitos katsoo, että viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia muutettaisiin samassa yhteydessä siten, että tähän lakiin sisällytettäisiin direktiiviin perustuvat velvoitteet ilmoitusta ja ilmoittajaa koskevien tietojen salassapidosta. Ehdotetussa 19 §:ssä on kaksi momenttia, joissa on viittaussäännös edellä tarkoitettuun lakiin (ks. 4 momentti salassapidon kestosta ja 5 momentti asianosaisen tiedonsaantioikeudesta, esimerkiksi itseään koskevien tietojen saantioikeudesta. Lakien keskinäistä suhdetta erityis- tai yleislakina olisi täsmennettävä.

Ehdotukseen sisältyy myös hyvitystä käsittävä 30 § ja hyvitystä koskevaa vaatimusta käsittävä 31 §. Huomionarvoista on se, että direktiivissä ei veloiteta jäsenvaltioita säätämään sanotusta hyvityksestä ilmoittajan hyväksi, vaan direktiivistä puhutaan tehokkaista, oikeasuhteisista ja varoittavista seuraamuksista, jotka voivat olla myös rikosoikeudellisia sakkoja. Esimerkiksi Ruotsissa ei ehdoteta säädettäväksi tällaisesta erillisestä hyvitysseuraamuksesta tai vastaavasta sanktioluonteisesta seuraamuksesta (ks. sivu 80). Tällaisen seuraamuksen sisällyttäminen kansalliseen lainsäädäntöön saattaisi vaarantaa Suomen kilpailukykyä, jos samankaltaisesta seuraamuksesta ei säädetä kaikissa muissa jäsenvaltioissa. Lakiehdotuksesta ei käy ilmi, mitä lisäsuojaa sanottu sanktiosäännös tuo tavanomaiseen rikosoikeudelliseen ja vahingonkorvausoikeudelliseen suojaan nähden (lisättyä virkavastuulla valtionhallinnossa).

Olisikin selvitettävä, voisiko yhtä tehokkaasta, oikeasuhteisesta ja varoittavasta seuraamuksesta säätää rikosoikeudellisesti esimerkiksi sakkovastuulla. Ehdotukseen sisältyy jo säännös ilmoittajalle aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa on tuotu esiin, että hyvitystä koskevat säännökset vastaisivat pitkälti yhdenvertaisuuslain hyvitystä koskevia säännöksiä. Ilmoittajansuojelulaissa tarkoitetuissa tapauksissa ei kuitenkaan lähtökohtaisesti ole kysymys henkilön oikeushyvän loukkaamisesta aiheutuneiden seikkojen hyvittämisestä (kuten yhdenvertaisuuslaissa tarkoitetuissa tapauksissa), vaan kysymys on yleistä etua koskevien tavoitteiden toteutumisen varmistamisesta. Vastaisessa valmistelussa olisi tarpeen arvioida vielä tarkemmin hyvitystä koskevien säännösten tarpeellisuutta lopullisessa säädöksessä.

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 toimintaanne?

Direktiivissa määrätään, että "jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että tästä annetaan asiaankuuluvaa ja täsmällistä tietoa selkeällä tavalla ja että tieto on helposti suuren yleisön saatavilla. Saatavilla olisi oltava yksilöllistä, puolueetonta ja luottamuksellista maksutonta neuvontaa esimerkiksi siitä, kuuluvatko kysymyksessä olevat tiedot väärinkäytösten ilmoittajien suojelua

koskevien sääntöjen soveltamisalaan, mitä ilmoituskanavaa voisi olla paras käyttää ja mitä muita vaihtoehtoisia menettelyjä on tarjolla, jos tiedot eivät kuulu sovellettavien sääntöjen soveltamisalaan." Lakiehdotuksesta ei kuitenkaan käy ilmi, mikä taho tuottaa tällaisen yleisinformaation. Maanmittauslaitos virastona vastaa kansalaisneuvonnasta. Vaikka direktiivissä edellytettyä informointia ei keskitettäisi kansalaisneuvontaan, neuvontatarve joka tapauksessa kasvaa.

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

Lakiehdotuksessa ei ole eritelty sisäisen, uuden ilmoituskanavan hallinnoinnin euromääräisiä vaikutuksia viranomaisille. Ilmoituskanavan perustamisvaiheessa

lisäresursseja tarvitaan erilaisiin tarkoituksiin kuten mm. kouluttamiseen, informointiin, menettelyohjeisiin, tietosuojan vaikutusten arviointiin sekä ilmoituskanavan sisäiseen testaamiseen. Maanmittauslaitoksessa arvioitu tarvittavan joka tapauksessa alkuvaiheessa yhden henkilötyövuoden lisäresurssi.

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.

Maanmittauslaitos kiittää mahdollisuudesta lausua oikeusministeriön lausuntopyyntöön luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Euroopan

unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta sekä siihen liittyviksi laeiksi.

Nurmikari Jussi
Maanmittauslaitos - Pääjohtaja Arvo Kokkonen ja maanmittausneuvos
Markku Markkula