



Työryhmän mietintö julkisuuslain ajantasaistamisesta

Lausuntopyynnön diaarinumero: VN /27452/2020 Linkki: [Lausunto - Lausuntopalvelu](#)

Johdanto

I)

Sisäisen tarkastuksen keskeinen tavoite on varmentaa sisäisen valvonnan ja hyvän hallintotavan toteutuminen organisaation sisäisesti ja edistää osaltaan organisaation oikein toimimista.

II)

Sisäiset tarkastajat tekevät työtään [ammattistandardien](#) mukaisesti. Tarkastus on vaikuttavaa, kun työssä toteutuu ammattistandardien mukainen luottamuksellisuus.

III)

Nyt lausunnolla olevassa uudistettavassa Julkisuuslaissa on useita erinomaisia ehdotettuja tarkennuksia – tuomme lausunnossamme esiin kannattamamme tarkennukset, sekä mielestämme vielä kehittämistä vaativat asiat ja osa-alueet.

Erityisesti painotamme ja esitämme lausunnossamme, että uudistettavassa Julkisuuslaissa tunnistetaan ammattimaisen sisäisen tarkastuksen työ ja työn luonne. Painotamme näitä näkökohtia ja pyrimme tuomaan ne esiin yksityiskohtaisesti tässä oheisessa, alla olevassa lausunnossamme.

Miten arvioitte vaikutuksia, joita seuraa mietinnössä ehdotetun julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan? Onko mietinnössä jäänyt tältä osin tunnistamatta joitakin erityisiä vaikutuksia, jotka liittyvät organisaationne erityispiirteisiin?

Sisäiset tarkastajat ry näkee hyvänä sen, että julkisen hallintotehtävän hoitaminen on julkisuuslain alainen, riippumatta siitä, millä organisointitavalla tehtävä on toteutettu. Tämä tukee julkisen toiminnan avoimuus- ja läpinäkyvyyssperiaatteita ja helpottaa julkisten varojen valvontaa.

Hallintotehtävän määrittelyn vaikeus on haaste, kuten työryhmäkin on mietinnössään todennut. Julkisuuslain selkeyttämisen tavoite ei täyty, mikäli lainsäädännöstä laaditaan tulkinnanvaraista ja sen soveltaminen edellyttää merkittävää osaamista. Erityisen vaikeaa tulkinta on tapauksissa, joissa julkisyhteisöissä vain osa toiminnasta on hallintotehtävän toteuttamista.

Ehdotamme:

- *Hallintotehtävän määrittelyä on hyvä edelleen selkeyttää.*

Miten arvioitte vaikutuksia, joita seuraa mietinnössä ehdotetun julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin? Onko mietinnössä jäänyt tältä osin tunnistamatta joitakin erityisiä vaikutuksia, jotka liittyvät organisaationne erityispiirteisiin?

On hyvä, että julkisyhteisön määräysvallassa olevat yhteisöt ja säätiöt tulevat julkisuuslain piiriin mm. petosten ja korruption torjunnan edistämiseksi - nykyinen käytäntö on epäselvä.

On hyvä, että selkeytetään julkisuusperiaatteen kohdistuvan viranomaisen määräysvallassa olevaan julkiseen tietoon asiakirjassa, ei vain viranomaisen hallussa olevaan asiakirjaan.

Ehdotamme:

- *Markkinoilla toimivien, kokonaan yhden julkisyhteisön määräysvallassa toimivien -yhteisöjen ja säätiöiden julkisuusastetta on hyvä vielä täsmentää; ovatko niissä toteutetut toimeksiannot tai tarkastustehtävien tuottamat asiakirjat puhtaasti ei-julkisia.*

Muut erityiset vaikutukset?

Lakiluonnos (ja laki) ei huomioi selkeästi ammattimaisen, ammattistandardien mukaisen Sisäisen tarkastuksen työn luonnetta.

Sisäisen tarkastuksen työn luottamuksellisuus on olennainen osa kansainvälisiä ammattistandardeja ja työn onnistumisen edellytys. Luottamuksellisuuden tarkoitus on turvata tarkastajan tiedon saaminen mm. haastatteluissa ja sitä kautta luoda toimivat edellytykset varmentaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilaa. Jos luottamuksellisuus menetetään, menetetään tarkastuksista saatavat hyödyt ja tarkastuksien vaikuttavuus.

Uudessa ilmoittajansuojelulaissa salassapito on suhteellisen ankaraa – vastaavasti uudistettavan julkisuuslain tulisi huomioida sisäisen tarkastuksen työn luottamuksellisuus. Haastateltavien oikeusturvan kannalta on tärkeää turvata ns. ”lähdesuoja”, mikä ei välttämättä toteudu henkilötietojen pois jättämisellä. Tässä mielessä ilmoittajansuojelulain ilmoittaja saanee nykyisessä käytännössä parempaa suojaa kuin sisäisen tarkastuksen haastateltava.

Ammattimainen sisäisen tarkastus arvioi ja tunnistaa sisäisesti organisaation sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämiskohteita ja viestii niistä ylimmän johdon ja tarkastuskohteen kanssa. Työtä tehdään ensisijaisesti ylimmälle johdolle ja organisaation hallitukselle ja sisäisen tarkastuksen työ tukee ylimmän johdon valvontavelvollisuuden toteutumista. Siten sisäisen tarkastuksen ”toimeksiantaja” on eri kuin tilintarkastajalla tai tarkastuslautakunnalla. Sisäinen tarkastus on ammattistandardien mukaisesti organisaation sisäistä toimintaa. Sisäisen tarkastuksen työ on kehittää organisaation toimintaa. Se ei tee päätöksiä toimenpiteisiin ryhtymisestä.

Sisäistä tarkastusta ei ole tunnistettu kuntalaissa, eikä juuri muissakaan säädöksissä hyvinvointialueita lukuun ottamatta (Hyvinvointialuelaki 51§). Tämä vaikeuttaa ammatin asemoimista suhteessa julkisuuteen. Sisäisen tarkastuksen työ on yksityisellä sektorilla hyvin eri asemassa julkisuuden suhteen – yksityisellä sektorille työ tehdään luottamuksellisesti.

Huolemme on, miten sisäinen tarkastus pystyy toteuttamaan työtään vaikuttavasti, luottamuksella ja minkälaisia seurauksia julkisuudesta voi aiheutua tarkastuskohteille.

On hyvä, että perusteluosiossa selkeytetään valmisteluvaiheen ei-julkisuutta. Se, milloin valmistusvaihe on päättynyt sisäisen toiminnan kehittämisessä, on edelleen epäselvää. Epäselvyyttä aiheuttaa muistutinpanojen ja työpapereiden välinen rajapinta.

Ehdotamme:

- *Julkisuuslaissa olisi hyvä tunnistaa sisäisen tarkastuksen tehtävät ja rooli suhteessa julkisiin tietoihin sekä julkisuuden mahdolliset haittavaikutukset, sisäisen toiminnan luonne ja luottamuksellisuus.*

- *Tarkennetaan ja määritellään muistiinpanojen ja työpapereiden välinen merkitys, etenkin silloin, kun työpapereiden sisältö on muistiinpanojen kaltaista. Sisäisen tarkastuksen luottamukseen perustuva työ olisi turvattava näiltäkin osin.*

Minkälaisia erilaisia turvallisuuteen liittyviä vaikutuksia arvioitte mietinnössä ehdotetulla julkisuuslain soveltamisalan laajentamisella olevan? Ovatko voimassa olevan julkisuuslain salassapitoperusteet riittävät suojaamaan tietoja, joita on ehdotuksen mukaan soveltamisalan piiriin uutena tai laajemmin tulevien toimijoiden hallussa? Onko organisaatiollanne hallussa tietoja, joiden salassapito olisi välttämätöntä esimerkiksi turvallisuusnäkökohtien vuoksi eikä niiden salassapito ole mahdollista voimassa olevassa laissa tai erityislaeissa säädettyjen salassapitoperusteiden perusteella?

Julkisuusperiaatteen kannalta on olennaista kertoa, jos esim. julkisten varojen hoitamisessa on laiminlyöty huolellisuusvelvoitetta. Merkittävien valvonnan heikkouksiin liittyvien yksityiskohtien esille tuominen etupainotteisesti voi heikentää turvallisuutta, ja tämän vuoksi julkisuuden tulisi ajoittua siihen aikaan, kun puutteet on korjattu eikä mahdollinen ulkopuolinen taho voi enää hyötyä puutteellisesta valvonnasta. (24.1 § k 15. Ehdotettu uusi 28§ k.15). Työryhmä on rajannut ulkopuolelle salassapitopykälän (nykyinen 28§) uudistamisen.

Ehdotamme:

- *Organisaation sisäisen valvonnan turvallinen kehittäminen tulisi olla mahdollista nykyistä laajemmin, ja siinä tulee huomioida ajallinen ulottuvuus. Yksittäisen tarkkarajaisen kontrolliheikkouden (esim. tietoturvaluute) salaaminen ei välttämättä riitä, mikäli prosessissa on laajempi valvontakulttuuriin liittyvä ongelma ja kehittämistoimet ovat kesken.*
- *Sisäisen valvonnan puutteiden esille tuominen sisäisen tarkastuksen raportissa voi edesauttaa esim. etuusvääriä käytöksiä. Siten joissakin tapauksissa on tarve viivästyä raportin julkisuutta, kunnes varmistutaan, että puutteet on korjattu.*
- *Julkisuuslain määritelmä ja perustelut liikesalaisuuksien salassapitoon olisi hyvä selkeyttää.*
- *Salassapitopykälän sisältö olisi hyvä selkeyttää ja huomioida ajankohtaiset vaatimukset. Näkisimme, että selkeyttämistä vaativat kohdat olisivat mm.:*
 - *”Viranomaisen tehtäväksi säädetty tarkastus” – olisi hyvä todeta selkeämmin, mitä tarkastuksia tällä tarkoitetaan. Sisäinen tarkastus ei ole säädetty velvoittavaksi kuin hyvinvointialueilla.*
 - *Selkeytetään laajemmin, mitä tarkoitetaan ”muusta valvontatoimeen liittyvästä seikasta”.*
 - *Selkeytetään, mitä tilanteita tarkoittaa ”vaarantaa valvonnan tai sen tarkoituksen toteutumisen” ja missä tapauksessa tätä voisi soveltaa sisäisen tarkastuksen työssä.*
 - *Asiaan osallinen - tässä yhteydessä olisi hyvä selkeyttää, mitä tai keitä osapuolia tässä tarkoitetaan tarkastustyön ollessa kyseessä.*
 - *Olisi myös informatiivista, jos pystyttäisiin selkeyttämään Työryhmän mietinnössä s. 94 salassapitopykälän seliteosaa – julkisuutta rajoittavat yleiset ja yksityiset edut ja voivatko julkisuutta rajoittavat yleiset ja yksityiset edut olla sovellettavissa sisäisen tarkastuksen toimintaan, kuten kohdat: viranomaisen tarkastus- ja valvontatoimen tehokkuus ja tiedonantajan luottamuksen suoja.*

”Momentin 15 kohdan mukaisesti salassa pidettäviä olisivat ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain (273/2009) nojalla valtiontalouden tarkastusvirastolle annetut tiedot kampanjatileistä, sekä vastaavat muut selvitykset vaalirahoituksesta ja vaalikampanjan kuluista, samoin kuin tiedot viranomaisen tehtäväksi säädetystä tarkastuksesta tai muusta valvontatoimeen liittyvästä seikasta, jos tiedon antaminen vaarantaisi valvonnan tai sen tarkoituksen toteutumisen tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa

asiaan osalliselle. Kohta vastaa sisällöltään voimassa olevan lain 24 §:n 1 momentin 15 kohtaa (HE 30/1998 vp, s. 93-94, HaVM 31/1998 vp, s. 17, HE 13/2009 vp, s. 28-29).”

Yleisellä tasolla uudistettavan julkisuuslain osalta ehdotamme:

- Ammattimaisen sisäisen tarkastuksen sisäisen toiminnan luonteen, työn luottamuksellisuuden ja julkisuusperiaatteen huomiointi siten, että yksittäisten raporttien julkisuuden sijasta sisäisen tarkastuksen työstä olisi saatavissa julkiset yhteenvedot.
- Julkisia olisivat sisäisen tarkastuksen suositukset yhteenvetoina, esimerkiksi sisäisen tarkastuksen yhteenveto/toimintakertomus, mikä antaisi yleisölle kuvaa kehittämistoimista. Mainittakoon, että tälläkin hetkellä julkisen sektorin sisäisestä valvonnasta tehdään vuosittain sisäisen valvonnan lausuma tai selonteko (nimitys vaihtelee kunta ja valtio -sektoreilla) osana organisaation vuosikertomusta.

Muuta - Erityispiirteitä pohdittavaksi

Yhteisen maatalouspolitiikan saralla, MMM:n -hallinnonalalla on komission delegoidussa asetuksessa (EU) 2022/127 liitteen 1 kohdassa 1A ja 4B säädetty, että ns. maksajavirastolla tulee olla sisäinen tarkastus. Maksajavirastona Suomessa toimii esim. Ruokavirasto. Velvoite tulee EU-säädöksestä ja se on sellaisenaan noudatettava. Epäselvää on, miten toimitaan EU-varoihin kohdistuvan sisäisen tarkastuksen julkisuuden suhteen, kun sisäisen tarkastuksen järjestämisestä on säädetty EU-asetuksessa. Onko kansallisiin varoihin kohdistuva sisäinen tarkastus mahdollisesti eri asemassa, kun saman sisäisen tarkastuksen tarkastuskohteena on EU-varoja ja kansallisia varoja. Onko otettu huomioon Euroopan unionin jäsenmaihiin kohdistamat sääntöjenmukaisuustarkastukset ja niiden julkisuusaste.

Lisätietoa lausunnostamme antavat:

Riikka Koivunen, Sisäiset tarkastajat ry, hallituksen puheenjohtaja
riikka.koivunen@hel.fi

Kaarina Sinersalo, Sisäiset tarkastajat ry, toiminnanjohtaja
kaarina.sinersalo@theiia.fi