

Liivala

30.9.2016

146/10/2016

Oikeusministeriö
oikeusministerio@om.fi

Lausuntopyyntö 28.6.2016 (Dnro 10/69/2014)

Korruptioepäilyistä ilmoittavien henkilöiden suojelua selvittäneen työryhmän mietintö**1. Ilmoittaminen työpaikan sisällä**

Kunnallinen työmarkkinalaitos yhtyy työryhmän kantaan (s. 60), jonka mukaan korruptiivisesta toiminnasta tulisi ensisijaisesti ilmoittaa työpaikan sisällä. Kunnissa ja kuntayhtymissä tätä koskeva luottamuksellinen tai jopa nimetön ilmoitusmenettely, tapahtuu voimassa olevan lainsäädännön puitteissa parhaiten tilintarkastuksen ja sisäisen tarkastuksen kautta.

Kuntalain (410/15) 123 §:n 1) kohdan mukaan tilintarkastajan on tarkastettava, onko kunnan hallintoa hoidettu lain ja valtuuston päätösten mukaan. Saman säännöksen 4) kohdan mukaan tilintarkastajan tehtäviin kuuluu myös sen arvioiminen, onko kunnan sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti.

Kuntalaissa ei ole säädetty sisäisestä tarkastuksesta, sillä kuntien ja kuntayhtymien erilaisuuden vuoksi yhtenäisen sisäisen tarkastuksen järjestämismallia ei ole voitu laatia. Suomen Kuntaliiton hallitus on sen vuoksi 23.4.2015 hyväksynyt suosituksen 15, jonka mukaan kunnanvaltuuston hyväksymissä kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteissa tulisi päättää tavoitteet ja osa-alueet, toimeenpano sekä seuranta- ja arviointimenettelyt. Lisäksi päätettäisiin velvollisuudesta järjestää sisäinen tarkastus, mikäli kuntakonsernin johdolla ei ole riittävää varmuutta valvonnan asianmukaisuudesta ja tuloksellisuudesta.

Sisäisellä tarkastuksella on oikeus saada salassapitoa koskevien säännösten estämättä kunnan toimintaan kohdistuvien tarkastustehtävien edellyttämät tiedot ja asiakirjat, kuulla tarvittavia henkilöitä sekä toimintavapaus päättää sisäisen tarkastuksen tehtävistä. Sisäisen tarkastuksen riippumattomuuden toteutumiseksi sisäinen tarkastus raportoi hallitukselle, jaostolle tai toimikunnalle sekä kunnanjohtajalle tai pormestarille.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdalla turvataan tarkastus- ja valvontatoiminnan tehokkuutta (HE 30/1998 vp, s. 87 ja 93–94 ja HaVM 31/1998 vp, s. 13). Lainkohtaan sisältyvän julkisuusolettamaan perustuvan vahinkoedellytyksen mukaan lainkohdan päätavoite on turvata valvonnan yleiset edellytykset ja yksittäisen valvontatoimen toteutuminen. Esitöiden

lausunto16146rl-korruptioilmoittajien-suojelu.docx

mukaan valvonnan yleisiä edellytyksiä lisää esimerkiksi ilmoituksen tai muun aloitteen tekijän henkilöllisyyden salaaminen. Yksittäisten tarkastustoimien turvaamisessa on tärkeää luoda mahdollisuudet esimerkiksi yllätystarkastusten pitämiseen. Perustuslakivaliokunnan mukaan vahinkoedellytyslausekkeen toisella lauseella on tähdätty muun ohella siihen, ettei julkinen valta saata yleisesti saataville sellaisia asiakirjoja ja tietoja, joissa esitetään täysin perättömiä syytöksiä yksilöä kohtaan tai joiden avulla voidaan esittää hänestä vihjauksia (PeVL 43/1998 vp).

Kuntalain mukainen kunnan/kuntakonsernin tilintarkastus ja sisäinen valvonta tarkastuksineen kuuluvat mainitussa 15 kohdassa säädetyn tarkastussalaisuuden piiriin. Siten niistä voidaan antaa tieto vain asianosaiselle eli näissä tapauksissa valvonnan tai tarkastuksen kohteelle edellyttäen, että tiedon antamiselle ei ole julkisuuslain 11 §:n 2 momentissa säädettyä estettä. Mainitun 2 momentin 1 kohdan perusteella arvioidaan sitä, onko tiedon antaminen vastoin erittäin tärkeää yleistä tai yksityistä etua. Julkisuuslain esitöissä (HE 30/1998 vp) on todettu (s. 67), että "erittäin tärkeä yksityinen etu voi vaarantua myös tilanteissa, joissa viranomaiselle on annettu sellaisia tietoja, joiden ilmaiseminen vaarantaisi tietojen antajan turvallisuutta". Tietojen antajan henkilöllisyyden salaamisella turvataan tämän lisäksi myös yleisiä valvonnallisia intressejä eli varmistaa sitä, että ilmoituksia havaituista valvonnan kannalta merkityksellisistä seikoista edelleen tehdään valvontaviranomaiselle.

Lisäksi KT:n näkemyksen mukaan korruptiivisesta toiminnasta ilmoittavien suojeluun vaikuttaa se, millä keinoin kunta ottaa vastaan väärinkäytöksiä koskevia tietoja. Perustuslain 10 §:n 2 momentin mukaan luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Suoja koskee kirje- ja sähköpostia sekä muuta sähköistä kohdeviestintää kuten tekstiviestejä, verkkoviestintää jne. Sähköisen viestinnän yleisestä luottamuksellisuudesta ja yksityisyyden suojasta on säädelty tietoyhteiskuntakaavassa (917/2014).

Sääntelyn ensisijaisena tarkoituksena on suojata viestinnän osapuolten, jotka voivat olla luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, välinen viestintä ja niihin liittyvät välitystiedot (mm. tiedot puhelun osapuolista tai tiedot viestintäyhteyden kestosta, reitityksestä, ajankohdasta sekä siirretyn tiedon määrästä). Viestin tarkoitetun vastaanottajan oikeutta käsitellä viestin sisältämien tietoja voi rajoittaa lainsäädäntö kuten esimerkiksi julkisuuslain 24 §:n 15 kohdassa säädetty tarkastussalaisuus.

Yksityiselämän ja luottamuksellisen viestinnän suoja koskevat myös työelämää, mutta työnjohto- ja valvontaoikeuden nojalla työnantaja voi rajoitusti puuttua työntekijänsä viestintään sen työhön liittyviin viesteihin. Jos viestit on osoitettu selkeästi työnantajalle (esim. asiakaspalvelu@yri-tys.com tai yrityksen palvelunumero), työnantaja on viestinnän osapuoli ja sillä on käsittelyoikeus niin viestin välitystietoihin kuin sen sisältöönkin. Jos kysymyksessä on työntekijän nimeen perustuva sähköpostiosoite, on työnantajalla oikeus käsitellä vain sille osoitettuja viestejä työntekijän poissa ollessa kaikkien niiden edellytysten täytyessä, jotka on määritelty työelämän tietosuojalaissa (759/2004).

Siten kunta voi kerätä tietoa erilaisesta korruptiivisesta tai muuten epäeettisestä käyttäytymisestä perustamalla tätä varten joko verkkosivun tai henkilön nimeen perustuvan sähköpostiosoitteen. Koska näihin saapuvat sähköiset viestit nauttivat luottamuksellisen viestin suojaa, niiden sisältämistä henkilötiedoista ei KT:n mielestä muodostu sellaisia henkilötietorekistereitä, joita koskisivat henkilötietolain tai työelämän tietosuojalain rekisterinpitäjän informointivelvollisuutta koskevat säännökset.

2. Uusi työryhmä

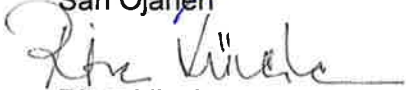
KT kannattaa työryhmän ehdotusta uuden työryhmän perustamisesta selvittämään korruptioilmoituksia vastaanottavan sähköisen ilmoituskanavan luomista. Uuden työryhmän työn osalta KT muutoin yhtyy Kuntaliiton lausunnossa esitettyyn.

KUNNALLINEN TYÖMARKKINALAITOS

Neuvottelupäällikkö


Sari Ojanen

Työmarkkinalakimies


Ritva Liivala