Kai Ketelimäki

Talousvaliokunnalle

Lausuntopyyntönne 27.10.2022

Lausunto /HE / 147/ 2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta sekä siihen liittyviksi laeiksi

Kuntaliitto katsoo, että esitetty ilmoittajan suojelua koskeva sääntely on tarpeellista ja toteutuessaan edesauttaa osaltaan läpinäkyvyyden lisääntymistä ja sitä kautta edistää myös korruption torjuntaa eri organisaatioissa kuten esimerkiksi kunnissa.

Lakiesityksen mukainen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus tulee yhdenmukaistamaan käytäntöjä. Joissakin kunnissa ja kaupungeissahan jo on käytössä jonkinlainen kanava väärinkäytösten ilmoittamista varten. Ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus on uusi työnantajaorganisaatioita koskeva velvoite, joka myös aiheuttaa organisaatiolle erilaisia kustannuksia. Kustannusten määrä riippuu paljolti siitä, minkälaisen ilmoituskanavan organisaatio on päättänyt ottaa käyttöön. Lakiesityksen 15 §:n säädöskohtaisten perustelujen mukaan Ilmoittaminen voisi tapahtua esimerkiksi toimittamalla ilmoitukset kirjallisesti palautelaatikkoon, sähköpostitse tai organisaation sisäisessä tai ulkoisessa tietoverkossa taikka suullisesti vihjepuhelimen tai muun ääniviestijärjestelmän kautta. Yleisesti ottaen voidaan sanoa, etteivät kustannukset ole kuntatalouden kannalta merkityksellisiä.

Kustannusten lisäksi on toisaalta odotettavissa, että ilmoitusmahdollisuus ja siihen liittyvä ilmoittajan suojelu tulevat ainakin pitkällä aikavälillä lisäämään työhyvinvointia ja parantamaan työilmapiiriä. Tämä voi ainakin välillisesti vaikuttaa myös sairauspoissaoloja vähentävästi. Kysymys on pääosin uudesta toimintamallista, jonka ”sisäänajoon” on varattava aikaa. Organisaatioissa on myös varauduttava siihen, että alkuvaiheessa vaikutukset voivat olla myös negatiivisia ja saattavat myös väliaikaisesti huonontaa työilmapiiriä. Tässä yhteydessä järjestelmän käyttöönottoa edeltävät

CC BY ND

Suomen Kuntaliitto
www.kuntaliitto.fi
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi

Finlands Kommunförbund
www.kommunforbundet.fi
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi

yhteistoimintalakien mukaiset vuoropuhelut tai yhteistoimintamenettelyt ovat tärkeässä roolissa. Järjestelmän sopivuus organisaatioon riippuu myös sen aiemmasta toimintakulttuurista. Tilanne on todennäköisesti helpompi organisaatioissa, joissa on jo jonkinlainen ilmoituskanava käytössä.

Vastatoimet ilmoittajaa kohtaan voivat lakiesityksen mukaan mahdollistaa seuraamuksia, joista yksi olisi ilmoittajalle tai muulle henkilölle suoritettava hyvitys. Hyvitykseen olisi oikeus myös luonnollisella henkilöllä, johon on kohdistettu menettely, jonka tarkoituksena on ilmoittamisen estäminen. Hyvitys on tarkoitettu tilanteisiin, joissa aiheutetun vahingon määrää ei pystyttäisi riittävän tarkasti määrittelemään, mutta joissa ilmoittaja on kuitenkin joutunut vastatoimista kärsimään. Tärkeää on, että hyvitystä määrättäessä olisi kuitenkin otettava huomioon samasta teosta ehdotetun lain tai muun lain nojalla henkilöön kohdistuvan loukkauksen vuoksi tuomittu tai maksettavaksi määrätty korvaus tai hyvitys.

Hyvitysmahdollisuutta voidaan luonteensa vuoksi pitää perusteltuna lähinnä ennalta ehkäisevänä elementtinä. Se vastaisi yhdenvertaisuus-, tasa-arvo- ja yhteistoimintalaissa olevia hyvityssäännöksiä. Lakiesityksen mukaan hyvitystä olisi vaadittava kolmen vuoden kuluessa ilmoittamisen estämisestä tai vastatoimien kiellon vastaisesta menettelystä. Aika olisi vuotta pidempi kuin vastaavassa säännöksessä yhdenvertaisuuslaissa ja tasa-arvolaissa. Esityksen perusteluissa ei ole esitetty erityistä syytä tähän poikkeamaan. Kyseisen 35 §:n perusteluissa todetaan, että ”Jos vastatoimien kiellon vastainen menettely on luonteeltaan jatkuvaa, olisi vaatimus esittävä kahden vuoden kuluessa lain vastaisen menettelyn päättymisestä.” Lakiesityksen 35 §:ään on kirjattu kolmen vuoden vaatimusaika, joka lienee kirjoitusvirhe.

Tarkoituksenmukaista ja johdonmukaista olisi, että jos hyvitysmahdollisuus lakiin sisällytetään, että sen vaatimisaika olisi kaksi vuotta, jota voidaan pitää riittävänä. Kysymys on tässä tapauksessa myös mahdollista hyvitystä suorittamaan joutuvan organisaation oikeusturvasta. Hyvitysmahdollisuutta tulisi harkita myös niihin tilanteisiin, joissa on tahallisesti ilmoitettu tai julkistettu vääriä tietoja.

Yleisesti ottaen lakiesitykseen sisältyvät vahingonkorvaus- ja rikosoikeudelliset seuraamukset ovat melko ankarat. Niitä voidaan kuitenkin pitää perusteltuina esim. ennaltaehkäisemään vääriä ilmoituksia, joilla pyrittäisiin vahingoittamaan työnantajaa tai muuta organisaatiota ja sen toimintaa. Toisaalta ilmoittajan mahdollisuus saada vahingonkorvausta ohjaa osaltaan organisaation toimintaa niin, ettei ilmoittajaan kohdistuisi ilmoituksensa johdosta vastatoimia.

Vahingonkorvausta koskeva lakiesityksen 26 §:ssä velvoitetaan vastatoimien ja ilmoittamisen estämisen kieltoa tahallisesti rikkovan korvaamaan ilmoittajalle tai muulle henkilölle aiheuttamansa taloudellinen vahinko. Vastaavasti tahallisesti vääriä tietoja ilmoittanut tai julkistanut joutuu korvaamaan ilmoituksen kohteelle aiheuttamansa taloudellisen vahingon. Säännösesitys on selkeä ja siinä on erityisesti korostettu teon tahallisuutta. Tämä on tärkeää tapauksissa, joissa menettelyssä ei ole kysymys vastatoimien kiellon rikkomisesta vaan esimerkiksi työnantajan direktio-oikeuteen perustuvista toimista, joihin on asiallinen peruste. Lainkohdassa on mainittu myös poikkeukset pääsäännölle ja viitataan mm. työsopimus- ja viranhaltijalakeihin ja niissä säädettyihin korvauksiin.

Lakiesityksen 36 §:ssä on säädetty sakkorangaistus tahallisesta väärän tiedon ilmoittamisesta tai julkistamisesta. Edellytyksenä on, ettei teko ole vähäinen tai ettei teosta ole muualla laissa säädetty ankarampaa rangaistusta. Syytteen nostaminen edellyttää asianomistajan ilmoitusta. Vaikka väärän tiedon ilmoittaminen tai julkistaminen voi täyttää jo usean rikoslaissa rankaistavaksi säädetyn teon tunnusmerkistön, on teon säätäminen erikseen rankaistavaksi tarkoituksenmukaista.

Lakiesityksen 32 §:ssä on säädetty lain mukaisen ilmoituksen käsittelyyn liittyvästä salassapitovelvollisuudesta, joka rajataan ilmoituksen käsittelijään, ilmoittajan avustajaan ja ilmoittajalle oikeudellista neuvontaa antavaan. Lisäksi viitataan ilmoituksen vastaanottajiin. Käytännössä ilmoituksen paikkansa pitävyyden selvittämiseksi joudutaan olemaan yhteydessä esim. ilmoituksen kohteen esihenkilöön. Olisi tarkoituksenmukaista, että salassapitovelvollisuus koskisi myös heitä ilman, että heitä olisi erikseen lakiesityksen 33 §:n mukaisesti nimetty. 32 § voisi kuulua: …”oikeudellista neuvontaa antaessaan *tai muuten* on saanut tiedon…”.

Ilmoituksen kohteen oikeusturvan kannalta voidaan ongelmallisena pitää mahdollisuutta ottaa ilmoituksia vastaan nimettömänä. Tällöin asian selvittäminen voi organisaatiossa vaikeutua. Toisaalta mahdollisuus nimettömään ilmoitukseen voi laskea kynnystä tehdä ilmoitus mahdollisesta rikkomuksesta ja myös käytännössä parantaa ilmoittajan oikeusturvaa. Organisaation kannalta on kuitenkin hyvä, että sillä ei ole ehdotonta velvollisuutta mahdollistaa nimetöntä ilmoittamista, vaan se voi toimia harkintansa mukaan käytettävissä olevat resurssit huomioon ottaen.

Oikeusturvan kannalta on tärkeää, että ilmoituskanavan turvallisuus varmistetaan niin, että ilmoittajan ja ilmoituksessa mainittujen kolmansien osapuolten henkilöllisyyden luottamuksellisuus suojataan, ja muiden kuin siihen valtuutettujen henkilöstön jäsenten ym. pääsy tietoihin voidaan estää.

Sisäisen ilmoituskanavan perustaneen organisaation on esitetyn 15 §:n mukaan tiedotettava ilmoittamisesta sisäiseen ilmoituskanavaan ja oikeuskanslerinviraston keskitettyyn ilmoituskanavaan, niihin liittyvistä menettelyistä ja ilmoittajan suojelun edellytyksistä. Eri osapuolten oikeusturvan kannalta olisi tarkoituksenmukaista, että myös ilmoittamiseen liittyvistä seuraamuksista ja mahdollisesta vahingonkorvausvelvollisuudesta olisi tiedotettava.

Se, että ilmoittajansuojelu toteutuu vain tietyillä rajatuilla lainsäädännön aloilla, voi olla käytännön kannalta ongelmallista. Vakavia ja toimenpiteisiin johtavia rikkomuksia ja väärinkäytöksiä voi esiintyä myös muilla lainsäädännön aloilla. Toisaalta sekä työsopimuslaki että viranhaltijalaki edellyttävät viranhaltijoiden ja työntekijöiden tasapuolista kohtelua ja heihin kohdistuvien toimenpiteiden tulee perustua lakiin.

Ilmoituskanavan käyttöönottoon liittyen todetaan esityksen perusteluissa (Nykytilan arviointi), että Ilmoituskanavien ja –menettelyiden käyttöönotto edellyttäisi yhteistoimintalakien mukaista vuoropuhelua tai yhteistoimintamenettelyä. Vaikka yhteistoimintalakien soveltamista ilmoituskanavan perustamiseen liittyen voidaan pitää itsestään selvyytenäkin, voisi kuitenkin viittaus yhteistoimintalakeihin olla tarkoituksenmukainen muistutus siitä, ettei pelkkä jälkikäteinen tiedottaminen kanavan perustamisesta ole riittävää.

SUOMEN KUNTALIITTO

Kai Ketelimäki
lakimies

[Nimi]