

Ilmoituskanavan käyttöönotto (ns. Whistleblower)

Yhteistyöneuvottelukunta 14.02.2023 § 4

Asian valmistelija:

Hallintojohtaja Marja Kärkkäinen, p. 044 078 4670

Laki Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta tuli voimaan 1.1.2023. Kysymys on EU:n ilmoittajansuojeludirektiivin (2019/1937), eli ns. whistleblower-direktiivin täytäntöönpanosta. Lainsäädännön tarkoituksena on varmistaa, että henkilö, joka työnsä yhteydessä havaitsee tai epäilee yleisen edun vastaista toimintaa erikseen määritellyillä EU:n tai kansallisen oikeuden aloilla, voi ilmoittaa asiasta turvallisesti. Direktiivi velvoittaa tietyt työnantajat perustamaan sisäisen ilmoituskanavan väärinkäytösten ilmoittamista varten.

Lakia sovelletaan tekoihin, jotka on säädetty rangaistavaksi, joista voi seurata rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus taikka jotka voivat vakavasti vaarantaa lainsäädännön yleisen edun mukaisten tavoitteiden toteutumista. Ilmoituskanavaa ei siten ole tarkoitettu yleiseksi ”palautekanavaksi” vaan nimenomaan vakavien väärinkäytösten ilmoittamista varten.

Sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus koskee kuntia, kuntayhtymiä, liikelaitoskuntayhtymiä ja kunnallisia liikelaitoksia, joiden työ- tai virkasuhteessa olevien henkilöiden määrä on säännöllisesti vähintään 50.

Sisäinen ilmoituskanava tulee ottaa käyttöön kolmen kuukauden sisällä lain voimaantulosta eli viimeistään 1.4.2023.

Lain esitöissä on todettu, että ilmoituskanavien ja -menettelyiden käyttöönotto edellyttää yhteistoimintalakien mukaista vuoropuhelua tai yhteistoimintamenettelyä.

Organisaatiossa työ- tai virkasuhteessa työskenteleville henkilöille on annettava mahdollisuus tehdä ilmoitus sisäisen ilmoituskanavan kautta. Organisaatio voi sallia myös muille henkilöille ilmoittamisen sisäisen ilmoituskanavan kautta. Se, annetaanko muille kuin organisaatioon työ- tai virkasuhteessa oleville kyseinen mahdollisuus, on siten organisaation harkinnassa. Tämän mahdollisuuden tarkoituksenmukaisuutta tulee harkita organisaatiokohtaisesti. Jos muille annetaan mahdollisuus tehdä ilmoituksia, tämä voidaan toteuttaa esimerkiksi organisaation verkkosivujen kautta. Mahdollisuus voitaisiin antaa esimerkiksi lain 5.1 §:ssä mainituille henkilöille, kuten yksityiselle ammatinharjoittajalle tai harjoittelijalle.

Lain tarkoittama suojelu koskee vain lain 5 §:ssä määritellyn soveltamisalaan kuuluvia ilmoittajia. Lain 5 §:n mukaan laissa säädettyjä suojelua koskevia säännöksiä sovelletaan ilmoittajaan, joka on saanut rikkomista koskevia tietoja työssään tai sen yhteydessä ollessaan seuraavassa asemassa: 1) työ- tai virkasuhde; 2) itsenäinen ammatinharjoittaja; 3) osakkeenomistaja; 4) yhteisön tai säätiön hallituksen tai hallintoneuvoston jäsen tai toimitusjohtaja; 5) vapaaehtoistyöntekijä; tai 6) harjoittelija.

Suojelua koskevia säännöksiä sovelletaan myös ilmoittajaan, joka on saanut rikkomista koskevia tietoja 1 momentissa tarkoitettua työtä edeltäneiden neuvottelujen aikana tai sittemmin päättyneen työnsä aikana.

Organisaatio voi halutessaan mahdollistaa myös nimettömien ilmoitusten vastaanottamisen. Velvollisuutta siihen ei ole. Mahdollisuus nimettömään ilmoitukseen voi laskea kynnystä tehdä ilmoitus mahdollisesta rikkomuksesta, ja myös käytännössä parantaa ilmoittajan oikeusturvaa. Toisaalta nimettömän ilmoittamisen mahdollistaminen saattaa lisätä käsittelyyn tulevien ilmoitusten määrää. Nimettömän ilmoittamisen mahdollistaminen tulee harkita organisaatiokohtaisesti.

Ilmoittajan suojelun edellytyksenä on, että ilmoitus tehdään ensisijaisesti organisaation sisäiseen ilmoituskanavaan ja että ilmoittajalla on ilmoittamishetkellä perusteltu syy uskoa, että rikkomista koskeva tieto pitää paikkansa ja että tällainen tieto kuuluu lain soveltamisalaan. Soveltamisala on määritelty lain 2 §:ssä. Soveltamisaloja on yksitoista: 1) julkiset hankinnat lukuun ottamatta puolustus- ja turvallisuushankintoja; 2) finanssipalvelut, -tuotteet ja -markkinat; 3) rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen; 4) tuoteturvallisuus ja vaatimustenmukaisuus; 5) liikenneturvallisuus; 6) ympäristönsuojelu; 7) säteily- ja ydinturvallisuus; 8) elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuus sekä eläinten terveys ja hyvinvointi; 9) Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 168 artiklan tarkoittama kansanterveys; 10) kuluttajansuoja sekä 11) yksityisyyden ja henkilötietojen suoja sekä verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuus.

Eräissä poikkeustapauksissa suojelua koskevia säännöksiä sovelletaan ilmoittajaan, joka on tehnyt ilmoituksen oikeuskanslerin keskitettyyn ilmoituskanavaan tai toimivaltaiselle viranomaiselle. Tällainen tilanne on esimerkiksi silloin, kun organisaatiossa ei ole sisäistä ilmoituskanavaa tai ilmoittajalle ei ole annettu mahdollisuutta ilmoittaa sisäisen ilmoituskanavan kautta tai ilmoittajalla on perusteltu syy uskoa, että hän on vaarassa joutua ilmoittamisen johdosta vastatoimien kohteeksi.

Jos vastatoimien ja ilmoittamisen estämisen kieltoa rikotaan, on ilmoittajalle ja muulle lain 5 §:ssä tarkoitetulle henkilölle korvattava aiheutettu taloudellinen vahinko. Vastaavasti tahallisesti vääriä tietoja ilmoittaneen tai julkistaneen ilmoittajan on korvattava ilmoituksen kohteelle aiheuttamansa taloudellinen vahinko.

Vastatoimien kohteeksi joutuneella ilmoittajalla tai muulla lain 5 §:ssä tarkoitetulla luonnollisella henkilöllä on oikeus saada hyvitystä vastatoimen aiheuttamasta loukkauksesta. Hyvitys olisi vastaava kuin esimerkiksi tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslaissa. Hyvitystä on vaadittava kolmen vuoden kuluessa ilmoituksen estämisestä tai vastatoimien kiellon vastaisesta menettelystä.

Ilmoittaja, joka tahallaan ilmoittaa tai julkistaa vääriä tietoja, voidaan tuomita ilmoittajan suojelusta annetun lain rikkomisesta sakkoon. Edellytyksenä on, ettei teko ole vähäinen eikä teosta muussa lainsäädännössä säädetä ankarampaa rangaistusta. Tahallisesti vääriä tietoja ilmoittaneen tai julkistaneen ilmoittajan on korvattava ilmoituksen kohteelle aiheuttamansa taloudellinen vahinko.

Organisaatio voi itse määrittää, millaiset ilmoituskanavat se ottaa käyttöönsä. Ilmoittamisen tulisi olla mahdollista kirjallisesti tai suullisesti. Ilmoituksia voidaan ottaa vastaan esimerkiksi postitse, verkkosivulla tai puhelimesta. Yksinkertaisimmillaan ilmoittaminen voisi tapahtua esimerkiksi toimittamalla ilmoitukset kirjallisesti perinteiseen palautelaatikkoon.

Jos suullinen ilmoittaminen on mahdollista, se on voitava tehdä puhelimitse tai muun ääniviestijärjestelmän kautta ja ilmoittajan pyynnöstä kohtuullisen ajan kuluessa järjestettävässä henkilökohtaisessa tapaamisessa.

Laissa on säännöksiä ilmoitusten käsittelystä:

- Organisaation on tiedotettava ilmoittamisesta sisäiseen ilmoituskanavaan ja oikeuskanslerinviraston keskitettyyn ilmoituskanavaan, ilmoittamiseen liittyvistä menettelyistä ja ilmoittajan suojelun edellytyksistä. Tiedot on esitettävä selkeässä muodossa ja siten, että ne ovat helposti ilmoittajien saatavilla.
- Organisaation on nimettävä ilmoitusten käsittelystä vastaava henkilö tai henkilöt, joiden on oltava tehtävässään puolueettomia ja riippumattomia. Lisäksi organisaatio tai palveluntuottaja voi nimetä tarvittavia asiantuntijoita ilmoituksen paikkansa pitävyyden selvittämiseksi. Nimettävä henkilö tai henkilöt ovat kunnan harkinnassa. Ilmoituksen käsittelystä vastaavia henkilöitä voisivat olla organisaation omat työntekijät esimerkiksi tietyssä yksikössä. Tällainen yksikkö voisi olla esimerkiksi sisäisestä tarkastuksesta vastaava yksikkö. Käsittelystä vastaavan on hyvä olla riittävän kaukana operatiivisesta toiminnasta.
- Kanavan tulee olla turvallinen. Ilmoittajan ja ilmoituksessa mainittujen kolmansien osapuolten henkilöllisyyden luottamuksellisuus tulee suojata ja muiden kuin valtuutettujen henkilöstön jäsenten pääsy tietoihin estää.
- Ilmoittajalle tulee toimittaa ilmoituksen vastaanottamisesta ilmoitus seitsemän päivän kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta.

- Kaikki rikkomisia koskevat ilmoitukset tulee kirjata.
- Ilmoituksen käsittelystä vastaavan henkilön on ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin ilmoituksen paikkansa pitävyyden selvittämiseksi ja tarvittaessa rikkomiseen puuttumiseksi.
- Ilmoittajalle tulee antaa palaute toimista, joita ilmoituksen perusteella toteutetaan. Palaute on annettava viimeistään kolmen kuukauden kuluessa ilmoituksen vastaanottoilmoituksen toimittamisesta.
- Ilmoituskanavan kautta tulevat tiedot on poistettava viiden vuoden kuluttua saapumisesta, jollei säilyttäminen ole välttämätöntä ilmoittajansuojelu- tai muussa laissa säädettyjen oikeuksien tai velvoitteiden toteuttamista varten taikka oikeudellisen vaateen laatimiseksi, esittämiseksi tai puolustamiseksi
- Henkilötiedot, joilla ei selvästi ole merkitystä ilmoituksen käsittelyn kannalta, on poistettava ilman aiheetonta viivytystä.
- Tieto ilmoittajasta ja ilmoituksen kohteesta on salassa pidettävää tietoa.
- Tietoja voi tietyin edellytyksin ilmoituksen paikkansa pitävyyden selvittämiseksi antaa tähän tehtävään nimetylle henkilölle.

Kun ilmoituksia käsitellään ilmoittajansuojelulain mukaisesti, on henkilötietojen oikeusperustana viranomaisen lakisääteinen tehtävä (tietosuoja-asetus 6.1 artikla c kohta). Mikäli viranomainen laajentaa käyttöönottettua kanavaa ilmoittajansuojelulain mukaisten velvoitteiden ulkopuolelle, voi viranomaisen yleinen etu (tietosuoja-asetus 6.1 artikla e kohta) tietyin edellytyksin toimia näiden lisäkäsittelytoimien perustana.

On huomioitava, että ilmoituksiin sisältyvien henkilötietojen käsittelyssä tulee kaikilta osin noudattaa yleisen tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain säännöksiä. Huomiota on kiinnitettävä erityisesti henkilötietojen käsittelyä koskeviin periaatteisiin (5 artikla) sekä sisäänrakennetun ja oletusarvoisen tietosuojan periaatteeseen (25 artikla).

Mynämäen kunnassa

Ilmoitusten käsittelijäksi on nimetty kunnan tietosuojavastaava. Tietosuojavastaavan tehtävä ostetaan ulkopuoliselta taholta, joten hän soveltuu hyvin käsittelijäksi.

Ilmoitukset tehdään nimellä. Ilmoitusten käsittelijä on kunnan ulkopuolinen taho ja ilmoittajan henkilöllisyys on vain hänen tiedossa. Nimellä ilmoittaminen edistää asian selvittämistä ja turvaa osaltaan myös ilmoituksen kohteen oikeusturvaa.

Ilmoituskanavaksi on hankittu kunnalla jo olevaan Webropol-

järjestelmään lisäosa. Sama lisäosa on käytössä mm. valtionvarainministeriössä ja myös kunnissa.

Kunnanhallitus käsittelee asian 6.3.2023.

Päätösehdotus
(työsuojelupääll):

Yhteistyöneuvottelukunta merkitsee asian tiedoksi ja toteaa, että asia on käsitelty yhteistoimintamenettelyn mukaisesti.

Päätös:

Päätösehdotus hyväksyttiin yksimielisesti.

Kunnanhallitus 06.03.2023 § 72
51/07.02.02/2023

Asian valmistelija:

Vs. kunnanjohtaja Marja Kärkkäinen, p. 044 078 4670

Päätösehdotus
(vs. kj):

Kunnanhallitus hyväksyy kunnan menettelyn ilmoituskanavan käyttöönotossa yllä selostusosassa olevan mukaisesti.

Päätös:

Päätösehdotus hyväksyttiin yksimielisesti.