

Oikeusministeriö
oikeusministerio@om.fi

Lausuntopyyntönnö 28.6.2016, OM 10/69/2014

Korruptioepäilyistä ilmoittavien henkilöiden suojelua selvittäneen työryhmän mietintö

Oikeusministeriö on pyytänyt Suomen Kuntaliitto ry:n lausuntoa otsikossa mainitusta mietinnöstä. Työryhmän mietinnössä ehdotetaan seuraavaa:

Työryhmä painottaa, että kaiken tyyppisestä (laillisesta ja laittomasta) korruptiivisesta toiminnasta pitää pystyä ilmoittamaan nimettömänä tai ainakin luottamuksellisesti työpaikan sisällä tai ainakin ulkopuoliselle taholle. Työryhmän arvion mukaan kaiken tyyppisestä korruptiokäsittelyn piiriin kuuluvasta toiminnasta ei tällä hetkellä pysty ilmoittamaan eikä nimettömään / luottamukselliseen ilmoittamiseen ole panostettu. Ilmoitusten tekemisen helpottamiseksi työryhmä:

- (i) ehdottaa, että perustetaan erillinen sähköinen kanava, jonka kautta kaiken tyyppisestä korruptiivisesta toiminnasta voi ilmoittaa nimettömänä tai ainakin luottamuksellisesti
- (ii) ehdottaa, että perustetaan työryhmä suunnittelemaan kyseistä kanavaa (ml. ilmoitusten kanavointia toimivaltaisille tahoille) ja pohtimaan ilmoituksia vastaanotettavien tahojen resursseja, ilmoituksia käsittelevien henkilöiden korruptio osaamista sekä tietosuojaan ja nimettömyyteen/luottamuksellisuuteen liittyviä kysymyksiä
- (iii) suosittelee, että laaditaan ohjeistuksia, joilla lisätään tuntemusta nimettömästä / luottamuksellisesta ilmoittamisesta, ilmoitusten vastaanottamisesta, käsittelystä ja tutkimuksesta sekä ilmoittajien suojelusta
- (iv) suosittelee, että ilmoittamiseen ja ilmoittajien suojeluun liittyviä kysymyksiä sisällytetään jo järjestettäviin työnantajille suunnattuihin koulutuksiin ja että parannetaan ilmoituksia vastaanotettavien tahojen korruptio-osaamista.

Mietinnössä käsitellään ilmoittajien suojelua.

Työryhmä korostaa nimettömän ilmoittamisen tärkeyttä todeten, että vastatoimilta usein vältytään, jos ilmoituksen voi tehdä nimettömänä. Työryhmä ehdottaa siksi, että:

- (i) työnantajat ja muut korruptionon liittyviä ilmoituksia vastaanottavat tahot mahdollistaisivat nimettömän tai ainakin luottamuksellisen ilmoittamisen
- (ii) edellä mainitut tahot laatisivat omat ilmoittajien suojelua koskevat ohjeet ja kehittäisivät suojelukäytäntöjä
- (iii) valtakunnalliselle korruption vastaiselle verkkosivustolle lisätään tietoa oikeudesta suojeluun, suojelua antavista tahoista, suojelun muodoista jne.
- (iv) kyseiset teemat otetaan esille kaikissa ilmoittamista ja ilmoittajien suojelua koskevis- sa koulutuksissa ja lisätään yleisiin ilmoittamista koskeviin ohjeistuksiin
- (v) varmistetaan, että suojeluun osallistuvilla virkamiehillä on tarvittava osaaminen
- (vi) ehdotettu uusi työryhmä lisäksi selvittäisi miten voidaan taata, että ilmoittajan henkilöllisyys pysyisi salassa läpi ilmoittamisprosessin ja sen jälkeen, samalla varmistuen, että ilmoitusta selvittäville tahoilla on mahdollisuus saada tutkintaan tarvittavaa tietoa.

Lausunto

Kuntaliitto kohteliaimmin toteaa, että korruptioepäilyistä ilmoittamista tulee vielä selvittää hallinto-oikeudelliselta, julkisuus- ja henkilötietolainsäädännöllisellä sekä työ- viranhaltijaoikeudelliselta kannalta.

Uusi työryhmä ja lisäselvitysten tarve

Kuntaliitto kannattaa jatkotyöryhmän perustamista selvittämään korruptioepäilyistä ilmoittamista sekä edellytyksiä mahdolliselle sähköiselle kanavalle, jonka kautta korruptiivisen toiminnan epäilyistä voidaan ilmoittaa. Vasta jatkotyön, eli ehdotetun työryhmän työn perusteella voidaan arvioida mahdollisen kanavan perustamista tarkemmin erityisesti kuntasektorin kannalta. Kanavan perustaminen ei ole juridisesti ongelmattonta.

Uuden työryhmän työssä tulee huomioida erikseen kuntasektorin asema ja erityispiirteet, kuten luottamushenkilötoimielinten suorittama päätöksenteko viranhaltijapäätösten ohella. Lisäselvitystä edellyttää etenkin ilmoitusten hallinto-oikeudellinen status ja julkisuus- ja henkilötietolainsäädäntöön liittyvät seikat.

Ilmoitusten käsittelyä selvittävän uuden työryhmän työssä tulee huomioida, että ilmoitus voi kohdistua monenlaiseen toimintaan ja toimijaan: julkisen sektorin toimintaan, yksityisen sektorin toimintaan, yksityisen tai julkisomisteisen yhtiön toimintaan, poliittiseen toimintaan, kansainväliseen toimintaan jne. Korruptiivinen toiminta voi ilmetä monenlaisena toimintana epäeettisestä toiminnasta rikoksen tunnusmerkit täyttävään toimintaan, mikä aiheuttaa haastetta ilmoitusprosessille. Kaikkeen toimintaan eivät sovellu samanlaiset prosessit. Viranomais-toiminnalla on erityispiirteitä, jotka tulee huomioida.

Kuntaliitto toteaa, että nk. kunnan sisäiset kanavat ja sisäiset prosessit, kuten sisäinen tarkastus, ovat korruption torjuntakeinoina tarpeellisia ja Kuntaliiton käsityksen mukaan ensisijaisia. Työryhmän tulisi pohtia sisäisen ja ulkoisen kanavan suhdetta.

Epäselväksi jää mikä olisi mietinnössä (s. 61) tarkoitettu "taho", joka ylläpitäisi ilmoituskanavaa, ja mitkä olisivat tahon valtuudet ja suhde paikalliseen toimijaan, esimerkiksi kuntaan. Mikä viranomainen selvittää asiaa ja vie eteenpäin esimerkiksi esitutkintaan, kunta vai kanavan ylläpitäjätaho? Epäselväksi ja lisäselvitystä vaativaksi jää kanavan ylläpitäjätahon toiminnan suhde esitutkintaan. Ilmoituksia vastaanottavat ilmeisesti suorittavat ilmoitusten tutkimista, eli jonkinmoista "esiasteen esitutkintaa" karsiessaan perusteettomia ilmoituksia potentiaalisista korruptioepäilyksistä. Suhdetta esitutkintaan ja rikosilmoitukseen pitäisi siten jatkotyössä pohtia. Järjestelmän ei myöskään pitäisi mahdollistaa anonyymejä perättömiä ilmoituksia.

Mikäli selvityksen jälkeen toteutettaisiin ilmoituskanava, sen avulla ilmeisesti kohdennettaisiin epäilyn selvittämistä myös edelleen toimivaltaiselle viranomaiselle kuten kuntiin, jolloin ilmoituksen käsittely olisi kunnan hallintotoimintaa, jota säädellään mm. kunta-, hallinto-, julkisuus- ja henkilötietolainsäädännössä. Uuden työryhmän tulisi käsitellä myös tätä suhdetta.

Työryhmän mietinnössä (s. 60) todetaan, että työryhmän mielestä korruptiivisesta toiminnasta tulisi ensisijaisesti ilmoittaa työpaikan sisällä. Kuntaliitto yhtyy tähän käsitykseen. Epäilyt tulee selvittää ensisijaisesti paikallisesti. Ottaen huomioon erikoisten kuntien resurssit, kyseinen yleinen kanava voi toisaalta olla perusteltu.

Kuntaliitto pitää korruptiotietoisuuden lisäämistä ja oheistusten laatimista kannatettavana. Epäselväksi jää mikä taho laatisi ohjeistuksen. Mikäli ohjeistus laaditaan keskitetysti esimerkiksi oikeusministeriössä, kuntasektori voi hyödyntää omassa toiminnassaan ja ohjeissaan laadittua ohjeistusta. Uusia sitovia normeja ei tule säätää kunnille.

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että ilmoittaminen on mahdollista ja ilmoitusten tekoa helpotetaan ja selkiytetään. On tärkeää, että ilmoitusten käsittelyä suunnitellaan kunnissa ja kansallisella tasolla siten, että kansallisen tason suunnittelua ja ohjeistusta voidaan hyödyntää sektorikohtaisesti ja eri aloilla. Mikäli suunnitellun kanavan käyttö kattaa kuntasektorin, kunnille ei saa aiheutua kohtuullista enempää hallinnollista taakkaa tai lisäkustannuksia, ilman rahoituksen osoittamista toimintaan. Tämän vuoksi mahdollisen uuden kanavan tulisi olla hyvin suunniteltu prosesseineen, ilmoitusten sisältövaatimuksineen sekä tietojärjestelmineen.

Nimettömänä ilmoittaminen

Kuntaliitto toteaa, että nimettömänä ilmoittaminen on viranomaisen, kunnan toiminnassa juridisesti ongelmallista. Kysymys on lähtökohtaisesti hallintoasian vireillepanosta. Ainakin jos-sain käsittelyn vaiheessa muodostunee viranomaisen asiakirja. Kuntaliitto toteaa, että nimettömänä ilmoittaminen on eri asia kuin henkilötietojen salassa pitäminen.

Hallintolain mukaan vireillepanoasiakirjan tulee sisältää lähettäjän nimi. Kunnan käsittelemä ilmoitus korruptioepäilystä on julkisuuslaissa tarkoitettu viranomaisen asiakirja. Kuntien toiminta on julkista ja julkisuuslaissa tarkoitettujen viranomaisen asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia. Kuntaliiton käsityksen mukaan itse ilmoitusten salassapitoa tulee arvioida. Ilmoitusten julkisuutta voidaan rajoittaa säätämällä siitä (julkisuus)laissa. Mikäli ilmoitettu korruptioepäily on aiheeton, asian julkinen käsittely aiheuttaa vahinkoa ainakin ilmoituksen kohteelle. Julkisuus todennäköisesti myös hankaloittaa asian selvittämistä. Huomioon tulee ottaa, että ilmoitus voi myös sisältää julkisuuslain mukaan salassa pidettävää tietoa, kuten esimerkiksi liikesalaisuuksia tai sellaista tietoa, joka ei vielä ole julkista liittyen esimerkiksi hankintaprosessiin. Toisaalta ilmoitetun asian kokonaan salassapito on ongelmallista julkisuusperiaatteen valossa, asiakirjojen julkisuus ja asioista tiedottaminen ja viestintä ylipäänsä mahdollistavat kansalaisten tiedonsaannin ja myös osaltaan julkisten varojen käytön valvonnan sekä korruption torjunnan.

Mikäli viranomainen, esimerkiksi kunta, selvittää ilmoitusta, tapauksesta ja ilmoituksen sisällystä riippuen, selvittämistä voi hankaloittaa mahdollinen nimettömyys. Toisaalta ainakin nk. sisäisissä kanavissa nimettömänä ilmoittamisen mahdollistaminen todennäköisesti madaltaa ilmoittamisen kynnystä.

Mietinnössä käsitellään korostetusti ilmoittajien suojaa kanavan suunnittelussa, Kuntaliiton käsityksen mukaan tämän lisäksi jatkotyössä tulee ottaa huomioon myös ilmoituksen kohteiden, henkilöiden (kuten viranhaltijat, työntekijät ja luottamishenkilöt) joihin potentiaalinen epäily kohdistuu, oikeusturva. Selvityksessä tulee käsitellä ilmoituksen kohteen työ- ja viranhaltijaoikeudellista asemaa. Tässä yhteydessä nousevat esille myös henkilötietojen käsittelyyn ja tietojen ja ilmoitusten salassapitoon liittyvät kysymykset. Niiden suhdetta viranomaisen toiminnan julkisuuteen tulee erikseen vielä arvioida kattavasti. Mietinnössä ei ole käsitelty asianosaisten asemaa nk. asianosaisjulkisuutta. Ilmoitukset, jotka sisältävät henkilötietoja muodostavat henkilörekisterin, jota koskevat henkilötietolaissa säädetyt velvoitteet ja vastuut.

Lopuksi Kuntaliitto toteaa, että on tärkeää, että korruption torjuntaan panostetaan koko yhteiskunnassa. Tietoisuuden lisääminen ja osaamisen kehittäminen ja ohjeistuksen laatiminen ovat Kuntaliiton mielestä ensiarvoisen tärkeää korruption torjunnassa.

SUOMEN KUNTALIITTO



Arto Sulonen
johtaja, lakiasiat



Mervi Kuittinen
johtava lakimies

