

Ilmoittajansuojelulain tarkoittaman väärinkäytösilmoituskanavan käyttöönotto ja ilmoituskanavaan tulevien ilmoitusten käsittelijöiden nimeäminen

Kaupunginhallitus 27.03.2023 § 113
322/07.01.01/2023

Valmistelija: vs. hallintojohtaja Anni Hakala, etunimi.sukunimi(at)raisio.fi

Tausta

Laki Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta tuli voimaan 1.1.2023 (Ilmoittajansuojelulaki, 1171/2022). 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 työnantajan perustamaan sisäisen ilmoituskanavan väärinkäytösten ilmoittamista varten. Ilmoituskanava ei ole yleinen ”palautekanava” vaan nimenomaan vakavien väärinkäytösten ilmoittamista varten luotu palvelu.

Ilmoittajansuojelulakia sovelletaan sellaisten henkilöiden suojeluun, jotka ilmoittavat ilmoittajansuojeludirektiivin liitteessä tarkoitetun Euroopan unionin lainsäädännön tai sen kansallisen täytäntöönpanolainsäädännön tai muun kansallisen lainsäädännön rikkomisista seuraavilla lainsäädännön aloilla:

- 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;
- 11) yksityisyyden ja henkilötietojen suoja sekä verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuus.

Lakia sovelletaan tekoihin tai laiminlyönteihin, jotka on säädetty rangaistavaksi, joista voi seurata rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus tai jotka voivat vakavasti vaarantaa lainsäädännön yleisen edun mukaisten tavoitteiden toteutumista.

Lakia sovelletaan sellaisten henkilöiden suojeluun, jotka ilmoittavat:

- 1) Euroopan unionin varainhoitoa tai menojen toteuttamista tai unionin tulojen taikka varojen keräämistä koskevan lainsäädännön tai määräysten rikkomisesta;
- 2) Euroopan unionin tai kansallisten avustusten tai valtiontukien myöntämistä, käyttämistä tai takaisinperintää koskevan lainsäädännön tai ehtojen rikkomisesta;
- 3) Euroopan unionin tai kansallisten kilpailusääntöjen rikkomisesta;

- 4) Euroopan unionin tai kansallisen yritysten ja yhteisöjen verotusta koskevan lainsäädännön rikkomisesta taikka järjestelystä, jonka tarkoituksena on saada yritysten tai yhteisöjen verotusta koskevan lainsäädännön tavoitteen tai tarkoituksen vastaista veroetua; tai
- 5) muun kuin 1 momentin 10 kohdassa tarkoitetun Euroopan unionin tai kansallisen kuluttajan suojaamiseksi säädetyn lainsäädännön rikkomisesta.

Väärinkäytösilmoituskanavan käyttöönotto

Sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus koskee kuntia, kuntayhtymiä, liikelaitoskuntayhtymiä ja kunnallisia liikelaitoksia, joiden työ- tai virkasuhteessa olevien henkilöiden määrä on säännöllisesti vähintään 50. Sama koskee kuntien ja kuntayhtymien määräysvallassa olevia oikeushenkilöitä kuten tytäryhtiöitä. Kunnilla ja kuntayhtymillä voi olla myös yhteisiä ilmoituskanavia.

Sisäinen ilmoituskanava tulee ottaa käyttöön kolmen kuukauden sisällä lain voimaantulosta eli viimeistään 1.4.2023. Kuntien tytäryhtiöiden kohdalla käyttöönottoaika on 17.12.2023.

Lain (1171/2022) esitoissa on todettu, että Ilmoituskanavien ja -menettelyiden käyttöönotto edellyttää yhteistoimintalakien mukaista vuoropuhelua tai yhteistoimintamenettelyä. Asia on käsitelty yhteistyötoimikunnassa 15.3.2023.

Organisaatiossa työ- tai virkasuhteessa työskenteleville henkilöille on annettava mahdollisuus tehdä ilmoitus sisäisen ilmoituskanavan kautta, mutta organisaatio voi itse määrittää, millaiset ilmoituskanavat se ottaa käyttöönsä. Organisaatio voi sallia myös muille henkilöille ilmoittamisen sisäisen ilmoituskanavan kautta. Raison kaupungilla ilmoituskanava otetaan ainakin ensivaiheessa henkilöstön käyttöön.

Ilmoituskanavan hankintaa varten on tehty markkinakartoitusta soveltuvan palveluntarjoajan löytämiseksi alkuvuoden aikana (vs. hallintojohtaja, kaupunginlakimies, it-suunnittelija). Ilmoituskanavaksi on valittu Granite Whistleblow -järjestelmä, joka täyttää lainsäädännön vaatimukset ilmoituskanavasta ja lisäksi palvelussa on huomioitu tietosuoja- ja tietoturva-vaatimukset. Ilmoituskanavan käyttö toteutetaan siten, että henkilöstö pääsee ilmoituskanavalle sisäisen intran kautta. Ilmoitusten käsittelyprosessi on esitelty johtoryhmässä 14.3. ja yt-toimikunnassa 15.3.

Organisaatio voi halutessaan mahdollistaa myös nimettömien ilmoitusten vastaanottamisen, mutta 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. Raison kaupungin ilmoituskanavassa ilmoituksen voi tehdä valinnan mukaan joko täysin anonyymisti tai omilla yhteystiedoilla.

Lain vaatimukset kanavalle ja ilmoitusten käsittelylle

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.
- 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 viivytyksiä.
- Tieto ilmoittajasta ja ilmoituksen kohteesta on salassa pidettävää tietoa.
- Tietoja voi tietyin edellytyksin ilmoituksen paikkansa pitävyyden selvittämiseksi antaa tähän tehtävään nimetyille henkilöille.

Ilmoittajan suojelu

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. 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.

Ilmoittajan työnantaja tai muu organisaatio ei saa kohdistaa ilmoittajaan tai muuhun lain 5 §:ssä tarkoitettuun henkilöön vastatoimia rikkomista koskevan tiedon ilmoittamisesta tai julkistamisesta. Menettely, jonka tarkoituksena on rikkomista koskevan tiedon ilmoittamisen tai julkistamisen estäminen, on niin ikään kiellettyä.

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.

Henkilötietojen käsittely ja tietosuoja

Ilmoituksia käsitellään ilmoittajansuojelulain mukaisesti, jolloin henkilötietojen käsittelyn oikeusperustana on viranomaisen lakisääteinen tehtävä (tietosuoja-asetus 6.1 artikla c kohta). Ilmoituksiin sisältyvien henkilötietojen käsittelyssä tulee kaikilta osin noudattaa yleisen tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain säännöksiä.

Tietosuojavaltuutetun päätöksen mukaisesti Whistleblowing-ilmiantojärjestelmistä on tehtävä tietosuojan vaikutustenarviointi. Arviointi toteutetaan ennen ilmoituskanavan julkaisua henkilöstölle.

Ilmoitusten käsittelyprosessi ja käsittelijät

Raision kaupungin ilmoituskanavaan voi 1.4.2023 alkaen tehdä nimettömiä ilmoituksia ja tehdyt ilmoitukset käsitellään henkilötietojen suoja huomioiden. Ilmoituksien käsittelyprosessi on kuvattu oheismateriaalissa. Käsittelyprosessin mukaisesti ilmoituksien käsittelijöiksi esitetään hallintojohtajaa ja kaupunginlakimiestä, jotka toimivat myös järjestelmän pääkäyttäjinä. Ilmoitusten operatiivisena käsittelijänä toimii kaupunginlakimies. Lisäksi tarvittaessa kaupunginjohtaja osallistuu ilmoitusten käsittelyyn ja mahdolliset muut asiantuntijat ilmoitusten käsittelyyn nimetään tarpeen mukaisesti kunkin ilmoituksen luonteen perusteella. Lisäksi esitetään, että hallintojohtajaa koskevat ilmoitukset käsittelee kaupunginjohtaja ja kaupunginjohtajaa koskevat ilmoitukset käsittelee kaupunginhallituksen puheenjohtaja hallintojohtajan valmistelun pohjalta.

Hallintosäännön 102 §:n mukaisesti kaupunginhallitus vastaa kokonaisvaltaisen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja hyväksyy sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevat ohjeet ja menettelytavat sekä valvoo, että sisäinen valvonta ja riskienhallinta toimeenpannaan ohjeistuksen mukaisesti ja tuloksellisesti.

Esittelijä Kaupunginjohtaja Eero Vainio

Päätösehdotus Kaupunginhallitus

1. merkitsee tiedokseen ilmoittajansuojelulain tarkoittaman väärinkäytösilmoituskanavan käyttöönoton Raision kaupungissa

2. hyväksyy ilmoittajansuojelulain tarkoittamaan väärinkäytösilmoituskanavaan saapuvien ilmoitusten käsittelijät seuraavasti:

- ilmoitusten käsittelijöinä toimivat hallintojohtaja ja kaupunginlakimies, tarvittaessa kaupunginjohtaja; mahdolliset muut asiantuntijat ilmoitusten

käsittelyyn nimetään tarpeen mukaan kunkin ilmoituksen luonteen perusteella

- hallintojohtajaa koskevat ilmoitukset käsittelee kaupunginjohtaja
- kaupunginjohtajaa koskevat ilmoitukset käsittelee kaupunginhallituksen puheenjohtaja

Päätös

Päätösehdotus hyväksyttiin yksimielisesti.