



Oikeusministeriö
Lausuntopalvelu

Viite:

Oikeusministeriön lausuntopyyntö 2.7.2021, VN/2434/2018

Asia:

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta sekä siihen liittyviksi laeiksi

Oikeusministeriö on pyytänyt otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä oikeuskanslerin lausuntoa. Lausunto annetaan pyynnön mukaisesti ottamalla kantaa pyynnössä esitettyihin kysymyksiin.

1. Lakiesityksen sisältö

Huomionne koskien lakiesitystä:

Suhtaudun lakiesitykseen lähtökohtaisesti myönteisesti. Lakiesitys tuo Suomen oikeusjärjestykseen osaksi uusia menettelyitä ja periaatteellisesti uusia elementtejä. Lainsäädäntö on valmisteltava direktiivin tarkoituksen eli unionin oikeuden loukkausten tehokkaan tutkimisen ja väärinkäytösten riskeihin nähden oikeasuhtaisten ja mahdollisimman sujuvien menettelyiden mukaisesti. Olennainen osa tätä on, että ilmoitukset voidaan tutkia mahdollisimman lähellä sitä tahoja, jotka voi parhaiten vaikuttaa ongelman korjaamiseen. Direktiivin yleisten tavoitteiden saavuttamiseksi siten on pyrittävä varmistamaan sisäisten kanavien ja menettelyiden ensisijaisuus. Ulkoisen ilmoituskanavan kautta tehdyissä ilmoituksissa tärkeää on, että ne saadaan direktiivin mukaisesti käsiteltäväksi kustakin unionin oikeuden alan valvonnasta vastaavassa viranomaisessa. Ulkoisia ilmoituskanavia koskevan sääntelyn tulee ulottua siten kaikkiin näihin viranomaisiin riittävän yksilöidyllä tavalla.

Lakiesityksessä on kiinnitettävä huomiota siihen, ettei sääntelystä tule liian monimutkaista, jonka johdosta ilmoituksia saattaisi jäädä tekemättä.

Tietojärjestelmät ja erityisesti ilmoitusten vastaanottamista palvelevat järjestelmät ja asianhallinta- ja asiankäsittelyjärjestelmät ovat olennaisessa asemassa täytäntöönpanossa. Niitä olisi selvitettävä ja kuvattava vielä tarkemmin sekä ilmoitusten liikkumista keskitetyn ulkoisen kanavan ja toimivaltaisten valvontaviranomaisten välillä.

Lakiesitys vaikuttaa vielä keskeneräiseltä, mikä ilmenee myös eriävistä mielipiteistä ja annetuista lausunnoista. Kaavailtu voimaantuloaikataulu on varsin tiukka oikeuskanslerin ja muidenkin tahojen valmistautumisen kannalta. Lisäksi eduskunnalle tulee jättää riittävä käsittelyaika.

1 luku Yleiset säännökset

Erityisesti: 2 § Soveltamisala. Miten arvioitte esitettyä soveltamisalaa? Puuttuuko mielestänne jokin keskeinen lainsäädännön ala soveltamisalasta? Mikä? Perustelkaa mielipiteenne.

Erityisesti: Mikä laki mielestänne puuttuu soveltamisalasta?

Katson, ettei lakiesityksestä puutu mitään keskeistä lainsäädännön alaa. Totean, että unionin oikeuden ja kansallisen oikeuden erottaminen toisistaan direktiivin edellyttämällä soveltamisalalla on hankalaa, mikä puoltaa työryhmän enemmistön ehdottamaa ratkaisua, mutta mitä laajemmaksi soveltamisala tulee, sitä enemmän syntyy hallinnollista taakkaa ja kustannuksia.

2 luku Ilmoittajan suojelun yleiset edellytykset ja ilmoittaminen

Erityisesti: liittyykö toimintanne kannalta sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuuteen ongelmia? Mitä? Perustelkaa mielipiteenne.

Suoranaisia ongelmia ei ole. Kuitenkin pitää ottaa huomioon ylimpien laillisuusvalvojen eli valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen perustuslakiin perustuva erityinen asema hierarkkisesti ylimpinä ja riippumattomina ylimpinä laillisuusvalvojina ja perustuslakivaliokunnan tehtävä valvoa yleisesti molempien ylimpien laillisuusvalvojen virkatoimien laillisuutta. Ylimmät laillisuusvalvojat eivät siten voi olla minkään valtionhallinnon yleisen sisäisen ilmoituskanavan kohteena ja tämän tulee selvästi ilmetä lakiesityksestä perusteluineen.

Erityisesti: liittyykö toimintanne kannalta ulkoisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuuteen ongelmia? Mitä? Perustelkaa mielipiteenne.

Oikeuskansleri on riippumattoman ja itsenäisen ja siten soveltuu ulkoiseksi ilmoituskanavaksi. Katson, että ilmoituskanavana toimiminen ja siihen liittyen varsinaisesti ilmoituksia tutkivien viranomaisten toiminnan valvonta olisi mahdollista ymmärtää osaksi perustuslain 108 §:n 1 momentissa säädettyä tehtävää valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Ilmoituskanavan tehtävä toisi tähän osaksi uudenlaisia piirteitä.

Katson, että kansallisena ratkaisuna oikeuskanslerin rooli ilmoituskanavana olisi direktiivin aineellisen soveltamisalan erityisiä valvontaviranomaisia täydentävä ja siten enemmän valvonnan valvontaa ja neuvontaa. Tämän vuoksi ehdotetun ilmoittajansuojelulain 15 §:ssä ja sen perusteluissa on osin luonnosta tarkemmin ja selkeämmin säädösperusteisesti järjestettävä tehtäväjako keskitetyn ulkoisen ilmoituskanavan ja 2 §:ssä tarkoitetun soveltamisalan valvonnasta vastaavien viranomaisten välillä.

Jatkovalmistelussa olisi vielä selvitettävä, olisiko mahdollista, että viranomaisen itse käsitelisi omaan ulkoiseen ilmoituskanavaan tulevat ilmoitukset ja siirtäisi ne toimivaltaisille viranomaisille, jotka vastaavat 2 §:ssä tarkoitetun soveltamisalan lainsäädännön valvonnasta. Keskitetyn ulkoisen kanavan tehtävänä olisi tältä osin sitten seurata ja valvoa, että tämä siirtely toimisi.

Olisi myös selkeämpää, jos oikeuskanslerin tehtävistä ja keskitetystä ulkoisesta ilmoituskanavasta säädettäisiin omassa pykälässään.

Oikeuskanslerin tehtävä ilmoitusten siirrossa voi käytännössä olla haasteellinen johtuen runsaasta valvontaviranomaisten joukosta ja ilmoitusten oletetusta puutteellisuudesta. Jatkovalmistelussa on tarpeen selvittää, mitkä ovat käytännössä lain tarkoittamia toimivaltaisia valvontaviranomaisia, joilla on velvoite perustaa ulkoinen ilmoituskanava.

Oikeuskanslerin tehtävä tulisi tarkistaa siten, ettei se sisällä ”jatkotoimien” tekemistä ilmoitusten perusteella eikä yhteydenpitoa ilmoittajaan palautteen antamiseksi (lakiehdotuksen 16 § 6 momentti). Oikeuskanslerille osoitettu neuvontatehtävä tulisi rajata koskemaan vain itse ilmoitusmenettelyä.

Olisi myös hyvä lakiehdotuksen perusteluissa selvittää, että oikeuskanslerinvirasto ei ilmoituksia siirtäessään erikseen selvittäisi ilmoittajan oikeutta laissa säädettyihin suojelutoimenpiteisiin ja voisi siten siirtää valvontaviranomaisille myös sellaisia ilmoituksia, jotka eivät kuulu lain piiriin, koska on varsin todennäköistä, että oikeuskanslerinviraston ylläpitämään ilmoituskanavaan tulee monenlaisia ilmoituksia.

Jatkovalmistelussa olisi tarpeen selvittää, kohdistuuko direktiivin vaatimus suullisesta ilmoittamismahdollisuudesta myös oikeuskanslerinvirastoon vai voisiko tämä kansallinen erityisjärjestely toimia vain kirjallisen ilmoitusten pohjalta. Kirjalliset ilmoitukset olisivat helpommin tallennettavissa ja siirrettävissä kuin suulliset ilmoitukset. Direktiivin vaatimukset suullisten ilmoitusten tallentamisesta olisivat oikeuskanslerinviraston toiminnan kannalta kovin työläitä noudattaa ja mahdollisuus suulliseen ilmoittamiseen olisi joka tapauksessa olemassa suoraan toimivaltaiselle valvontaviranomaiselle ilmoitettaessa. Olisi tarpeen myös täsmentää, antaisiko oikeuskanslerinvirasto ilmoittajalle vastaanottoilmoituksen ja tiedon siirrosta sekä siirtäisi ilmoituksen sen jälkeen toimivaltaiselle valvontaviranomaiselle.

Direktiivin perusteluissa ja lakiehdotuksen 21 §:ssä korostetaan, että kaikki vastaanotetut ilmoitukset on kirjattava – oletettavaa on, että oikeuskanslerin ilmoituskanavaan voi tulla sellaisia kirjoituksia, joita ei ole syytä kirjata tai ainakaan siirtää eteenpäin valvontaviranomaiselle.

Lakiehdotuksessa tulisi säätää toimivaltaisten valvontaviranomaisten velvollisuudesta ilmoittaa oikeuskanslerille vuosittain vastaanottamiensa ilmoitusten määrä, tutkintatoimien ja menettelyjen määrä ja tulokset sekä arvio taloudellisen vahingon määrästä ja takaisin peritystä määrästä.

3 luku Sisäisiin ja ulkoisiin ilmoituksiin sovellettavat säännökset

Erityisesti: miten arvioisitte tietosuojaan liittyviä kysymyksiä (19 §:n salassapitovelvollisuus ja 20 §:n henkilötietojen käsittely)

Oikeuskanslerin laillisuusvalvontakokemuksen perusteella todennäköisesti tulee myös toistuvasti samasta asiasta ja myös vähäisiä asioita koskevia ilmoituksia ja, vaikka järjestelmän tulee rohkaista ilmoitusten tekemiseen, on yhtä tärkeää se, että ilmoitukset pystytään niiden sisällön mukaisesti tehokkaasti tutkimaan ja tutkinnan resurssit suuntaamaan oikeisiin asioihin. Siksi direktiivin 11 artiklan mukaisen liikkumavaran täysimääräinen käyttö ilmoittajansuojelulain 18 §:ssä on tärkeää.

Salassapitovelvollisuuden ja henkilötietojen suojan osalta olisi vielä arvioitava sääntelyn suhdetta julkisuuslakiin, koska tiedot ja tallenteet ovat myös julkisuuslain piirissä.

4 luku Tietojen julkistaminen

5 luku Suojelutoimenpiteet

Erityisesti: miten arvioisitte esitettyä suojelun tasoa, onko se riittävä? Perustelkaa mielipiteenne.

Katson, että suojelutoimenpiteet ovat kattavia ja suojelun taso on riittävä. Suojelun tasoa nostaa se, että lakiin ollaan ottamassa erikseen säännös lain säännösten pakottavuudesta. Suojelun tason kattavuutta lisää se, että sekä ilmoittajia että ilmoituksen kohteena olevia henkilöitä suojataan.

6 luku Seuraamukset

2. Esitysluonnoksen vaikutusten arviointi/yleiset kommentit

2.1 Millaisia vaikutuksia esitetyllä lailla ennakoitte olevan toimintanne?

Oikeuskanslerinviraston toimintaan tulossa kokonaisuudessaan uusi osa-alue, joka tuo myös uudenlaisia tehtäviä kuten yleiseen tiedotukseen, neuvontaan, koulutukseen, ilmoitusten seurantaan ja raportointiin kuuluvia asioita.

2.2 Onko esityksessä tunnistettu toimintanne kannalta merkittävät vaikutukset? Jos ei, niin mitkä vaikutukset puuttuvat?

Oikeuskanslerinviraston osalta taloudelliset vaikutukset ja tarvittavat resurssit on käyty esityksessä läpi. Keskitetyn ulkoisen ilmoituskanavan kautta tulevien ilmoitusten määrää on tässä vaiheessa vaikea arvioida, joten resurssien riittävyyttä on jatkossa seurattava tarkasti. Ylimmän laillisuusvalvojan työmäärä on kasvanut ja tulee vielä esityksen myötä kasvamaan rajusti ja siksi tehtävä voidaan hoitaa vain, jos on olemassa riittävät resurssit.

2.3 Ovatko yksityisen sektorin yrityksiin liittyvät vaikutukset tunnistettu riittävästi? Jos ei, niin mitkä vaikutukset puuttuvat?

2.4 Ovatko valtion viranomaisiin liittyvät vaikutukset tunnistettu riittävästi? Jos ei, niin mitkä vaikutukset puuttuvat?

2.5 Ovat kuntiin liittyvät vaikutukset tunnistettu riittävästi? Jos ei, niin mitkä vaikutukset puuttuvat?

Totean kohtien 2.3 – 2.5 osalta, että vaikutukset on tunnistettu lähinnä pintapuolisesti. Kyseessä on monille toimijoille täysin uudenlainen velvoite ja sen täyttämisen taloudelliset vaikutukset vaihtelevat toimijan koosta riippuen ja myös siitä, onko jotain samantyyppistä ilmoituskanavaa jo olemassa käytössä. Valmisteluun käytettyä aikaa on ollut sen verran niukasti, ettei vaikutuksia ole kyetty tunnistamaan riittävästi.

3. Muut huomiot. Mahdolliset muut huomionne ehdotetusta sääntelystä ja esityksistä.

Totean, että sananvapauden ja työntekijän lojaliteettivelvollisuuden suhdetta tarkasteltu lakiesityksessä asianmukaisesti.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Linda Harjutsalo