VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Eduskunnan lakivaliokunta

Viite:
Eduskunnan lakivaliokunnan lausuntopyyntö 26.9.2022

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

Eduskunnan hallintovaliokunta on lähettänyt oikeuskanslerinvirastoon pyynnön tulla kuultavaksi Teams-yhteyden avulla järjestettävään valiokunnan kokoukseen 5.10.2022, jolloin valiokunnassa on käsiteltävänä Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 147/2022 vp). Hallintovaliokunta on samalla pyytänyt toimittamaan valiokunnalle asiantuntijalausunnon. Lausuntoa pyydettiin ”lakivaliokunnan toimialaan liittyvistä seikoista, erityisesti liittyen seuraamuksiin, oikeusturvaan, vahingonkorvaukseen sekä suhteesta rikosasioiden käsittelyyn ja rikosprosessiin”.

Totean lausuntonani seuraavaa.

## Esityksen valmistelusta

Hallituksen esityksellä ehdotetulla lainsäädännöllä täytäntöönpantaisiin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1937, annettu 23 päivänä lokakuuta 2019, unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta. Tämä hallituksen esityksen EU-oikeudellinen lähtökohta vaikutti valmisteluun ja vaikuttaa myös ehdotetun lainsäädännön tulkintaan sekä sääntelyvaihtoehtojen arviointiin. Olen 24.8.2021 antanut käsillä olevasta hallituksen

esityksestä sen luonnosvaiheessa lausunnon oikeusministeriölle (OKV/137/21/2021). Lausunnossani esitetyt näkökohdat on pääosin otettu huomioon esityksen jatkovalmistelussa.

Hallituksen esitys on ollut pyynnöstäni valtioneuvoston oikeuskanslerin ennakkotarkastuksessa ennen sen esittelemistä valtioneuvoston yleisistunnossa (oikeuskanslerin ennakkotarkastuksen sisällöstä yleisesti, ks. oikeuskanslerin kertomus K 19/2022 vp, Toimenpidekynnys lainvalmistelun laillisuusvalvonnassa, s. 12-21 sekä valtioneuvoston oikeuskanslerin kirje ministeriöille 24.3.2022 Valtioneuvoston päätöksenteon ennakollisen laillisuusvalvonnan menettelytavat, OKV/702/24/2022). Ennakkotarkastuksessa kiinnitin huomiota toimivaltaisten viranomaisten nimeämiseen, eräisiin ulkoista ilmoituskanavaa koskeviin yksityiskohtiin ja esityksen yksityiskohtaisten perusteluiden täydentämiseen. Ennakkotarkastuksessa esitetyt näkökohtani on, toimivaltaisten viranomaisten nimeämistä lukuun ottamatta, olennaisilta osin otettu huomioon eduskunnalle annetussa esityksessä.

Valtioneuvoston päätöksenteon valvonnassa en ole havainnut oikeudellista estettä esityksen antamiseen eduskunnalle.

## Toimivaltaiset viranomaiset

Ilmoittajansuojeludirektiivin 11 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on nimettävä toimivaltaiset viranomaiset. Esityksessä laiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta ei ole säädetty toimivaltaisten viranomaisten nimeämisestä tai perusteista joiden nojalla voidaan todeta jonkin toimijan olevan direktiivissä ja laissa tarkoitettu toimivaltainen viranomainen. Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa 18 §:n kohdalla sivulla 171 todetaan, että ”pykälän 1-3 momenteilla pantaisiin täytäntöön myös 11 artiklan 1 kohta ja 2 kohdan a kohta, jonka mukaan on nimettävä viranomaiset, joilla on toimivalta ottaa vastaan ilmoituksia, antaa ilmoituksista palautetta ja toteuttaa ilmoituksia koskevia jatkotoimia”. Edelleen sivulla 172 on lista toimivaltaisista viranomaisista, jonka osalta kuitenkin todetaan, ettei se ole tyhjentävä.

Tilanne, jossa toimivaltaisia viranomaisia ei ole yksiselitteisesti nimetty on oikeusturvan kannalta varsin ongelmallinen. Ilmoituksia voi tulla tehdyksi tai lähetetyksi väärille viranomaisille ja ilmoitus ja tieto ilmoittajasta voi näin tulla tietoon laajemmin kuin ilmoituksen käsittelyn kannalta on tarpeen.

Esitetty laki asettaa toimivaltaiselle viranomaiselle velvoitteita, joitten täyttämisen edellytyksenä on, että viranomainen itse tietää toimivansa jonkin asiaryhmän osalta toimivaltaisena viranomaisena. Esimerkiksi lain 20 §:n 1 momentin mukaan toimivaltaisten viranomaisten tulee nimetä ilmoituksen käsittelystä vastaava henkilö tai henkilöt ja varmistaa, että nimetyillä henkilöillä on riittävä asiantuntemus ilmoitusten käsittelyyn. Voi käydä jopa niin, että ilmoitus

tulee lähetetyksi viranomaiselle joka ei itse ole tulkinnut toimivansa toimivaltaisena viranomaisena eikä niin muodoin ole varmistanut ilmoitusten asianmukaista käsittelyä.

Samoin oikeuskanslerinvirastolle lain 18 §:n 3 momentissa annettu tehtävä tiedottaa toimivaltaisista viranomaisista muodostuu käytännössä mahdottomaksi, jos toimivaltaisia viranomaisia ei nimetä. Asema toimivaltaisena viranomaisena ei voi jäädä vain tehtäviä koskevan lainsäädännön tulkinnan varaan.

Pidän välttämättömänä, että ennen esitetyn lain voimaantuloa varmistetaan, että toimivaltaiset viranomaiset on nimetty tai ainakin on luotu mekanismi, jolla velvollisuus toimia toimivaltaisena viranomaisena voidaan yksiselitteisesti todeta. Kyse on myös ilmoittajansuojeludirektiivin asianmukaista täytäntöönpanosta ja direktiivin tehokkaan soveltamisen varmistamisesta.

Muuten en ole tehnyt tästä esityksestä nyt tai aiemmin lausunto- tai ennakkotarkastuskäsittelyn aikana sellaisia seuraamuksiin, oikeusturvaan, vahingonkorvaukseen tai esityksen suhteeseen rikosasioiden käsittelyyn ja rikosprosessiin koskevia havaintoja joista minulla olisi aihetta erityisesti lausua. Totean kuitenkin, että ilmoittajansuojelussa tulee tehtäväksi erilaisten yleiseen ja yksityiseen etuun liittyvien sekä eri tahojen ja eri perusoikeuksiin kiinnittyvien oikeuksien ja etujen tasapainottaminen. Siksi ehdotettuun sääntelyyn liittyy käytännössä merkittävääkin tulkinnan tarvetta ja tulkinnanvaraisuutta. Tulkinnassa olennaista on ilmoittajansuojeludirektiivin 11 artiklassa säädetyllä ja direktiivin johdannon kohdassa 109 todetulla tavalla siitä, että eri osapuolten kaikki eri perusoikeudet voidaan toteuttaa mahdollisimman hyvin ja tasapainoisella tavalla. Olennaista siten on, että esimerkiksi asianajajan ja hänen päämiehensä välisen viestinnän luottamuksellisuutta kunnioitetaan lainsäädännön soveltamisessa. Vaikka sääntelyn tarkoituksena on suojata erityisesti unionin oikeuden ja muun soveltamisalaan kuuluvan lainsäädännön rikkomisesta ilmoittavia henkilöitä, on oikeusturvan kannalta olennaista myös se, että perättömien ja harhaanjohtavien ilmoitusten kohteeksi joutuvien tahojen oikeuksia suojataan. Tästä on säännös direktiivin 23 artiklan 2 kohdassa ja ehdotetun lain Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta 26 §:n 2 momentissa. Ehdotetun lain 26 § sisältää vahingonkorvaussäännökset. Ne ovat asianmukaiset mutta niiden luonteesta kansallista lainsäädäntöä ja erityisesti vahingonkorvauslakia täydentävinä säännöksinä johtaa siihen, että osittain säännösten suhdetta kansalliseen vahingonkorvausoikeuteen voisi vielä selventää. Vahingonkorvauksessa nimittäin tulee myös puhtaasti taloudellinen vahinko korvattavaksi ja toisaalta vahingonkorvaus on sidottu ehdotetun lain 26 §:ssä tahallisuuteen, kun yleisesti vahingonkorvausvelvollisuus syntyy tahallisuudesta tai tuottamuksesta. Vääriä tietoja sisältäneiden ilmoitusten tai julkistusten aiheuttamista vahingoista huomionarvoista siis on, että vahingonkorvausvelvollisuuden edellytyksenä on tahallisuus; direktiivissä edellytyksenä on tietoisuus väärästä ilmoituksesta tai julkaisemisesta. Ilmoittajansuojelujärjestelmän toimivuuden kannalta on tärkeää, että toimivaltaiset viranomaiset voivat ehdotetun lain 21 §:n

mukaisesti lopettaa ilmoituksen käsittelyn. Pidän tätä koskevaa valituskieltoa hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa mainituista syistä tarkoituksenmukaisena ja valituskielto on riittävästi perusteltu.

## Muu huomio

Lakiesityksessä 3., Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 1 §:n muuttamisesta, uuden 1 §:n 3 momentin ehdotettu ensimmäinen sana ”valtioneuvoston” tulisi poistaa niin, että 3 momentti säädettäisiin muodossa ”Oikeuskanslerinvirasto toimii Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annetun lain ( / ) 18 §:ssä säädettynä keskitettynä ilmoituskanavana ja huolehtii sille mainitussa laissa säädetyistä muista tehtävistä.”

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinvihteeri Pekka Liesivuori

**OKV/2367/22/2022-OKV-2**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons:

| | |
|---|---|
| Liesivuori Pekka 91219791W | Pöysti Tuomas 912198006 |
| 2022-10-03 | 2022-10-03 |