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

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Yleistä

Hallituksen esityksen taustalla olevan ns. ilmoittajansuojeludirektiivin (Euroopan unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelua koskeva direktiivi) tarkoituksena on tehostaa unionin oikeuden ja politiikkojen täytäntöönpanon valvontaa tietyillä aloilla vahvistamalla vähimmäisvaatimukset sellaisten henkilöiden suojelemiselle, jotka ilmoittavat unionin oikeuden rikkomisesta.

Direktiivin aineellinen soveltamisala kattaa 10 eri EU:n politiikka-alaa, ml. kansanterveys. Direktiivin liitteessä 1 luetellaan näillä politiikka-aloilla annetut EU-säädökset, joiden alalla direktiiviä sovelletaan. Mikäli ko. säädösten liitteissä mainitaan muita EU-säädöksiä, sovelletaan direktiiviä myös niitä ja niitä täytäntöönpanevien kansallisten lakien rikkomisiin.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta. Ehdotettu laki olisi ilmoittajien suojelua koskeva yleislaki lain soveltamisalalla. Laki täydentäisi jo voimassa olevaa erityissääntelyä ilmoittajien suojelusta ja lakia sovellettaisiin rinnakkain ja täydentävänä muun lainsäädännön kanssa. Erityissääntely ilmoittajien suojelusta olisi ensisijaista ja ehdotettu yleislaki täydentäisi sääntelyä.

Esitys on merkityksellinen sosiaali- ja terveysministeriön toimialalla sen soveltamisalaan rajatusti kuuluvan kansanterveyden ja eräiltä osin ympäristönsuojelun, vakuutusmarkkinoiden tuoteturvallisuuden ja vaatimustenmukaisuuden sekä verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuuden kannalta. Esitys liittyy ministeriön toimialalla Sosiaali-ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviran, Lääkealan turvallisuus-ja kehittämiskeskus Fimean sekä työsuojeluviranomaisten tehtäviin. Lisäksi esitys liittyy sosiaali- ja terveysministeriön toimialalla Turvallisuus- ja kemikaaliviraston Tukesin kemikaaleja ja kosmeettisia valmisteita koskevan valvonnan ohjaukseen terveysriskien hallinnan osalta.

Kansanterveyden ala esityksessä

EU:n toimivalta kansanterveyden alalla ei ole samanlainen kuin kansanterveys -käsitteen sisältö (=perusterveydenhuolto) terveydenhuoltolaissa. EU:n toimivalta ei ylety terveydenhuollon organisointiin ja rakenteisiin. Sosiaalihuolto ei kuulu kansanterveyden käsitteen piiriin. Direktiivin vaatimuksia sovellettaessa kansanterveys -käsitettä tulee tulkita sen EU-oikeudellisessa merkityksessä. Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että esitys on tältä osin asianmukaisesti rajattu eikä sillä ole huomauttamista esitykseen. Sosiaali- ja terveysministeriössä parhaillaan valmisteilla olevaan sosiaali- ja terveydenhuollon valvontalakiin on muun muassa tarkoitus sisällyttää säännös palveluntuottajan henkilöstön ilmoitusvelvollisuudesta, joka koskisi sekä sosiaali- että terveydenhuollon palveluntuottajien henkilöstöä, tai vastaavissa tehtävissä toimeksiantosuhteessa tai alihankkijana toimivan henkilöstöä. Ilmoittajansuojan olennaiset elementit ja menettelytavat sosiaali- ja terveyspalveluissa toteutetaan tällä kansalliseen palvelujärjestelmään ja sen valvontaan sovitetulla sääntelyllä.

Muutoin esityksen soveltamisala kansanterveyden alalla on ministeriön käsityksen mukaan direktiivin soveltamisalan mukainen eikä sillä ole huomauttamista esitykseen.

Siltä osin kun esitys koskee rajat ylittävää terveydenhuoltoa koskevaa lakia (1201/2013, rajalaki), ministeriö kiinnittää valiokunnan huomiota siihen lakiehdotuksen soveltamisala näyttää ilmoitettavien tekojen ja laiminlyöntien osalta olevan rajattu enemmän kuin mitä ilmoittajansuojeludirektiivissä on säädetty. Ehdotetun

lain 1 §:n 2 momentin mukaisesti lakia sovellettaisiin vain tekoihin tai laiminlyönteihin, jotka on säädetty rangaistavaksi, joista voi seurata rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus taikka jotka voivat vakavasti vaarantaa lainsäädännön yleisen edun mukaisten tavoitteiden toteutumista. Ilmoittajansuojeludirektiivin 5 artiklan mukaan ilmoitettavilla rikkomuksilla tarkoitettaisiin laittomien tekojen tai laiminlyöntien lisäksi kuitenkin myös sellaisia tekoja ja laiminlyöntejä, jotka ovat direktiivin aineelliseen soveltamisalaan kuuluvien unionin säädösten ja alojen sääntöjen tavoitteen tai tarkoituksen vastaisia.

Erityisesti ministeriön toimialaan kuuluvasta ympäristöterveydestä sekä säteilyturvallisuudesta ja tuoteturvallisuudesta

Hallituksen esityksen liitteessä olevassa luettelossa on säteilylaki (859/2018) ja jaksossa 3.1.3 on kuvattu säteily- ja ydinturvallisuuteen liittyvää sääntelyä. Hallituksen esityksen mainitussa luettelossa on myös luetteloitu tupakkalaki (549/2016) sekä kemikaalilaki (599/2013). Myöskin näitä asiakokonaisuuksia on sivuttu jaksossa 3.1.3.

Hallituksen esityksessä ei sinänsä mainita kosmeettisista valmisteista annettua lakia (492/2013). Hallituksen esityksessä sivulla 26 todetaan kuitenkin, että markkinavalvontalain soveltamisalaa on 11.4.2022 voimaan tulleella lain muutoksella laajennettu koskemaan myös kosmeettisia valmisteita. EU:n markkinavalvonta-asetuksen (EU) 2019/2020 liitteen I on kohdassa 35 luetteloitu EU:n kosmetiikka-asetus (EY) N:o 1223/1009 , johon ilmoittajansuojeludirektiiviä sovelletaan ja joka on osaltaan pantu täytäntöön mainitulla kosmeettisista valmisteista annetulla lailla. Toisaalta hallituksen esityksen liitteenä oleva lakiluettelo ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi, joten jää valiokunnan harkintaan, lisätäänkö kosmeettisista valmisteista annettua lakia luetteloon. Myöskin terveydensuojelulaki (763/1994) on ilmoittajansuojelulain liitteessä luetteloitu. Ministeriö toteaa, että terveydensuojelulaki on pääosin kansallista lainsäädäntöä, sillä poikkeuksella, että EU:n juomavesidirektiivi ja uimavesidirektiivi on täytäntöönpantu terveydensuojelulailla. Nämä direktiivit eivät kuitenkaan kuulu itse ilmoittajansuojeludirektiivin soveltamisalaan. Sosiaali- ja terveysministeriö ei kannattanut terveydensuojelulain lisäämistä lain liitteeseen lausunnossaan oikeusministeriölle.

Erityisesti ministeriön toimialaan kuuluvasta vakuutusmarkkinasääntelystä

Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoitettavien henkilöiden suojelusta ehdotettavan lain 10 §:n 1 momenttiin tulisi lisätä myös vakuutuskassat. Vakuutuskassat ovat yksityisoikeudellisia oikeushenkilöitä, joihin ilmoittajansuojelulakia tulisi soveltaa ilmoittajansuojeludirektiivin 8 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Vakuutuskassoja säädellään 1.1.2022 voimaan tulleella uudella vakuutuskassalailla (948/2021), joka kumosi aiemmin voimassa olleen vakuutuskassalain (1164/1992). Tässä yhteydessä vakuutuskassalain soveltamisala muuttui siten, että uutta vakuutuskassalakia sovelletaan vain sairaus-, hautaus- ja eroavustuskassoihin. Vakuutuskassat eivät saa harjoittaa eläkevakuutustoimintaa. Koska vakuutuskassat eivät harjoita eläkevakuutustoimintaa, ne eivät sisälly ehdotettuun 10 §:n 1 momentin 7 kohtaan. Myöskään 10 §:n 1 momentin 6 kohta ei sovellu vakuutuskassoihin. Vakuutuskassalaki on kansallista lainsäädäntöä, jolla ei ole pantu täytäntöön Euroopan unionin säännöksiä.

Muutosehdotus:

1. lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentin 7 kohtaan tulisi lisätä vakuutuskassat, jolloin 7 kohdan sanamuoto kuuluisi seuraavasti:

7) säätiölaissa (487/2015) tarkoitetut säätiöt, eläkelaitokset, vakuutuskassat ja työttömyyskassat.

Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoitettavien henkilöiden suojelusta ehdotettavan lain 10 §:ään tulisi lisätä uusi 3 momentti, jota sovellettaisiin lisäeläkesäätöistä ja lisäeläkekassoista annetussa laissa (947/2021) (*jäljempänä lisäeläkelaitoslaki*) tarkoitettuihin lisäeläkelaitoksiin. Lisäeläkelaitokset ovat yksityisoikeudellisia oikeushenkilöitä, jotka harjoittavat muuta sosiaalista eläkevakuutustoimintaa kuin lakisääteistä eläkevakuuttamista. Lisäeläkelaitoslailla on pantu täytäntöön ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavien laitosten toiminnasta ja valvonnasta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2016/2341/EU (*jäljempänä IORP II direktiivi*), joka taas sisältyy ilmoittajansuojeludirektiivin liitteen II osaan. Ilmoittajansuojeludirektiivin 8 artiklan 4 kohdan mukaan 8 artiklan 3 kohdassa säädettyä 50 työntekijän raja-arvoa ei sovelleta oikeushenkilöihin, jotka kuuluvat

liitteessä olevan I osan B kohdassa ja II osassa tarkoitettujen unionin säädösten soveltamisalaan. Koska ehdotetun ilmoittajansuojelulain 10 §:ää sovelletaan vain eläkelaitoksiin, joihin työ- tai virkasuhteessa olevien henkilöiden määrä on säännöllisesti vähintään 50, ei velvoite perustaa sisäinen ilmoituskanava koskisi lisäeläkelaitoksia, joissa on säännöllisesti vähemmän kuin 50 työsuhteessa olevaa henkilöä. Koska lisäeläkelaitokset ovat hyvin pieniä laitoksia, joiden lisäeläkejärjestelmiin ei pääsääntöisesti enää voida liittää uusia vakuutettuja, olisi sinänsä perusteltua jättää lisäeläkelaitokset velvoittavan sääntelyn ulkopuolelle lisääntyvän hallinnollisen taakan välttämiseksi, jos ilmoittajansuojeludirektiivi tämän mahdollistaa. Toisin kuin useissa muissa rahoituspalveluihin sovellettavissa Euroopan unionin säännöksissä IORP II direktiivissä ei säädetä sisäisestä ilmoituskanavasta eikä tällaista säädöstä ole myöskään lisäeläkesäätiöistä ja lisäeläkassoista annetussa laissa.

Lisäeläkelaitosten lisäksi on myös eläkesäätiöitä ja eläkekassoja, jotka harjoittavat sekä IORP II direktiivissä tarkoitettua lisäeläketoimintaa, että lakisääteistä eläkevakuuttamista toisistaan erillään olevissa osastoissa. Tätä toimintaa säädellään eläkesäätiöistä ja eläkekassoista annetun lain, lisäeläkesäätiöistä ja lisäeläkekassoista annetun lain ja vakuutuskassalain voimaanpanosta annetulla lailla (951/2021). Lisäeläketoimintaa harjoittavat osastot kuuluvat IORP II direktiivin soveltamisalaan ja niihin sovelletaan lisäeläkelaitoslakia.

Jos ilmoittajansuojeludirektiiviä on pakottavasti sovellettava sisäisen ilmoituskanavan perustamisen osalta myös lisäeläkelaitoksiin, joihin on säännöllisesti työsuhteessa vähemmän kuin 50 henkilöä, sekä eläkesäätiöiden ja –kassoihin, joissa on lisäeläketoimintaa harjoittava osasto, tulisi ehdotetun ilmoittajansuojelulain 10 §:ään lisätä uusi 3 momentti, joka kuuluisi seuraavasti:

Muutosehdotus:
Edellä 1 momentista poiketen lisäeläkesäätiöistä ja lisäeläkekassoista annetussa laissa (947/2021) tarkoitetun lisäeläkelaitoksen on riippumatta lisäeläkelaitokseen työsuhteessa säännöllisesti olevien henkilöiden määrästä perustettava sisäinen ilmoituskanava rikkomista koskevan tiedon ilmoittamista ja ilmoituksen perusteella toteutettavia toimenpiteitä varten. Mitä edellä säädetään lisäeläkelaitoksesta, sovelletaan myös eläkesäätiön ja eläkekassan vapaaehtoista lisäeläketoimintaa harjoittavaan osastoon riippumatta eläkesäätiöön tai eläkekassaan työsuhteessa säännöllisesti olevien henkilöiden määrästä.

Lausunnon rajaus

Siltä osin kun esitys koskee lääkelakia (395/1987), lakia kliinisestä lääketutkimuksesta (983/2021), veripalvelulakia (197/2005), ihmisen elimien, kudoksien ja solujen lääketieteellisestä käytöstä annettua lakia (101/2001, kudoslaki), geenitekniikkalakia (377/1995), eräistä EU-direktiiveissä säädetyistä lääkinnällisistä laitteista annettua lakia (629/2010) ja lääkinnällisistä laitteista annettua lakia (719/2021), ynnä vaikutuksia Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimeaan, ministeriö ei ole arvioinut esitystä eikä ota siihen tällä lausunnolla kantaa.