Eduskunta
Talousvaliokunta
TaV@eduskunta.fi

Asiantuntijalausunto talousvaliokunnalle

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

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt Kilpailu- ja kuluttajavirastolta (jäljempänä "KKV") kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta sekä siihen liittyviksi laeiksi. Ehdotetulla lailla pantaisiin täytäntöön Euroopan unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelua koskeva direktiivi (jäljempänä "direktiivi"). KKV toteaa lausuntonaan seuraavan.

Aluksi

KKV suhtautuu esitykseen myönteisesti ja pitää ilmoittajien suojelua tärkeänä keinona edistää väärinkäytösten paljastumista ja valvonnan tehokkuutta. KKV on lausunut lakiehdotuksen luonnoksesta aiemmin elokuussa 2021. Luonnos oli tuolloin kuitenkin niin keskeneräinen ja erityisesti kuluttajansuojasääntelyn osalta puutteellinen, ettei lausunnossa pystytty ottamaan kantaa kaikkiin keskeisiin kysymyksiin. KKV:n näkemyksen mukaan lakiehdotusta on kehitetty oikeaan suuntaan, mutta KKV pitää lain merkittävyys huomioiden tärkeänä, että asian valmistelua jatketaan muun muassa tässä lausunnossa esitetyt ongelmat huomioiden. Ehdotetussa laissa on KKV:n näkökulmasta kyse valvontaviranomaisten toimintaedellytysten sekä ilmoittajien ja ilmoitusten kohteiden oikeusturvan kannalta kriittisestä sääntelystä.

Ehdotetun lain merkitys KKV:lle

Direktiivin soveltamisalasta KKV:n toimialaan kuuluvat kuluttajansuoja sekä kilpailusääntöjen noudattamisen ja julkisten hankintojen valvonta.

Erityisen merkittävä lakiehdotus on KKV:n kilpailunrajoitus- ja hankinta-asioita koskevien valvontatoimintojen kannalta, koska näissä asioissa epäily lainvastaisesta menettelystä tulee viranomaisen tietoon käytännössä tehokkaimmin organisaatioiden sisältä tulevien yhteydenottojen avulla. Kyse on useimmiten menettelystä, jonka osapuolet pyrkivät salaamaan. KKV:lla on jo useamman vuoden ajan ollut verkkosivuillaan ilmoituskanava, johon näitä yhteydenottoja on pyritty keräämään.[1] Kilpailusääntöjen valvonnan yhteydenottokanavaa on viime vuosina kehitetty muun muassa siten, että kanavan kautta on mahdollista käydä KKV:n virkamiesten kanssa jatkokeskustelua

[1] Kilpailusääntöjen valvonnan lomake https://www.kkv.fi/kilpailuasiat/kartellit/vihjaa-kartellista-tai-muusta-kilpailunrajoituksesta/ ja hankintalain valvonnan lomake https://www.kkv.fi/kilpailuasiat/hankintojen-valvonta/ilmoita-hankintalain-vastaisesta-toiminnasta/.

ALLEKIRJOITETTU
ASIANHALLINTAJÄRJESTELMÄSSÄ

anonyymisti ja toimittaa esimerkiksi KKV:n pyytämiä lisätietoja ilman henkilöllisyyden paljastumista. Osa yhteydenotoista tulee kuluttajilta tai muilta ilmoituksen kohteeseen nähden ulkopuolisilta henkilöiltä, mutta hyödyllisimmät yhteydenotot saadaan tyypillisesti ehdotetussa laissa tarkoitetuilta ilmoittajilta. Vaikka KKV ensisijaisesti toivoo yhteydenottajien tekevän ilmoituksen omissa nimissään ja jättämällä yhteystietonsa muun muassa yhteydenoton luotettavuuden arvioinnin ja jatkokeskustelun helpottamiseksi, anonyymin ilmoittamisen mahdollistaminen on valvontatyössä havaittu tehokkaaksi keinoksi madaltaa ilmoituksen tekemisen kynnystä.

Kuluttajansuojan valvonnassa sen sijaan valtaosa yhteydenotoista tulee kuluttajilta, jotka eivät kuulu ilmoittajan käsitteen piiriin ehdotetussa laissa. Ehdotetun lain merkitys kuluttajansuojan valvonnassa on siten ainakin tältä osin vähäisempi kuin kilpailu- ja hankintasääntöjen valvonnassa.

Ehdotetun lain soveltamisala

KKV kannattaa esityksessä valittua linjausta, jossa ilmoittajan suojelu ulotettaisiin tarkoituksenmukaisilta osiltaan EU-sääntöjen ohella kansallisten sääntöjen rikkomisesta ilmoittamiseen. Hallituksen esityksessä todetuilla perusteilla tämä on erityisen tärkeää kilpailu- ja kuluttajasääntöjen valvonnan näkökulmasta. Ehdotettua kapeampi, pelkästään direktiivin vähimmäisvaatimuksen täyttävä soveltamisala vaarantaisi direktiivin tarkoituksen suojella lainvastaisesta menettelystä ilmoittavia henkilöitä.

Ehdotetun lain 2 §:n 2 momentissa on asetettu ilmoittajalle annettavalle suojelulle lisäedellytyksiä, jotka poikkeavat direktiivin 5 artiklan 1 kohdasta. Ilmoittajan suojelusta ei voida kansallisesti poiketa ilmoittajan suojelua kaventavasti, joten ehdotettu laki on tältä osin direktiivin vastainen. Direktiivin 5 artiklassa rikkomisella tarkoitetaan käytännössä laittomia tai lain tavoitteen ja tarkoituksen vastaisia toimia ilman lisäedellytyksiä lain rikkomisen merkittävyydestä tai rikkomisesta säädetyistä sanktioista. Konkreettisesti kyse on siitä, onko esimerkiksi työnantajalla lain estämättä mahdollisuus kohdistaa ilmoitukseen tehneeseen työntekijään kielteisiä toimia, kun työntekijän ilmoittama lain rikkomus ei ole ollut ehdotetun 2 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla riittävän vakava. Ehdotus on ilmoittajan kannalta kohtuuton ja vaarantaa lain tavoitteiden toteutumisen.

Ehdotetun lain 2 §:ssä lain soveltamisalasta mainitaan kuluttajansuoja sekä 1 momentin 10 kohdassa että 4 momentin 5 kohdassa. Säädöskohtaisista perusteluista ei käy selkeästi ilmi, miksi tähän ratkaisuun on päädytty ja mitä sillä on tavoiteltu. KKV:n pitää selkeämpänä ratkaisuna viitata kaikkeen – Euroopan unionin ja kansalliseen – kuluttajansuojaa koskevaan sääntelyyn 4 momentin 5 kohdassa, johon ei sovelleta ehdotetun 2 momentin edellytystä rikkomuksesta säädettyihin seuraamuksiin.

KKV:n näkemys keskitetystä ulkoisesta ilmoituskanavasta

Ehdotetun lain soveltamisala on laaja, ja toimivaltaisen viranomaisen tunnistaminen saattaa olla haasteellista joillain lainsäädännön alueilla. Tämä puoltaa ehdotetussa laissa omaksuttua keskitetyn ulkoisen ilmoituskanavan

mallia. Toisaalta esimerkiksi kilpailuasioissa näin ei lähtökohtaisesti ole, vaan KKV:n tehtävät ja rooli ovat selkeät ja yleisesti tiedossa, kun kyse on kartellista tai muusta tyypillisestä kilpailunrajoituksesta. KKV:n jo ylläpitämät ulkoiset ilmoituskanavat sekä ilmoitusten käsittely KKV:ssa täyttävät direktiivin ja ehdotetun lain vaatimukset lähes sellaisinaan, ja vaadittavat muutokset ovat arvioitavissa vähäisiksi.

KKV pitääkin tärkeänä, että toimivaltaiset viranomaiset ylläpitävät ja kehittävät jatkossakin omia ulkoisia ilmoituskanaviaan ja panostavat esimerkiksi viestinnällä niiden kanavien tunnettavuuden parantamiseen. KKV:n näkemyksen mukaan viranomaisten ulkoiset ilmoituskanavat eivät välttämättä edellytä nimenomaista mainintaa ehdotetussa laissa, mutta ainakaan kanavien perustamista ja ylläpitoa ei tulisi rajoittaa tai asettaa ilmoittajan suojelua tämän perusteella ehdolliseksi.

Ehdotetun lain 18 §:n velvoittava muotoilu ”*on -- tehtävä viranomaiselle tarkoitettu ilmoitus 2 §:ssä tarkoitetusta rikkomisesta keskitettyyn ilmoituskanavaan, jollei ilmoittamisesta suoraan toimivaltaisen viranomaisen ilmoituskanavaan ole erikseen säädetty*” on tältä osin ongelmallinen. Konkreettisesti kysymys on siitä, jääkö ilmoittaja ilman lain takaamaa suojelua, jos hän tietämättömänä oikeuskanslerinviraston keskitetystä ilmoituskanavasta tekee ilmoituksen esimerkiksi kartellista suoraan KKV:lle. KKV pitää parempana muotoiluna ehdotetun lain 18 §:ään esimerkiksi sitä, että ilmoituksen voi tehdä keskitettyyn ilmoituskanavaan tai suoraan toimivaltaiselle viranomaiselle. Ehdotetun lain 8 §:n 1 momentissa on jo muotoilu, joka tukisi tätä ratkaisua. Vaihtoehtoisesti kaikista toimivaltaisten viranomaisten ylläpitämistä ilmoituskanavista pitäisi säätää erikseen ilmoittajan suojelun varmistamiseksi.

Toimivaltaisten viranomaisten vastaanottamien ilmoitusten näkökulmasta myös ehdotetun lain 22 § viranomaisen vastaanottamien ilmoitusten ilmoittamisesta oikeuskanslerinvirastolle vaikuttaa tarkoitukseltaan epäselvältä, tarpeettomalta ja jossain määrin ongelmalliselta. Ehdotetussa pykälässä tai sen perusteluissa ei ensinnäkään avata tarkemmin, mitä tietoja oikeuskanslerinvirastolle olisi ilmoitettava. KKV kiinnittää tältä osin huomiota erityisesti ilmoitettujen tietojen arkaluontoisuuteen: lain soveltamisalaan kuuluvat ilmoitukset pidetään jo nykyisin KKV:ssa mahdollisimman pienen, tehtävään erikseen nimetyn tiimin tiedossa, jotta tieto ilmoituksen kohteesta tai ilmoittajan henkilöllisyydestä ei paljastuisi ulkopuolisille. Tietojen paljastuminen saattaisi vaarantaa KKV:n tutkinnan ja aiheuttaa merkittävää haittaa ilmoittajalle ja ilmoituksen kohteelle. Tähän nähden vaikuttaa epätarkoituksenmukaiselta, että näitä tietoja miltään osin välitettäisiin KKV:n ulkopuolelle, kun KKV on toimivaltaisena viranomaisena vastaanottanut ilmoituksen. Lisäksi myös KKV:lle lain ehdotettuun soveltamisalaan kuuluvia ilmoituksia saattaa ajoittain tulla runsaasti, jolloin oikeuskanslerinviraston tiedottaminen vastaanotetuista ilmoituksista aiheuttaisi myös merkittävästi tarpeetonta työtä.

KKV ei pidä ehdotetun 22 §:n sisällyttämistä lakiin perusteltuna. Ehdotettuun pykälään sisältyvästä velvollisuudesta lähettää vastaanottoilmoitus voitaisiin säätää esimerkiksi ehdotetun lain 20 §:ssä. Vaihtoehtona ehdotetun 22 §:n poistamiselle pykälän perusteluihin olisi syytä täsmentää, että toimivaltainen

viranomainen ilmoittaa ilmoituksen vastaanottamisesta oikeuskanslerinvirastolle, mutta ei välitä ilmoituksen tietoja.

Lisäksi KKV pitää ongelmallisena sitä, ettei oikeuskanslerinvirasto esityksen mukaan (s. 171) selvittäisi ilmoittajan asemaa ja ilmoituksen kuulumista lain soveltamisalaan. KKV:n kuluttajailmoitusjärjestelmään tuli vuonna 2021 yli 57 000 ilmoitusta, joiden käsittelyssä KKV noudattaa omia menettelytapojaan. KKV tunnistaa riskin siinä, että oikeuskanslerinvirastolle tehdään myös lain soveltamisalaan kuulumattomia kuluttajailmoituksia, jotka siirrettäisiin KKV:n käsiteltäviksi ja siten kuormittaisivat viranomaisen käsittelyprosesseja tarpeettomasti.

Ilmoittajan tulisi saada vapaasti valita sisäisen ja ulkoisen ilmoituskanavan välillä

Ehdotetun lain 7–9 §:issä säädettäisiin niin sanotusta kolmiportaisesta ilmoittamismenettelystä. Direktiivissä ei mainita kolmiportaisuutta, ja KKV pitää direktiivin täytäntöönpanoa tältä osin direktiivin tarkoituksen ja sanamuodon vastaisena. Direktiivin 7 artiklan 2 kohdassa mainitaan *kannustaminen* sisäiseen ilmoittamiseen ennen ilmoittamista ulkoisen kanavan kautta, ja direktiivin johdanto-osan kappaleessa 47 on perusteltu tarkemmin, miksi sisäiseen ilmoittamiseen kannustaminen on toivottavaa. Toisaalta johdanto-osan kappaleessa 33 nimenomaisesti todetaan, että "*ilmoittavan henkilön olisi voitava valita tapaukseen liittyvien olosuhteiden perusteella soveltuvin ilmoittamiskanava*". Myös direktiivin 10 artiklan muotoilu "*ilmoitettuaan ensin sisäisten ilmoituskanavien kautta tai ilmoittamalla suoraan toimivaltaisille viranomaisille ulkoisten ilmoituskanavien kautta*" tekee selväksi, että sisäinen ja ulkoinen ilmoituskanava ovat rinnasteisia keskenään. Missään direktiivin artiklassa tai perustelukappaleessa ei *velvoiteta* ilmoittamaan ensin sisäisessä kanavassa suojelun saamiseksi. Edelleen direktiivin johdanto-osan kappaleesta 62 on luettavissa, että päätös kanavan valinnasta jää ilmoittajan oman harkinnan varaan, eikä suojelu ole riippuvainen tämän harkinnan perusteista.

Ehdotetun lain 8 §:ssä asetetaan ilmoittajan suojelu kuitenkin ehdolliseksi neljällä vaihtoehtoisella perusteella, mikäli ilmoitusta ei ole tehty ensin sisäiseen kanavaan. Neljästä ehdosta kolmeen sisältyvää muotoilua "*on perusteltu syy uskoa, että*" voidaan pitää tulkinnanvaraisena ja ilmoittajan kannalta kohtuuttomana kriteerinä arvioitaessa ehdon täyttymistä. On huomioitava, mikä on asian merkitys ilmoittajalle. Konkreettisesti kyse on siitä, että esimerkiksi työnantajalla voisi olla lain estämättä oikeus kohdistaa työntekijään kielteisiä seuraamuksia, kun työntekijä olisi arvioinut väärin 8 §:n edellytysten täyttymisen.

KKV pitää kolmiportaista ilmoitusmenettelyä direktiivin vastaisena ja direktiivin tavoitteiden sekä ilmoittajien oikeusturvan näkökulmasta haitallisena. Kolmiportaisuus tulisi poistaa ehdotetusta laista tekemällä 7 ja 8 §:issä selväksi, että ilmoittaja saa lain mukaista suojelua tekemällä ilmoituksen sisäiseen ilmoituskanavaan, oikeuskanslerinviraston keskitettyyn ilmoituskanavaan tai toimivaltaisen viranomaisen kanavaan, kun ehdotetun 6 §:n edellytykset täyttyvät.

ALLEKIRJOITETTU
ASIANHALLINTAJÄRJESTELMÄSSÄ

Ilmoittajan henkilöllisyyden paljastaminen ilmoituksen kohteelle

Ehdotetun lain 33 §:ssä säädettäisiin muun ohella edellytyksistä, joilla tieto ilmoittajan henkilöllisyydestä voitaisiin antaa ilmoituksen kohteelle. Ehdotetun pykälän 3 momentin mukaan asianosaisen oikeudesta saada salassa pidettävä tieto säädetään muualla laissa erikseen ja 4 momentin mukaan ilmoituksen kohteella on oikeus ilmaista ilmoittajan henkilöllisyys ja *saada viranomaiselta tieto ilmoittajan henkilöllisyydestä, jos se on tarpeen oikeudellisen vaatimuksen laatimiseksi, esittämiseksi tai puolustamiseksi oikeudellisessa menettelyssä*. Kyse on yhdestä ehdotetun lain tärkeimmistä pykälistä ottaen huomioon lain tarkoitus suojella väärinkäytöksistä ilmoittavia henkilöitä. KKV:n näkemyksen mukaan ehdotettuun pykälään sisältyy kaksi merkittävää ongelmaa: epätäsmällisyys ilmoittajan henkilöllisyyttä koskevan tiedon saamisen edellytyksissä sekä tiedon antamisesta päättävän viranomaisen määrittelyn puuttuminen.

Ilmoituksen kohteen oikeus saada viranomaiselta tieto ilmoittajan henkilöllisyydestä

Direktiivin 16 artiklan 2 kohdan mukaan ilmoittajan henkilöllisyyden paljastavat tiedot voidaan "*ilmaista vain, jos tietojen ilmaiseminen on tarpeellinen ja oikeasuhteinen velvoite, joka on asetettu unionin oikeudessa tai kansallisessa lainsäädännössä silloin, kun on kyse kansallisten viranomaisten toteuttamista tutkimuksista tai oikeusmenettelyistä, mukaan lukien tarve suojata ilmoituksen kohteena olevan henkilön oikeutta puolustukseen.*" Ehdotettu 33 §:n 4 momentin muotoilu poikkeaa direktiivin muotoilusta tavalla, joka KKV:n näkemyksen mukaan kaventaa ilmoittajan henkilöllisyyden suojaamisen alaa ja on siten vastoin direktiivin tarkoitusta. Erityisesti 4 momentissa oleva muotoilu "*tarpeen oikeudellisen vaatimuksen laatimiseksi [tai] esittämiseksi*" on liian avoin ja epätäsmällinen asian merkitys huomioiden, eikä ehdotetun pykälän perusteluissa ole käsitelty lainkaan esimerkiksi sitä, missä tilanteissa oikeus saada ilmoittajan henkilöllisyys on olemassa ja millä kriteereillä tarpeellisuus arvioidaan.

Ongelmana on myös se, että ehdotetun 4 momentin perusteella ilmoituksen kohteen oikeus ilmaista ilmoittajan henkilöllisyys ja oikeus saada viranomaiselta tieto ilmoittajan henkilöllisyydestä arvioidaan samoilla kriteereillä, vaikka kyse on täysin eri asioista. Oikeus ilmaista ilmoituksen kohteen tiedossa jo oleva ilmoittajan henkilöllisyys on itsestäänselvyys, kun kyse on vahingonkorvauskanteen tekemisestä vilpillisesti toiminutta ilmoittajaa vastaan, kun taas oikeus saada tieto ilmoittajan henkilöllisyydestä viranomaiselta edellyttää monitahoisempaa intressipunnintaa.

Direktiivissä lähtökohtana on ilmoittajan henkilöllisyyden salaaminen, josta voidaan poiketa rajatuissa tilanteissa. Yksi selkeä esimerkki poikkeamisesta on väärien tietojen ilmoittaminen tarkoituksellisesti, jolloin ilmoittaja ei ansaitse laissa säädettyä suojaa. Toinen keskeinen esimerkki on ilmoituksen kohteen mahdollisuus puolustautua ilmoituksen johdosta käynnistyvässä tutkinnassa ja mahdollisessa oikeudenkäynnissä, jos puolustautuminen ei ole mahdollista ilman tietoa ilmoittajan henkilöllisyydestä. Kaikki tapaukset, joissa ilmoittajan henkilöllisyyden salaamisesta poiketaan, edellyttävät huolellista

tapauskohtaista harkintaa. Ehdotettu 33 § ei epätäsmällisyydessään täytä näitä perustavanlaatuisia vaatimuksia ja vaarantaa siten koko lain tarkoituksen toteutumisen.

KKV:n näkemyksen mukaan kansallisesti on jo olemassa riittävä ja direktiivin vaatimukset täyttävä sääntely siitä, milloin ilmoituksen kohteella eli käytännössä asianosaisella on oikeus saada salassa pidettävä tieto – mukaan lukien ilmoittajan henkilöllisyys – viranomaiselta. Keskeisin normi on tältä osin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (jäljempänä "julkisuuslaki") 11 §, johon myös ehdotetun 33 §:n perusteluissa (s. 194) viitataan. Julkisuuslaki edellyttää tältä osin asiakirja- ja tapauskohtaista arviointia, jossa valvontaviranomainen voi muun ohella ottaa huomioon asiakirjan näyttöarvon ja merkityksen asianosaisen puolustautumisoikeuksien kannalta.

KKV:n näkemyksen mukaan jää myös epäselväksi, mikä on yllä mainitun 3 momentin viittaussäännöksen ja 4 momentin keskinäinen suhde, kun kyse on asianosaisen oikeudesta saada salassa pidettävä tieto – ilmoittajan henkilöllisyys – viranomaiselta. KKV ehdottaa ratkaisuksi, että viittaus oikeudesta saada tieto viranomaiselta poistetaan 4 momentista kokonaan ja asia jätetään 3 momentin viittaussäännöksen varaan. KKV katsoo tämän ratkaisun täyttävän direktiivin vaatimukset.

Tiedon antamisesta päättävä viranomainen

Toinen ongelma ehdotetun lain 33 §:ssä liittyy oikeuskanslerinviraston keskitetyn ilmoituskanavan malliin ja siihen, mikä on oikea viranomainen arvioimaan ilmoittajan henkilöllisyyden ja tehdyn ilmoituksen salassapitoperusteita suhteessa asianosaiseen. KKV pitää valvontaviranomaisten toiminnan näkökulmasta kriittisenä, että ilmoituksiin liittyvät salassapitokysymykset ratkaisee oikeuskanslerinviraston sijaan vain toimivaltainen viranomainen silloin, kun ilmoitus on siirretty oikeuskanslerinvirastosta toimivaltaiselle viranomaiselle.

Käytännössä kyse on siitä, että toimivaltainen viranomainen on oikeuskanslerinviraston sijaan oikea taho arvioimaan julkisuuslain 11 §:n 2 momentin ja 24 §:n 1 momentin 15 kohdan edellytyksiä. Kyseisten lainkohtien perusteella ratkaistaan tapauskohtaisesti, onko viranomaiselle lain rikkomisesta kertoneen henkilöllisyys salassa pidettävä tieto ja onko asianosaisella oikeus saada viranomaiselta tieto henkilöllisyydestä salassapidosta huolimatta. Keskeinen kriteeri KKV:n kaltaisen valvontaviranomaisen näkökulmasta on julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdan käsite *viranomaisen yleisten valvontaedellytysten turvaamisesta*. Käsitteen soveltamisessa salassapitoperusteena on kyse sen arvioimisesta, milloin viranomaisen yleinen mahdollisuus tiedonsaantiin edellyttää, että asianosainen ei saa tietoa ilmoittajan henkilöllisyydestä.

KKV:n tapauksessa yleisten valvontaedellytysten turvaaminen tarkoittaa huolehtimista siitä, että virasto saa jatkossakin kansalaisilta yhteydenottoja kartelleista ja muusta kilpailulainvastaisesta toiminnasta, jonka lakia rikkovat tahot pyrkivät salaamaan. Kartellien valvonnan edellytyksille olisi erittäin vahingollista, jos KKV ei pystyisi käymään luottamuksellisia keskusteluja kartellista tietävien henkilöiden kanssa. Samalla KKV:n on kuitenkin huolehdittava

myös kartellitutkinnan kohteena olevien puolustautumisoikeuksista ja esimerkiksi annettava näille mahdollisuus tutustua asiakirjoihin ja lausua niistä seikoista, joihin virasto näyttönä vetoaa. Näistä salassapitokysymyksistä on myös asfalttikartelliin liittyen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntöä, jossa KKV:n linja on hyväksytty.[2]

Kyse on tapauskohtaisesta punninnasta, joka on perusteltua jättää kokonaan toimivaltaisen viranomaisen vastuulle. Oikeuskanslerinvirastolla ei olisi keskitetyn ilmoituskanavan ylläpitäjänä vastaavaa valvontaedellytyksiin perustuvaa salassapitotarvetta. Näin syntyy riski siitä, että asiakirjojen julkisuus ja asianosaisen oikeus tiedonsaantiin arvioitaisiin eri tavalla toimivaltaisessa viranomaisessa ja oikeuskanslerinvirastossa. KKV:n näkemyksen mukaan riski vältettäisiin parhaiten lakiin tehtävällä lisäyksellä, jonka mukaan oikeuskanslerinvirasto ohjaisi ilmoituksia koskevat asiakirjapyynnöt toimivaltaiselle viranomaiselle, jos asia on sellaiselle siirretty. Vähimmäisvaatimuksena oikeuskanslerinviraston olisi selvitettävä toimivaltaisen viranomaisen kanta asiakirjan salassapidosta ennen sen antamista.

Asiakirjapyynnön ohjaaminen on lisäksi tehtävä niin, ettei ilmoituksen kohde saa tietoa siirrosta. Muussa tapauksessa viranomaisen tutkintamahdollisuudet kyseisessä asiassa vaarantuisivat vakavasti.

Päätös ilmoituksen käsittelyn lopettamisesta toimivaltaisessa viranomaisessa

Ehdotetun lain 20 §:ssä säädettäisiin ilmoitusten käsittelystä toimivaltaisissa viranomaisissa ja 21 §:ssä ilmoituksen käsittelyn lopettamisesta. Ehdotetun 21 §:n perusteella päätöksen käsittelyn lopettamisesta voi tehdä vain kahdella perusteella, jotka ovat rikkomuksen ilmeinen vähäisyys sekä samaa asiaa koskevan ilmoituksen käsittely aiemmin. Päätös ei olisi valituskelpoinen.

Ehdotetusta sääntelystä jää epäselväksi, kuinka laajaa selvitystä viranomaiselta ilmoitusten perusteella edellytetään ja miten ilmoituksen käsittely tulisi päättää, mikäli kumpikaan ehdotetun 21 §:n 1 momentin edellytyksistä ei täyty. Ehdotetun 20 §:n 4 momentissa annetaan viranomaiselle mahdollisuus asettaa vakavien rikkomusten käsittely etusijalle, jos ilmoituksia vastaanotetaan paljon. Perusteluissa ei kuitenkaan tarkemmin avata, kuinka monta ilmoitusta riittää "paljouskriteerin" täyttymiseen ja mitä muille kuin etusijalle asetetuille ilmoituksille pitäisi viranomaisessa tehdä, ottaen huomioon käsittelyn lopettamiselle 21 §:ssä asetetut tiukat edellytykset.

Ehdotetun 21 §:n suhde muuhun lainsäädäntöön jää myös epäselväksi. Esimerkiksi kilpailulain 32 §:ssä säädetään KKV:n tehtävien asettamisesta tärkeysjärjestykseen ja asioiden tutkimatta jättämisestä viidellä eri perusteella. Säädöksen taustalla on pyrkimys viranomaisen resurssien suuntaamisesta lain tavoitteen ja yleisen edun kannalta tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Ottaen huomioon myös sen, ettei ilmoittajalla ole ilmoituksensa perusteella asianosaisasemaa kilpailulain mukaisessa asian käsittelyssä, KKV pitää tärkeänä,

[2] KHO 14.8.2015 t. 2198. Asiassa oli kyse yrityksen asiakirjapyynnöstä kartellioikeudenkäynnistä seuranneeseen vahingonkorvausoikeuskäyntiin liittyen. Korkein hallinto-oikeus vahvisti KKV:n päätöksen kannan, jolla tietoa virastoon yhteydessä olleen tahon henkilöllisyydestä ei ollut annettu yritykselle.

ALLEKIRJOITETTU
ASIANHALLINTAJÄRJESTELMÄSSÄ

ettei ehdotetulla lailla kavenneta kilpailulain 32 §:ssä annettua harkintavaltaa. Tämä tuskin on ollut myöskään direktiivin 11 artiklan tarkoitus.[3]

Vastaavasti julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 139 §:n perusteella kuka tahansa voi tehdä KKV:lle toimenpidepyynnön hankintayksikön lainvastaisesta menettelystä. Tällainen asia käsitellään hallintolain 8 a luvussa tarkoitettuna hallintokanteluna, jossa annettavaan ratkaisuun ei toimenpidepyynnön tehneellä ole muutoksenhakuoikeutta. KKV:n näkemyksen mukaan ehdotetussa laissa pitäisi tehdä selväksi, ettei ehdotetun lain soveltamisalaan kuuluvan ilmoituksen tekemisellä voi syntyä ilmoittajalle muutoksenhakuoikeutta julkisia hankintoja koskevissa ilmoituksissa, kun muutoksenhakuoikeutta ei ole toimenpidepyynnön tekijälläkään.

Toisaalta kaikille viranomaisille ei ole annettu kilpailulain 32 §:n kaltaista normia asioiden priorisointiin. Esimerkiksi Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain 7 §:ssä säädetään sinänsä KKV:n ja kuluttaja-asiamiehen tehtävien tärkeysjärjestyksestä kuluttajansuojan valvonnassa, mutta kuluttajansuojasääntelyyn ei sisälly säännöstä asian käsittelemättä jättämisestä tällä perusteella. Käytännössä kuluttaja-asiamies mainitun 7 §:n nojalla priorisoi valvontaan käsiteltäviksi otettavia asioita aiheen, asian merkityksellisyyden, käytössä olevien keinojen ja käytettävissä olevien resurssien perusteella. Kuluttajansuojan valvonnan osalta ehdotetussa laissa jää kokonaan epäselväksi, miten käsittely pitäisi päättää lain soveltamisalaan kuuluvissa asioissa, joihin ehdotettu 21 § ei välttämättä sovellu.

Kilpailusääntöjen valvonnassa KKV ei katso vastaanottavansa nyt tai jatkossa sinänsä merkittäviä määriä ilmoituksia, jotka kuuluisivat ehdotetun lain soveltamisalaan. Yksittäisen ilmoituksen perusteellinen tutkinta edellyttää kuitenkin huomattavia resursseja ja selvitystoimenpiteillä hankittuja tietoaineistoja, jotta on mahdollista ottaa kantaa, onko kilpailusääntöjä rikottu. Tällaiset tutkinnat kestävät tyypillisesti useamman vuoden, jotta KKV voi täyttää näyttötaakkansa rikkomuksen olemassaolosta. Nykyisin KKV käsittelee saamiaan ilmoituksia vihjeinä, joiden käsittelyn johdosta ei tehdä hallintopäätöstä, ellei asiaa erikseen ole otettu käsittelyyn selvitystoimien toteuttamiseksi. Viranomaisresurssien tehokkaan ja tarkoituksenmukaisen käytön näkökulmasta KKV pitää kriittisenä, että toimivaltaisella viranomaisella säilyy laaja harkintavalta siitä, mitkä toimenpiteet ovat yksittäisen ilmoituksen perusteella *tarpeellisia* ehdotetun 20 §:n 2 momentin 1 kohdan nojalla.

KKV katsoo, ettei direktiivi edellytä hallintopäätöksen tekemistä jokaisen soveltamisalaan kuuluvan ilmoituksen johdosta, ottaen myös huomioon asianosaisasemasta edellä todettu. Esitystä olisi näiltä osin syytä täsmentää. KKV pitää parhaana ratkaisuna lisätä ehdotettuun lakiin selventävä toteamus, jonka mukaan muun kuin asianosaisasemassa olevan ilmoittajan tekemän

[3] Näin erityisesti kilpailulain osalta siksi, että direktiivissä (EU) 2019/1 jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten täytäntöönpanovalmiuksien parantamiseksi ja sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamiseksi on nimenomaisesti annettu kansallisille kilpailuviranomaisille valtuudet asettaa tehtävänsä tärkeysjärjestykseen. Lisäksi, jos kansallisilla kilpailuviranomaisilla on velvollisuus tutkia viralliset kantelut, niillä on oltava valtuudet hylätä kyseiset kantelut sillä perusteella, että kanteluita ei pidetä täytäntöönpanon kannalta ensisijaisina. Ks. tältä osin HE 210/2020 vp, s. 12.

ALLEKIRJOITETTU
ASIANHALLINTAJÄRJESTELMÄSSÄ

ilmoituksen johdosta toimivaltaisella viranomaisella ei ole velvollisuutta tehdä asiaratkaisua. KKV:n näkemyksen mukaan tämä lisäys vastaisi nykyistä hallinto-oikeudellista sääntelyä viitaten esimerkiksi siihen, mitä asiasta on todettu kilpailulain esitöissä.[4] Lisäys vastaisi myös direktiiviä, jossa turvataan ilmoittajan oikeus saada ilmoitus asianmukaisesti käsitellyksi, mutta ei anneta oikeutta hakea muutosta ilmoituksen johdosta tehtävässä tutkinnassa annettuun ratkaisuun.

Ehdotetun lain suhde liikesalaisuuslakiin

Ehdotetun lain 24 §:ssä säädettäisiin edellytyksistä, joiden täyttyessä ilmoittajaa ei voida asettaa minkäänlaiseen vastuuseen siitä, että hän ilmaisee salassa pidettävän tiedon, esimerkiksi yrityksen liikesalaisuuden tai tiedon viranomaisen salassa pidettävästä asiakirjasta, tehdessään ilmoituksen viranomaiselle. Pykälää vastaava kohta direktiivissä on 21 artiklan 2 kohta, jossa on asetettu edellytykseksi *ilmoittajalla ollut perusteltu syy uskoa*, että ilmoittaminen tai tietojen julkistaminen oli välttämätöntä rikkomisen paljastamiseksi. Mainittua edellytystä ei ole ehdotetussa 24 §:ssä, jossa edellytetään pelkästään ilmoittamisen tai tietojen julkistamisen *välttämättömyyttä*. KKV katsoo, ettei direktiivin sanamuodosta voida kansallisesti poiketa ilmoittajan suojelua kaventavasti ja ehdotettu pykälä olisi siten muutettava vastaamaan direktiiviä.

Ehdotetussa 24 §:ssä ei ole huomioitu liikesalaisuuksia koskevaa erityissääntelyä. Liikesalaisuuslain 5 §:n mukaan "*liikesalaisuuden hankkiminen, käyttäminen tai ilmaiseminen ei ole oikeudetonta, jos liikesalaisuus on hankittu, sitä on käytetty tai se on ilmaistu yleisen edun suojaamista varten väärinkäytöksen tai laittoman toiminnan paljastamiseksi.*"[5] Nyt käsiteltävässä hallituksen esityksessä ehdotetaan lisättäväksi liikesalaisuuslain 5 §:ään uusi 2 momentti informatiivisena viittauksena ilmoittajien suojelua koskevaan lakiin. Ehdotetussa laissa ei kuitenkaan oteta kantaa 24 §:n ja liikesalaisuuslain 5 §:n suhteeseen.[6]

Lisäksi ehdotetun 24 §:n perusteluissa (s. 182) on lyhyesti käsitelty 24 §:n suhdetta rikoslain 30 luvun elinkeinorikoksiin. Perusteluiden mukaan, "*jos ilmoittaja on hankkinut tai saanut tiedon esimerkiksi rikoslain (2018/605) 30 luvun 4–6 §:ssä tarkoitetulla tavalla tapauksissa (yritysvakoilu, yrityssalaisuuden*

[4] Ks. HE 88/2010 vp, s. 33: "Hallintolain 7 luvussa on asian ratkaisemista sekä hallintopäätöksen muotoa, sisältöä ja perusteluja koskevat säännökset. Hallintolaissa ei sen sijaan säädetä viranomaisen velvollisuudesta tehdä päätös eikä hallinnossa asioivan oikeudesta saada päätös. Tämä oikeus perustuu perustuslain 21 §:ään, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Asian käsittelyyn kuluu myös asiaa koskevan päätöksen tekeminen. Viranomaisella on näin ollen hallintoasian käsittelyssä ratkaisupakko, jos asia on tullut asiallisesti vireille asianosaisen toimesta, koska asianosaisella on oikeus saada asiassa sisällöllinen asiaratkaisu. Muiden kuin asianosaisten muutoin kuin omassa intressissään esittämistä vaatimuksista seuraa yleensä vain asian muodollinen vireille tulo. Viranomainen on tällöinkin velvollinen käsittelemään asian, mutta velvollisuutta sisällöllisen asiaratkaisun tekemiseen ei ole."

[5] Liikesalaisuuslailla on pantu kansallisesti täytäntöön niin sanottu liikesalaisuusdirektiivi, eli Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/943 julkistamattoman taitotiedon ja liiketoimintatiedon (liikesalaisuuksien) suojaamisesta laittomaltahankinnalta, käytöltä ja ilmaisemiselta.

[6] Ehdotetussa laissa on tosin viitattu liikesalaisuuslain 5 §:ään ehdotetun lain henkilöllistä soveltamisalaa koskevassa 5 §:ssä. KKV:n näkemyksen mukaan tähän pykälään viittaus sopii huonosti ja on epäselvä.

ALLEKIRJOITETTU
ASIANHALLINTAJÄRJESTELMÄSSÄ

rikkominen, yrityssalaisuuden väärinkäyttö), hän ei vapautuisi vastuusta tässä pykälässä tarkoitetulla tavalla." Rikoslain 4–6 §:issä säädetään nimenomaisesti liikesalaisuuksiin liittyvistä rikoksista. Kyseinen viittaus rikoslakiin ilman viittausta liikesalaisuuslain 5 §:ään ehdotetussa pykälässä tai sen perusteluissa antaa ilmoittajan rikosvastuusta erittäin harhaanjohtavan kuvan. Jos liikesalaisuuden hankkiminen tai ilmaiseminen esimerkiksi viranomaiselle ei ole liikesalaisuuslain perusteella *oikeudetonta*, rikoksen tunnusmerkistö ei täyty.

Huomioiden myös direktiivin 21 artiklan 7 kohdassa olevan viittauksen liikesalaisuusdirektiiviin,[7] KKV katsoo, että liikesalaisuuslaki ja sen 5 § on tarkoitettu ensisijaisesti sovellettavaksi, kun kyse on liikesalaisuuden ilmaisevan tai julkistavan ilmoittajan vastuun arvioinnista. Siksi ehdotetun lain 24 §:ään olisi perusteltua lisätä viittaus liikesalaisuuslain 5 §:ään. Viittaus korostaisi ilmoittajan oikeusturvaa.

Muita huomiota hallituksen esityksestä

Ehdotetun lain 29 §:n 1 momentissa säädettäisiin ilmoittajan ja ilmoituksen kohteen henkilötietojen käsittelystä ja määriteltäisiin henkilöt, jotka saavat näitä henkilötietoja käsitellä. Momenttiin olisi välttämätöntä sisällyttää myös ehdotetun 20 §:n 3 momentin nojalla ilmoitusten paikkansa pitävyyden selvittämiseen nimetyt asiantuntijat, koska toimivaltaisen viranomaisen ei ole käytännössä mahdollista tutkia ilmoituksen paikkansa pitävyyttä käsittelemättä ilmoituksen kohteen henkilötietoja.

Ehdotetun lain 29 §:n 2 momentissa säädettäisiin ilmoituskanavan kautta tulevien tietojen säilyttämisestä. Säilytysaika olisi viisi vuotta, jollei säilyttäminen tätä pidempään ole välttämätöntä muun muassa tässä tai muussa laissa säädettyjen oikeuksien tai velvoitteiden toteuttamista varten. Ehdotetun lain 27 §:n 4 momentissa säädettäisiin toisaalta lakiin perustuvan vahingonkorvauksen viime sijaisesta vanhentumisesta kymmenen vuoden kuluttua vahinkoon johtaneesta tapahtumasta, joka voisi olla esimerkiksi perätön ilmoitus. KKV:n näkemyksen mukaan on ongelmallista, että lähtökohtainen säilytysaika on viimesijaista vanhentumisaikaa lyhyempi. Lisäksi ehdotetussa 29 §:ssä käytetään termiä *organisaatio*, jolla oletettavasti tarkoitetaan myös viranomaisia. Tältä osin jää epäselväksi, mikä on ehdotetun 29 §:n suhde arkistolakiin.

Ehdotetun lain 32 §:ssä säädettäisiin salassapidosta. Pykälän 1 ja 3 momentit vaikuttavat päällekkäisiltä ja niiden keskinäinen suhde vaatii KKV:n arvion mukaan täsmentämistä.

Ehdotetun lain 36 §:ssä säädettäisiin rangaistussäännöksistä. Pykälän 1 momentissa viitataan 2 §:n mukaiseen ilmoitukseen. Ehdotetun lain 2 § on kuitenkin lain soveltamisalaa koskeva pykälä, jossa ei määritellä ilmoitusta. Viittaus lienee virheellinen.

[7] Direktiivin 21 artiklan 7 kohdan mukaan "*kun henkilö ilmoittaa tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvista rikkomisista tai julkistaa niitä koskevia tietoja, ja kyseiset tiedot sisältävät liikesalaisuuksia, ja kun kyseinen henkilö täyttää tämän direktiivin edellytykset, tällaista ilmoittamista tai tietojen julkistamista on pidettävä laillisena direktiivin (EU) 2016/943 3 artiklan 2 kohdan edellytysten mukaisesti.*"

ALLEKIRJOITETTU
ASIANHALLINTAJÄRJESTELMÄSSÄ

Ehdotetun lain liite soveltamisalaan kuuluvista säännöksistä on kuluttajansuojan osalta varsin suppea. Ainakin esityksessä mainittu saatavien perinnästä annettu laki olisi perusteltua lisätä liitteeseen. Lisäksi kuluttajansuojalain osalta on liitteeseen nostettu kilpailulaki, kun on ilmeisesti tarkoitettu lakia Kilpailu- ja kuluttajavirastosta. KKV:n verkkosivuilla on kuluttaja-asiamiehen valvontatehtäviin liittyvästä lainsäädännöstä luettelo, jota liitteen täydentämisessä voi hyödyntää.[8]

Timo Mattila
pääjohtajan sijainen,
ylijohtaja

Eero Vähä-Vahe
johtava asiantuntija

[8] https://www.kkv.fi/kuluttaja-asiat/kuluttaja-asiamies/kuluttaja-asiamiehen-valvontatehtavat/.

ALLEKIRJOITETTU
ASIANHALLINTAJÄRJESTELMÄSSÄ