VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Viite:
Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausuntopyyntö 28.10.2022

Asia:
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 on lähettänyt oikeuskanslerinvirastoon pyynnön tulla kuultavaksi Teams-yhteyden avulla järjestettävään valiokunnan kokoukseen 11.11.2022, 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). Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on samalla pyytänyt toimittamaan valiokunnalle asiantuntijalausunnon.

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.

PL 20, 00023 Valtioneuvosto Puhelin 0295 16001 kirjaamo.okv@gov.fi

www.okv.fi

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.

Olen antanut esityksestä 3.10.2022 päivätyn asiantuntijalausunnon työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle lausunnon antavalle lakivaliokunnalle. Lausuntoa oli pyydetty ”lakivaliokunnan toimialaan liittyvistä seikoista, erityisesti liittyen seuraamuksiin, oikeusturvaan, vahingonkorvaukseen sekä suhteesta rikosasioiden käsittelyyn ja rikosprosessiin”. Toistan tässä lausunnossa osin lakivaliokunnalle annetussa asiantuntijalausunnossa esittämääni. Lakivaliokunta on antanut lausuntonsa 9.11.2022, LaVL 27/2022 vp.

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 sekä oikeusturvan että direktiivin täytäntöönpanon kannalta 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. Tilanne voi rakenteellisesti myös johtaa direktiivin ja ehdotetun lain vastaiseen tilanteeseen, ja synnyttää myös lakiehdotuksen 36 §:ssä viitatulla tavalla rikosoikeudellisen rangaistussäännöksen soveltamisalaan kuuluvan tilanteen.

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.

Perustuslain 2 §:n 3 momentti sisältää säännöksen oikeusvaltioperiaatteesta, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslainkohta edellyttää, että viranomaisten tehtävistä ja toimivaltuuksista säädetään riittävän tarkasti ja täsmällisesti sekä varsinkin yksilön oikeusturvaan ja oikeudelliseen asemaan liittyvissä kysymyksissä selkeästi. Ilmoittajansuojassa on kysymyksessä tällainen yksityisten oikeuksiin ja velvoitteisiin vaikuttava seikka, jossa viranomaisten tehtävien ja toimivaltuuksien ja siten sen, mikä viranomainen on toimivaltainen, tulee ilmetä laista.

Asema toimivaltaisena viranomaisena ei voi jäädä vain eri viranomaisten tehtäviä yleisesti koskevan lainsäädännön tulkinnan varaan.

Jaan lakivaliokunnan lausunnossa esitetyn näkemyksen siitä, että työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan tulisi arvioida, miten toimivaltaiset viranomaiset voidaan nimetä tai luoda mekanismi, jolla velvollisuus toimia toimivaltaisena viranomaisena voidaan yksiselitteisesti todeta.

Sääntelyvaihtoehtoina voitaneen tutkia esimerkiksi lakiin valtioneuvostolle tai oikeusministeriölle säädettävää velvoitetta ja lakiin perustuvaa toimivaltaa ylläpitää luetteloa toimivaltaisista viranomaisista ja velvoitteesta tiedottaa toimivaltaisille viranomaisille näille kuuluvasta velvoitteesta. Siitä huolimatta, että lakivaliokunnan lausunnon mukaan oikeusministeriö pitää ratkaisua ongelmallisena, kun ilmoittajansuojeludirektiivin soveltamisala kasvaa jatkuvasti ja toimivaltaisten viranomaisten suuri määrä tekee tyhjentävän luettelon laatimisesta ministeriön käsityksen mukaan mahdotonta, tämä ratkaisu toteuttaisi direktiivin asettaman vaatimuksen nimetä toimivaltaiset viranomaiset. Voi myös katsoa, että soveltamisalan jatkuva laajentuminen ja toimivaltaisten viranomaisten suuri määrä juuri

puoltavat nimeämistehtävän ja nimeämisen toimivaltaiseksi viranomaiseksi perusteiden määräämistä riittävän tarkasti ja täsmällisesti laissa.

Sääntelyvaihtoehtona mahdollinen tapa voisi olla myös esitetyn keskitettyä oikeuskanslerin ilmoituskanavaa koskevan 18 §:n 2 momentin muuttamista niin, että ilmoitus siirrettäisiin toimivaltaiselle ministeriölle paitsi, kun toimivaltaista viranomaista ei esityksen mukaisesti ole, myös niissä tilanteissa joissa toimivaltainen viranomainen ei ole yksiselitteisesti tiedossa, tai kun ei ole selvää, onko toimivaltaiseksi viranomaiseksi tunnistettu toimija järjestänyt menettelyn ilmoitusten asianmukaiseksi käsittelemiseksi. Tällä ratkaisulla torjuttaisiin oikeusturvaloukkaukset tilanteissa, jossa oikeasta toimivaltaisesta viranomaisesta ei ole varmuutta tai toimivaltainen viranomainen ei ole järjestänyt ilmoitusten käsittelyä. Tämä vaihtoehto ei kuitenkaan vielä sellaisenaan poistaisi ongelmia toimivaltaisista viranomaisista tiedottamisessa eikä sinällään täyttäisi direktiivin velvoitetta nimetä toimivaltaiset viranomaiset. Jos tilanteessa, jossa toimivaltaista viranomaista ei Suomen lainsäädännön mukaan ole, säädettäisiin toimialasta vastaava ministeriö tässä tapauksessa toimivaltaiseksi viranomaiseksi esimerkiksi 18 §:ssä, täyttäisi tämäkin sääntelyvaihtoehto direktiivin asettamat viranomaisen nimeämisen vaatimukset.

Rangaistus ja rangaistusluontoinen hallinnollinen seuraamus soveltamisen edellytyksenä

Esitetyn 2 §:n 2 momentin 1) ja 2) kohtien mukaan lakia sovelletaan tekoihin ja laiminlyönteihin, jotka on säädetty rangaistavaksi tai joista voi seurata rangaistusluontoinen hallinnollinen seuraamus. Rikosvastuulla tai rangaistusluonteisella hallinnollisella seuraamuksella sanktioitu toiminta tarkoittaa siis aina ilmoittajansuojelun soveltamista pykälän 1 momentissa säädettävillä lainsäädännön aloilla.

Rikoslain varsin kattava virkarikossääntely sekä rikoslain muut säännökset sekä eri sektoreiden säännöksiin sisältyvät sakkorangaistuksessa tehostetut velvoitteet sekä nykyisin lisääntyvästi käytetyt rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset huomioon ottaen soveltamisalasta tulee varsin laaja. Direktiivin soveltamisalaan kuuluvilla toimialoilla jatkossa lainvalmistelussa on yhä laajemmin ja johdonmukaisemmin aihetta kiinnittää erityistä huomiota rangaistusluonteisista hallinnollisista seuraamuksista säätämisen ja niiden tarpeen perustelemisen johdonmukaisuuteen. Ilmoittajansuojasuojelun velvoitteiden täyttäminen osaltaan korostaa, että rangaistusluontoisista hallinnollisista seuraamuksista säädetään vain silloin kun se perusteltua ja niistä säädettäessä otetaan huomioon perustuslakivaliokunnan vakiintunut käytäntö siitä, että rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten säätämistä tulee tarkastella pitkälti rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja omaisuudensuojan rajoitusten kannalta sekä oikeusturvan. Rangaistusluonteisista hallinnollisista seuraamuksista

säädettäessä on tällöin perusoikeuksien rajoitusedellytyksin kuuluvaa suhteellisuusperiaatetta punnittaessa ja sanktionormien vaikutuksia arvioitaessa otettava huomioon, että kyseiset seuraamukset tarkoittavat myös ilmoittajansuojelun soveltamista ja sen mukaisia velvoitteita sekä siten mahdollisesti uuden lain tarkoittaman toimivaltaisen viranomaisen muodostumista. Eduskunnan mietintövaliokunnan olisi perusteltua kiinnittää huomiota asiaan ja oikeusministeriössä on osaltaan varauduttava tältäkin osin ohjaamaan valtioneuvostossa lainvalmistelua. Oikeuskanslerin käytännön havaintojen perusteella rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten ja myös sakkorangaistusten käytössä rikoslain ulkopuolella on edelleen epäyhtenäisyyttä.

Vahingonkorvaus ja hyvitys ja rangaistussäännökset

Yhdyn lakivaliokunnan lausunnossa esitettyyn.

Lain voimaantulo

Esitetyn ilmoittajansuojelulain voimaantuloa koskevassa 40 §:ssä säädetään missä ajassa lain voimaantulon jälkeen sisäiset ilmoituskanavat on otettava käyttöön. Keskitetyn oikeuskanslerin ilmoituskanavan ja toimivaltaisten viranomaisten velvoitteiden osalta lakiin ei sisälly vastaavaa sääntelyä ja keskitetyn ilmoituskanavan on niin muodoin oltava käytettävissä lain tullessa voimaan. Keskitetyn ilmoituskanavan käyttöön ottoon kuluu väistämättä jonkin verran aikaa, minkä lisäksi toimivaltaisten viranomaisten tulee huolehtia siirrettävien ilmoitusten käsittelyn järjestämisestä niin, että kanavaan tulleet ilmoitukset voidaan oikeuskanslerinvirastosta siirtää niiden käsiteltäväksi ilmoittajien oikeusturvan vaarantumatta. Lain voimaantuloajasta päätettäessä on huolehdittava siitä, että lain voimaantulon edellyttämät toimet saadaan suoritettua niin oikeuskanslerinvirastossa kuin erityisesti myös toimivaltaisissa viranomaisissa.

Lakiehdotuksen 40 §:n voimaantulosäännökset sisäisten ilmoituskanavien perustamisen siirtymäajasta johtavat myös sellaiseen ongelmaan, että lain 7 §:n ja direktiivin mukainen sisäisen ilmoituskanavan ensisijaisuus ei toteudu ja 8 §:ää olisi tulkittava siten, että suora ilmoittaminen oikeuskanslerinviraston keskitettyyn ilmoituskanavaan tai toimivaltaiselle viranomaiselle on mahdollista. Hallituksen esityksen perusteluissa ei ole lainkaan käsitelty tätä tilannetta. Mietintövaliokunnan olisikin tarkasteltava vielä 7 ja 8 §:n sekä 40 §:n sisäisen ilmoituskanavan jaksotettujen sisäisen ilmoituskanavan käyttöönottoaikataulujen välistä suhdetta.

Lain nopeaa voimaantuloa luonnollisesti puoltaa se, että direktiivin kansallisen täytäntöönpanon määräaika on hallituksen esityksestä ilmenevällä tavalla jo reippaastikin ylitetty. Tämä ei ole kuitenkaan peruste aiheuttaa epäselvyyttä ja oikeusturvaongelmia sekä vaatia täytäntöönpanolta mahdottomuuksia.

Lain 40 §:ssä tulisi siten välttämättä säätää siirtymäaikaa oikeuskanslerinviraston keskitetyn ilmoituskanavan toiminnan käynnistämiseen ja toimivaltaisille viranomaisille ilmoitusten käsittelyn järjestämiseen. Kyseessä on monilta osin nykyisistä viranomaisten menettelyistä poikkeava ja siten uusia teknisiä järjestelyitä ja henkilöiden nimeämisiä vaativa asia. Mietintövaliokunnan on välttämätöntä tarkastella siirtymäaikaa ja ottaa siitä voimaantulon yhteyteen tarvittavat säännökset.

Säännös voisi olla esimerkiksi niin, että keskitetty ilmoituskanava on otettava käyttöön ja toimivaltaisten viranomaisten järjestettävä ilmoitusten käsittely aloitettavaksi kolmen kuukauden kuluessa lain vahvistamisesta samalla tavoin kuin sisäiset ilmoituskanavat. Sama käyttöönottoaikataulu olisi myös johdonmukainen 7 ja § :ien säännösten kanssa.

Ilmoittajansuojelussa on kyse melko monimutkaisesta lainsäädännöstä ja sen asianmukainen käsittely edellyttää koulutusta viranomaisissa. Toimivaltaisten viranomaisten ilmoituksia käsittelevälle henkilöstölle on syytä järjestää koulutusta varsin pian, joka tapauksessa hallinnossa on varmistettava, että osaaminen on riittävällä tasolla, kun velvoite käsitellä ilmoituksia tulee voimaan. Direktiivi edellyttää, että ilmoituksia käsittelevät henkilöt toimivaltaisissa viranomaisissa ovat saaneet koulutuksen ilmoitusten käsittelyyn (direktiivin 12 artikla).

Muita huomioita

Esityksessä ei ole säännelty millä tavoin ilmoittaja saa tiedon siitä, mille viranomaiselle keskitettyyn oikeuskanslerinviraston ilmoituskanavaan ilmoitus on siirretty. Alustavassa arvioinnissa oikeuskanslerinvirastossa on suunniteltu, että tämä tieto annettaisiin ilmoittajalle oikeuskanslerinvirastosta, kun ilmoitus siirretään. Kun tieto siirron kohteesta on kuitenkin ilmoittajan kannalta varsin olennainen, olisi tiedon ilmoittamisesta perusteltua säätää laissa.

Muulta osin yhdyn lakivaliokunnan lausunnon LaVL 27/2022 vp ”Muita huomioita” -kohdassa esitettyihin teknisiin tarkistustarpeisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri Pekka Liesivuori

OKV/2599/22/2022-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
2022-11-10	2022-11-10