

Asia: VN/2434/2018

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta sekä siihen liittyviksi laeiksi**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Esitysluonnos on laaja-alainen ja osittain keskeneräinen, joten jatkovalmistelu olisi tarpeen. Lausuntoaika on pääosin ollut kesälomakaudella, mikä on vaikeuttanut lausunnonantajien mahdollisuuksia perehtyä laajaan esitysluonnokseen riittävän kattavasti. Perehtymistä on vaikeuttanut myös se, että heinäkuussa julkaistun esitysluonnoksen mukana ei ole ollut soveltamisalaa koskevaa liitettä, vaan se on lisätty lausuntopalveluun vain pari viikkoa ennen lausunnon antamisen määräpäivää. Liitteen jälkikäteinen lisääminen lähellä lausunnon antamisen määräpäivää on aiheuttanut ylimääräistä työtä, kun soveltamisalan tarkennusten jälkeen annettavaksi aiottua lausumaa on jouduttu muuttamaan.

Oikeusministeriön toukokuussa järjestämässä esitysluonnokseen liittyvässä tiedotustilaisuudessa keskusteltiin mahdollisuudesta järjestää syksyllä valtiohallinnon toimijoille suunnattu tiedotustilaisuus. Tukes kannattaa tiedotustilaisuuden järjestämistä.

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

Esitysluonnoksen sivulla 18 alkava luettelo vaikuttaa olevan vielä keskeneräinen. Soveltamisalaa koskeva liite ei ole alusta alkaen ollut mukana esitysluonnoksessa ja sekin vaikuttaa olevan vielä keskeneräinen. Esimerkiksi hallintolaki ja virkamieslaki sisältyvät kohtaan "Säteilyturva ja ydinturvallisuus".

Osa viranomaisille tulevista ilmoituksista näyttäisi jatkossakin jäävän ilmoittajansuojelulain soveltamisalan ulkopuolelle.

#### **Erityisesti: Mikä laki mielestänne puuttuu soveltamisalasta?**

### Kohta 3 Tuoteturvallisuus ja vaatimustenmukaisuus

Unionin yhdenmukaistamislainsäädäntöön (asetuksen (EU) 2019/1020 liite), kuuluu myös EU:n kemikaalilainsäädäntöä (REACH-, CLP- ja biosidiasetukset silloin, kun kyse on kemikaalien markkinoille saattamisesta ja ympäristön- tai terveydensuojelua koskevasta sääntelystä). Miksi tässä kohdassa ei ole kemikaalilakia?

Räjähteiden lähtöaineasetuksen viittaus voisi olla linjassa muiden viittausten kanssa.

### Kohta 5 Ympäristönsuojelu

Tässä kohdassa viitataan kemikaaleja koskeviin säädöksiin, vaikka ne myös osittain sisältyvät kohtaan 3. Lisäksi REACH-asetus koskee myös ihmisen terveyden suojelua. Mitkä säännökset tämän kohdan on tarkoitus kattaa suhteessa kohtaan 3?

Kemikaalilaki on mainittu luettelossa kaksi kertaa. Luettelossa on myös RoHS-laki, joka sisältyy myös kohtaan 3. Mitkä säännökset tämän kohdan on tarkoitus kattaa? Onko tarkoitus, että myös esimerkiksi biosidiasetus (EU) No 528/2012, joka koskee myös kemikaalien käyttöä, olisi mainittu myös tässä kohdassa?

### Kohta 7 Elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuus, eläinten terveys ja hyvinvointi

Ensimmäisessä kohdassa viittaus asetukseen on kirjoitettu muista viittauksista poikkeavalla tavalla ”Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 178/2002, annettu 28 päivänä tammikuuta 2002, elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvistä menettelyistä (EYVL L 31, 1.2.2002, s. 1)”

Pitäisikö tässä kohdassa mainita myös laki kasvinsuojeluaineista 1563/2011, kun kasvinsuojeluaineista (EU) No 1107/2009 annettu asetus kuuluu edellä mainitun asetuksen soveltamisalaan?

## 2 luku Ilmoittajan suojelun yleiset edellytykset ja ilmoittaminen

Ilmoittajansuojeludirektiivin tarkoituksena on vahvistaa korkean suojelun taso unionin oikeuden rikkomisista ilmoittaville. Useat eri tahot tekevät Tukesiin erilaisia ilmoituksia. Osa ilmoituksista

liittyy ilmoittajansuojeludirektiivin alaisiin EU-säädöksiin, osa muihin EU-säädöksiin, osa ilmoittajansuojeludirektiivin kansallisen täytäntöönpanon mukaisiin kansallisiin säädöksiin ja osa muihin kansallisiin säädöksiin. Ilmoituksia tekevät niin työntekijät, kuluttajat kuin muutkin henkilöt.

Tukesissa on käytössä erilaisia ilmoituskanavia. Esimerkiksi kuluttajat voivat tehdä ilmoituksia vaarallisista tuotteista tai kuka tahansa voi ilmoittaa puutteellisesti tehdystä sähkötyöstä. Osa Tukesille tällä hetkellä tehtävistä ilmoituksista kuuluisi esitetyn ilmoittajansuojelulain soveltamisalaan, mutta osa ei. Ehdotettu ilmoittajansuojelulaki täten erottelisi osan Tukeisiin tulevista ilmoituksista ilmoittajansuojelulain alaisiksi ilmoituksiksi ja niiden osalta tulisi noudattaa ehdotetun ilmoittajansuojelulain mukaisia menettelyjä. Osa ilmoituksista jäisi ehdotetun ilmoittajansuojelulain mukaisen menettelyn ulkopuolelle.

Oli kyseessä sitten työntekijän tai ilmoituksen kohteena olevan toiminnanharjoittajan yhteistyökumppanin ehdotetun ilmoittajansuojelulain mukainen ilmoitus tai mikä tahansa muu ilmoitus, tulisi sen tekemisen olla hyvän hallinnon hengessä helppoa ja ymmärrettävää. On kohtuutonta olettaa, että ilmoituksen tekijä tietää, olisiko hänen ilmoituksensa ilmoittajansuojelulain mukainen ilmoitus vai ei, ja saisiko hän ehdotetun ilmoittajansuojelulain mukaista suojaa. Viranomaisen tulee pystyä kertomaan ilmoittajalle selkeästi ja ymmärrettävästi, mitkä ovat hänen oikeutensa kulloisessakin tilanteessa riippumatta siitä, kuuluisiko ilmoitus ilmoittajansuojelulain soveltamisalaan vai ei. Tämä korostuu entisestään, jos ja kun erilaisten ilmoitusten tekijöillä on erilaiset oikeudet esimerkiksi suhteessa anonyymiteettiin ja tietosuojaan.

Lainsäädännön ilmoitusten tekemisen taustalla tulisi siis olla tarkkarajaista ja selkeää. Hallituksen esityksessä olisi syytä kuvata ja perustella nykyistä esitystä yksityiskohtaisemmin se, mikä on ilmoittajansuojelulain nojalla tehtävien ilmoitusten ja muiden viranomaiselle tehtävien ilmoitusten keskinäinen suhde.

Esitysluonnos vaikuttaa viranomaisille tehtävien ilmoitusten osalta siltä, että tulevaisuudessa viranomaisille tehtävien erilaisten ilmoitusten kokonaisuus muodostuisi niin monimuotoiseksi ja kansalaisen näkökulmasta monimutkaiseksi, että yksittäisellä ilmoittajalla ei ole tosiasiallista mahdollisuutta ymmärtää oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan ilmoituksen tekijänä. Tämä on vastoin hyvän hallinnon, lainsäädännön selkeyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia.

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

-

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

-

### 3 luku Sisäisiin ja ulkoihin ilmoituksiin sovellettavat säännökset

Esitysluonnoksen 15 §:ssä säädettäisiin keskitetyksi ulkoiseksi ilmoituskanavaksi valtioneuvoston oikeuskansleri. Samassa pykälässä todetaan, että keskitetty ulkoinen ilmoituskanava ottaa vastaan kaikki viranomaisten ulkoihin ilmoituskanaviin tarkoitetut ilmoitukset ja siirtää ilmoitukset ulkoisina ilmoituskanavina toimiville toimivaltaisille viranomaisille. Ehdotetun 16 §:n mukaan toimivaltaisilla viranomaisilla tulee kuitenkin olla ilmoitusten vastaanottamista ja käsittelyä varten riippumaton ja erillinen ulkoinen ilmoituskanava.

Tukes ehdottaa, että luettavuuden parantamiseksi pykälä jaettaisiin otsikon mukaisesti kahteen eri pykälään, joista toinen olisi keskitetty ulkoinen ilmoituskanava ja toinen ulkoisina ilmoituskanavina toimivat toimivaltaiset viranomaiset. Lakiehdotuksen perusteluissa olisi ehdottoman tärkeää tarkentaa keskitetyn ulkoisen ilmoituskanavan ja toimivaltaisten viranomaisten ulkoisten ilmoituskanavien välistä suhdetta. Esitysluonnoksessa työnjako ja viranomaisen toimivalta ovat epäselviä.

Ilmoitusten ja niissä olevien tietojen sujuva ja suojattu liikkuminen keskitetyn ulkoisen ilmoituskanavan ja toimivaltaisten viranomaisten ulkoisten ilmoituskanavien välillä edellyttäneen uusia asianhallinta- ja tietojärjestelmiä. Pykäläkohtaisissa perusteluissa tulisi kuvata käytännönläheisesti ilmoitusten liikkumista keskitetyn ulkoisen kanavan ja toimivaltaisen viranomaisen ulkoisen kanavan välillä.

Olisiko keskitetty ulkoinen ilmoituskanava rinnakkainen ilmoituskanava ilmoittajansuojelulain soveltamisalaan kuulumattomien ilmoitusten osalta? Esitysluonnoksen mukaan keskitettyyn ulkoiseen ilmoituskanavaan tulleet ilmoitukset tulisi joka tapauksessa siirtää toimivaltaiselle viranomaiselle riippumatta siitä, kuuluvatko ne ilmoittajansuojelulain soveltamisalaan. Sama velvoite on myös hallintolain 21 §:ssä. On todennäköistä, että keskitettyyn ulkoiseen kanavaan tulevat ilmoitukset eivät välittömästi siirry toimivaltaisen viranomaisen ulkoiseen kanavaan. Tukesin huolena on, että esimerkiksi kuluttajien tekemät vakavia vaaroja aiheuttavia tuotteita koskevat ilmoitukset eivät siirry tarpeeksi nopeasti Tukesille, jotta vaaratilanteet voidaan estää.

Esitysluonnoksen 7 §:n 4 momentin mukaan nimettömiä ilmoituksia ei oteta vastaan ulkoisessa ilmoituskanavassa eikä niiden perusteella tehdä jatkotoimia. Tukesiin tulee vuosittain satoja nimettömiä ilmoituksia esimerkiksi erilaisista puutteista tai vaaratilanteista. Tukesin arvion mukaan koko Tukesiin tulevista ilmoituksista noin 25 % on nimettömiä ilmoituksia. Pelkästään sähköisen ilmoituskanavan kautta Tukesiin on vuoden 2020 alusta alkaen tähän mennessä tullut yhteensä noin tuhat ilmoitusta, joista noin puolet on nimettömiä ilmoituksia. Sähköisten ilmoituskanavien lisäksi nimettömiä ilmoituksia tulee puhelimitse.

Osa Tukesiin tulevista ilmoituksista kuuluisi jatkossa ehdotetun ilmoittajansuojelulain soveltamisalaan, mutta osa ei. Tukesin tehtävien hoitamisen kannalta on erittäin tärkeää, että

mahdollisesta henkeä ja terveyttä uhkaavasta vaarasta kuka tahansa voisi jatkossakin edelleen ilmoittaa nimettömästi.

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

Esitetyn 20 §:n otsikkona on henkilötietojen käsittely, mutta käytännössä pykälään on kirjattu vain vaitioloovelvollisuus. Pykäläkohtaisissa perusteluissa viitataan tietosuojalainsäädäntöön, mutta varsinaisessa pykälätekstissä ei ole viittausta tietosuojalainlainsäädäntöön tai säännöksiä tietosuojasta.

Tietosuojaan liittyvien pykälien suhdetta julkisuuslakiin on vielä tarkennettava.

Valvontaviranomaiselle on tärkeää saada ilmoituksia epäillyistä lainvastaisuuksista. Ilmoitusten tekijöiden pitää voida luottaa siihen, että ilmoituksen tekijän nimi ei tule julkisuuteen, jos ilmoittaja ei sitä halua. Mikäli ilmoitus ei kuulu ilmoittajansuojelulain soveltamisalaan, valvontaviranomainen joutuu julkisuuslain mukaisesti joka kerta erikseen perustelemaan, jos se ei kerro ilmoittajan nimeä kysyjälle (yleisöjulkisuus) tai asianosaiselle.

Käytännön ongelma voisi olla myös se, että ennen lain soveltamisalaan kuuluvan ilmoituksen tekemistä ilmoittaja pyytää asian selvittämistä varten viranomaiselta asiaa koskevia tietoja tietopyynnöllä. Esityksen mukaan ilmoittaja saa ilmoituksen tekijänä ilmoittajansuojaa, mutta epäselväksi jää, kattaako ilmoittajansuoja myös tietopyynnön tekemisen.

#### **4 luku Tietojen julkistaminen**

-

#### **5 luku Suojelutoimenpiteet**

-

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

-

#### **6 luku Seuraamukset**

-

### **2. Esitysluonnoksen vaikutusten arviointi/yleiset kommentit**

-

#### **2.1 Millaisia vaikutuksia esitetyllä lailla ennakoitte olevan toimintaanne?**

-

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

-

**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?**

Esitysluonnoksen 18 § 1 momentin mukaan, jos ilmoitettu rikkomus on selkeästi vähäinen eikä edellytä jatkotoimia, toimivaltainen viranomainen voi lopettaa ilmoituksen käsittelyn. Samoin voi toimia, jos tulee useita ilmoituksia samasta asiasta.

Ehdotetun lainkohdan mukaan toimivaltaisen viranomaisen tulee tehdä asiassa päätös perusteluineen ja ilmoittaa siitä ilmoittajalle. Tukes ehdottaa, että päätöksen sijaan käytettäisiin sanaa ”ratkaisu”. Jos sanaa ”päätös” käytetään, tulisi lakitekstiin kirjata lisäys hallintolain 48 §:n tarkoittamasta valituskiellosta ja/tai valituskelvottomuudesta sekä tarkennus siitä, että ilmoittajaa ei tarvitse kuulla ennen asian ratkaisemista. Pelkästään ilmoituksen tekeminen ei muodosta ilmoituksentekijälle asianosaisasemaa eikä ole siten ilmoittajan oikeusturvan kannalta ole tarpeen luoda mahdollisuutta valittaa asian käsittelemättä jättämisestä. Ilmoittaja voi aina tehdä uuden ilmoituksen ja asia voidaan siten ottaa uudelleen käsittelyyn. Käsittelemättä jättämispäätöksistä tehtävistä valituksista syntyisi turhaa taakkaa myös hallintotuomioistuimille.

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

-

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

Esitysluonnoksessa pykälätekstissä ja yksityiskohtaisissa perusteluissa 18 § 3 momentin jälkimmäisessä lauseessa viitataan 20 §:n 1 momentin 3 kohtaan. Esitysluonnoksen mukaisessa 20 §:ssä ei kuitenkaan ole kuin yksi momentti eikä siinäkään alakohtia. Onko viittauksen tarkoitus olla 17 §:n 1 momentin 3 kohtaan?

Alaotsikoiden numerointi ja näkyminen sisällysluettelossa helpottaisivat asiayhteyksien hahmottamista.

Kutilainen Annika  
Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes

Talsta Minna  
Turvallisuus- ja kemikaalivirasto