

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

Finanssivalvonta kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Yleiskommenttina Finanssivalvonta yhtyy muiden lausunnonantajien esittämiin näkemyksiin siitä, että laaja-alaisuutensa ja osittaisen keskeneräisyytensä vuoksi esitys hyötyisi vielä jatkovalmistelusta.

Yleislain ja erityislain suhde

Lakiehdotuksen 1 luvun 4 §:n perustelujen mukaan direktiivin liitteen mukaista erityislainsäädäntöä sovellettaisiin siltä osin kuin siinä on säädetty esimerkiksi ilmoitusmenettelyistä tai ilmoittajan suojelusta. Yleislaki täydentää esimerkiksi finanssisektorin lainsäädäntöä nimenomaan kolmiportaisesta ilmoitusmenettelystä ja sen noudattamisesta ilmoittajansuojelulain mukaisen suojelun saamiseksi. Direktiivin johdantolauseessa 20 uutta sääntelyä on toisaalta kuvattu vähimmäisvaatimuksiksi, jotka kaikkien sisäisten ja ulkoisten ilmoituskanavien ominaisuuksien, eri toimivaltaisten viranomaisten velvoitteiden ja ilmoittajan suojelun pitäisi täyttää.

Esityksen monitahoisuuden vuoksi olisi nähdäksemme tarpeen vielä täsmentää ja konkretisoida sitä, miten uuden ilmoittajansuojelulain ja aiemman erityislainsäädännön on tarkoitus nivoutua yhteen. Esitämme tästä alla muutamia näkökohtia.

Täydentävä soveltaminen ja erilaiset ilmoittajat

Ilmoittajansuojelulaissa ilmoittajan ja ilmoituksen kohteen välillä tulee aina olla työhön liittyvä yhteys. Finanssipalveluita koskevan EU-lainsäädännön, Finanssivalvonnasta annetun lain 71 a §:n ja sitä täydentävän valtiovarainministeriön asetuksen (1447/2016) mukaan finanssimarkkinasääntelyyn

liittyvästä väärinkäytösepäilystä voi ilmoittaa kuka tahansa henkilö, esimerkiksi sijoittajat. Käytännössä näin jonkin verran tapahtuukin. Tässä ilmoitusjärjestelmässä ilmoittajan käsite on siten henkilöpiiriltään laajempi kuin yleislaissa. Ilmoituksen ulkoiseen kanavaan voi tehdä myös nimettömänä, toisin kuin ehdotetussa yleislaissa.

Tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi esitystä olisi nähdäksemme hyvä täsmentää siltä osin, soveltuuko yleislaki kolmiportaisuuden, ilmoittajan suojelun ja seuraamussäntelyn osalta täydentävästi myös esimerkiksi sijoittajiin tai muihin sellaisiin ilmoittajiin, jotka eivät täytä yleislain mukaisia ilmoittajan kriteereitä. Käsityksemme mukaan näitä ilmoittajansuojelulain säännöksiä ei tulisi soveltaa täydentävästi tällaisiin muihin ilmoittajiin, sillä ehdotetun lain kolmiportainen menettely ja ilmoittajan suojelujärjestelmä on laadittu nimenomaan työhön liittyviä ilmoittajia ja työelämässä tai elinkeinotoiminnassa esiintyviä vastatoimia ajatellen.

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

-

Erityisesti: Mikä laki mielestänne puuttuu soveltamisalasta?

-

2 luku Ilmoittajan suojelun yleiset edellytykset ja ilmoittaminen

Lakiehdotuksen 2 luvun 8 §:n ja direktiivin ns. rahanpesupoikkeuksen osalta pidämme hyvänä, että ilmoittajansuojelulain suhde erityislainsäädäntöön (rahanpesulain 7 luvun 8 §) on analysoitu perusteellisesti ja kirjattu näkyviin.

Jatkotoimia koskevien määräaikojen ym. soveltuminen täydentävästi

Lakiehdotuksen 4 luvun 23 §:n 1 momentin 1) kohdassa suojelun edellytyksenä on mainittu muun muassa se, että asianmukaisia toimia ei ole toteutettu säädetyssä määräajassa. Tämä ja direktiivin johdantolauseen 20 maininnat uuden sääntelyn vähimmäissuojaluonteesta huomioon ottaen esityksessä olisi nähdäksemme hyvä täsmentää, soveltuvatko ja missä määrin lakiesityksen 2 luvun 17 §:n sisältämät palautemääräaika säännökset tai lopputuloksesta ilmoittamisen velvoite myös erityislainsäädännön mukaisiin ilmoitusmenettelyihin. Finanssisektorin ilmoitusjärjestelmä ei esimerkiksi sisällä nimenomaisia määräaikoja ilmoituksen vastaanottovaiheen jälkeen.

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

-

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

Oikeuskanslerin rooli erityislainsäädännön kattamilla aloilla

Yleislain ja erityislainsäädännön yhteensovittamisen osalta lakiesityksen 1 luvun 4 § ja 2 luvun 15 § ovat nyt nähdäksemme tulkinnanvaraisia siltä osin, olisiko valtioneuvoston oikeuskansleri ensisijainen yhteyspiste myös esimerkiksi finanssipalveluita, -tuotteita ja -markkinoita koskevissa asioissa.

Direktiivin liitteessä mainitussa finanssipalveluita ym. koskevassa EU-lainsäädännössä velvollisuus luoda tehokas järjestelmä väärinkäytösilmoitusten vastaanottamiselle ja jatkokäsittelylle on asetettu nimenomaan toimivaltaisille viranomaisille kuten Finanssivalvonnalle. Esimerkkeinä tästä ovat markkinoiden väärinkäyttöasetuksen ((EU) N:o 596/2014) 32 artikla, vakuutusten tarjoamista koskevan direktiivin ((EU) 2016/97) 35 artikla ja rahoitusvälineiden markkinoita koskevan direktiivin (2014/65/EU) 73 artikla. Finanssivalvonta ylläpitää tällaista ilmoitusjärjestelmää Finanssivalvonnasta annetun lain 71 a §:n ja VM:n asetuksen mukaisesti ja ottaa siinä vastaan kaikkiin finanssimarkkinoita koskeviin säännöksiin liittyviä väärinkäytösepäilyjä. Päällekkäisten vastaanottojärjestelmien luominen näihin asioihin olisi nähdäksemme tarpeetonta. Se voisi myös käytännössä aiheuttaa ilmoittajien kannalta sekaannusta etenkin, kun erityislainsäädännössä ilmoittajan käsite ja mahdollisuus anonyymiin ilmoittamiseen eroavat yleislaista lausunnon alussa todetuin tavoin.

Näiden syiden vuoksi lakiesitystä tulisi nähdäksemme täsmentää siten, että oikeuskansleri olisi keskitettynä ulkoisena ilmoituskanavana tai yhteyspisteenä siltä osin kuin erityislainsäädännön mukaista ulkoista kanavaa ei ole jo olemassa.

3 luku Sisäisiin ja ulkoihin ilmoituksiin sovellettavat säännökset

-

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

-

4 luku Tietojen julkistaminen

-

5 luku Suojelutoimenpiteet

-

Erityisesti: 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 toimintanne?

Vaikutukset vaikuttavat rajallisilta entuudestaan voimassa olevan sääntelyn johdosta. Uuden sääntelyn konkreettisia vaikutuksia olemassa olevaan järjestelmään on kuitenkin haastavaa tunnistaa, ja jotkin olennaisetkin menettelyyn vaikuttavat seikat ovat vielä epäselviä.

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?

-

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

-

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

Lakiehdotuksen 1 luvun 2 §:n 1 momentin 2) kohdassa ja esitöissä eri paikoin käytetty ilmaisu "rahoituspalvelut" on liian suppea, sillä direktiivin liitteeseen sisältyy myös vakuutusalan keskeistä sääntelyä kuten Solvenssi II -direktiivi (2009/138/EY). Kattavampi ja täsmällisempi ilmaisu olisi "finanssipalvelut", kuten Keskuskauppakamarin on lausunnossaan 18.6.2021 katsonut.

Raulos Ville
Finanssivalvonta