



25.8.2021

Oikeusministeriö

Oikeusministeriön lausuntopyyntö 5.7.2021, VN/2434/2018

## LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAIKSI EUROOPAN UNIONIN JA KANSALLISEN OIKEUDEN RIKKOMISESTA ILMOITTAVIEN HENKILÖIDEN SUOJELUSTA SEKÄ SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Oikeusministeriön helmikuussa 2020 asettaman työryhmän tehtävänä oli valmistella ehdotukset Euroopan unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelua koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/1937 (jäljempänä *ilmoittajien suojeludirektiivi*) kansallista täytäntöönpanoa varten. Samalla asetettiin direktiivin täytäntöönpanon työoikeuteen ja työelämään liittyviä erityiskysymyksiä varten erillinen alatyöryhmä. Direktiivi tulee saattaa jäsenmaissa osaksi kansallista lainsäädäntöä 17.12.2021 mennessä.

Oikeusministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa työryhmän toimeksiantonsa mukaisesti valmistelemasta hallituksen esitysluonnoksesta, jossa ehdotetaan säädettäväksi laki Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta (jäljempänä *ilmoittajien suojelulaki*). Ehdotettu laki olisi ilmoittajien suojelusta yleislaki lain soveltamisalalla.

Ehdotettavan lain tavoitteena on, että ilmoittaja, joka työnsä yhteydessä havaitsee tai epäilee yleisen edun vastaista toimintaa erikseen määritellyillä EU:n oikeuden aloilla, voi ilmoittaa asiasta turvallisesti. Näin voitaisiin ennaltaehkäistä yleiseen etuun kohdistuvia uhkia ja vakavia haittoja.

Valtiovarainministeriö pitää ilmoittajien suojeludirektiivin ja sen pohjalta valmisteltavana olevan kansallisen täytäntöönpanolain tavoitteita tärkeinä. Valtiovarainministeriö lausuu luonnoksesta hallituksen esitykseksi seuraavaa.

## 1. Lakiehdotuksen suhde kansalliseen yleislainsäädäntöön

Ilmoittajien suojeludirektiivi on monimutkainen ja sisältää toimivaltaisille viranomaisille paljon yksityiskohtaisia velvoitteita, joista jo yleisellä tasolla säädetään kansallisessa lainsäädännössä. Direktiivin implementoivan, ehdotetun uuden ilmoittajien suojelulain merkitys suhteessa kansalliseen yleislainsäädäntöön ei ole helposti pääteltävissä. Vaarana on, että täytäntöönpanon myötä syntyy varsin monimutkainen sääntelykokonaisuus, mikä ei ole viranomaisten eikä hallinnon asiakkaiden kannalta toivottavaa.

Esitysluonnoksessa on melko yksityiskohtaisestikin kuvattu erityislainsäädäntöön sisältyviä ilmoittajien suojeluun liittyviä säännöksiä. Sen sijaan ei ole lainkaan käsitelty uuden ilmoittajien suojelulain säännösten suhdetta esimerkiksi hallintolakiin, jota toimivaltaiset viranomaiset valtaosin soveltavat suorittaessaan tehtäviinsä kuuluvaa valvontatoimintaa. Ainakin seuraavia asioita olisi hyvä selkeyttää esityksessä:

- ilmoittajan mahdollinen asema hallintoasian asianosaisena;
- ilmoittajalle annettavien tietojen (ilmoittajien suojelulaki 17 §) sekä ilmoituksen käsittelyä (ilmoittajien suojelulaki 18 §) koskevien säännösten suhde esimerkiksi hallintoasian käsittelyä sekä päätöksen antamista koskeviin säännöksiin.

Myös ilmoittajan henkilöllisyyden salassapitoa koskevan sääntelyn suhdetta lakiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) olisi hyvä käsitellä esityksessä tarkemmin.

## 2. Lakiehdotuksen soveltamisala

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan uuden ilmoittajien suojelulain soveltamisalasta säädettäisiin 2 §:ssä. Lain soveltamisala ei kuitenkaan ole luonnoksessa selkeä. Valtiovarainministeriö toteaa, että valtionhallinnon näkökulmasta arvioituna lain soveltamisalasta tulisi voida viestiä virastojen virkamiehille siten, että suojelun saamisen edellytykset ilmoituksenteon yhteydessä ovat ilmoittajalla tiedossa ennen ilmoituksen tekemistä. Mikäli ilmoittaja ei voi varmistua saamastaan suojelusta, ilmoituksia voi jäädä tekemättä.

Valtiovarainministeriö pitää lähtökohtaisesti kannatettavana sitä, että hallituksen esitysluonnoksessa on omaksuttu myös puhtaasti kansallisen sektorikohtaisen lainsäädännön sisällyttäminen osaksi kansallista soveltamisalaa (mm. s. 34 ja s. 53). Ilmoittajien on mahdotonta arvioida, milloin mahdollinen väärinkäytös tai epäily perustuu EU-taustaiseen lainsäädäntöön ja milloin kyseessä on yksinomaan kotimaisista lähtökohdista valmisteltu laki, minkä vuoksi uuden yleislain piiriin kuuluva lainsäädännön laajuus on perusteltua.

Esitysluonnoksen perusteella on kuitenkin epäselvää, missä määrin laki soveltuisi tulleihin ja veroihin. Luonnos jättää epäselväksi myös sen, onko lain tarkoituksena suojella ainoastaan unionin omia varoja ja verotuksen neutraliteettia vain sisämarkkinoilla, vai soveltuisiko se yhtä lailla myös kansallisiin veroihin.

Valtiovarainministeriö katsoo, että säännösten ohjausvaikutus, lainsoveltamisen ennakoitavuus ja osapuolten oikeusvarmuus edellyttävät lain ja sen sisältämien säännösten soveltamisalan ja sisällön selkeyttä. Lain ja sen säännösten soveltamisalan epäselvyys ovat lisäksi omiaan aiheuttamaan merkittäviä tutkinta- ja valvontakustannuksia sekä säännöksiä noudattaville osapuolille, että niitä valvoville viranomaisille.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että hallituksen esitysluonnoksessa tulisi huomioida myös uudet hyvinvointialueet.

#### *Rikkomusten laajuus ja luonne*

Lakiluonnoksen 2 §:n 1 momentissa on todettu, että ilmoitusten, joiden nojalla suoja voi saada, tulee koskea rikoksia, rikkomuksia, väärinkäytöksiä tai muita tekoja tai laiminlyöntejä. Saman pykälän 2 momentissa todetaan niin ikään, että edellytyksenä lain soveltamiselle on että 1 momentissa tarkoitettu ilmoitus koskee tekoa tai laiminlyöntiä, josta voi seurata vankeusrangaistus, sakko tai rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus.

Valtiovarainministeriö toteaa, että voidaan pitää hyvänä lähtökohtana sitä, että yleislain ehdotettujen rikkomusten piiri, joiden ilmoittamisesta henkilö voi saada suoja, on kohtalaisen laaja. Tästä huolimatta väärinkäytösepäilyn määritelmän tulisi kuitenkin olla ehdotettua laajempi ja kattaa kaikenlaiset epäillyt rikkomukset sekä kansallisen että EU-sääntelyn osalta. Ilmoittajalta ei voida edellyttää kykyä arvioida, milloin kyse on sellaisesta rikkomisesta, josta seuraamuksena voi esimerkiksi olla hallinnollinen pakkokeino. Lisäksi ongelmaksi voi muodostua eräissä tapauksissa seuraamusten vaihtoehtoisuus, mikä vaikeuttaa entisestään arviointia.

Lakiehdotuksessa ilmoitus on edellä mainittujen tilanteiden lisäksi mahdollista tehdä myös yleisen edun vaarantuessa. Ehdotuksesta ei kuitenkaan selviä, millaisissa tilanteissa voisi olla kyse yleisestä edusta, mikä on omiaan vaikeuttamaan ilmoittamista.

#### *Lainsäädännöstä laadittava liite*

Lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentissa viitataan liitteeseen, jossa yksilöitäisiin lain soveltamisalaan kuuluvaa unionin ja kansallista lainsäädäntöä momentissa luetelluilla lainsäädännöaloilla. Valtiovarainministeriö kannattaa lain soveltamisalaan kuuluvasta lainsäädännöstä laadittavaa liitettä, joka on tarkoitus

ottaa mukaan lakiehdotukseen. Liitettä voitaisiin esityksen mukaan muuttaa valtioneuvoston asetuksella. Koska liitettä ei ole sisällytetty lausuntokierroksella olleeseen esitykseen, sääntelyn oikeellisuuden ja kokonaiskuvan saavuttamiseksi olisi perusteltua konsultoida ministeriöitä liitteestä niille kuuluvien lakien osalta ennen esityksen julkaisemista.

#### *Vero- ja tullilainsäädäntö*

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota, että vero- tai tullilainsäädäntöä ei ole mainittu lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin luettelossa. Liitteen mukaan lain soveltamisalaan kuuluisivat ympäristönsuojelun alaan kuuluvina kuitenkin laki nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta sekä laki sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta. Esityksestä tulisi ilmetä perustelut sille, miksi nämä lait on valittu soveltamisalaan sekä se, missä laajuudessa lakia olisi tarkoitus soveltaa sähkön ja polttoaineiden verotuksessa (esim. milloin on kyse ympäristönsuojelun alaan kuuluvasta verolain rikkomisesta). Ilman perusteluja on vaikea arvioida sitäköön, tulisiko vastaavasti esimerkiksi myös jätEVEROLAIN sisältyä soveltamisalaan.

Soveltamisalasäännöksen 3 momentin mukaan laki soveltuisi muun muassa väärinkäytöksiin ja rikkomisiin, jotka liittyvät Euroopan unionin tulojen ja varojen keräämiseen sekä 4 momentin mukaan yhteisöverosääntöjen rikkomisiin ja järjestelyihin, joilla pyritään saamaan veroetuuksia ja kiertämään lakisääteisiä velvoitteita. Tullit ovat unionin perinteisiä omia varoja, minkä lisäksi unionin tulolähteitä ovat myös muun muassa arvonlisäveroperusteiset omat varat. Esityksestä ei ilmene tarkemmin se, mitkä tulleja ja veroja koskevat säädökset kuuluisivat säännöksen 3 ja 4 momentin nojalla lain soveltamisalaan.

Esitysluonnoksen piiriin kuuluvan tulli- ja verolainsäädännön ohella on epäselvää myös miltä osin laki soveltuisi aineelliseen tulli- ja verolainsäädäntöön. Esimerkiksi tullilainsäädännön perusteella voidaan määrätä hallinnollisia seuraamuksia myös erinäisten tullimenettelysäännösten, kuten lupamääräysten, rikkomisista, jotka eivät suoranaisesti liity unionin tulojen keräämiseen. Vastaavan kaltaisia säännöksiä on myös mm. arvonlisäverotuksen osalta. On epäselvää, tulisiko luonnosteltua lakia soveltaa myös tuollaisten tulli- ja verolainsäädäntöön sisältyvien säännösten väärinkäytöksiin ja rikkomisiin.

Ilmoittajansuojan ja viranomaisten lain mukaisten velvollisuuksien tarkemmaksi määrittämiseksi sekä käytännön rajaveto-ongelmien estämiseksi laissa olisi valtioneuvoston näkemyksen mukaan aiheellista tarkemmin vielä yksilöidä, miltä osin ehdotettu laki soveltuisi tulli- ja verolainsäädäntöön sekä tullitoiminnan ja verolainsäädännön rikkomista koskeviin ilmoituksiin.

### *Ehdotetun yleislain ja sektorikohtaisten erityislakien suhde finanssisektorilla*

Valtiovarainministeriö pitää lähtökohtaisesti kannatettavana hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettua erillisen yleislain säätämistä, joka täydentäisi jo voimassa olevaa erityissääntelyä ilmoittajien suojelusta. Lakia sovellettaisiin rinnakkain ja täydentävänä muun lainsäädännön kanssa. Yleislaki helpottaisi erityisesti ilmoittajan mahdollisuutta löytää ilmoittamiseen liittyvät menettelytavat ja ohjeet kootusti yhdestä säädöksestä.

Vaikka ehdotusta uudeksi yleislaiksi voidaan pitää oikeasuuntaisena, yleislain suhde erityislakeihin, eli voimassa olevaan sektorisääntelyyn, jää epäselväksi. Esityksessä ei esimerkiksi selkiytetä juuri miltään osin sitä, missä määrin finanssisektorin toimijoiden tulee noudattaa sektorikohtaista lainsäädäntöä ja missä määrin taas rinnakkaisesti ja täydentävästi ehdotettua yleislakia.

Direktiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaan direktiivin säännöksiä sovelletaan siltä osin, kun asiasta ei säädetä pakottavasti kyseessä olevissa alakohtaisissa unionin säädöksissä. Säännös viittaa direktiivin liitteen II osaan.

Valtiovarainministeriö katsoo, että direktiivin 3 artiklan sanamuotoa on tulkittava siten, että finanssimarkkinalainsäädäntö ja Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) mukainen ilmoittamismenettely on finanssisektorin toimijoiden näkökulmasta erityislainsäädäntöä, jota soveltamisalaan kuuluvat toimijat siten ensisijaisesti noudattavat.

Kuten hallituksen esitysluonnoksen 3.1 Lainsäädännön nykytilaa koskevan osuuden yhteydessä todetaan, olisi rahoituspalveluita koskevaa osuutta tältä osin täydennettävä. Esityksessä tulisi kyetä erittelemään muun muassa se, missä finanssisektorin kansallisissa ja EU-säädöksissä on jo olemassa olevia pakottavia säännöksiä sisäisistä ja ulkoisista ilmoituskanavista sekä mihin nämä säännökset tarkalleen ottaen perustuvat. Lisäksi kohdassa tulisi avata ne finanssisektorin toimijat, joita pakottava sääntely koskee.

### **3. Sisäiset ilmoituskanavat**

Valtiovarainministeriön tavoitteena on varmistaa, että ilmoittajien suojeludirektiivin täytäntöönpanon kannalta tehokas valtionhallinnon yhteinen ratkaisu sisäisen ilmoituskanavan toteuttamiseksi voidaan mahdollistaa. Samalla on tärkeää, että direktiivissä tarkoitettu ilmoituskanava on teknisesti käytettävissä säädetyssä määräajassa ja että ilmoituskanavan keskeiset reunaehdot on yhdessä suunniteltu ilmoituskanavaa hyödyntävien virastojen kanssa. Näin toimimalla varmistetaan laadukas ja kustannustehokas ratkaisu. Keskeisten reunaehtojen valmistelemiseksi valtiovarainministeriö asetti työryhmän, jonka loppuraportti on julkaistu 7.7.2021. Valtiokonttori vastaa teknisen ilmoituskanavan omistajana sen valmistelusta, hankinnasta ja operatiivisesta toiminnasta sekä ilmoituskanavan kehittämisestä. Valmistelu sisäisen ilmoituskanavan hankkimiseksi ja kilpailuttamiseksi on parhaillaan käynnissä.

#### 4. Sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus

##### *Valtio ja sen virastot ja laitokset*

Lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentin (sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus) mukaan säännöksessä määritellyt oikeushenkilöt, 1) – kohdan mukaisesti valtio ja sen laitokset, ovat velvollisia perustamaan sisäisen ilmoituskanavan rikkomista koskevan tiedon ilmoittamista ja sen perusteella toteutettavia jatkotoimia varten, jos niiden työ- tai virkasuhteessa olevien henkilöiden määrä on säännöllisesti vähintään 50.

Suomen valtionhallinnon virastorakenteet pohjautuvat Suomen perustuslain (731/1999, jäljempänä *perustuslaki*) 11 lukuun, ”Hallinnon järjestäminen ja itsehallinto”. Perustuslain 119 §:ssä säädetään, että valtion keskushallintoon voi kuulua valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. Valtiolla voi olla lisäksi alueellisesti ja paikallisesti toimivia viranomaisia. Valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettyä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä.

Valtionhallinnolla ei ole yhtenäistä, samat toimintaperiaatteet takaavaa yleistä virastomallia. Kyse on erillisillä hallintosäädöksillä perustetuista omanlaisistaan virastoista, jotka toimivat yleisemmän virastokäsitteen alla.

Valtion on vakiintuneesti katsottu muodostavan oikeudellisesti yhden oikeushenkilön. Valtion tehtävienhoito on organisoitu moniin toiminnallisesti eri asteisesti itsenäisiin virastoihin, laitoksiin ja muihin toimielimiin. Virastokäsite on moniulotteinen ja sillä voidaan tarkoittaa eri yhteyksissä erilaisia kokonaisuuksia, jotka on tarkoituksenmukaisuusperustein muodostettu tiettyä taloushallinnollista tai muuta hallinnollista tarkoitusta varten.

Valtion virastoista käytetään ainakin kolmea eri käsitettä 1) kirjanpitoyksikkö, 2) tulosohjattu virasto ja 3) työnantajavirasto. Kirjanpitoyksikön muodostamisesta määrää valtiovarainministeriö asianomaista ministeriötä kuultuaan. Tulosohjatut virastot muodostuvat vuosittain käytännössä ministeriön ja viraston tulosopimussuhteen perusteella, ja käsite ei ole samalla tavalla tarkkarajainen ja lakiperusteinen kuin kirjanpitoyksikkö. Valtion henkilöstöhallinnon työnantajatoiminnassa on puolestaan käytössä kirjanpitoyksiköitä ja tulosohjattuja virastoja tarkempi luokittelu, työnantajavirasto. Valtiokonttorin vuoden 2021 tietojen mukaan Suomen valtionhallinnon virastot ja laitokset on jaettu yhteensä 64 kirjanpitoyksikköön. Näihin kirjanpitoyksikköihin kuuluvia, tulosohjattuja virastoja on yhteensä 104 kappaletta ja näihin kuuluvia työnantajavirastoja 215 kappaletta.

Lakiehdotuksessa tarkoitettua valtioyhteisöä tarkentavan virastokäsitteen tulee mahdollistaa riittävän joustava, toiminnallisista lähtökohdista perusteltu ja kustannustehokas toteutustapa sisäisten ilmoituskanavien toteuttamiselle valtionhallinnossa. Yleisesti valtion toimintoja organisoitaessa on pyritty

tarkoituksenmukaiseen, perusteltuun ja kustannustehokkaaseen ratkaisuun sovellettavan lainsäädännön sallimissa rajoissa.

Sisäisten ilmoituskanavien järjestämisen osalta on tarkoituksenmukaista ja valtion kokonaisedun mukaista katsoa, että sisäinen ilmoituskanava voidaan tarjota toimivaltaisen viraston johdon niin päättäessä osana tarkoituksenmukaista ja perusteltua virastokokonaisuutta. Virastokäsitteellä voidaan siten tässä yhteydessä tarkoitaa kirjanpitoyksikköä, tulosohjattua virastoa tai työnantajavirastoa, kunhan toteutustapa on tarkoituksenmukainen ja perusteltu. Tämä tarkoittaisi siten esimerkiksi aluehallintovirastokokonaisuuden osalta sitä, että toimivaltaisen virastojohdon niin päättäessä sisäinen ilmoituskanava voidaan tarjota aluehallintovirastokokonaisuuden osalta yhdellä sisäisellä ilmoituskanavalla. Tämä mahdollistaa laadukkaamman ilmoitusten käsittelyn ja merkittäviä kustannussäästöjä yhteistä ilmoituskanavaratkaisua hankittaessa ja ylläpidettäessä sekä ilmoituksia käsiteltäessä.

Valtiovarainministeriö toteaa edellä esitetyn mukaisesti, että kansallisen lainsäädännön tulee mahdollistaa tarkoituksenmukainen ja kustannustehokas toteutustapa sisäisten ilmoituskanavien järjestämiseksi myös valtionhallinnossa. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan pykälän sanamuoto tämän tulkinnan mahdollistaa ja tätä näkökulmaa tulisi perusteluissa avata yllä esitetyn mukaisesti.

#### *Finanssisektori*

Lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentin 4 kohtaa ja sitä koskevia yksityiskohtaisia perusteluita olisi syytä täsmentää direktiivin 8 artiklan 4 kohtaa ja resitaalia 50 vastaavaksi. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan direktiivin sanamuotojen tarkoituksena on, että jo olemassa olevassa sektorikohtaisessa finanssimarkkinasääntelyssä (direktiivin liitteen I osan B kohdassa ja II osassa) veloitettut toimijat eivät voi soveltaa 50 hengen raja-arvoa koskevaa huojennusta sisäisen ilmoituskanavan perustamisessa. Sen sijaan sellaiset finanssisektorin toimijat, jotka eivät ole nykyisen sektorikohtaisen sääntelyn perusteella veloitettuja perustamaan sisäisiä kanavia, voisivat kuitenkin normaalisti hyödyntää huojennusta direktiivin mukaisesti.

Lisäksi valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että voimassa olevan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017, jäljempänä *rahanpesulaki*) 7 luvun 8 §:n mukaisesti poikkeuksellisissa tilanteissa rahanpesulain soveltamisalaan kuuluvan ilmoitusvelvollisen ei tarvitse järjestää vihje- tai ilmoitusjärjestelmää, jos se on perusteltua ilmoitusvelvollisen laatiman rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan riskiarvion perusteella. Poikkeuksen saaneen ilmoitusvelvollisen vihje- tai ilmoitusjärjestelmänä toimii sen valvontaviranomaisen tai asianajajayhdistyksen järjestelmä. Pykälässä edellytetään, että poikkeuksen hyödyntämiseksi ilmoitusvelvollisen on saatava tähän lupa valvontaviranomaiselta ja sen omassa

riskiarviossa on osoitettu, että valvojan ilmoituskanava on riittävä ilmoitusvelvollisen toiminta huomioiden. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 228/2016) on esimerkkitalanteena tämän poikkeusmenettelyn käyttämiselle kuvattu, että tietyllä toimialalla toimivien, alle viisi henkilöä työllistävien ilmoitusvelvollisten ei tarvitse perustaa pykälässä tarkoitettua riippumatonta kanavaa, jos myös riskiarvio puoltaa poikkeuksen myöntämistä.

Lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentin 3 kohta näyttäisi näin ollen olevan ristiriidassa voimassa olevan rahanpesulain kanssa. On mahdollista, että pienissä yrityksissä ilmoituskanavan perustaminen olisi raskas toimi, joka ei välttämättä kuitenkaan mahdollistaisi ilmoittamisen anonyymiyttä. Konsernimuodossa toimiville yhtiöille olisi puolestaan syytä mahdollistaa jatkossakin koko konsernia koskevan sisäisen kanavan järjestäminen.

## 5. Keskitetty ulkoinen ilmoituskanava

Lakiluonnoksen 15 §:n 1 momentin mukaan keskitettynä ulkoisena ilmoituskanavana ja toimivaltaisena viranomaisena toimii valtioneuvoston oikeuskansleri. Pykälän 2 momentin mukaan keskitetty ulkoinen ilmoituskanava ottaa vastaan keskitetysti kaikki viranomaisten ulkoisiin ilmoituskanaviin tarkoitetut ilmoitukset ja siirtää ilmoitukset ulkoisina ilmoituskanavina toimiville toimivaltaisille viranomaisille.

Valtiovarainministeriö toteaa, että esitysluonnoksen mukaisesti ilmoittajan näkökulmasta lain soveltamisalan laajuus huomioon ottaen keskitetty ulkoinen ilmoituskanava on perusteltu ratkaisu. Valtiovarainministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota perustuslain 108 §:ään, jonka mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen lainmukaisuutta. Tämän lisäksi oikeuskanslerin tehtäviin kuuluu myös lainsäädännön täytäntöönpanon valvonta.

Lakiehdotuksen mukaisena keskitettynä ilmoituskanavana toimiminen on lainsäädännön täytäntöönpanoon liittyvä tehtävä. Edellä mainitusta johtuen hallinnon ulkopuoliselle taholle voi jäädä epäselväksi oikeuskanslerin rooli ilmoitusten käsittelyssä ja suhteessa oikeuskanslerin suorittamaan kanteluperusteiseen valvontaan. Valtiovarainministeriö katsoo, että tämä näkökulma olisi syytä huomioida ja avata tarkoituksenmukaisella tavalla jatkovalmistelun yhteydessä.

### *Finanssivalvonnan ulkoinen ilmoituskanava*

Hallituksen esitysluonnoksen nykytilan kuvaukseen sisältyvää osuutta käytössä olevista ilmoituskanavista tulisi täydentää yleisellä kuvauksella Finanssivalvonnan ilmoituskanavasta. Finanssivalvonnalla on ollut Finanssivalvonnasta annetun lain 71 a §:ään perustuva ilmoituskanava käytössä maaliskuusta 2017 lähtien. Ilmoitusjärjestelmä on perustettu EU:n markkinoiden väärinkäyttöasetuksen



(jäljempänä MAR<sup>1</sup>) 32 artiklan 3 alakohdan nojalla. Sääntely on jäsenmaita pakottavaa oikeutta. Lisäksi järjestelmästä on annettu valtiovarainministeriön asetus<sup>2</sup>, jossa määritellään ilmoitusjärjestelmää koskevat vaatimukset ilmoituksen tekemisestä, vastaanottamisesta ja jatkotoimia koskevista tiedoista, viestintäkanavista sekä erilaisista menettelyistä järjestelmän käyttämiseksi. Asetus perustuu pitkälti MAR:n nojalla annettuun komission täytäntöönpanoasetukseen<sup>3</sup>.

Ulkoisen kanavan kautta voidaan ilmoittaa finanssimarkkinoita koskeviin säännöksiin liittyvistä väärinkäytösepäilyistä varsin laajasti. Finanssimarkkinoita koskevien säännösten ala on laaja ja se kattaa kaikki Finanssivalvonnan valvomat lait ja muut säädökset. Niin ikään väärinkäytösepäilyyn määritelmä on laaja ja se kattaa kaikki epäillyt säännösrikkomukset. Ilmoituksen voi tehdä finanssimarkkinoilla ammatikseen toimivan henkilön lisäksi kuka tahansa muu henkilö. Ilmoitus on mahdollista tehdä puhelimitse, sähköpostitse, kirjeitse ja viranomaisen kanssa järjestetyssä tapaamisessa. Epäilyistä voi ilmoittaa Finanssivalvonnalle myös nimettömästi.

#### *Direktiivin suhde olemassa oleviin ulkoisiin finanssisektorin ilmoituskanaviin*

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, onko toimivaltaisten viranomaisten nykyisiä ulkoisia kanavia ajateltu hyödyntää direktiivin kansallisessa täytäntöönpanossa. Jatkovalmistelussa esitystä tulisi pyrkiä täydentämään niin, että selvää olisi se, onko esityksen tarkoituksena muuttaa joiltain osin esimerkiksi Finanssivalvonnan olemassa olevaa kanavaa kattamaan myös direktiivin vaatimukset vai onko tarkoituksena kokonaan erillisen kanavan perustaminen myös sektoriviranomaisiin.

Mikäli esityksen tarkoituksena on keskitetyn kanavan myötä siirtää kaikki finanssisektoria koskevat direktiivissä tarkoitetut ulkoiset ilmoitukset oikeuskanslerille, ja jättää nykyinen Finanssivalvonnan ilmoituskanava sellaisenaan voimaan, voisi tämä johtaa kaksinkertaiseen ilmoitusjärjestelmään. Ainakin osan finanssialalla työskentelevistä olisi ilmeisesti toimitettava ilmoitus oikeuskanslerin koordinoiman kanavan kautta saadakseen direktiivissä tarkoitettua suojaa. Tämä voisi vaikeuttaa oikean ilmoituskanavan valintaa ja vähentäisi halukkuutta tehdä ilmoituksia. Toisaalta kahden päällekkäisen ilmoituskanavan perustaminen voisi johtaa valvonnan tehottomuuteen, kun viranomaisten tulisi suunnata huomionsa yhden ilmoituskanavan sijasta kahteen erilliseen ilmoituskanavaan.

---

<sup>1</sup> (EU) N:o 596/2014.

<sup>2</sup> Valtiovarainministeriön asetus finanssimarkkinoita koskevien säännösten rikkomuksiin liittyvien ilmoitusten vastaanottamisesta ja jatkotoimia koskevista menettelyistä Finanssivalvonnassa (1447/2016).

<sup>3</sup> (EU) 2015/2392.

Ehdotuksessa jää myös epäselväksi se, miten ehdotus suhteutuu sellaisiin toimivaltaisten viranomaisten olemassa oleviin ulkoisiin kanaviin, jotka ovat avoimia kaikille ilmoittajille, eivätkä siten ole rajattuja vain direktiivin soveltamisalan piiriin kuuluville henkilöille. Esityksessä tulisi ottaa kantaa myös tilanteisiin, joissa ilmoittaja valitsee epähuomiossa väärän ilmoituskanavan. Vaihtoehtoisesti, jos esityksen tarkoituksena on yhdistää jo olemassa olevat viranomaisten ulkoiset ilmoituskanavat osaksi oikeuskanslerin koordinoimaa ulkoista kanavaa, olisi esityksessä myös perusteltua ottaa kantaa siihen, millaisia muutoksia voimassa olevaan lainsäädäntöön tämän osalta mahdollisesti jouduttaisiin tekemään. Yhden kanavan järjestelmä poistaisi kanavan valintaan liittyvää epäselvyyttä, mutta johtaisi toisaalta vakiintuneen ja toimivan ilmoituskanavan poistumiseen ja loisi hallinnollisia kustannuksia.

## 6. Ulkoisina ilmoituskanavina toimivat toimivaltaiset viranomaiset

Direktiivin 11 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on nimettävä viranomaiset, joilla on toimivalta ottaa vastaan ilmoituksia, antaa ilmoituksista palautetta ja toteuttaa ilmoituksia koskevia jatkotoimia, sekä huolehdittava, että niillä on tarvittavat resurssit. Vaikuttaa siltä, että laista puuttuu direktiivin mukainen toimivaltaisten viranomaisten nimeämistä koskeva säännös.

### *Vero- ja tullilainsäädännön alaan kuuluvat toimivaltaiset viranomaiset*

Hallituksen esitysluonnoksen liitteenä on listaus pääasiassa lain 2 §:n soveltamisalasäännöksen 1 momentissa mainituista lainsäädäntöaloista ja niillä toimivaltaisista valvontaviranomaisista. Luetteloon ei ole listattu vero- ja tullilainsäädännön aloja eikä niiden osalta toimivaltaisia viranomaisia. Liiteasiakirjan otsikoinnista huolimatta sen merkitys lakiluonnoksen kannalta jää epäselväksi. Esitysluonnoksen perusteella ei ole selvää, mitkä viranomaiset olisivat laissa tarkoitettuja toimivaltaisia viranomaisia. Valtiovarainministeriö katsoo, että asia olisi syytä jatkovalmistelussa vielä selventää.

### *Rahoitusmarkkinasektorin viranomaiset (liite s. 153)*

Valtiovarainministeriö toteaa, että liitteen kohtien 2 ja 11 välistä suhdetta tulisi selkiyttää.

- 2) Rahoituspalvelut, -tuotteet ja -markkinat sekä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen ehkäiseminen. Toimivaltaiset viranomaiset: Finanssivalvonta, Kilpailu- ja kuluttajavirasto ja Patentti- ja rekisterihallitus.
- 11) Rahoituspalvelut, -tuotteet ja -markkinat sekä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estäminen. Toimivaltaiset viranomaiset: Finanssivalvonta, TEM?, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Poliisihallituksen arpajaishallinto, Patentti- ja rekisterihallitus ja Asianajajaliitto.

Hallituksen esitysluonnoksen liitteessä luetellut ilmoittajansuojelulain 16 §:n kansalliset valvontaviranomaiset (yllä kopio esityksestä) eivät ole loogisia esimerkiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen näkökulmasta.

Rahanpesulain 7 luvun mukaisia toimivaltaisia valvontaviranomaisia ovat: Finanssivalvonta, Patentti- ja rekisterihallitus, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Poliisihallituksen arpajaishallinto ja Suomen Asianajajaliitto. Ahvenanmaalla toimivaltaisia viranomaisia ovat kiinteistön- ja vuokrahuoneistonvälittäjien valvonnassa Ahvenanmaan maakunnan hallitus ja rahapelitoiminnassa Lotteriinspektionen.

Epäselväksi jää miksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen on lueteltu kahteen eri kohtaan (kohta 2) ja kohta 11)). Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan 2) kohdasta voisi poistaa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen ehkäisemisen kokonaan, ellei tälle löydy loogista selitystä. Joka tapauksessa kohtaa 11) olisi täydennettävä Ahvenanmaan toimivaltaisilla viranomaisilla. Jos 11) kohtaan on tarkoitus luetella myös lainsäädännöstä vastuussa olevat viranomaiset, rahanpesun estämisen osalta se olisi valtiovarainministeriö ja terrorismin rahoittamisen estämisen osalta sisäministeriö. 2) kohdan osalta se olisi valtiovarainministeriö.

Kokoavasti valtiovarainministeriö toteaa, että selkeintä olisi, jos liitteessä luetellut lainsäädäntöalat olisivat itsenäisinä kokonaisuuksina siten, että 2) kohta koskisi rahoituspalveluita, -tuotteita ja -markkinoita ja 11) kohta rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämistä.

## 7. Seuraamukset

Finanssisektorin lainsäädäntö sisältää velvoitteita jo nyt erälle toimijoille sisäisten ilmoituskanavien perustamisesta ja ylläpidosta. Velvoitteen noudattamattomuudesta tai laiminlyönnistä voidaan usein antaa hallinnollisia seuraamuksia (pääsääntöisesti rikemaksu ja/tai seuraamusmaksu). Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että sisäisen kanavan perustamattomuudesta tai muusta kanavaan liittyvästä laiminlyönnistä ei kuitenkaan direktiivissä edellytetä annettavaksi seuraamuksia.

Finanssisektorin toimijoiden osalta tilanne näyttäisi johtavan kahtiajakautuneeseen seuraamusjärjestelmään: yhtäältä osaan toimijoista sovellettaisiin voimassa olevan erityislainsäädännön nojalla myös seuraamuksia ja toisaalta direktiivin perusteella uuden ilmoituskanavan perustaville ei voitaisi antaa seuraamuksia, mikäli ne eivät noudata velvoitetta. Koska direktiivi on luonteeltaan minimiharmonisaatiota, se ei asettane suoranaisia esteitä kansallisten seuraamusten asettamiselle tilanteissa, joissa direktiiviin perustuvan sisäisen ilmoituskanavan perustaminen laiminlyötäisiin.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan säännösten tosiasiallinen noudattaminen ja niiden uskottava valvonta edellyttävät oikeasuhtaista ja riittävää seuraamusjärjestelmää. Ilman tällaista seuraamusjärjestelmää lain säännökset ja niiden suojatavoitteet menettävät helposti merkityksensä. Finanssisektorilla jo voimassa olevien sisäistä ilmoituskanavaa koskevien säännösten rikkomisesta on tyypillisesti säädetty kansalliseen harkintaan perustuva seuraamusmaksu, jonka enimmäismäärä on kymmenen prosenttia oikeushenkilön liikevaihdosta, kuitenkin enintään kymmenen miljoonaa euroa.

Lisäksi lainsäädäntöteknisesti lakiehdotuksen hyvitystä koskevan 30 §:n 1 momentin sanamuodossa voisi olla perusteltua ilmaista esimerkiksi yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 23 §:ää vastaavalla tavalla ne tahot, jotka voivat syyllistyä vastatoimien kiellon rikkomiseen.

## **8. Vaikutukset julkiseen talouteen**

Esityksessä todetaan, että direktiivin täytäntöönpanolla ei ole havaittu erityisiä vaikutuksia julkiseen talouteen tai kansantalouteen. Julkishallintoon ja viranomaistoimintaan voi kohdistua kustannuspainetta ja uusien resurssien tarvetta valvontaviranomaisten (ulkoinen ilmoituskanava) uusien tehtävien myötä. Tämän kustannuspaineen ei ole kuitenkaan arvioitu olevan merkittävää. Yrityksiin kohdistuvat taloudelliset vaikutukset eivät puolestaan todennäköisesti muodosta ylivoimaista estettä kasvulle tai normaalille päivittäistoiminnalle.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksesta puuttuu kuntataloutta koskeva vaikutusarvio.

## **9. Vaikutukset viranomaisten toimintaan ja resursseihin**

Lähtökohtaisesti lähes kaikkiin valtion viranomaisiin on perustettava sisäinen ilmoituskanava lakiehdotuksessa mainitun soveltamisalan piiriin kuuluville henkilöille, minkä lisäksi toimivaltaisten viranomaisten on perustettava sisäisestä ilmoituskanavasta erillinen ulkoinen ilmoituskanava.

Esitysluonnoksen mukaan keskitetyn ulkoisen ilmoituskanavan tehtäväkokonaisuuden hoitamiseksi tarvittaisiin noin viiden henkilötyövuoden lisäresurssi, josta aiheutuvat kustannukset olisivat yhteensä 500 000 euroa vuodessa. Lisäksi viranomaisten on varattava sisäisten ja ulkoisten ilmoitusten käsittelyyn riittävät resurssit. Esimerkiksi Traficomissa on arvioitu, että uudistuksen henkilöstövaikutukset olisivat virastossa n. 3 htv (450 000 €/v.).

Kustannustaakkaa vähentää sisäisen teknisen ilmoitusjärjestelmän hankkiminen valtionhallinnolle keskitetysti. Hankinnasta aiheutuvat kustannukset on arvioitu merkittävästi pienemmiksi keskitetysti toteutettaessa verrattuna tilanteeseen, jossa virastot hankkisivat ilmoituskanavan itse. Valtiokonttori vastaa ilmoituskanavan omistajana sen valmistelusta, hankinnasta ja operatiivisesta

toiminnasta sekä ilmoituskanavan kehittämistä. Tästä aiheutuvat kustannukset rahoitettaisiin valtion talousarviosta.

Valtiovarainministeriö toteaa, että hallituksen esitysluonnoksessa mainittuja kustannusarvioita on tältä osin tarkennettu. Valtionhallinnon virastojen käyttöön tarkoitetun teknisen sisäisen ja esityksen mukaisen keskitetyn ulkoisen ilmoituskanavan alustavaksi hankinta- ja käyttöönottokustannukseksi arvioidaan n. 200 000 euroa v. 2021 sekä ylläpidon ja kehittämisen vuotuisiksi kustannuksiksi n. 325 000 euroa vuodessa. Lopullinen hinta selviää hankinnasta järjestettävässä kilpailutuksessa. Esityksessä ei ole tarvetta mainita erikseen ilmoituskanavan hankinta-, käyttöönotto- ja ylläpitokustannuksia turvaverkkovirastojen osalta, sillä ne sisältyvät yllä mainittuihin kustannusarvioihin. Virastoille kustannuksia aiheutuu ilmoituskanavan käyttöönotosta ja ilmoitusten käsittelystä.

Valtiovarainministeriö toteaa, että lainsäädännön muutosten aiheuttamista mahdollisista lisäresursseista päätetään julkisen talouden suunnitelmia ja valtion talousarvioita koskevissa päätöksentekoprosesseissa. Hallituksen esitysluonnoksessa esitetyt luvut ovat vain arvioita, jotka eivät ole erityisen tarkkoja. Lisäksi esitysluonnoksessa mainittuja yksittäisiä virastoja koskevia henkilöstöresurssiarvioita voidaan tässä vaiheessa pitää verrattain liian suurina.

## 10. Muut huomiot

Lopuksi valtiovarainministeriö toteaa, että hallituksen esitysluonnoksen useista kohdista puuttuu vielä sisältöä, mikä tekee lakiehdotuksen arvioimisen kokonaisuutena haasteelliseksi. Valtiovarainministeriö on lähettänyt suoraan asian valmistelijalle eräitä teknisiä kommentteja esitysluonnoksesta.

Esityksen kansallisen voimaansaattamisen aikataulu on kunnianhimoinen. Valtiovarainministeriö katsoo, että esityksen jatkovalmisteluun tulisi käyttää riittävästi aikaa, ja eri toimijoille sekä viranomaisille tulisi varata kohtuullinen aika ehdotettujen muutosten toteuttamiseksi.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Hallitussihteeri

Kati Orkola