

31.8.2021

Oikeusministeriö

Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/2434/2018

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

Tämä lausunto on toimitettu sähköisesti Lausuntopalvelu.fi -sivuston kautta. Lausuntoaikaa oli annettu 27.8. asti. Akatemia on saanut pyytäessään sähköpostitse lisää aikaa lausunnon valmistelulle 31.8.2021 asti. Lausunnon on oikeusministeriön kirjaamoon lähettänyt lakimies Laura Kuitunen 31.08.2021.

Lausunnon valmistelu Suomen Akatemiassa:

Hyväksynyt ratkaisijana hallinnon ylijohtaja Ossi Malmberg, esittelijänä ja valmistelijana lakimies, tietosuojavastaava Laura Kuitunen, aiemman version kommentointi johtava lakimies Meri Vannas.

## Johdanto

Oikeusministeriön asettamassa työryhmässä on valmisteltu luonnos hallituksen esitykseksi laiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta ja siihen liittyviksi laeiksi. Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa esitysluonnoksesta.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1937 unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annettiin 23. päivänä lokakuuta 2019. Direktiivi tulee panna jäsenmaissa täytäntöön 17.12.2021 mennessä. Ehdotettu laki olisi ilmoittajien suojelusta yleislaki lain soveltamisalalla. Laki täydentäisi jo voimassa olevaa erityissääntelyä ilmoittajien suojelusta ja laki sovellettaisiin rinnakkain ja täydentävänä muun lainsäädännön kanssa.

## Lausunto

### 1 luku Yleiset säännökset

Suomen Akatemia kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta sekä siihen liittyviksi laeiksi. Akatemia pitää luonnoksen tavoitteita ja pyrkimyksiä hyvinä ja kannatettavina.



Yleisenä huomiona voidaan todeta, että kaavailtu voimaantuloaikataulu on varsin tiukka ja esitys perusteluiltaan keskeneräinen. Esitys vaatinee vielä jatkovalmistelua. Esityksen perustelut ohjaavat selkeyteen myös myöhemmin lain tulkinnessa ja soveltamisessa käytännössä. Tämä on ensiarvoisen tärkeää, kun esityksellä luodaan kokonaan uusia menettelyitä epäiltyjen väärinkäytösten käsittelyyn ja selvittämiseen.

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

Soveltamisalan hahmottaminen on lain rakenteen ja aiheeseen liittyvän erityissääntelyn vuoksi vaikeaa.

Esitysluonnokseen sisältyy kysymyksiä joihin Akatemian toimialan kannata ei ole löydettävissä vastauksia.

Esitysluonnoksessa käsitteitä valtiontuet ja valtionavustukset käytetään epämääräisesti. Esitysluonnoksessa käsitellään otsikon ”Valtion tuet ja avustukset” (s.23) alla EU:n valtiontukisääntelyä liittyen unionin kilpailuoikeuden näkökohtiin. Esitysluonnoksen erillisessä liitteessä mainitaan kuitenkin otsakkeen ”Avoimet kysymykset” alla mm. myös Valtionavustuslaki (688/2001). Kyseisessä esitysluonnoksesta erillisessä liitteessä on myös epäselvyyttä ja toistoa joiltain osin, mikä on omiaan lisäämään asiakirjojen tulkinvaraisuutta. Lisäksi kyseinen erillinen liite ei ole sama kuin on esitysluonnoksen kanssa samassa pdf-tiedostossa oleva taulukko (s. 155).

Esitysluonnoksessa s. 35 kansallista liikkumavaraa esitetään laajennettavaksi kansallisten tukien ja avustusten väärinkäytöksiin. Samoin esitysluonnoksen sivulla 89 esityksen perusteluissa avataan esitetyn lain soveltamisalan laajentamista (2 § 3 mom.) siten, että se tulisi koskemaan myös kaikkia kansallisia valtiontukisääntöjä. Kansalliset avustukset ja valtiontuet esitetään lyhyessä kappaleessa yhtenä ja samana kokonaisuutena, jota ne ongelmitta tässä kontekstissa eivät ole. Direktiivin tavoitteena on puuttua Euroopan unionin kilpailuoikeuden ja valtiontukien mahdollisiin väärinkäytöksiin, sekä estää kilpailuoikeuden rikkomukset. Tästä näkökulmasta valtiontuet kuuluvat selkeästi lain soveltamisalaan. Valtionavustuslain puitteissa avustuksia myönnetään monessa muussakin tarkoituksessa kuin tukena taloudelliseen toimintaan. Esityksessä valtiontuet ja valtionavustukset on käsitelty yhdessä tavalla, joka jättää epäselväksi, miltä osin direktiivin soveltamisalaa ollaan laajentamassa. Onko lain tarkoitus kattaa myös ei-taloudellisen toiminnan avustukset, vai vain ne valtionavustukset, jotka on myönnetty taloudelliseen toimintaan?

Suomen Akatemian myöntämä tutkimusrahoitus on luonteeltaan ei-taloudellista eikä sitä rahoitusehtojen mukaan saa käyttää taloudelliseen toimintaan. Suomen Akatemian myöntämän rahoituksen osalta on selvä, että sekä direktiivi että ehdotettu kansallinen lainsäädäntö soveltuisivat siltä osin kuin on kyse epäillyistä kilpailusääntöjen rikkomisesta



valtionavustuksen myöntämisessä. Ehdotetun kansallisen lainsäädännön perusteluiden osalta on kuitenkin hieman epäselvää, olisiko ehdotetun lain mukaan mahdollista ilmoittaa myös jostakin muusta epäilystä väärinkäytöksestä kuin kilpailusääntöjen rikkomisesta valtionavustuksen myöntämisessä. Pykälän perusteluita tulisi siten selkeyttää.

Suomen Akatemian toiminnan kannalta olisi ensiarvoisen tärkeää saada selvyys tältä osin ehdotetun sääntelyn soveltamisalasta.

Suomen Akatemia ehdottaa, että esitettävässä sääntelyssä pitäydytään direktiivin soveltamisalaan. Tämä selkeyttäisi lakiehdotusta merkittävästi.

6 § Henkilöllinen soveltamisala:

Ilmoittajan on vaikea varmistua, saako hän laissa säädettävää ilmoittajan suoja ja ilmoituksen vastaanottajaorganisaation on vaikea tunnistaa lain soveltamisalaan kuuluvia ilmoituksia, ellei lain soveltamisalaa selkeytetä merkittävästi.

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

-

## **2 luku Ilmoittajan suojelun yleiset edellytykset ja ilmoittaminen**

7 § ilmoittajan suojelun yleiset edellytykset määrittyvät direktiivin pohjalta. Suomen Akatemia kannattaa keskitetyn ulkoisen ilmoituskanavan luomista ja sen valvonnan keskittämistä ehdotuksen mukaisesti valtioneuvoston oikeuskanslerille.

Anonyymien ilmoitusten antaminen on esitetty säädettäväksi valinnanvaraiseksi. Tämä jättää avoimeksi monia organisaatioiden kannalta olennaisia kysymyksiä. Sisäisen ja ulkoisen ilmoituskanavien roolia ja menettelyä tulisi edelleen selkeyttää. Koska samaa järjestelmää tulisi käyttää suuressa osassa julkishallintoa, tulisi huolehtia myös riittävästä ohjauksesta ja tuesta lakia sovellettaessa. Muutoin vaarana saattaa olla lain soveltamiskäytännön pirstaloituminen, mikä itsessään vaarantaa lakiesityksen tavoitteiden toteutumisen ja ilmoittajien tasavertaisen kohtelun.

Tulee myös huomioida, että anonyymit ilmoitukset mahdollistavat myös haittatarkoituksessa tehdyt ilmoitukset. Suomen Akatemia toimii tutkimusrahoituksen alalla, jossa yhdistyvät yhtäältä vaatimukset tutkimushankkeen uskottavuudesta ja toisaalta kilpailu rajallisista resursseista. Väärät ilmiannot voivat vaarantaa perusteetta tutkimushankkeen tai yksittäisen tutkijan urakehityksen. Siten on myös tärkeää huolehtia ilmoituksen kohteen oikeusturvasta.



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

9 § Sisäisen ilmoituskanavan perustaminen ja vastuutahon nimeäminen: Puolueettomuuden ja riippumattomuuden vaatimusta tulisi avata perusteluissa tarkemmin esimerkiksi siltä osin, mitkä tahot ja organisaation henkilöstön kuuluvat saavat osallistua ilmoitusten käsittelyyn ja ratkaisuun.

13 § Vapaaehtoiset ilmoituskanavat: Organisaatioilla on tietysti edellytyksin mahdollisuus ottaa käyttöön vapaaehtoinen ilmoituskanava, jonka käyttöala on laajempi kuin nyt esityksessä esitetty. Jatkovalmisteluissa tulisi esitykseen selvittää, voiko sama ilmoituskanava palvella lainsoveltamisalaan ja sen ulkopuolelle jääviä ilmoituksia samassa prosessissa ja mikä on prosessissa osallisten tahojen oikeusturva.

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

Esitettyssä sääntelyssä olisi hyvä edelleen selkeyttää oikeuskanslerinviraston roolia ja tehtävää ulkoisen ilmoituskanavan koordinoinnissa. Nyt hahmotetussa mallissa oikeuskanslerinvirasto siirtäisi sille ulkoisen järjestelmän kautta tulevat ilmoitukset oikeille tahoille. Oikeuskanslerinviraston roolin ei kuitenkaan ilmeisesti kuuluisi selvittää ilmoittajan oikeutta laissa säädettyihin suojelutoimenpiteisiin. Valtionhallinnon virastoille tulisikin taata neuvontaa ja ohjausta tulkintatilanteissa näiltä osin. Mikäli virastolle siirretty ilmoitus ei kuuluisi ko. lainsoveltamisalaan, tulisi olla selkeä prosessi ja ohjeistus, jotta ilmoittajia kohdeltaisiin eri organisaatioissa yhtenevästi.

### **3 luku Sisäisiin ja ulkoihin ilmoituksiin sovellettavat säännökset**

-

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

Ilmoituksiin liittyvien henkilötietojen salassa pidettävyyttä ja näiden tietojen käsittelyä tulee jatkovalmistelussa selkeyttää. Tulisi myös arvioida suunnitellun sääntelyn suhdetta julkisuuslakiin. Ensinnäkin ehdotettu säännös koskien ilmoittajan ja muiden ilmoituksessa mainittujen henkilöiden henkilötietojen salassapitoa edellyttäneen julkisuuslain 24§:n muuttamista. Toiseksi kyseisissä prosesseissa tuotetut tiedot ja tallenteet kuuluvat lähtökohtaisesti julkisuusperiaatteen piiriin.

### **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?**

Esitetyllä toimintakokonaisuudella tulee olemaan vaikutuksia viranomaistoimintaan ja siinä vaadittuihin resursseihin. Oletettavaa on, että tuleva uudistus tulee toteuttaa omana työnä organisaatioissa. Uuden prosessin luominen ja uudet valvonta- ja vastuutehtävät tulevat henkilöstölle lisänä nykyisiin työnkuviin. Esityksellä ja sen toimeenpanolla tulee olemaan taloudellisia vaikutuksia virastojen toimintaan, mikä tulisi ottaa valmistelussa kattavasti huomioon.

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

Suomen Akatemian toiminnan kannalta olisi ensiarvoisen tärkeää saada selvyys tältä osin ehdotetun sääntelyn soveltamisalasta.

Lisäksi Suomen Akatemian kautta rahoitetaan myös tutkimuskonsortioita, joissa on osallisina kolmannen maan kansalaisia ja heidän taustaorganisaatioitaan. Kuinka esitetty sääntely soveltuu näihin tilanteisiin?

Esitetty uusi menettely ja sen tuottamat tiedot ja tallenteet tulevat kuormittamaan myös organisaatioiden tietosuojavastaavia ja tietosuojavaltuutetun toimistoa.

### **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?**

Esityksen mukaiset määräajat asettavat lisäpaineita viranomaistoiminnalle. Käytännössä prosessin ylläpito saattaa edellyttää lisäresursseja. Mikäli ilmoitusmäärät osoittautuvat suuriksi, olivat ne aiheellisia tai haittatarkoituksessa tehtyjä, tulee määräaikojen noudattaminen



## SUOMEN AKATEMIA

olemaan vaikeaa. Riippuen ilmoitusten laadusta ja laajuudesta on myös mahdollista, että ilmoitusten selvittely osoittautua hyvin työlääksi ja aikaa vieväksi. Tämä tulisi ottaa huomioon valmistelussa.

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

-

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

-

