

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**

Aluehallintovirastojen valtakunnallinen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualue (HAKE), joka toimii Etelä-Suomen aluehallintoviraston yhteydessä, on koordinoinut tämän aluehallintovirastojen ja HAKEn yhteisen lausunnon (jäljempänä lausujana HAKE).

Aluehallintovirastot katsovat, että esitysluonnos on lähetetty lausunnonlehteen huomattavan myöhäisessä vaiheessa suhteessa lain ehdotettuun voimaantuloaikaan ja huomioiden muun ohella vastausaikaan sisältyneen virkamiesten vuosilomakauden.

Koko esitysluonnoksen osalta on todettava, että käsitteitä ja termejä käytetään osin epätasaisesti ja epäyhtenäisesti, mikä asettaa haasteita niiden tarkoituksen ymmärtämiselle ja myös täytäntöönpanon etukäteisvalmistelulle. Ehdotettujen säännösten yksityiskohtaiset perustelut jäävät lain soveltamisen kannalta merkitykseltään muodollisiksi, jos niissä vain toistetaan itse lakipykälän ja mahdollisesti direktiivin sanamuodot.

Aluehallintovirastot (6 kpl) ovat itsenäisiä alueellisia lupa-, ohjaus- ja valvontavirastoja, joissa korostuvat kansalaisten oikeusturvaan liittyvät tehtävät. Tehtäviin liittyy julkisen vallan käyttämistä. Aluehallintovirastot hoitavat kahdeksan eri ministeriön hallinnon alaan kuuluvia tehtäviään kunkin ministeriön ohjauksessa.

Kokoavana havaintona aluehallintovirastojen näkökulmasta jää epäselväksi, mitä ulkoinen ilmoituskanava tarkoittaa ja mitä se edellyttää hallinnollisessa täytäntöönpanossa toimenpiteinä ja investointeina.

Aluehallintovirastot ovat monialaisia virastoja. Ehdotetun lainsäädännön suhde kuhunkin erityislainsäädäntöön on tärkeää tunnistaa ja määritellä jo lain säätämisvaiheessa, jotta lain soveltamisessa ei synny ongelmia.

Lain voimaantulon yhteydessä on tarpeen varata riittävä siirtymäaika, jotta hallinnolliset täytäntöönpanotoimet ehditään toteuttaa. Täytäntöönpanotoimien taloudelliset vaikutukset on syytä arvioida huolellisesti.

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

Lakiluonnos koskee nimensä perusteella sekä EU:n että kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelua.

HAKE katsoo, että rahanpesun valvontaan liittyen esitysluonnosta tulee täsmentää. Aluehallintovirastoista annetun valtioneuvoston asetuksen (906/2009) 9 §:n (701/2019) mukaan Etelä-Suomen aluehallintovirasto hoitaa oman toimialueensa lisäksi koko maan alueella aluehallintovirastoille säädetyt rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa (444/2017) tarkoitetut rekisteröinti- ja valvontatehtävät (jäljempänä rahanpesulaki).

Rahanpesun valvontarekisterin käyttötarkoituksena on rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen valvonta. Ilmoitusvelvollisen elinkeinonharjoittajan ja valvontaviranomaisen tulee ilmoittaa Keskusrikospoliisin rahanpesun selvittelykeskukselle epäilyttävää toimintaa koskevista havainnoistaan.

Rahanpesulain 1 luvun 2 §:n 1 momentin 18 kohdan mukaan rahanpesulakia sovelletaan kiinteistönvälitysliikkeistä ja vuokrahuoneiston välitysliikkeistä annetussa laissa (1075/2000) tarkoitettuihin kiinteistönvälitysliikkeisiin ja vuokrahuoneiston välitysliikkeisiin. Kiinteistönvälitystä ja vuokrahuoneistojen välitystä voidaan lähtökohtaisesti pitää riskialttiina toimialana rahanpesulle ja terrorismin rahoittamiselle. Liiketoimintaan, johon liittyvät arvoltaan suuret yksittäiset transaktiot, yritys- ja muut yhteisöasiakkaat tai asiakasvaratilit, liittyy merkittävä rahanpesuriski.

Aluehallintovirastot valvovat toisaalta omalla toimialueellaan kiinteistönvälitysliikkeistä ja vuokrahuoneiston välitysliikkeistä annetun lain (1075/2000) perusteella kiinteistönvälitysliikkeiden ja vuokrahuoneiston välitysliikkeiden toimintaa.

Esitysluonnoksen perustelujen (s. 83) mukaan rahanpesun ja terrorismin ehkäisemistä koskeva lainsäädäntö yksilöidään tarkemmin liitteessä. HAKE esittää jatkovalmistelussa harkittavaksi, olisiko kiinteistövälitysliikkeitä koskeva toimiala ja sääntely aiheellista mainita erikseen eikä vain välillisesti kansallisen rahanpesulain soveltamisen kautta, koska toimialaa koskeva valvonta ja sen sääntely on käytännössä hajautunutta.

Esitysluonnoksen 4 §:ssä todetaan tällä hetkellä yleisluontoisesti, että lain säännöksiä sovelletaan siltä osin kuin asiasta ei muualla toisin säädetä. HAKE katsoo, että luonnoksen 2 §:n 1 momentin 2 kohdan soveltamista tulee selventää: miltä osin sovellettaviksi tulevat ehdotetun lain ilmoittamista koskevat säännökset ja miltä osin rahanpesulain erityissäännökset, jotta vältetään päällekkäiset sääntelyt ja epäselvät tulkintatilanteet.

HAKE toteaa, että aluehallintovirastojen toimivaltaan kuuluu erityistalletusten vastaanottaminen ja niihin liittyvät säilyttämistehtävät (Laki rahan, arvo-osuuksien, arvopaperien tai asiakirjain tallettamisesta velan maksuna tai vapautumiseksi muusta suoritusvelvollisuudesta 281/1931). Lain 1 §:n mukaan, jos se, jolla on toiselta saatavana rahaa, arvopapereita tai asiakirjoja, kieltäytyy suoritusta vastaanottamasta taikka hänen poissaolonsa, sairautensa tai muu sellainen syy estää suorituksen, suoritusvelvollisella on oikeus tallettaa suoritettava aluehallintovirastoon ja siten vapautua suoritusvelvollisuudestaan.

Aluehallintovirastoilla on myös valtionavustusten myöntämiseen liittyviä tehtäviä.

Esitysluonnoksen perusteluja on tarpeen täsmentää sen suhteen, kuuluvatko edellä mainitut toimialat ja tehtävät ehdotetun lain soveltamisalaan.

Esitysluonnoksen 5 §:n 1 momentin 3 kohdassa sosiaalihuollon toimialaan liittyvää sääntelyä ei ole nimenomaisesti rajattu pois lain soveltamisalasta. Laissa on tarpeen selkeästi säätää, kuuluuko sosiaalihuollon lainsäädäntö, esimerkiksi sosiaalihuoltolaki ja yksityisistä sosiaalipalveluista annettu laki, sen soveltamisalaan. Terveystieteiden toimialaa koskeva poikkeus mainitaan erikseen ehdotetussa 5 §:ssä.

Esitysluonnoksessa on muun ohella huomioitu julkiset hankinnat. HAKEn näkemyksen mukaan soveltamisala tulisi olemaan tältä osin riittävä ja laaja. Eri toimialoilla lainsäädäntö, valvontarakenteet ja ilmoituskanavan mahdollinen tarve voivat tosin vaihdella merkittävästikin.

Kuten Keskuskaupakamari tuo esiin omassa eriävässä mielipiteessään, lakiehdotus ei ota kantaa siihen, voidaanko sisäisen ilmoituskanavan kautta ottaa vastaan myös ilmoituksia muista kuin lain 2 §:ssä tarkoitetuista teoista ja laiminlyönneistä ja jos voidaan, millä edellytyksillä. Epäselväksi jää,

mikä näiden muiden ilmoitusten suhde olisi yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain (759/2004) 4 §:n (347/2019) säännöksiin ja millä edellytyksillä tällaisiin ilmoituksiin mahdollisesti sisältyviä henkilötietoja voitaisiin käsitellä. Tähän problematiikkaan tulisi jatkovalmistelussa kiinnittää huomiota ja säätää tarvittaessa, että henkilötietoja voidaan nyt kyseessä olevissa tarkoituksissa kerätä ilman työntekijän nimenomaista suostumusta.

Säädettävästä laista tulisi käydä selkeästi ilmi, että ilmoittaja ei voi saada lain mukaista suojaa, jos ilmoituskanavaa tosiasiallisesti käytetään muuhun kuin lainsäädännön mukaiseen ilmoittamiseen.

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

Kts. edellinen vastaus.

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

Lakiluonnoksen 8 §:n 2 momentissa lienee kirjoitusvirhe: säännöksessä pitäisi viitata 6 §:n 2 momenttiin eikä 5 §:n 2 momenttiin. Myös 17 §:n 2 momentin 8 kohta kaivannee korjaamista, koska siinä viitataan 16 §:ään ja toisaalta keskitettyyn ulkoiseen ilmoituskanavaan, josta säädetään 15 §:ssä.

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

Etelä-Suomen aluehallintoviraston kirjanpitoyksikkö muodostuu kuudesta itsenäisestä aluehallintovirastosta. Aluehallintovirastot ovat ilmoittaneet keskitettyä sisäistä ilmoituskanavaa valmistelevalle Valtiokonttorille, että koko kirjanpitoyksikköä kohden on perusteltua muodostaa yksi aluehallintovirastojen yhteinen ilmoituskanava.

Se, mitä mahdollisten ilmoitusten käsittely prosessina edellyttää, on virastoilla tässä vaiheessa avoinna eikä virastoissa ole tähän mennessä valmisteltu toimintamallia ilmoitusten käsittelyyn. Ilmoitusten käsittelyyn tulee virastoissa kohdistaa resurssia.

Aluehallintovirastojen toimialakokonaisuus muodostuu hyvin erilaisten substanssien tehtävistä. Arvioitavaksi tulee, kuinka paljon henkilöresurssia on tarpeen sitoa sisäisen ilmoituskanavan tehtäviin. Ilmoitusten käsittelijöillä tulisi olla valmiudet selvittää kutakin substanssia koskevat ilmoitukset ja hoitaa niiden edellyttämät jatkotoimet.

Aluehallintovirastojen kehusehdotus vuosille 2023-2026 tulee toimittaa valtiovarainministeriöön 15.10.2021 mennessä ja siihen tulee sisällyttää mahdolliset tulevat lisäresurssitarpeet. HAKE katsoo, että aluehallintovirastojen osalta on kyseenalaista, pystytäänkö lakiehdotuksen mukainen sisäinen ilmoituskanava ja siihen liittyvä sisäinen prosessi ottamaan käyttöön sekä prosessiin tarvittava henkilöstöresurssi löytämään, nimeämään ja kouluttamaan 17.12.2021 mennessä. Yt-menettely ja tietosuoja-asetuksen mukainen vaikutustenarviointi vievät oman aikansa. Ilmoitusmenettelyn käyttöönottoon liittyvä ohjaus, ohjeistus, neuvonta ja tiedottaminen on myös organisoitava.

HAKella olevan käsityksen mukaan uusi ilmoituskanava ei aiheuta julkisten hankintojen toimialalla akuutteja uusia tarpeita. Valtion virastojen hankintatoimella on useita valvovia tahoja (mm. KKV, VTV, VK, Hansel, VM, media) ja hankintadata on pääosin avointa. Toisaalta mahdolliset ilmoittavat tahot eivät mahdollisesti tunne hankintojen laajempia taustoja esimerkiksi hankintastrategioita, säädöksiä, sopimuksia tai konsernikäytänteitä. Yksilötasolla tai yksittäistapauksissa hankinnat voivat näyttäytyä jopa epätarkoituksenmukaisina. Tästä saattaa hankintatoimeen liittyen seurata myös ilmoituksia, jotka eivät aiheuta toimenpiteitä.

Esitysluonnoksen 8 §:n 2 momentin perusteella sisäiseen ilmoituskanavaan voidaan antaa pääsy myös virkasuhteensa jo päättäneelle henkilölle ja myös muille henkilöille.

Edellä mainittu liittyy osaltaan säädettävän lain ja rahanpesulain keskinäiseen soveltamisalojen määrittelyyn. Kuten esitysluonnoksen perusteluissa todetaan, rahanpesulain perusteella valvontaviranomainen voi päättää ilmoitusvelvollisen riskiarvion perusteella, että valvontaviranomaisen ilmoituskanava on riittävä ilmoitusvelvollisen koko, toiminta ja sen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskit huomioiden. Tällöin ilmoitusvelvollisen vihje- tai ilmoitusjärjestelmänä toimii ilmoitusvelvollisen valvontaviranomaisen järjestelmä. Perustelujen mukaan Etelä-Suomen aluehallintovirasto ei ole tehnyt mainittuja päätöksiä. Aluehallintovirasto on kuitenkin v. 2021 ohjeistanut, että lähtökohtaisesti aluehallintoviraston järjestelmää voivat oman järjestelmän sijaan käyttää ne aluehallintoviraston valvomat ilmoitusvelvolliset (ml. kirjanpitäjät), joiden palveluksessa on korkeintaan viisi työntekijää tai joiden organisaatorakenne ei mahdollista riippumattoman kanavan järjestämistä lain tarkoittamalla tavalla. Ilmoitusvelvollisen on kuitenkin aina perusteltava aluehallintoviraston ilmoitusjärjestelmän käyttö myös riskiarviossaan.

HAKE katsoo, että tältä osin olisi tarpeen täsmentää, minkä lain mukaiseen ilmoituskanavaan pääsy voidaan ulkopuoliselle ilmoitusvelvolliselle sallia rahanpesulakia sovellettaessa.

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

Esitysluonnoksen 15 §:n 2 momentin mukaan ”Keskitetty ulkoinen ilmoituskanava ottaa vastaan keskitetysti kaikki viranomaisten ulkoisiin ilmoituskanaviin tarkoitetut ilmoitukset ja siirtää ilmoitukset ulkoisina ilmoituskanavina toimiville toimivaltaisille viranomaisille, jotka vastaavat 2 §:ssä tarkoitetun soveltamisalan lainsäädännön valvonnasta.”

Ehdotetun 16 §:n 1 momentin mukaan toimivaltaisilla viranomaisilla tulee olla ilmoitusten vastaanottamista ja käsittelyä varten riippumaton ja erillinen ulkoinen ilmoituskanava. Ilmoituskanavassa tulee 2 momentin mukaan voida varmistaa tietojen täydellisyys, eheys ja luottamuksellisuus ja estää muiden kuin toimivaltaisen viranomaisen valtuutettujen henkilöstön jäsenten pääsy tietoihin. Tiedot on myös pystyttävä tallentamaan pysyvästi jatkotutkimusten tekemistä varten.

Se, että ulkoisena keskitettynä ilmoituskanavana toimisi ehdotetun 15 §:n mukaisesti valtioneuvoston oikeuskansleri, on kannatettavaa.

HAKella ei ole tarkempaa tietoa, minkä tahon toimesta, miten ja missä aikataulussa ulkoinen ilmoituskanava toteutetaan tai on tarkoitus toteuttaa siten, että se olisi aluehallintovirastojen käytettävissä. Epätietoisuutta on myös sen suhteen, onko ulkoinen ilmoituskanava

aluehallintovirastoihin päin keskitetty vai virastokohtainen ja voidaanko kunkin aluehallintoviraston valvontatoimivaltaan kuuluvat ilmoitukset käsitellä keskitetysti.

Aikatauluhaasteiden, sisäisen prosessin organisoinnin, resursoinnin ja ohjeistamisen osalta on olemassa samat haasteet, joihin on viitattu jo edellisen, sisäistä ilmoituskanavaa koskevan kohdan vastauksessa.

HAKE katsoo, että erityinen problematiikka liittyy esimerkiksi viraston tehtävissä käytettävään vuokratyövoimaan, alihankkijoihin, sopimuskumppaneihin ym. tahoihin, joilla on kuitenkin läheiset sidokset organisaation toimintaan. Tätä on myös lakiluonnoksessa tuotu esiin. Lain tulkinnasta voi eri tahoilla muodostua erilaisia käsityksiä.

Esitysluonnoksen 16 §:n 6 momentin sanamuodon perusteella jää epäselväksi, kuuluvatko yleiset tiedotus- ja neuvontatehtävät ym. keskitetylle ulkoiselle ilmoituskanavalle (oikeuskansleri) vai olisiko tarkoitus, että ne kuuluvat toimivaltaisille viranomaisille.

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

Esitysluonnoksen 18 §:ssä säädetään ilmoituksen käsittelystä, jos rikkomus on vähäinen tai ilmoitukset ovat toistuvia. Toimivaltainen viranomainen voi lopettaa ilmoituksen käsittelyn tekemällä perustellun päätöksen ja ilmoittamalla siitä ilmoittajalle. Säännöksen yhteyteen olisi hyvä myös selventää, ovatko päätökset valituskelpoisia.

HAKElle on muun ohella jäänyt epäselväksi, miten ilmoitusten kirjaaminen ja rekisteröiminen toteutetaan. Tähän liittyy epäyhtenäistä ja ristiriitaista säännösluonnostelua, jota on selkeytettävä. Ehdotetun lain 21 §:n 1 momentin mukaan kaikki vastaanotetut ilmoitukset tulee kirjata tässä laissa säädettyjen salassapitovaatimusten mukaisesti. Ilmoituksia säilytetään ainoastaan niin pitkään kuin se on välttämätöntä ja oikeasuhtaista tässä laissa tai muissa unionin oikeudessa tai kansallisessa oikeudessa asetettujen vaatimusten noudattamiseksi. Ehdotetun lain 16 §:n 2 momentin 2 mukaan ulkoinen ilmoituskanava on riippumaton ja erillinen muun ohella sillä edellytyksellä, jos tiedot on mahdollista tallentaa pysyvästi jatkotutkimusten tekemistä varten. Ehdotetun lain 29 §:ssä ilmoituksen kohteena olevan henkilön henkilöllisyys tulee pitää salassa niin kauan kuin asian selvittäminen on päättynyt tai asia tulee julkiseksi poliisin esitutkinnan päätyttyä tai tuomioistuimen käsittelyssä. Ehdotetun lain 21 §:n 2 momentin mukaan, jos ilmoittamisessa käytetään nauhoittavaa puhelinlinjaa, oikeus kirjaamiseen ja rekisteröimiseen perustuisi kuitenkin ilmoittavan henkilön suostumukseen.

HAKE katsoo, että edellä mainittujen säännösten keskinäistä sisältöä tulee täsmentää erityisesti kirjaamisen ja tietojen säilytysaikojen suhteen. Epäselväksi jää, onko edellytyksenä, että ilmoitukset kirjataan ulkoiseen ilmoitusjärjestelmään ja että järjestelmä toimisi myös uutena asianhallinta ja -käsittelyjärjestelmänä. Kaikki kuusi aluehallintovirastoa muodostavat omat tiedonhallintayksikkönsä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) soveltamisalalla. Aluehallintovirastot ovat toisaalta yksi arkistonmuodostaja, joka muodostuu kuudesta osa-arkistosta. Kullakin aluehallintovirastolla on oma diaaritunnus ja diaarinumerosarja yhteisessä asianhallintajärjestelmässä. Kukin aluehallintovirasto on oma rekisterinpitäjänsä. HAKE katsoo, että uuden järjestelmän käyttöönottoa koskevan sääntelyn valmistelu tulee sovittaa yhteen myös jo olemassa olevan tiedonhallintaa koskevan sääntelyn kanssa.

Ehdotetun lain 21 §:ssä säädetään ilmoittajan kanssa käytyjen suullisten keskustelujen kirjallisesta todentamisesta erilaisten yhteydenottovälineiden käytön yhteydessä. Tällöin 2 momentin 2 kohdassa edellytetään laadittavaksi täydellinen ja tarkka kirjallinen selostus (nauhoittava järjestelmä). Saman pykälän 4 momentissa edellytetään laadittavaksi tarkka pöytäkirja (ei-nauhoittava järjestelmä). Seuraavassa 5 momentissa edellytyksenä on täydellinen ja tarkka pöytäkirja ja 6 momentissa tarkka pöytäkirja (henkilökohtainen tapaaminen). HAKELLE jää epäselväksi, miksi sanavalinnat kirjaamisen tarkkuudesta vaihtelevat eri yhteydenottotapojen yhteydessä ja miten ylipäätään laaditaan täydellinen kirjallinen selostus tai pöytäkirja.

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

Esitysluonnoksen 19 §:n ja 29 §:n mukaista salassapitovelvollisuuden muotoilua tulisi tarkastella kriittisesti, jotta se kattaisi kaikki mahdolliset ilmoitusprosessin eri vaiheet. Tarvittaessa tulee tehdä muutoksia myös viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momenttiin. Tähän liittyen herää kysymys, voiko ilmoituskanavan käytössä syntyä ilmoituksen sisällön perusteella viranomaisten toimivaltaan liittyviä tulkintatilanteita. Tai voiko syntyä tilanteita, joissa selvitystä ja toimenpiteitä joudutaan työstämään eri viranomaisten yhteistyönä ja tällöin mahdollisesti työläästi salassa pidettäviä aineistoja joudutaan siirtelemään toimivaltaisille viranomaisille tai niiden kesken?. Esimerkiksi rahanpesulain 7 luvun 1 momentin 4 kohdan mukaan aluehallintovirasto valvoo 1 luvun 2 §:n 1 momentin 13–26 kohdassa tarkoitettuja ilmoitusvelvollisia siltä osin kuin ne eivät ole tämän momentin 1 kohdan nojalla Finanssivalvonnan valvomia ilmoitusvelvollisia.



Esitysluonnoksen 19 §:n 3 momentin mukaan ilmoittajaa ilmoitusmenettelyssä avustavan henkilön on pidettävä salassa tässä yhteydessä saamansa ilmoitusta koskevat tiedot. Avustavan henkilön rooli suhteessa ulkoiseen ilmoituskanavaan kaipaa täsmennystä (vrt. 8 §:n 2 mom.).

Lakiluonnoksen 20 §:n (Henkilötietojen käsittely) muotoilu kaipaa myös täsmennystä: onko salassa pidettävät tiedot / henkilötiedot esimerkiksi peitettävä ennen kuin tietoja siirretään toimivaltaisen viranomaisen sisällä tai sen ulkopuolelle. Tässä yhteydessä herää kysymys, miten selvittelyä jatkava taho voi perehtyä asiaan, jos osa alkuperäisen ilmoituksen tiedoista ei ole käytettävissä.

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

HAKElle jää epäselväksi, mitä tietojen julkistamisoikeuteen liittyvä ilmoittajan suojele tarkoittaa käytännössä viranomaistoiminnan kannalta.

#### **5 luku Suojelutoimenpiteet**

HAKE katsoo, että esitysluonnoksen 27 §:ää ja sen perusteluja on tarpeen täsmentää suhteessa muuhun vahingonkorvauksia koskevaan lainsäädäntöön.

#### **Erityisesti: miten arvioisitte esitettyä suojele taso, onko se riittävä? Perustelkaa mielipiteenne.**

Ehdotetun erillisen hyvityksen tarpeellisuutta tulee jatkovalmistelussa vielä harkita ja sen suhdetta vahingonkorvaukseen täsmentää.

#### **6 luku Seuraamukset**

-

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

HAKEn saaman käsityksen mukaan vaikutusten arviointi on jäänyt muodolliseksi kiireisen valmisteluaikataulun takia.

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

Tämänhetkisen oletuksen mukaan ulkoisiksi valvontaviranomaisiksi säädettävien viranomaisten työmäärä voi jonkin verran kasvaa. Ilmoitusten käsittelyvalmiudet on toisaalta organisoitava, luotava ja pidettävä yllä, vaikka ilmoitusten määrä jäisi käytännössä vähäiseksi.

Ilmoitukset voivat lukumääräisesti painottua Etelä-Suomen aluehallintovirastoon.

Tuleva tilanne on aluehallintovirastojen osalta epäselvä osin myös esitysluonnoksen keskeneräisyydestä johtuen.

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

Esitysluonnoksen liitteenä on luettelo, jonka otsikkona on ”Ilmoittajansuojelulain 16 §:n kansalliset valvontaviranomaiset, ulkoiset ilmoituskanavat...”

HAKE toteaa, että luettelon perusteella jää epäselväksi, miksi kohdan 5) Ympäristönsuojelu viranomaisluettelossa on muiden ohella mainittu ”Aluehallintovirastot” ja erikseen ”Etelä-Suomen aluehallintovirasto.” Aluehallintovirastot toimivat ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön mukaisina lupa- ja hakemusviranomaisina, mutta toimialan varsinaiset jälkivalvonnalliset valvontatehtävät kuuluvat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille sekä kunnille.

Aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) 5 §:n 4 momentin mukaan aluehallintoviraston ympäristölupa-asioita hoitava vastuualue on lupa- ja muita hakemusasioita hoitaessaan riippumaton. Näiden vastuualueiden toiminta on järjestettävä siten, että riippumattomuus ja puolueettomuus edellä mainituissa tehtävissä on turvattu. Viraston ympäristölupa-asioita hoitavalle vastuualueelle ei saa antaa sellaisia muita tehtäviä, jotka voivat vaarantaa lupa- ja muiden hakemusioiden käsittelyn riippumattomuuden.

Luettelon kohdassa 3) Tuoteturvallisuus ja vaatimustenmukaisuus on mainittu valvovana viranomaisena muiden ohella työsuojeluviranomaiset kysymysmerkin kera. Työsuojelun vastuualueet toimivat työsuojeluviranomaisina ja vastuualueet on sijoitettu viiden aluehallintoviraston organisaatioon. Aluehallintovirastoista annetun lain 5 §:n 3 momentin mukaan aluehallintoviraston työsuojelun tehtäviä hoitava vastuualue on riippumaton valvontatehtävää hoitaessaan. Vastuualueen toiminta on järjestettävä siten, että riippumattomuus ja puolueettomuus työsuojelun valvontatehtävässä on turvattu. Vastuualueelle ei saa antaa sellaisia muita tehtäviä, jotka voivat vaarantaa työsuojelun valvontatehtävien asianmukaisen hoitamisen tai riippumattomuuden.

Epätietoisuutta herättää myös kohta 7) Elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuus, eläinten terveys ja hyvinvointi, jonka viranomaisluettelossa on muiden ohella mainittu ”Aluehallintovirasto” ja erikseen ”Etelä-Suomen aluehallintovirasto” ja ”Itä-Suomen aluehallintovirasto”. Kaikilla aluehallintovirastoilla on edellä mainittuun toimialaan liittyviä tehtäviä.

HAKE toteaa lisäksi, että Lapin aluehallintovirasto hoitaa toimialueensa lisäksi koko maan alueella aluehallintovirastoille säädetyt poroteurastamoihin ja niiden yhteydessä oleviin laitoksiin liittyvät elintarvikevalvontaan, eläintauteihin ja eläinsuojeluun liittyvät tehtävät. Lapin aluehallintovirasto hoitaa myös koko maan alueella Lapin vajaatuottoisten metsien kunnostamisesta annetun lain kumoamisesta annetussa laissa (1182/2011) tarkoitettuun tuen takaisinperintään liittyvät tehtävät. (VNA 906/2009, 13 § 1 mom. 2 ja 3 kohdat)

Luettelon kohdan 11) Rahoituspalvelut,-tuotteet ja -markkinat sekä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estäminen viranomaisluettelossa mainitaan muiden ohella ”Etelä-Suomen aluehallintovirasto”.

HAKE katsoo, että kunkin toimialan toimivaltaisten viranomaisten toimivaltaperusteen muodostava säännös tulee mainita liitteessä. HAKEn saaman käsityksen mukaan tällä perusteella määräytyy myös toimivalta toimia ulkoisena ilmoituskanavana ko. viranomaisen valvottavana olevan lainsäädännön suhteen. Tässä yhteydessä on huomioitava, että aluehallintovirastojen toimivalta on alueellisesti rajattu (VNA 906/2009, 1 §). Poikkeuksen muodostavat asetuksessa erikseen määrätyt tehtävät, joissa aluehallintoviraston toimialueena on koko maa (VNA 906/2009, 9 - 13a §:t).

### **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?**

Valtion viranomaisten keskitetyn sisäisen ilmoituskanavan hankintamenettely on vasta käynnissä. Aluehallintovirastoilla ei ole tietoa, minkälainen järjestelmä on hankinnassa ja onko sitä mahdollisesti tarkoitus käyttää esimerkiksi omana asianhallintajärjestelmänään. Ilmoituskanavan toteutusaikataululla on osaltaan merkitystä siihen, milloin virastot voivat alkaa tarkemmin hiomaan sisäisiä prosessejaan ja saada sisäisen prosessinsa käyttökuntoon.

Esityksestä ei ilmene selkeästi, mitä ulkoinen ilmoituskanava tarkoittaa käytännössä ja mitä toimenpiteitä ja järjestelmiä se hallinnollisesti edellyttää. Näin ollen esitykseen ei sisälly taloudellista arviota ulkoisen ilmoituskanavan täytäntöönpanosta. Valtion virastoille tulee aiheutumaan hallinnollista työtä myös muun muassa ilmoitusten käsittelystä ja siihen liittyvästä koulutuksesta. Aluehallintovirastot katsovat, että esitystä ja siihen liittyvää vaikutustenarviointia tulee täsmentää tältä osin.

Aluehallintovirastot korostavat, että monialaisen virastokentän näkökulmasta pitäisi jo säätämisvaiheessa erotella ja määritellä tarkasti ehdotetun lain suhde erityislainsäädäntöön.

Se, miten uudet viranomaistehtävät ilmoitusten käsittelemiseksi on tarkoitus kohdentaa aluehallintovirastoille tai yksittäiselle aluehallintovirastolle, jää esitysluonnoksen perusteella täysin avoimeksi eivätkä aluehallintovirastot voi ottaa tähän olennaiseen asiaan mitään kantaa.

Mahdollisten korvaavien väliaikaisten järjestelmin ja menettelytapojen luominen ennen 17.12.2021 ei ole aluehallintovirastokentässä käytännössä mahdollista.

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

-

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

HAKE yhtyy eriäviä mielipiteitä esittäneiden tahojen kantaan ja toteaa, että esitysluonnos on monilta osin olennaisesti keskeneräinen ja kaipaa perusteellista jatkovalmistelua. Lain soveltamisen aloittaminen ei todennäköisesti ole mahdollista esitetyssä aikataulussa 17.12.2021 alkaen. Kyseessä on merkittävä toiminnallinen järjestämisvelvoite, jonka täytäntöönpano ei aluehallintovirastoissa toteutune ilman, että lakiin kirjataan siirtymäaika täytäntöönpanolle.

Olennaisena puutteena lausuntomateriaalissa on, että sen perusteella ei tarkemmin selviä, miten ulkoinen ilmoituskanava laitetaan täytäntöön.

Aluehallintovirastojen tai tiettyjen aluehallintovirastojen rooli mahdollisina ulkoisen ilmoituskanavan toimivaltaisina viranomaisina jää täysin epäselväksi lausuntomateriaalin perusteella.

Käytössä olevien tietojen valossa aluehallintovirastot arvioivat, että avoimeksi jäävillä velvoitteilla on myös taloudellisia vaikutuksia.

Henrika Räsänen

Hallintojohtaja

Anne Bäckman

Yleishallintolakimies

Bäckman Anne

Etelä-Suomen aluehallintovirasto - Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualue