

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

-

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

Veroasioiden osalta on merkityksellinen säännös ainakin ehdotetun ilmoittajansuojelulain 2 §:n 4 momentti, jonka mukaan laissa säädettyä suojelua sovelletaan myös sellaisiin henkilöihin, jotka ilmoittavat

- 1) Euroopan unionin tai kansallisten kilpailusääntöjen vastaisia rikkomista, väärinkäytöksiä tai menettelyitä; tai
- 2) yhteisöverosääntöjen rikkomisia tai järjestelyjä veroetujen saamiseksi (viittaus SEUT:n 26 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja asioita).

Ehdotetun 2 §:n 1 momentin mukaan lakia sovellettaisiin 1 momentissa luetelluilla lainsäädännön aloilla paitsi liitteessä mainittujen Euroopan unionin asetusten myös kansallisten lakien rikkomistilanteissa. Ehdotetussa 2 §:n 4 momentissa ei ole vastaavaa säännöstä kansallisten lakien soveltamisesta ja viittaus ”SEUT:n 26 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin asioihin” merkinnee sitä, että lakia sovelletaan vain sellaisiin yhteisöjen (corporations: esimerkiksi osakeyhtiöt) verotusta koskevien säännösten rikkomisiin, jotka ovat Euroopan unionin oikeuteen luettavia verosääntöjä. Näin ollen lakia ei sovellettaisi kansallisiin tilanteisiin, jotka eivät kuulu Euroopan unionin oikeuden soveltamisalaan. Verohallinnon käsityksen mukaan esityksen jatkovalmistelussa tulisi selvittää miltä osin verotusasiat kuuluvat ilmoittajansuojelulain soveltamisalaan ja mitä viittaus Euroopan Unionin

toiminnasta tehdyn sopimuksen 26 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin asioihin täsmällisemmin tarkoittaa. Lain soveltamisalan määrittämiseksi ja sen tulevan soveltamisen helpottamiseksi ne Euroopan unionin oikeuden verosäädökset (ml. ne kansalliset lait, joilla Euroopan unionin oikeus, esimerkiksi direktiivit, on implementoitu) jotka kuuluvat soveltamisalaan, tulisi yksilöidä lain 2 §:n 1 momentissa tarkoitettua vastaavalla tavalla lain tulevassa liitteessä.

Erityisesti: Mikä laki mielestänne puuttuu soveltamisalasta?

-

2 luku Ilmoittajan suojelun yleiset edellytykset ja ilmoittaminen

-

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

Verohallinnossa on tarkoitus ottaa käyttöön hallituksen esitysluonnoksessa s. 67 tarkoitettu Valtiokonttorin hankkima valtionhallinnon sisäinen tekninen ilmoituskanava, eikä itse hankkia ilmoituskanavaa. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan Valtiokonttori vastaa ilmoituskanavan omistajana sen valmistelusta, hankinnasta ja operatiivisesta toiminnasta sekä ilmoituskanavan kehittämisestä. Valtiokonttori vastanee tällöin myös kanavan tietoturvan jatkuvasta ylläpidosta, auditointivelvollisuuden täyttämisestä jne.

Verohallinto ei ole toistaiseksi tunnistanut em. tavalla perustettavaan sisäiseen ilmoituskanavaan liittyviä ongelmia lukuun ottamatta käyttöönottoon todennäköisesti liittyviä aikataulullisia haasteita.

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

Ehdotetun 16 §:n 1 momentin mukaan toimivaltaisilla viranomaisilla tu-lee olla ilmoitusten vastaanottamista ja käsittelyä varten riippumaton ja erillinen ulkoi-nen ilmoituskanava. Hallituksen esitysluonnoksessa on liite, jossa on lueteltu ehdote-tun lain 2 §:n 1 momentissa mainitut lainsäädäntöalat ja mainittu valvontaviranomai-set, joilla ilmeisesti tarkoitetaan myös niitä toimivaltaisia viranomaisia, jotka ovat vel-volliset perustamaan ulkoiset ilmoituskanavat.

Verotusta ja Verohallintoa ei ole mainittu kyseisessä luettelossa. Tämän perusteella Verohallinto ei olisi sellainen toimivaltainen viranomainen, joka olisi velvollinen perus-tamaan ulkoisen ilmoituskanavan, ja Verohallinto onkin varautunut perustamaan vain sisäisen ilmoituskanavan.

Lakiesityksen jatkovalmistelussa olisi syytä täsmentää, miten on tarkoitus menetellä tilanteessa, jossa Verohallintoon nähden ulkopuolinen taho tekee ilmoituksen lain soveltamisalaan kuuluvan Euroopan unionin oikeuden säännösten rikkomisesta: onko ilmoitus tehtävä tällöin keskitettyyn ulkoiseen ilmoituskanavaan (oikeuskanslerille), joka sitten ilmeisesti ohjaa asian Verohallinnolle veroviranomaisena ja mihin toimenpiteisiin Verohallinto on ilmoittajansuojelulain mukaan velvollinen ryhtymään, jos se itse ei ole laissa tarkoitettu ulkoisen ilmoituskanavan perustamiseen velvollinen toimivaltainen viranomainen?

3 luku Sisäisiin ja ulkoihin ilmoituksiin sovellettavat säännökset

-

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

Ehdotettujen 12 ja 17 §:n mukaan ilmoittajalle tulee ilmoittaa mitä toimenpiteitä ilmoituksen perusteella toteutetaan. Hallituksen esitysluonnoksessa ei ole tältä osin otettu kantaa näiden säännösten ja velvoitteiden suhteeseen ja yhteensovittamiseen viran-omaisen laissa säädettyyn salassapitovelvoitteeseen. Esimerkiksi verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 1 ja 4 §:n mukaan yksittäistä tunnistetta-vissa olevaa verovelvollista tai tiedonantovelvollista koskevat verotusasiakirjat ja -tiedot ovat salassa pidettäviä. Tämän johdosta Verohallinto ei ole nykytilassa voinut antaa ilmiantajille tietoa siitä mihin toimenpiteisiin toista verovelvollista koskeva ilmi-anto on johtanut.

Verohallinto voi antaa salassa pidettävästä asiakirjasta tai sen sisältämistä tiedoista tietoja vain silloin, kun tästä oikeudesta säädetään nimenomaisesti, mikä koskee sekä sisäistä että ulkoista ilmoitusta. Ehdotettujen 12 ja 17 §:n mukainen menettely voitaisiin toteuttaa, jos laissa säädettäisiin, että tiedot ilmoituksen perusteella toteutettavista toimenpiteistä voitaisiin antaa ilmoittajalle muualla laissa säädettyjen salassapito-säännösten estämättä. Esimerkiksi verotustietojen salassapidolla suojattavan intressin suojaamiseksi tulisi myös säännellä ilmoittajan velvollisuudesta pitää nämä tiedot salassa. Samoin tulisi ottaa kantaa esimerkiksi siihen mikä on ehdotettujen säännös-ten suhde esimerkiksi esitutinnan salassapitoa koskevaan sääntelyyn.

Sisäisen ja ulkoisen ilmoituskanavan osalta tulee lisäksi ottaa kantaa salassapitosääntelyyn myös ilmoitusten ja niiden sisältämien tietojen toiselle viranomaiselle siirtämisen näkökulmasta. Verohallinnon oikeudesta luovuttaa oma-aloitteisesti tietoja säädetään tyhjentävästi verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 18 §:ssä. Sääntely tarkoittaa sitä, että Verohallinto arvioi tapauskohtaisesti täytyvätkö jonkin verotuksen yhteydessä tehdyn havainnon kohdalla vm. lain 18 §:ssä säädetty edellytykset ja edellytysten täytyessä tiedot voidaan antaa. Hallituksen esityksen jatkovalmistelussa tulisi arvioida pitäisikö verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 18 §:ää täydentää siten, että Verohallinto voi antaa ehdotetun lain mukaisen sisäisen tai ulkoisen ilmoituksen perusteella saamiaan salassa pidettäviä tietoja oma-aloitteisesti toimivaltaiselle viranomaiselle / sille toiselle viranomaiselle, jonka toimivallassa mahdollinen valvontatoimenpide on.

Ehdotetun 19 §:n 6 momentin mukaan asianosaisen oikeus tiedonsaantiin määräytyy viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (1999/621) 11 §:n mukaan. Hallituksen esitysluonnoksessa ei ole tarkemmin avattu ehdotetun ilmoittajansuojelulain salassapitosäännösten suhdetta asianosaisen tiedonsaantioikeuteen ja asianosaisen oikeutta saada tietoa ilmoittajan henkilöllisyydestä. Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on katsottu, että asianosaisella on oikeus saada tieto ilmiannon tehneestä henkilöstä nimenomaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaan ellei julkisuuslaissa säädetyistä erityisistä salassapitosäännöksistä tai muista erityissäännöksistä muuta johdu. Asianosaisella on viran-omaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 11 §:n mukaisesti oikeus saada tieto myös salassa pidettävistä asiakirjoista, jos tieto on tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Tästä oikeudesta voidaan kieltäytyä julkisuuslain 2 momentin tilanteissa. Ilmoittajan suojaamisen kannalta tulisi arvioida pitäisikö julkisuuslain 2 momentin tilanteita täydentää myös viittauksella lausunnolla olevaan lakiehdotukseen jotta kieltäymisperusteita ei olisi tarpeen arvioida tapauskohtaisesti. Ilman nimen-omaista kieltäytymisperustetta voi olla mahdollista, että asianosaisella on oikeus saada tieto ilmoittajasta tai sellaiset tiedot ilmoituksesta, joiden perusteella ilmoittaja yksilöityy ainakin välillisesti.

Ehdotuksessa ei ole myöskään arvioitu ilmoittajan suojelun ulottuvuutta silloin, kun ilmoittaja on virkavastuun piirissä. Perustuslain 118 §:n mukaisesti virkamies on vastuussa virkatoimiensa lainmukaisuudesta ja jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lain-vastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaisesti kuin lailla säädetään. Tämän oikeuden toteuttamiseksi viranomaisen on annettava asianosaiselle henkilölle tieto siitä kuka virkamies on tehnyt häntä koskevan ratkaisun viranomaisessa. Jatkotyössä tulisi arvioida minkälainen merkitys virkavastuuta koskevalla sääntelyllä on ilmoittajan suojaan toteuttamisessa tai tuleeko säännellä erikseen tämän tiedon salassapidosta ottaen huomioon myös asianosaisen tiedonsaantioikeus.

4 luku Tietojen julkistaminen

-

5 luku Suojelutoimenpiteet

Ehdotetussa 27 §:ssä säädetään, että korvausvelvollisuuden sovitteluun ja korvausvastuun jakautumiseen kahden tai useamman korvausvelvollisen kesken sovelletaan näissä tilanteissa, mitä vahingonkorvauslain (412/1974) 2 ja 6 luvussa säädetään.

Säädöskohtaisissa perusteluissa todetaan, minkälaiset vahingot tulisivat korvattavaksi (henki- ja esinevahingot, taloudellinen vahinko, kärsimys). Perusteluissa (s. 122) viitataan tässä kohdassa vahingonkorvauslakiin. Ehdotetun lain 27 §:ssä ei kuitenkaan mainita tältä osin

vahingonkorvauslakia. Jatkovalmistelussa harkittaneen tulisiko itse lakitekstissä viitata mainituilta osin vahingonkorvauslakiin.

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?

-

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.

-

Merisalo Matti
Verohallinto