

Oikeusministeriö

3.9.2021
VN/2434/2018

LAUSUNTO

Viite: Oikeusministeriön lausuntopyyntö 2.7.2021, VN/2434/2018, luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta sekä siihen liittyviksi laeiksi.

YRITYSTUKINEUVOTTELUKUNNAN LAUSUNTO

Oikeusministeriö on pyytänyt yritystukineuvottelukunnalta lausuntoa viitteessä mainitusta asiasta. Ehdotetulla lailla pantaisiin täytäntöön Euroopan unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelua koskeva direktiivi. 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.

Ehdotettu laki olisi ilmoittajien suojelusta yleislaki lain soveltamisalalla. Laissa säädettäisiin velvollisuudesta ottaa käyttöön sisäinen ilmoituskanava ja tähän liittyvistä menettelyistä ja vastuista, ulkoisista ilmoituskanavista sekä ilmoitusten johdosta edellytettävistä jatkotoimista. Lisäksi laissa säädettäisiin toimivaltaisista viranomaisista ja keskitetystä ulkoisesta ilmoituskanavasta, vastatoimien kiellosta, vahingonkorvauksesta ja seuraamuksista sekä salassapidosta ja muista ilmoittajan ja ilmoituksen kohteen suojaan liittyvistä näkökohdista.

Yritystukineuvottelukunta on käsitellyt asiaa 1.9.2021 ja päättänyt antaa asiassa lausunnon seuraavasti:

2 § 3 momentin mukaan ”Lisäksi tässä laissa säädettyä suojelua sovelletaan sellaisiin henkilöihin, jotka ilmoittavat väärinkäytöksistä tai rikkomisista, jotka liittyvät Euroopan unionin menojen toteuttamiseen tai unionin tulojen ja varojen keräämiseen taikka Euroopan unionin tai kansallisiin avustuksiin tai Euroopan unionin tai kansallisiin valtiontukisääntöihin.”

Ehdotettu soveltamisala on epätarkka. Se koskee nykymuodossaan sekä EU:n valtiontukisääntöihin perustuvia kansallisia avustuksia taloudelliseen toimintaan mutta myös ei-taloudelliseen toimintaan myönnettäviä täysin vain kansalliseen sääntelyyn tai valtion talousarvioon perustuvia avustuksia. Viime mainitut eivät perustu EU:n oikeuden alaan eikä niihin sovelleta EU valtiontukisääntöjä. Yritystukineuvottelukunta tuo esille, että direktiiviä ehdotetaan sovellettavaksi sellaisiin asioihin, joita direktiivi ei edellytä. Se lisää kansallisia ehtoja tiukemmiksi ja monimutkaistaa soveltamista asioissa, joista on jo kansallisia säädöksiä olemassa. Pykälää tulisi tarkentaa tältä osin.

Lakiehdotus rajaa lain soveltamisen vain avustuksiin, mutta EU valtiontukisäännöt täyttäviä tukia ovat myös mm. lainat, verotuet, takaukset ja korkotuet. Kansallisten avustusten lisäksi voi olla muitakin tukimuotoja. Jos lakia sovelletaan vain avustuksiin, osa EU valtiontukisääntelyn mukaisista tuista jää soveltamisalan ulkopuolelle. Tämän rajauksen perustelut tulisi esittää perusteluissa. Laissa

voisi käyttää ”avustuksen” sijaan sanaa ”tuki”, mikä kattaa erilaisia tukimuotoja ja mikä on määritelty mm. laissa taloudelliseen toimintaan myönnetyn tuen yleisistä edellytyksistä (429/2016). Ehdotuksessa pitäisi harkita pykälä –tasolla määriteltäväksi ”tuki” tarkoittamaan esimerkiksi 1) SEUT sopimuksen artiklan 107 mukaisia tukia ml De minimis -tuet ja SGEI –tuet; 2) artiklan 42 mukaisia maa- ja metsätalouden tukia. Ehdotuksesta ei käy myöskään selkeästi ilmi sovellettaisiinko sitä elinkeinonharjoittajille myönnettyihin veroetuksiin.

Nykymuotoinen ehdotus tarkoittaisi sitä, että laki ilmoittajansuojasta tulisi sovellettavaksi myös niihin **menettelyihin**, joita viranomaisen toteuttaa mm. EU-sääntöjen, valtionavustuslain tai lain taloudelliseen toimintaan myönnetyn tuen yleisistä edellytyksistä (429/2016) annettuun lakiin perustuen (”...Euroopan unionin menojen toteuttamiseen tai unionin tulojen ja varojen keräämiseen taikka Euroopan unionin tai kansallisiin avustuksiin **tai Euroopan unionin tai kansallisiin valtiontukisääntöihin**”). Mikäli direktiiviä sovelletaan myös siihen noudattaako viranomaisen säädöksiä, sääntely on päällekkäistä Valtiontalouden tarkastusviraston laillisuusvalvonnan kanssa.

Lain laajaa soveltamista kaikkiin kansallisiin tukiin ja niitä koskeviin sääntöihin tulee vielä harkita tarkoituksenmukaisuussyistä ja hallinnollisen rasituksen näkökulmasta.

2 §:n perusteluissa todetaan (s. 82), että *lain liitteeksi tulisi lista kansallisista säädöksistä mitkä perustuvat EU valtiontukisääntöihin.*

Tukikohtaisia säädöksiä ei tulisi kirjata lakiin, koska ne muuttuvat usein ja niitä on lukumääräisesti paljon. Tämä aiheuttaisi runsasta päivitystarvetta lakiin. Lisäksi kaikista tuista ei ole tehty säädöksiä vaan ne perustuvat valtion talousarvioon. Kansallisista tuista jäisivät joka tapauksessa ulkopuolelle kuntien myöntämät EU valtiontukisääntöjen mukaiset tuet, joiden tunnistaminen voi olla haasteellista. Maa- ja metsätalousministeriön edustaja työryhmässä jätti asiassa eriävän mielipiteen työryhmän mietintöön.

8 § 1 momentin mukaan *kukin tukiviranomainen on velvollinen perustamaan sisäisen ilmoituskanavan, jos mm. sen henkilöstömäärä on säännöllisesti vähintään 50. 15 §:n mukaan keskitettynä ulkoisena ilmoituskanavana toimii valtioneuvoston oikeuskansleri.*

EU valtiontukien osalta toimitaan lain mukaisesti tukiviranomaiskohtaisesti. Lain perusteluissa tulisi kuvata myös tilanne ja vastuut miten toimitaan, jos valtion virasto tai laitos on päättänyt siirtää tuen myöntämisen- ja maksamispäätökset valtion ulkopuolelle. Esimerkiksi Suomen Elokuvasäätiö myöntää tukia Opetus- ja kulttuuriministeriön puolesta. Lain perusteluissa voisi todeta, että tällaisissa tilanteissa voitaisiin käyttää keskitettyä ilmoituskanavaa, joka olisi oikeuskansleri ja että opetus- ja kulttuuriministeriön tehtävänä on varmistaa, että Suomen Elokuvasäätiö ilmoittaa keskitetystä kanavasta sivustollaan.

Lain toteuttamiseksi tehtävä ilmoittamiskanavien perustaminen aiheuttaa kertaluonteisia kustannuksia, minkä lisäksi ilmoitusten käsittely myöhemmin lisää hallinnollisia kustannuksia. Yritystukineuvottelukunta tuo esille, että jo nykyisin voidaan tehdä ilmoitus tarkastustoiminnolle havaitusta väärinkäytöksestä nimettömänä (ks. edellä).

Päällekkäinen lainsäädäntö:

Viranomaisen toimintaa koskee Julkisuuslaki, minkä 24 § 15 kohdan mukaan ”asiakirjat, jotka sisältävät tietoja viranomaisen tehtäväksi säädetystä tarkastuksesta tai muusta valvontatoimeen liittyvästä seikasta, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi valvonnan tai sen tarkoituksen toteutumisen

tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa asiaan osalliselle; ovat salattavia tietoja”. Esimerkki tiedosta, joka voi vaarantaa sisäisen tarkastuksen toteuttamisen, on tieto, jonka perusteella on mahdollista tunnistaa henkilöitä, joilta on saatu luottamuksellista tietoa tarkastuksen aikana. Tällaisen luottamuksellisen tietolähteen julkistaminen voi jatkossa merkittävästi vaikeuttaa vastaavanlaisen tiedon saamista. Lisäksi henkilöllisyyden paljastaminen saattaisi aiheuttaa hänelle vahinkoa. Käytännössä mikäli joku kantelee viranomaisen sisäiselle tarkastukselle, eikä halua nimeään julki, voidaan hänen henkilöllisyytensä salata. Mahdollisen oikeuskäsittelyn osalta meillä ei ole tietoa siitä pysyisikö nimi salassa. Lisäksi valtionavustuslaki (688/2001) sisältää omat seuraamusmenettelynsä.

Yritystukineuvottelukunta katsoo, että tältä osin pitäisi varmistaa, ettei lainsäädäntöön tule päällekkäisyyksiä sisäisen mutta myös ulkoisen ilmoitusmenettelyn osalta koskien ilmoittajan henkilöllisyyden salassapitoa.

Säännökset avustusten myöntämisestä, käytöstä ja valvonnasta:

Suomessa avustuksia taloudelliseen ja ei-taloudelliseen toimintaan koskee valtionavustuslaki (688/2001), mikä jo sisältää vaatimukset avustusten myöntämisestä ja maksamisesta sekä käytöstä ja sen valvonnasta. Lain 15 §:n mukaan valtionapuviranomaisen on huolehdittava valtionavustuksen asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta hankkimalla valtionavustuksen käyttö- ja seurantatietoja sekä muita tietoja samoin kuin tekemällä tarvittaessa tarkastuksia. Lain 16 §:n mukaan valtionapuviranomaisella on oikeus suorittaa valtionavustuksen maksamisessa ja käytön valvonnassa tarpeellisia valtionavustuksen saajan talouteen ja toimintaan kohdistuvia tarkastuksia. Lisäksi viranomaisten omat sisäiset tarkastustoiminnot ja Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkastaa viranomaisten myöntämien avustuksia aina ohjauksesta valvontaan asti. Yksittäiset tahot voivat tehdä myös valituksen Euroopan unionin valtioneuvoston perustuvista tuista EU-tuomioistuimeen.

Kaikissa EU-maissa ei ole yhtä tarkkaa raportointia ja valvontaa kuin Suomessa, josta syystä niihin maihin ilmoittajansuojadirektiivin arvioidaan soveltuvan paremmin kuin Suomeen. Joissakin EU-maissa ilmoittajansuojadirektiivi kehittää valvontaa siihen suuntaan missä Suomessa ollaan pidemmällä. Ilmoittajansuojamenettely korvaa puutteellisia valvontamenettelyitä ja tukien myöntämistä ja käyttöä koskevia säädöksiä joissakin EU-maissa. Jos direktiiviä sovelletaan Suomessa, Suomessa toteutetaan enemmän ja tiukempaa valvontaa kuin muissa EU-maissa.

Mikäli Suomi haluaa kehittää avustusten myöntämisen, käytön ja valvonnan sääntelyä ilmoittajansuojadirektiivin suuntaan, tulee vastaavasti ottaa harkittavaksi muiden valvontamenettelyiden keventäminen, jotta tukien hallinnollinen rasitus ei kasva. Verrattuna moneen muuhun EU-maahan Suomessa on havaittu vain vähän väärinkäytöksiä.

Säilytysajat:

Mm. Elinkeinoelämän keskusliitto ja Keskuskauppakamari ovat jättäneet lakia valmistelleen työryhmän mietintöön eriyvän mielipiteen koskien ilmoituksen säilyttämisaikoja. Niiden mukaan ilmoituksen säilyttämiselle tulisi säätää tarkemmin määritelty vanhentumisaika, koska muutoin säilytysaika on käytössä ikuinen. Tämän katsotaan aiheuttavan mm. kohtuutonta hallinnollista taakkaa.

Yritystukineuvottelukunta kannattaa ehdotusta. Säilyttämisaika tulisi määritellä ja siinä tulisi ottaa huomioon valtion asiakirjojen arkistointia koskevat säilytysajat sekä EU rahoitusta koskevat EU:n omat asiakirjojen säilytysajat, jotka perustuvat rahoitusta ja tukia koskevien jälkikäteistarkastusten tekemiseen. Säilyttämisaikojen tulisi olla yhdenmukaiset, jotta ne eivät aiheuttaisi hallinnollista rasitusta eroavaisuuksien ja poikkeusten myötä ja lisäksi arkistoinnin kustannuksia.

Yritystukineuvottelukunnan lausunto annetaan pyydetyksi vastaamalla lausuntopalvelu.fi :ssä julkaistuun lausuntopyyntöön oheisen linkin kautta: <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=920cce87-fc29-451a-825a-d79d0f26e08f>

Esittelijä:

Anne Rothovius

Yritystukineuvottelukunnan pääsihteeri

Neuvotteleva virkamies, Työ- ja elinkeinoministeriö

anne.rothovius@tem.fi

Puhelin 029 506 3532