

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

Energiavirasto kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta sekä siihen liittyviksi laeiksi. Yleisesti ottaen Energiavirasto yhtyy aiempiin lausunnonantajiin ja toteaa, että lakiehdotus hyötyisi merkittävästi perusteellisemmasta valmistelusta ja vaikutusten arvioinnista.

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

Energiavirasto katsoo, että lakiesityksen soveltamisalaa tulisi selkeyttää sen osalta, kuuluvatko soveltamisalaan myös liitteessä mainittujen kansallisten ja EU:n säädösten nojalla annetut säädökset. Ehdotetun lakitekstin perusteella soveltamisalaan kuuluisivat vain liitteessä mainitut säädökset, mutta direktiivin johdannon 19 kohdan perusteella myös direktiivin liitteessä mainittujen säädösten nojalla annetut säädökset kuuluvat ilmiannon piiriin.

Jos soveltamisalaan halutaan sisällyttää direktiivin vaatimalla tavalla myös liitteessä listattujen säädösten nojalla annetut säädökset, Energiavirasto katsoo, että tämän tulisi ilmetä lakitekstistä eikä vain hallituksen esityksestä.

Lakiesityksen liitteessä on osittain listattu suoraan direktiivejä ja osittain direktiivien nojalla annettuja kansallisia lakeja. Kohtaa tulisi selkeyttää siltä osin, kuuluvatko soveltamisalaan esimerkiksi päästökauppadirektiivin nojalla annetut EU-säädökset, ottaen huomioon, että liitteessä on mainittu vain kansallinen päästökauppalaki, jonka nojalla ei ole annettu mitään EU-säädöksiä. Energiavirasto ehdottaa, että epäselvyyden voisi ratkaista siten, että hallituksen esityksen 2 §:ssä

tarkennettaisiin, että soveltamisalaan kuuluvat myös EU-säädösten nojalla annetut säädökset, silloin kun listassa olevalla kansallisella lailla on toimeenpantu kyseinen EU-säädös.

Energiavirasto ehdottaa 2 §:n 1 momenttia muutettavaksi seuraavasti: ”Tässä laissa säädetään sellaisten henkilöiden suojelusta, jotka ilmoittavat rikoksista, rikkomuksista, väärinkäytöksistä tai muista teoista tai laiminlyönneistä, joita on pidettävä liitteessä mainittujen säädösten tai niiden nojalla annettujen Euroopan unionin tai kansallisten säädösten rikkomisena seuraavilla lainsäädännön aloilla:”

Lakiesityksen 2 § ja liite johtavat nykymuodossaan siihen, että lain soveltamisalaan eivät kuuluisi kaikki ilmoittajansuojeludirektiivin liitteen mukaiset säädökset. Sen lisäksi hallituksen esityksen soveltamisalan tämänhetkinen muotoilu johtaa joissakin tapauksissa siihen, että soveltamisala olisi kansallisesti direktiivin edellyttämää soveltamisalaa laajempi. Ilmoittajansuojeludirektiivin liitteessä mainittu EU-säädös on saatettu toimeenpanna usealla kansallisella säädöksellä, joihin sisältyy myös toimeenpantavaan direktiiviin liittymättömiä säännöksiä, kuten jäljempänä esimerkiksi sähkömarkkinalain osalta tarkennetaan. Lakiesityksen jatkovalmistelussa ehdotuksen liitteessä mainitut kansalliset lait olisi syytä merkitä kuuluvan ilmoittajansuojelulain soveltamisalaan vain niiltä osin, kun niillä on toimeenpantu ilmoittajansuojeludirektiivin liitteessä mainittu EU-säädös.

Erityisesti: Mikä laki mielestänne puuttuu soveltamisalasta?

Täsmennys soveltamisalaan sähkömarkkinalain ja maakaasumarkkinalain osalta:

Hallituksen esityksen mukaan ehdotetun lain 2 §:n 1 momentissa säädettäisiin lain soveltamisalasta määrittelemällä ilmoittajansuojeludirektiivin 2 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetyn soveltamisalan mukaisesti se lainsäädäntö ja niiden rikkomiset, joihin lakia sovellettaisiin. Esityksen mukaan soveltamisala kattaisi direktiivin liitteen mukaisten asetusten ja direktiivien sekä sellaisen kansallisen lain-säädännön rikkomiset, joilla liitteessä mainitut direktiivit on pantu kansallisesti täytäntöön.

Energiavirasto toteaa, että hallituksen esityksessä sähkömarkkinalain (588/2013) soveltamisalan peruste on virheellinen.

Sähkömarkkinalailla ei ole yhtymäkohtaa ympäristönsuojeluun, jonka alaan kuuluvaksi se on listattu. Sähkömarkkinalailla on pantu kansallisesti täytäntöön sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä annettu direktiivi (2009/72/EY, jäljempänä 'sähkömarkkinadirektiivi'). Sähkömarkkinadirektiivi ei kuulu ilmoittajan suojelusta annetun direktiivin soveltamisalaan ja sähkömarkkinalain säätäminen kansallisen lain soveltamisalaan kuuluvaksi olisi direktiivin soveltamisalan laajentamista merkittäväällä tavalla sähkömarkkinasääntelyyn ja sen ei voida katsoa olevan direktiivin mukainen ratkaisu.

Ilmoittajansuojeludirektiivin johdannon kohdasta 14 ilmenee, että sähkön ja kaasun katsotaan kuuluvan direktiivin soveltamisalaan verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuudesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin ((EU) 2016/1148 (19), jäljempänä 'NIS-direktiivi') kautta. Mainitun direktiivin ja lisäksi EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen toimeenpanon yhteydessä sähkömarkkinalakiin on lisätty velvoitteita, joiden noudattamista Energiavirasto valvoo. Vastaavat velvoitteet lisättiin myös maakaasumarkkinalakiin (587/2017).

Näin ollen Energiavirasto esittää, että hallituksen esitystä korjataan vastaamaan direktiivin soveltamisalaa, josta direktiiviä annettaessa on rajattu sähkö- ja maakaasumarkkinat nimenomaisesti pois.

Soveltamisala tulisi rajata sähkömarkkinalain osalta vain yleisen tietosuoja-asetuksen ja NIS-direktiivin toimeenpanon yhteydessä lisättyihin velvoitteisiin. Vastaavasti kuitenkin maakaasumarkkinalaki tulisi säätää soveltamisalan piiriin, mutta yhtenevästi vain kyseisiltä osin. Energiavirasto esittää, että soveltamisalaa tulisi tarkentaa seuraavalla tavalla:

"Sähkömarkkinalaki (588/2013) ja maakaasumarkkinalaki (587/2017) siltä osin kuin niissä on annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679 täsmentäviä säännöksiä sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston di-rectiivin (EU) 2016/1148 täytäntöönpanoon liittyviä säännöksiä."

Alkuperätakuulaki:

Energiavirasto toteaa lisäksi, että soveltamisalan mukainen sähkön alkuperän varmentamisesta ja ilmoittamisesta annettu laki (1129/2003) on esitetty kumottavaksi lausunnonantohetkellä eduskunnan käsiteltävänä olevalla hallituksen esityksellä energian alkuperätakuista annettavaksi laiksi (HE 87/2021).

2 luku Ilmoittajan suojelun yleiset edellytykset ja ilmoittaminen

-

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

-

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

Energiavirasto katsoo, että hallituksen esitys jättää epäselväksi ulkoisen ilmoittamiskanavan vastuut ja työnjaon keskitetyn ulkoisen ilmoittamiskanavan ja sektorikohtaisten valvontaviranomaisten välillä. Yksi merkittävä, epäselväksi jäävä vastuukysymys on se, mitä kautta ilmoitukset tulee voida jättää ja minkä viranomaistahon velvollisuutena on valmistautua vastaanottamaan ilmoitukset riippumattoman ja erillisen, ulkoisen ilmoituskanavan kautta. Hallituksen esityksessä toimivaltaisista viranomaisista puhutaan yhtenä kokonaisuutena – esityksessä tulisi eritellä tarkemmin keskitetyn pisteen ja sektorikohtaisten viranomaisten vastuut ja velvollisuudet erityisesti ulkoisen ilmoittamiskanavan suhteen.

Esityksessä ehdotetaan, että 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. Edelleen ehdotetaan, että toimivaltaiset viranomaiset ottavat vastaan keskitetyn ulkoisen ilmoituskanavan kautta tulevat ilmoitukset, antavat ilmoituksen johdosta palautetta ja ryhtyvät ilmoituksen johdosta tarvittaviin jatkotoimiin.

Lakiesityksessä kuitenkin veloitetaan, että toimivaltaisilla viranomaisilla, joka lakiesityksen mukaan tarkoittaa myös sektorikohtaisia viranomaisia, tulee olla ilmoitusten vastaanottamista ja käsittelyä varten riippumaton ja erillinen ulkoinen ilmoituskanava, jonka kautta tulee voida ilmoittaa kirjallisesti ja suullisesti. Suullisen ilmoittamisen tulee olla mahdollista puhelimitse tai muun ääniviestijärjestelmän kautta tai ilmoittajan pyynnöstä kohtuullisessa ajassa järjestettävässä henkilökohtaisessa tapaamisessa. Edelleen esityksessä veloitetaan toimivaltaiset viranomaiset huolehtimaan tarvittavista resursseista ilmoitusten vastaanottamiseen ja käsittelyyn.

Energiavirasto toteaa, että kyseisiä vastuuta tulisi merkittävästi tarkentaa lakiesityksen jatkovalmistelussa. Tämänhetkisen ehdotuksen mukaan työnjako ja viranomaisvastuut jäävät edellä kuvatuin tavoin epäselviksi ja ristiriitaisiksi.

Energiavirasto ehdottaa, että lakiesitystä tarkennetaan ja selkeytetään siten, että ulkoisen ilmoittamiskanavan ilmoitukset tulisi jättää aina keskitettyyn ulkoiseen ilmoittamiskanavaan eikä suoraan sektorikohtaisille valvontaviranomaisille eikä sektorikohtaisilla valvontaviranomaisilla näin ollen olisi myöskään velvollisuutta huolehtia riippumattomasta ja erillisestä ilmoittamiskanavasta. Energiavirasto katsoo, että jos ilmoitukset jätettäisiin suoraan sektorikohtaisille valvontaviranomaisille, se vesittäisi selkeän keskitetyn ulkoisen ilmoittamiskanavan tuomat hyödyt ja tekisi ilmoittamismenettelystä sekavan ja hajanaisen niin viranomaisille kuin ilmoittajillekin. Lisäksi se aiheuttaisi valtavasti päällekkäistä työtä ja kustannuksia valtionhallinnossa.

3 luku Sisäisiin ja ulkoisiin ilmoituksiin sovellettavat säännökset

Energiavirasto katsoo yleisesti ottaen, että kaikki sektorikohtaisten valvontaviranomaisten vastuulla oleva viestintä, kuten esimerkiksi lakiesityksen 17 §:n 2 momentin mukainen tiedottaminen, tulisi

koordinoida valtion tasolla yhtenäisesti, jotta varmistetaan täsmällinen ja tasapuolinen tiedottaminen direktiivin edellyttämällä tavalla.

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

Energiavirasto katsoo, että yhtenäisen tulkintakäytännön varmistamiseksi salassapitoa koskevien säädösten perusteluja tulisi avata perusteellisemmin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) tulkinnan kannalta esimerkiksi asianosaisjulkisuuden, sen rajoittamisen ja henkilötietojen salassapitoperusteen osalta. Sektorikohtaiset valvontaviranomaiset joutuvat ilmoituksia käsitellessään mitä todennäköisimmin pohtimaan muun muassa miten turvataan sekä asianosaisen eli ilmoituksen kohteen oikeus tulla kuulluksi että ilmoittajan henkilötietojen salassapito. Lakiesityksen perustelujen tulisi ilmaista lainsäätäjän tahtotila näiden perustavanlaatuisien intressien ristiriitatilanteessa, sillä henkilötieto voi olla mikä tahansa tieto, josta ilmoittajan henkilöllisyyden voi päätellä.

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?

Vastataan kohdassa 2.4.

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

Vastataan kohdassa 2.4.

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?

Esityksessä jää epäselväksi, kuinka ilmoitusten vastaanottaminen ja työnjako keskitetyn pisteen ja sektorikohtaisten valvontaviranomaisten välillä on tarkoitus järjestää. Esityksen perusteella ei voida arvioida mitä resursseja ulkoisen ilmoittamiskanavan valmistelu vaatii eikä niistä siten voida huolehtia siten kuin direktiivin 11 artiklassa edellytetään.

Energiavirasto toteaa, että direktiivin ja lain vaatimukset täyttävän, riippumattoman ja erillisen ilmoittamiskanavan hankinnasta aiheutuu kustannuksia toimivaltaisille viranomaisille. Se, että kaikki useat kymmenet sektorikohtaiset valvontaviranomaiset valmistautuvat jokainen tahollaan hankkimalla lain vaatimukset täyttävän ilmoittamiskanavan todennäköisesti eroaa kustannuksiltaan merkittävästi siitä vaihtoehdosta, että se tapahtuisi keskitetysti.

Energiavirasto katsoo, että lain valmistelussa tulisi arvioida ja vertailla kustannusvaikutukset ainakin seuraavista vaihtoehdoista: 1) Keskitetty ulkoinen ilmoituskanava ottaa vastaan ilmoitukset ja välittää ne sektorikohtaisille valvontaviranomaisille 2) Jokainen sektorikohtainen valvontaviranomainen ottaa vastaan ilmoituksia.

Energiavirasto toteaa, että virastotasolla ilmoitusten käsittelystä aiheutuvia vaikutuksia on esityksen perusteella hyvin vaikea arvioida. Energiavirasto toteaa kuitenkin, että jos ulkoisen ilmoittamiskanavan järjestäminen on sektorikohtaisten valvontaviranomaisten vastuulla, ja jos ilmoitusten vastaanottaminen ja/tai käsittely työllistää virastoa, lisäresurssit on turvattava, sillä nykyisillä resursseilla ei pystytä hoitamaan kyseistä kokonaisuutta direktiivin ja lainsäädännön edellyttämällä tavalla.

Energiavirasto ehdottaa, että lakiesitystä tarkennetaan ja selkeytetään siten, että ulkoisen ilmoittamiskanavan ilmoitukset tulisi jättää aina keskitettyyn ulkoiseen ilmoittamiskanavaan eikä suoraan sektorikohtaisille valvontaviranomaisille. Näin ollen sektorikohtaisilla valvontaviranomaisilla näin ollen olisi myöskään velvollisuutta huolehtia riippumattomasta ja erillisestä ilmoittamiskanavasta. Energiavirasto katsoo, että jos ilmoitukset jätettäisiin suoraan sektorikohtaisille valvontaviranomaisille, se vesittäisi selkeän keskitetyn ulkoisen ilmoittamiskanavan tuomat hyödyt ja tekisi ilmoittamismenettelystä sekavan ja hajanaisen niin viranomaisille kuin ilmoittajillekin, ja aiheuttaisi valtavasti päällekkäistä työtä ja kustannuksia valtionhallinnossa.

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

-

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

Päästökauppaa koskevista tiedoista:

Energiavirasto täsmentää päästökauppaa koskevia tietoja seuraavalla tavalla.

Hallituksen esityksen sivulla 21 tulisi viitata uuteen komission asetukseen unionin rekisterin toiminnasta (EU) 2019/1122.

Hallituksen esityksen sivulla 61 esitetyistä tiedoista Energiavirasto toteaa, että päästökaupan osalta tämänhetkiset luvut ovat 150 toiminnanharjoittajaa ja laitoslukumäärä 518.

Lisäksi Energiavirasto huomauttaa, että vilpillisestä tilisiirrosta ilmoittamisesta säädetään voimassa olevan rekisteriasetuksen (EU) 2019/1122 35 artiklan 6 kohdassa "Jos tilin edustaja tai tilinomistaja epäilee, että siirto, johon sovelletaan 3 kohdan toteutumista koskevia sääntöjä, käynnistettiin vilpillisessä mielessä, tilin edustaja tai tilinomistaja voi viimeistään kaksi tuntia ennen siirron toteutumista pyytää kansallista valvojaa tai tarvittaessa keskusvalvojaa keskeyttämään siirron tilin edustajan tai tilinomistajan puolesta. Tilinomistajan on ilmoitettava epäilyistä petoksesta toimivaltaiselle kansalliselle lainvalvontaviranomaiselle välittömästi pyynnön jälkeen. Kyseinen ilmoitus on toimitettava eteenpäin kansalliselle valvojalle tai tarvittaessa keskusvalvojalle seitsemän työpäivän kuluessa."

Edelleen Energiavirasto toteaa, että rekisteriasetuksen 67 artiklan 3 kohdassa säädetään rekisterin kansallisen valvojan eli Energiaviraston velvollisuudesta tehdä yhteistyötä rahanpesun selvittelykeskuksen kanssa. Energiavirastolle asetettu yhteistyövelvoite ei rajoitu pelkästään 35 artiklan mukaisiin vilpillisiin tilisiirtoihin, vaan myös muihinkin epäilyksiin vilpillisestä toiminnasta.

Lisäksi Energiavirasto toteaa, että rekisteriasetuksen 67 artiklan 5 kohdan mukaan rahanpesudirektiivin ilmiantajan suojelua koskevia säännöksiä on sovellettava myös kansalliseen valvojaan eli Energiaviraston virkamiehiin.

Tietojen säilytysaika:

Energiavirasto yhtyy aiempien lausunnonantajien näkemyksiin tietojen säilytys-ajan täsmäntämisestä määräaikaiseksi. Automaattisessa tietojenhallinnassa ilman täsmällistä määräaikaan todennäköisyys ja riski sille, että henkilötiedot jäävät arkistoon liian pitkäksi aikaa, on suuri. Energiavirasto toteaa lisäksi, että asiakirjojen pysyvästä säilytyksestä määrää Kansallisarkisto ja siinä punnitaan asiakirjojen historiallista ja tutkimuksellista arvoa.

Muutoksenhaku toimivaltaisen viranomaisen päätökseen:

Energiavirasto huomauttaa, että lakiehdotuksessa ei oteta kantaa toimivaltaisten viranomaisten päätösten valituskelpoisuuteen. Direktiivin johdanto-osan 103 kohdan mukaan viranomaisten päätökset, jotka vaikuttavat kielteisesti tässä direktiivissä taattuihin oikeuksiin, erityisesti päätökset, joilla toimivaltaiset viranomaiset päättävät lopettaa ilmoitettua rikkomista koskevan menettelyn sillä perusteella, että se on selkeästi vähäinen tai koska kyse on toistuvasta ilmoituksesta, tai päättävät, ettei tiettyä ilmoitusta ole käsiteltävä ensisijaisena, voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittaviksi perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaisesti.

Energiavirasto toteaa, että lakiehdotuksesta joko puuttuu muutoksenhakua koskeva säännös tai vaihtoehtoisesti, edelleen yhtenäisen tulkintalinjan varmistamiseksi, perusteluja tulee selventää täsmällisiksi siltä osin, onko tarkoituksella säädetty niin, että ilmoittajalla ei ole mahdollisuutta hakea muutosta direktiivin mukaisesti toimivaltaisen viranomaisen päätökseen. Jälkimmäisessä tapauksessa asiaa tulisi arvioida myös perustuslain kannalta. Sektorikohtaiset viranomaiset joutuvat kysymyksen todennäköisesti ratkaisemaan joka tapauksessa. Yhtenäisen ja tasapuolisen menettelyn vuoksi asiassa tulisi varmistaa yhtenevät muutoksenhakuohjeet.

Voimaantulo:

Energiavirasto toteaa, että lakiesitys hyötyisi perusteellisemmasta valmistelusta ja esitetyistä tarkemmasta vaikutustenarvioinnista, ja tämä olisi myös ilmoittajien oikeusturvan kannalta suotavaa. Energiavirasto katsoo, että lain voimaantuloon on vaikea valmistautua tämänhetkisen hallituksen esityksen pohjalta määräaikaan mennessä muun muassa ulkoisen ilmoittamiskanavan vastuiden ja työnjaon ollessa edellä kuvatuin tavoin epäselvä.

Nurmi Simo
Energiavirasto

Kankaanrinta Nora
Energiavirasto - Energiavirasto