

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta sekä siihen liittyviksi laeiksi (VN/2434/2018)

Lausunnonantajan lausunto: Liikenne- ja viestintäministeriö

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Liikenne- ja viestintäministeriö on osallistunut oikeusministeriön asettaman unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annetun direktiivin (EU) 2019/1937 kansallista täytäntöönpanoa käsittelevän työryhmän työhön. Työryhmän työ oli haasteellista erityisesti, koska direktiivi itsessään on monitulkintainen, eikä kaikista direktiivin säännöksistä ole voitu saada riittäviä vaikutusarvioiteja. Muutos Suomen oikeusjärjestykseen on huomattava ja suojan toteuttamisesta on vähän kokemuksia. Poikkeuksena ovat liikenteen toimiala, jossa ilmoittajaa on suojattu jo ilmailun ja merenkulun alalla turvallisuuskysymyksissä, sekä erilaiset vapaaehtoiset järjestelmät, joita on muun muassa kaupan alalla.

Koska työryhmän toimikauden aikana hallituksen esityksen sisältöä ei saatu täydellisesti viimeistelyä, eikä esityksen puhdas versio ollut riittävän ajoissa käytettävissä, antoi liikenne- ja viestintäministeriö lausuman työryhmän raporttiin. Ministeriö toistaa nyt kantansa siitä, että olisi tärkeää ja tarkoituksenmukaista, että käynnissä olevan lausuntokierroksen jälkeen oikeusministeriö kutsuisi uudelleen työryhmän koolle käsittelemään lausuntokierroksen tuloksia ja yhteenvetoa sekä viimeistelemään hallituksen esitystä. Selvitettäviä asioita on edelleen ja niihin olisi hyvä paneutua lausuntokierroksen jälkeen, kun kokonaisuus on paremmin hahmotettavissa.

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

Liikenne- ja viestintäministeriöllä on tähän asiakokonaisuuteen yksi ehdotus säädösmuutokseksi ja toinen ehdotus harkittavaksi:

1. Ministeriö katsoo, että lakiehdotuksen 2 §:ää tulisi tarkentaa, koska tarkoituksena ei ole laajentaa direktiivin katetta, vaan laittaa täytäntöön vähimmäisvaatimukset. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla on useita direktiivejä pantu täytäntöön yhdellä kansallisella lailla, joka sisältää muuta kuin unionioikeutta, esimerkiksi konsolidoitu laki liikenteen palveluista (320/2017). Ei ole tarkoituksenmukaista, että EU:n ilmoittajan suojeludirektiivin säännöt koskisivat puhtaasti kansallisesti säänneltyä asiakokonaisuuksia kuten taksiliikenne ja kaupunkiraideliikenne, joista ei ole unionilainsäädäntöä. Sen vuoksi liikenne- ja viestintäministeriö esittää, että 2 §:n 1 momentin sanamuotoa täsmennettäisiin siten, että viittaus kansallisiin lakeihin koskisi juuri direktiivien kansallista täytäntöönpanoa koskevia lakeja, ei muita lakeja, seuraavasti (lisäys on lihavoitu):

”Tässä laissa säädetään sellaisten henkilöiden suojelusta, jotka ilmoittavat rikoksista, rikkomuksista, väärinkäytöksistä tai muista teoista tai laiminlyönneistä, joita on pidettävä liitteessä mainittujen Euroopan unionin asetusten tai **direktiivien kansallista täytäntöönpanoa koskevien kansallisten lakien** rikkomisena seuraavilla lainsäädännön aloilla:”.

2. Liittyen lakiehdotuksen 2 §:n 2 momenttiin, jossa säädetään ilmoituksen edellytyksistä, kuten että ilmoitusta koskevasta teosta tai laiminlyönneistä voisi seurata vankeusrangaistus, sakko tai rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus. EU-direktiivin 5 artiklassa (Määritelmät) tämä kohta on ilmaistu seuraavasti:

Tässä direktiivissä tarkoitetaan

1) ’rikkomisella’ tekoja tai laiminlyönnejä, jotka

i) ovat laittomia ja liittyvät 2 artiklassa tarkoitettuun aineelliseen soveltamisalaaan kuuluviin unionin säädöksiin ja aloihin;

ii) ovat 2 artiklassa tarkoitettuun aineelliseen soveltamisalaan kuuluvien unionin säädösten ja alojen sääntöjen tavoitteen tai tarkoituksen vastaisia;

Osassa liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan säädöksistä, jotka on sisällytetty lakiehdotuksen liitteeseen, ei ole säädetty rangaistus/seuraamuksia teosta/toimista/laiminlyönneistä, vaan niissä on käytetty turvaamistoimenpiteitä (uhkasakko; luvan peruuttaminen), jotka kuitenkin monien mielestä mielletään rangaistuksiksi. Ministeriö ehdottaakin jatkovalmistelussa pohdittavaksi, tulisiko selkeyden vuoksi sisällyttää 2 §:n 2 momenttiin myös turvaamistoimet, jotta mahdolliset ilmoituksen tekijät eivät joutuisi pohtimaan sitä, aiheutuuko teosta/laiminlyönnistä seuraamus- vai turvaamistoimenpide. Tämä laajennus voisi selkeyttää lakiehdotuksen sovellettavuutta.

Erityisesti: Mikä laki mielestänne puuttuu soveltamisalasta?

Soveltamisalasta ei liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan puutu ministeriön toimialaan kuuluvia lakeja. Sen sijaan ministeriö huomauttaa siitä, että lakiehdotuksen liitteenä olevaa säädöslistausta tulisi korjata teknisesti. Lakien kirjoitustapa ja niiden numerointi tulisi yhtenäistää. Samassa ryhmässä (kuten esimerkiksi liikenneturvallisuus) tulisi mainita lait vain yhden kerran. Nyt listalla on esimerkiksi kaksi kertaa maininta raideliikennelaista sekä liikennejärjestelmää ja maanteitä koskevasta laista.

2 luku Ilmoittajan suojelun yleiset edellytykset ja ilmoittaminen

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

Ei ongelmia valtion osalta. Valtiokonttori koordinoi järjestelmän kilpailutuksen. Ministeriössä puolestamme huolehdimme riittävät kirjaukset henkilöistä ja vastuista ministeriön työjärjestykseen.

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

-

3 luku Sisäisiin ja ulkoihin ilmoituksiin sovellettavat säännökset

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

Ministeriö katsoo ulkoisten ilmoitusten osalta, että lakiehdotuksessa tulisi selkeyttää ja tarkentaa oikeuskanslerinviraston ja muiden toimivaltaisten viranomaisten välistä roolitusta ja vastuuta. Tällä hetkellä näiden viranomaisten välinen suhde on kirjattu epäselvästi. Lisäksi olisi syytä kirjata suoraan lakiin tarvittavat säännökset tietosuojasta ja vastuista (mikä taho oikeuskanslerinvirasto vai toimivaltainen viranomainen on rekisterinpitäjä/vastuussa rekisteristä). Muilta osin tietosuojasääntely on kirjattu lakiehdotukseen melko kattavasti. Asiasta tulisi myös ottaa laajempi kirjaus hallituksen esityksen nykytila-kohtaan – nyt asian käsittely puuttuu kokonaan kyseisestä kohdasta.

4 luku Tietojen julkistaminen

-

5 luku Suojelutoimenpiteet

Erityisesti: miten arvioisitte esitettyä suojelun tasoa, onko se riittävä? Perustelkaa mielipiteenne.

Liikenne- ja viestintäministeriö tukee lakiehdotuksessa esitettyjä suojelutoimenpiteitä.

6 luku Seuraamukset

Liikenne- ja viestintäministeriö tukee lakiehdotuksessa esitettyjä seuraamuksia, erityisesti hyvitystä koskevia säännöksiä. Hyvitys tulee kohdistaa vain vastatoimien kohteeksi joutuneelle luonnolliselle henkilölle. Siinä toteutetaan ns. heikomman osapuolen suojelua.

2. Esitysluonnoksen vaikutusten arviointi/yleiset kommentit

2.1 Millaisia vaikutuksia esitetyllä lailla ennakoitte olevan toimintanne?

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää uudistusta tärkeänä. Muutos Suomen oikeusjärjestykseen on huomattava ja vasta tulevaisuudessa nähdään, miten laajaksi ilmoitusmenettely muodostuu. Ministeriön osalta ei ole odotettavissa ilmoitustulvaa; toisaalta ministeriön hallinnonalalla on alustavasti arvioitu, että ilmoitusten määrä tulee kasvamaan sähköisen viestinnän alalla, mutta liikenteen alalla ei odoteta huomattavaa kasvua, lukuun ottamatta vaarallisten aineiden kuljetuksia ja tieinfradirektiivin soveltamista.

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?

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan osalta vaikutukset on arvioitu direktiivin täytäntöönpanon minimitaso vaatimusten perusteella. Jos direktiivin täytäntöönpano kattavuutta laajennetaan, olisi myös vaikutusarviointeja tarkistettava.

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

-

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

Liikenne- ja viestintäministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ministeriön hallinnonalan virastosta Liikenne- ja viestintävirastosta on hallituksen esityksen perusteluteksteissä käytetty usein ilmaisua Traficom. Kyseinen nimi ei ole viraston virallinen nimi ja sen vuoksi ministeriö toivoo, että perusteluteksteissä erityisesti sivuille 31-32 ja 61 tehtäisiin korjaus ja virastosta käytettäisiin sen virallista nimeä: Liikenne- ja viestintävirasto. Asiaa yritettiin korjata jo hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa, mutta tekniset ongelmat (Tiimerin toimimattomuus) estivät korjaukset.

Lisäksi ministeriö esittää, että perusteluiden kohtaan 3.2 (Käytössä olevia ilmoituskanavia) lisättäisiin Väyläviraston sisäinen ilmoituskanava seuraavasti, koska Tiimerin toimimattomuus valmisteluvaiheessa esti tekstin lisäämisen: "Väylävirastossa on ollut oma väärinkäytösepäilyjen ilmoituskanava käytössä 5.11.2020 lähtien. Ilmoituskanavaan pääsee myös vapaasti viraston ulkoisilta internet-sivuilta. Viraston käytössä oleva ilmoituskanava mahdollistaa anonyymien ilmoittamisen. Virastoon saapuneiden ilmoitusten perusteella tehtyjen selvitysten arvio on ollut, että ilmoituksissa ei ole ollut kyse väärinkäytöksistä virastossa."

Lopuksi ministeriö haluaa todeta, että hallituksen esityksen tulisi olla tässä tapauksessa käsikirjamainen ja selkeä, koska kyse on lähes täysin uudesta menettelystä oikeusjärjestelmässämme ja lakia tulevat lukemaan

ja soveltamaan muutkin kuin virkamiestaustan omaavat henkilöt. Taustatietoja ja selvennyksiä haetaan erityisesti annettavasta hallituksen esityksestä.

Juhapekka Ristola
Osastopäällikkö, ylijohdaja

Silja Ruokola
Lainsäädäntöjohtaja