

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**

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Ehdotetulla lailla pantaisiin täytäntöön Euroopan unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelua koskeva direktiivi. Direktiivin soveltamisalasta KKV:n tehtäväkenttään kuuluvat kuluttajansuoja sekä kilpailusääntöjen noudattamisen ja julkisten hankintojen valvonta. KKV suhtautuu esitykseen myönteisesti ja pitää ilmoittajan suojelua tärkeänä keinona edistää väärinkäytösten paljastumista ja valvonnan tehokkuutta.

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

KKV kannattaa luonnoksessa valittua linjausta, jossa ilmoittajan suojelu ulotetaan tarkoituksenmukaisilta osiltaan EU-sääntöjen ohella kansallisten sääntöjen rikkomisesta ilmoittamiseen. Tämä on erityisen tarpeellista kilpailusääntöjen osalta, sillä kilpailurikkomuksiin sovellettavat säännöt määräytyvät niin sanotun kauppakriteerin perusteella, minkä täyttymisestä ei ilmoituksen tekemisen hetkellä ole vielä varmuutta. Jos kansallisia säännöksiä ei sisällytettäisi soveltamisalaan, olisi direktiivissä tarkoitettun suojan saaminen epäselvää.

KKV:n arvion mukaan ei ole kuitenkaan selvää, vastaavatko direktiivin 5(1) artiklan mukainen määritelmä ja ehdotuksen 2 §:n mukainen aineellinen soveltamisala toisiaan, sillä direktiivin ja ehdotettavan lain sanamuodoissa on selkeitä eroavuuksia.

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

-

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

Esitysluonnos on edelleen monilta osin keskeneräinen ja monitulkintainen, mikä nostetaan esiin myös luonnoksen liitteenä olevissa lausumissa ja eriävissä mielipiteissä. Myös KKV:n arvion mukaan esitykseen sisältyy vielä puutteita ja ristiriitaisuuksia, joihin jatkovalmistelussa on syytä paneutua. Epäselväksi jää esimerkiksi oikeuskanslerille keskitetyn ulkoisen ilmoituskanavan suhde toimivaltaisten viranomaisten omiin ulkoisiin ilmoituskanaviin. Ehdotuksen perusteella ei selviä, tulisiko toimivaltaisilla viranomaisilla olla keskitetyn ilmoituskanavan rinnalla myös omat ulkoiset ilmoituskanavansa, joihin rikkomuksista olisi mahdollista ilmoittaa suoraan. Saatekirjeen mukaan ulkoisen ilmoituskanavan osalta valmistelussa päädyttiin siihen, että keskitetty ulkoinen ilmoituskanava ottaisi vastaan kaikki ulkoisiin ilmoituskanaviin menevät ilmoitukset ja siirtäisi ilmoitukset oikealle toimivaltaiselle viranomaiselle: ”näin ilmoittajan ei tarvitsisi miettiä sitä, meneekö ilmoitus oikealle viranomaiselle”. Myös ehdotetun lain 15 §:n sanamuodon mukaan ”[k]aikki ulkoinen ilmoittaminen tapahtuisi valtioneuvoston oikeuskanslerille, ja sieltä ilmoitus siirrettäisiin selvitettäväksi ja mahdollisia jatkotoimia varten aina kulloinkin kyseenä olevan hallinnonalan ulkoisena ilmoituskanavana toimivalle toimivaltaiselle valvontaviranomaiselle”. Toisaalta esimerkiksi ehdotuksen 16 ja 17 §:ien perusteella vaikuttaa siltä, että jokaisella toimivaltaisella viranomaisella tulisi olla myös oma ulkoinen ilmoituskanavansa. Ehdotetun lain 16 §:n mukaan ”[t]oimivaltaisilla viranomaisilla tulee olla ilmoitusten vastaanottamista ja käsittelyä varten riippumaton ja erillinen ulkoinen ilmoituskanava”. KKV:n arvion mukaan viranomaisten työnjakoa, toimivaltaa ja velvollisuuksia on syytä selvittää nykyisestä, kuten myös eri ilmoituskanavien roolia ilmoittajan suojelua koskevassa järjestelmässä.

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

Organisaatioiden sisäisten ilmoituskanavien osalta KKV kannattaa keskitettyä ilmoituskanavaa valtioonhallintoon. Esitysluonnos ei ole tältäkin osin ymmärrettävä ja täsmällinen: epäselväksi jää, pitäisikö kunkin valtioonhallinnon viranomaisen perustaa oma sisäinen ilmoituskanava vai toimittaisiko Valtiokonttori valmiin järjestelmän kullekin viranomaiselle.

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

KKV:n internet-sivuilla on nykyisin vihjetoiminnot, joiden kautta yhteydenottajat voivat ilmoittaa KKV:lle kilpailu- tai hankinta-asioissa havaitsemistaan epäkohdista taikka kuluttaja-asiamiehelle kuluttajan oikeusasemaa koskevista asioista. Ilmoituksia voi tehdä myös nimettömästi. KKV:lla ja kuluttaja-asiamiehellä on laaja harkintavalta asioiden priorisoinnissa eli tarkempaan käsittelyyn otettavien asioiden valinnassa. Ilmoittajan suojelua koskeva esitysluonnos jättää avoimeksi sen, mikä on viranomaisten nykyisten vihjetoimintojen suhde ilmoittajansuojelulain mukaisiin ilmoituksiin. KKV:lle ja kuluttaja-asiamiehelle vihjeitä lähettävistä henkilöistä osalla on vihjeen sisältöön ilmoittajansuojelulain tarkoittama työhön liittyvä yhteys. Suurella osalla vihjeen antajista tämä työhön liittyvä kytkentä kuitenkin puuttuu, jolloin ehdotetun lain mukaiset ilmoittajan suojelua koskevat säännökset eivät tulisi sovellettavaksi. Epäselvyyttä aiheuttavia kysymyksiä liittyy esimerkiksi seuraaviin ehdotettuihin lainkohtiin:

1. Ehdotetun lain 7 §:n 4 momentin mukaan nimettömiä ilmoituksia ei oteta vastaan ulkoisessa ilmoituskanavassa eikä niiden perusteella tehdä jatkotoimia. KKV ja kuluttaja-asiamies ottavat tällä hetkellä vastaan nimettömiä vihjeitä ja näiden pohjalta myös toteutetaan jatkotoimia. Nimettömät ilmoitukset ovat tiedonsaannin ja valvonnan tehokkuuden kannalta elintärkeitä, mikä tulee huomioida ilmoittajan suojelua koskevan lainsäädännön jatkovalmistelussa.

2. Ehdotetun lain 17 §:n mukaan palaute ilmoittajalle toteutetuista asianmukaisista jatkotoimista on annettava pääsääntöisesti kolmen kuukauden kuluessa ja perustelluissa tapauksissa kuuden kuukauden kuluessa. KKV:n ja kuluttaja-asiamiehen toimivaltaan kuuluvien asioiden tutkinta kestää tyypillisesti pitkään, jopa useita vuosia, joten kolmen tai edes kuuden kuukauden kohdalla ei ole välttämättä mahdollisuutta raportoida ilmoittajalle toteutetuista toimista. Jatkovalmistelussa olisi syytä selvittää ja täsmentää, mitä ilmoittajalle annettavalla palautteella käytännössä tarkoitetaan ja mitä tietoa palautteen tulisi sisältää.

Kilpailunrajoitusasiat ovat usein myös tutkinnan alkuvaiheessa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain perusteella salassa pidettäviä (JulkL:n 24 §:n 1 momentin 15 kohdan mukainen tutkimusrauha). KKV ei tällöin tutkintatoimiaan vaarantamatta voi raportoida ilmoittajalle tekemistään toimenpiteistä tai tutkintaa koskevista suunnitelmistaan. Tältä ja muiltakin osin valmistelussa on syytä kiinnittää huomiota julkisuuslain ja ilmoittajan suojelua koskevan lainsäädännön väliseen suhteeseen.

3. Ehdotetun lain 18 §:n mukaan, jos ilmoitettu rikkomus on selkeästi vähäinen eikä edellytä jatkotoimia, toimivaltainen viranomainen voi lopettaa ilmoituksen käsittelyn. Toimivaltaisen viranomaisen tulee tehdä asiassa päätös perusteluineen ja ilmoittaa siitä ilmoittajalle. Luonnoksesta ei selviä, onko ilmoituksella ja sen pohjalta tehtävällä päätöksellä liityntää hallintolain mukaiseen asianosaisuuteen, asian vireille tuloon ja velvollisuuteen laatia ja perustella hallintopäätös. Myöskään mahdolliseen valitusoikeuteen ei oteta kantaa. KKV:lle ja kuluttaja-asiamiehelle tällä hetkellä vihjetoiminnon kautta saapuvat vihjeet eivät johda asian vireille tuloon virastossa, eikä tähän olisi vihjeiden runsaan määrän vuoksi mahdollisuuttakaan. KKV pitää toivottavana, että esitystä täsmennetään myös tältä osin.

Kuluttajansuoja-asioihin liittyen huomiota on myös kiinnitettävä eduskunnan oikeusasiamiehen antamaan päätökseen, jonka mukaan valvontailmoituksen tekijää ei voida pitää kuluttaja-asiamiehen valvonta-asiasa asianosaisena, ainakaan silloin kun kysymys on nimenomaisesti valvontailmoituksena kuluttaja-asiamiehen tietoon saatetusta asiasta. Näin on myös siinä tapauksessa, että ilmoitus johtaa asian vireille ottamiseen (EOA3616/4/15, 23.8.2016). Ehdotetun lainsäädäntökokonaisuuden ei tule aiheuttaa muutosta oikeusasiamiehen linjauksessa todettuun.

KKV:n näkemyksen mukaan keskitetysti toteutettu ulkoinen ilmoituskanava vaikuttaisi tarkoituksenmukaiselta ja tehokkaalta ratkaisulta ilmoittajien suojeluun. Tämä vähentäisi myös

edellä todettuja tulkintaepäselvyyksiä, joita liittyy viranomaisten nykyisten ilmoituskanavien ja ilmoittajansuojelulla perustettavan järjestelmän välisiin suhteisiin.

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

-

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

-

### **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?**

-

**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.**

Taurula Maarit  
Kilpailu- ja kuluttajavirasto