

Asia: VN/24815/2024

**Lausuntopyyntö: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ihmisoikeuksia ja ympäristöä koskevasta yritysten huolellisuusveloitteesta ja siihen liittyviksi laeiksi**

Lausunnonantajan lausunto

Lausuntonne soveltamisalaa ja määritelmiä koskevista ehdotuksista (lain 1 luku)

-

Lausuntonne huolellisuusveloitteen sisältöä koskevista ehdotuksista (lain 2 luku)

-

Lausuntonne yritykselle tehtäviä valituksia ja ilmoituksia koskevista ehdotuksista (lain 3 luku)

-

Lausuntonne valvontaa ja seuraamuksia koskevista ehdotuksista (lain 4 luku)

-

Lausuntonne vahingonkorvausta koskevista ehdotuksista (lain 5 luku)

-

Lausuntonne muista ehdotuksista (erinäiset säännökset, liitelait)

-

Lausuntonne ehdotuksen vaikutusten arvioinnista (erityisesti millaisia vaikutuksia näette ehdotuksella olevan ja onko ehdotuksella muita kuin luonnoksessa tunnistettuja vaikutuksia, mitä)

-

Lausuntonne ehdotuksen säätämisyjärjestystä koskevista perusteluista

-

Muut huomionne ehdotuksesta

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esitysluonnoksesta.

Korkein hallinto-oikeus esittää lausuntonaan seuraavan.

Ilmoituksen tehneen henkilöllisyyden salassapito (51 §:n 3 momentti)

Ehdotetussa 51 §:ssä säädettäisiin valvontaviranomaiselle tehtävistä ilmoituksista. Pykälän 3 momentin mukaan luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön henkilöllisyys olisi ilmoituksen tehneen pyynnöstä pidettävä salassa, jos henkilöllisyyden paljastamisesta voidaan olosuhteiden perusteella arvioida aiheutuvan kyseiselle henkilölle haittaa. Säännös perustuu yritysvastuudirektiivin 26 artiklan 2 kohtaan, jonka mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että jos perusteltuja huolia esittävät henkilöt sitä pyytävät, valvontaviranomainen toteuttaa tarvittavat toimenpiteet suojatakseen asianmukaisesti kyseisen henkilön henkilöllisyyden ja sellaiset henkilötiedot, joiden ilmaiseminen olisi tälle haitallista.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu säännös koskisi sanamuotonsa mukaan vain ilmoituksen tehneen henkilöllisyyttä, kun taas direktiivin 26 artiklan 2 kohta koskee sanamuotonsa mukaan myös (muita) sellaisia henkilötietoja, joiden ilmaiseminen olisi ilmoittajalle haitallista. Ehdotettu 51 §:n 3 momentti vaikuttaa siten soveltamisalaltaan direktiivin vastaavaa säännöstä suppeammalta.

Viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (julkisuuslaki). Lain 1 §:n 1 momentin mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei mainitussa tai muussa laissa erikseen toisin säädetä. Lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 30/1998 vp s. 47) mukaan sen säännöksiä on sovellettava täydentävästi erityissäännösten rinnalla aina silloin, kun erityislaeissa ei ole yleislaista poikkeavaa nimenomaista erityissäännöstä.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat muun ohella asiakirjat, jotka sisältävät tietoja viranomaisen tehtäväksi säädetyistä 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. Saman lain 11 §:n 1 momentin mukaan asianosaisella on kuitenkin oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitteleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Saman pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan asianosaisella ei ole edellä 1 momentissa tarkoitettua oikeutta asiakirjaan, josta tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua taikka erittäin tärkeätä yksityistä etua. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdan mukainen salassapitoperuste edellyttää muun ohella sitä, että tiedon antaminen asiakirjasta, joka sisältää tietoja viranomaisen tehtäväksi säädetyistä tarkastuksesta tai muusta valvontatoimeen liittyvästä seikasta, olisi ilman

painavaa syytä omiaan aiheuttamaan vahinkoa asiaan osalliselle. Lain 11 §:n 2 momentin 1 kohdan yksityiskohtaisten perustelujen (HE 30/1998 vp s. 67) mukaan erittäin tärkeä yksityinen etu voi vaarautua myös tilanteissa, joissa viranomaiselle on annettu sellaisia tietoja, joiden ilmaiseminen vaarantaisi tietojen antajan turvallisuutta.

Esitysluonnoksen mukaan nyt 51 §:n 3 momentin tarkoittamassa tilanteessa tulisi kuitenkin sovellettavaksi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdan mukainen salassapitoperuste, jos tiedon antaminen vaarantaisi valvonnan tai sen tarkoituksen toteutumisen tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa asiaan osalliselle. Jos julkisuuslain säännökset eivät poikkeuksellisesti olisi riittäviä ilmoituksen tekijää koskevien edellä mainittujen tietojen suojaamiseksi, tiedot tulee suojata mainitussa momentissa ehdotettavalla tavalla eli ilmoituksen tekijän henkilöllisyys olisi pyynnöstä pidettävä salassa, jos tietojen antamisen voidaan olosuhteiden perusteella arvioida aiheuttavan haittaa kyseiselle henkilölle.

Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan esityksen tarkoituksena siten on, että ilmoituksen tehneen henkilöllisyyttä suojattaisiin ensisijaisesti julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohtaa ja 11 §:ää soveltamalla. Vain mikäli kyseiset säännökset eivät poikkeuksellisesti olisi riittäviä ilmoituksen tekijää koskevien edellä mainittujen tietojen suojaamiseksi, tiedot suojattaisiin ehdotetun 51 §:n 3 momentin nojalla.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että direktiivin 26 artiklan 2 kohta sisältää jäsenvaltioita koskevan velvollisuuden suojata ilmoituksen tehneen henkilöllisyyttä ja muita henkilötietoja säännöksessä mainituilla edellytyksillä, jotka poikkeavat julkisuuslain edellä mainituissa säännöksistä. Tähän nähden olisi perusteltua harkita, tulisiko kyseisten tietojen salassapitoa arvioida kaikissa tilanteissa yksinomaan ehdotetun 51 §:n 3 momentin perusteella.

## Muutoksenhaku (70 §)

Ehdotuksen 70 §:ssä säädetään muutoksenhausta.

Ehdotetun 70 §:n 1 momentin mukaan muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019, HOL).

Ehdotuksen 70 §:ssä tai muuallakaan ehdotuksessa ei säädettäisi siitä, mitkä päätökset ovat valituskelpoisia tai siitä, kenellä on valitusoikeus. Lakiehdotuksen perusteluihin sisältyy asiasta vain yksittäisiä lausumia. Esimerkiksi hallintayhtiöiden vapauttamista soveltamisalasta koskevan ehdotetun 10 §:n 4 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että "[j]os valvontaviranomainen hylkää nimeämisen, perimmäisen emoyrityksen olisi voitava hakea muutosta

päätökseen.” Ilmoitusten johdosta toteutettavia viranomaisten toimenpiteitä koskevan ehdotetun 52 §:n 2 momentin mukaan valvontaviranomaisen on ilmoitettava ilmoituksen tehneelle luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle arvioinnin tuloksesta ja siihen johtaneet syyt. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan:

”... ilmoituksentekijänä voisivat olla tahot, joilla ei ole asiassa oikeutettua etua ja jotka eivät hae ilmoituksella itselleen oikeutta tai etua. Perusteltu huoli liittyy tällöin jonkin kolmannen tahon toimintaan eikä perustellun huolen esittäjä näin ollen olisi asiassa asianosaisena. Näissä tilanteissa on tarkoituksena, että viranomaisen ilmoitus ilmoituksen tekijälle riittäisi eikä hallintopäätöstä tarvitsisi tehdä asiassa. Arvioinnin tuloksen yhteydessä ilmoitettavia arvioinnin tulokseen johtaneita syitä olisi pidettävä kevyempänä menettelynä kuin perustellun hallintopäätöksen antamista.”

Kysymys ei siten tällöin olisi valituskelpoisesta hallintopäätöksestä. Jaksossa 11.6 (”Oikeusturva”) on toisaalta todettu näin:

”Lähtökohtana on yksilön oikeus omasta aloitteestaan saada asiansa käsitellyksi. Käsitteilyn tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa on lisäksi aina tapahduttava asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Kansallinen sääntely sisältää muutoksenhakumahdollisuuden tuomioistuimeen viranomaisen päätöksestä niille, joiden oikeutta ja etua päätös koskee. Muutoksenhakuoikeus olisi siten ennen kaikkea yrityksillä, joita päätös koskee. Kaikki sääntelyn noudattamista koskevia ilmoituksia viranomaiselle tehneet eivät kuitenkaan olisi asiassa asianosaisia eikä heillä olisi muutoksenhakuoikeutta. Asianosaisen käsitteen osalta noudatettaisiin yleislakina hallintolain asianosaisen käsitettä. Jos asia koskee ilmoituksen tehneen oikeutta tai etua, olisi myös kyseisellä taholla valitusoikeus viranomaisen päätöksiin. Laki mahdollistaisi ilmoituksentekijän mahdollisuuden saada omaa etuaan koskeva asia toimivaltaisen tuomioistuimen ratkaistavaksi.”

Vaikka useimmiten hallintoprosessuaalisen yleislainsäädännön soveltaminen tarjoaa riittävän selkeät perusteet esimerkiksi valituskelpoisuuden ja valitusoikeuden määrittämiseksi, edellä esitettyyn nähden korkein hallinto-oikeus pitää ehdotuksen muutoksenhakua koskevaa sääntelyä riittämättömänä. Ehdotetussa laissa ei säädettäisi siitä, mitkä viranomaispäätöksistä ovat valituskelpoisia, eikä tämä ilmene myöskään ehdotuksen perusteluista. Vaikka valituskelpoisuus selvästikin koskee esimerkiksi rikkomus- ja seuraamusmaksuja koskevia päätöksiä, eräiden muiden valvontatoimenpiteiden (esim. tietopyynnöt, 54–55 §), tarkastukset (56–57 §), määräykset puutteiden korjaamiseksi (58 §) ja muut hallinnolliset pakkokeinot (59 §) osalta asia jää tulkinnanvaraiseksi. Myös valitusoikeuden ulottuvuus ja asianosaisen käsite jäisivät edellä mainitun perustelulausuman ja HOL:n yleissääntelyn varaan.

Ehdotetusta 70 §:n 1 momentista ja HOL 107 §:n 1 momentista seuraa, että hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Tämä vastaa myös hallinnollisten seuraamusten

(rikkomusmaksu ja seuraamusmaksu) osalta vakiintunutta ja perusteltua käytäntöä niissä tilanteissa, joissa viranomaisen päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

Lausunnon on valmistellut oikeusneuvos Joni Heliskoski ja sitä ovat kommentoineet korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnon jäsenet.

Presidentti                      Kari Kuusiniemi

Kansliapäällikkö              Jenny Rebold

Tukiainen Elina  
Korkein hallinto-oikeus