

## **Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta sekä siihen liittyviksi laeiksi**

### **ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta. Ehdotetulla lailla pantaisiin täytäntöön Euroopan unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelua koskeva direktiivi.

Ehdotettu laki olisi ilmoittajien suojelusta yleislaki lain soveltamisalalla. Laki täydentäisi jo voimassa olevaa erityissääntelyä ilmoittajien suojelusta ja laki sovellettaisiin rinnakkain ja täydentävänä muun lainsäädännön kanssa. Erityissääntely ilmoittajien suojelusta olisi ensisijaista ja ehdotettu yleislaki täydentäisi sääntelyä.

Ehdotetussa laissa säädettäisiin lain soveltamisalasta, ilmoittajien suojelun henkilöllisestä soveltamisalasta, määritelmistä, ilmoittajan suojelun yleisistä edellytyksistä ja ilmoittamisesta sekä suojan saamisen edellytyksiä. 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.

Esityksellä pyritään parantamaan unionin oikeuden täytäntöönpanon tehokkuutta luomalla unionitasoiset yhdenmukaiset vähimmäisvaatimukset väärinkäytösten ilmoittajien suojelulle. 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 on tarkoitettu tulemaan voimaan 17.12.2021.

---

## SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ .....	1
PERUSTELUT .....	3
1 Asian tausta ja valmistelu .....	3
1.1 Tausta .....	3
1.2 Valmistelu .....	3
2 Ilmoittajansuojeludirektiivin tavoitteet ja pääasiallinen sisältö .....	5
2.1 Ilmoittajien suojeludirektiivin keskeinen sisältö .....	5
3 Nykytila ja sen arviointi .....	11
3.1 Lainsäädäntö .....	11
3.1.1 Ilmoittajien suojelua koskeva kansallinen lainsäädäntö .....	11
3.2 Käytössä olevia ilmoituskanavia .....	30
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset .....	53
4.1 Keskeiset ehdotukset .....	53
4.2 Pääasialliset vaikutukset .....	54
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset .....	54
4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan ja resursseihin .....	68
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot .....	78
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset .....	78
5.1.1 Soveltamisala .....	78
5.1.2 Ulkoinen ilmoituskanava .....	78
5.2 Muiden jäsenmaiden suunnittelemat tai toteuttamat keinot .....	79
6 Lausuntopalaute .....	81
7 Säännöskohtaiset perustelut .....	81
7.1 Laki Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta .....	81
7.2 Liikesalaisuuslaki .....	126
7.3 Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista .....	127
8 Lakia alemman asteinen sääntely .....	127
9 Voimaantulo .....	127
10 Toimeenpano ja seuranta .....	127
11 Suhde muihin esityksiin .....	127
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys .....	128
LAKIEHDOTUKSET .....	137
1. Laki Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta .....	137
2. Liikesalaisuuslaki .....	151
3. Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista .....	152
MUUT LIITTEET .....	153
LIITE .....	153
ILMOITTAJANSUOJELULAIN 16 §:N KANSALLISET VALVONTAVIRANOMAISET, ULKOISET ILMOITUSKANAVAT EUROOPAN PARLAMENTIN JA UNIONIN DIREKTIIVI (EU) 2019/1937 UNIONIN OIKEUDEN RIKKOMISESTA ILMOITTAVIEN HENKILÖIDEN SUOJELUSTA .....	153

## PERUSTELUT

### 1 Asian tausta ja valmistelu

#### 1.1 Tausta

Esityksen tarkoituksena on panna täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1937 unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta, jäljempänä ilmoittajansuojeludirektiivi tai direktiivi.

[Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi \(EU\) 2019/1937 unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta](#) annettiin 23. päivänä lokakuuta 2019. Direktiivi julkaistiin EU:n virallisessa lehdessä 26.11.2019 ja se tuli voimaan 17.12.2019. Direktiivi tulee panna jäsenmaissa täytäntöön 17.12.2021 mennessä.

Esityksellä toteutetaan osaltaan pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman kohdan 3.3 ”Turvallinen oikeusvaltio Suomi” kohdassa 3.3.1 ”Oikeusvaltion kehittäminen” todettua tavoitetta 1 ”Toimiva demokratia sekä laadukas lainsäädäntö, joka edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista” korruptionvastaista toimintaa tehostamalla säätämällä ilmoittajan suojelusta.

#### 1.2 Valmistelu

##### *EU-säädöksen valmistelu*

Euroopan parlamentti on vuonna 2017 kehottanut komissiota esittämään laaja-alaisen lainsäädäntöehdotuksen väärinkäytöksistä ilmoittajien suojelusta (Euroopan parlamentin päätöslauselma 24. lokakuuta 2017 legitimeistä toimista yleisen edun hyväksi toimivien väärinkäytösten paljastajien suojelemiseksi heidän paljastaessaan luottamuksellisia tietoja yrityksistä ja julkisista elimistä ja Euroopan parlamentin päätöslauselma 20. tammikuuta 2017 väärinkäytösten paljastajien merkityksestä EU:n taloudellisten etujen suojaamisessa), [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0402\\_FI.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0402_FI.html).

Euroopan komissio antoi 23 päivänä huhtikuuta 2018 [ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta \(COM\(2018\) 218 final\)](#). Direktiiviehdotuksella pyritään parantamaan unionin oikeuden täytäntöönpanon tehokkuutta luomalla unionitasoiset yhdenmukaiset vähimmäisvaatimukset väärinkäytösten ilmoittajien suojelulle. Direktiivillä halutaan varmistaa, 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.

Komissio järjesti direktiiviehdotuksen valmisteluvaiheessa vuonna 2018 laajan kuulemisen, johon kuuluivat julkinen kuuleminen, kolme kohdennettua sidosryhmien kuulemistä, kaksi jäsenvaltioiden asiantuntijoille tarkoitettua työpajaa ja yksi tutkijoille ja edunvalvonnan asiantuntijoille tarkoitettu työpaja.

Direktiiviä koskevaa ehdotusta täydentää komission samana päivänä antama tiedonanto (COM(2018)214 final). Tiedonannossa komissio tuo esille muita sen toteuttamia toimenpiteitä väärinkäytösten ilmoittajien tehokkaan suojelemisen tukemiseksi ja kehottaa lisäksi jäsenvaltioita ryhtymään erilaisiin muihin kuin lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin muun muassa väärin-

käytösten ilmoittajien suojelua koskevan tietoisuuden lisäämiseen, asiasta ohjeistamiseen työympäristöissä, yritysten ja erityisesti pk-yritysten tukemiseen (taloudellinen, tekninen tai muu käytännön tuki) ja aiheesta kouluttamiseen. [Tiedoksianto](#).

Direktiivin valmisteluun liittyy [komission vaikutusarviointi \(SWD\(2018\) 116 final\)](#) ja siitä tehty tiivistelmä ([SWD\(2018\) 117 final](#)).

#### *Hallituksen esityksen valmistelu*

Oikeusministeriössä perustettiin valmistelua varten 23.4.2018 hanke numero OM028:00/2018.

Oikeusministeriö asetti valmistelua varten 5.2.2020 valmistelutyöryhmän, johon kutsuttiin edustajat Elinkeinoelämän keskusliitto EK:sta, Keskuskauppakamarista, Kuntaliitosta, liikenne- ja viestintäministeriöstä, maa- ja metsätalousministeriöstä, sisäministeriöstä, työ- ja elinkeinoministeriöstä, valtiovarainministeriöstä, ympäristöministeriöstä, SAK ry:stä, Akava ry:stä, ja STTK ry:stä.

Samalla asetettiin työ- ja elinkeinoministeriön johdolla toimiva alatyöryhmä, johon kutsuttiin edustajat AKAVA ry:stä, Elinkeinoelämän keskusliitto EK:sta, oikeusministeriöstä, SAK ry:stä, ja toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry:stä, Suomen Yrittäjät ry:stä, Valtion työmarkkinalaitoksesta, kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta sekä Kirkon työmarkkinalaitoksesta. Työryhmien toimikausi oli 5.2.2020-31.3.2021. Toimikautta jatkettiin 31.5.2021 saakka.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://hankeikkuna.vnv.fi/app#/lainsaadanto/31260/kuvaukset>

Valmistelutyöryhmän tehtävänä oli arvioida, mitä lainsäädäntömuutoksia direktiivin täytäntöönpano edellyttää ja valmistella tarvittavat lainsäädäntömuutosehdotukset. Tällöin työryhmän tuli arvioida muun muassa sitä 1) onko tarkoituksenmukaista säätää ilmoittajien suojelua koskeva erillislaki, 2) onko aiheellista säätää ilmoittamisjärjestelmän soveltamisala direktiiviin verrattuna yleisemmäksi esimerkiksi koskemaan vastaavien alojen kansallisen sääntelyn rikkomisten tai muillakin aloilla tapahtuneiden rikkomisten ilmoittamista ja 3) onko perusteltua, että ulkoista ilmoittamista koskevana toimivaltaisena viranomaisena toimii poliisi tai muu yksittäinen viranomainen vai onko tämä tehtävä syytä hajauttaa. Valmistelutyöryhmän alaisuudessa toimivan alatyöryhmän tehtävänä oli valmistelutyöryhmän toimeksiannon ja ohjauksen perusteella valmistella direktiivin täytäntöönpanon edellyttämät työoikeuteen ja työelämään liittyvät säännösehdotukset.

Ennen valmistelun aloittamista järjestettiin keskeisimmille ministeriöille ja sidosryhmille informaatiotilaisuus tulevasta valmistelutyöstä 29.11.2019. Työryhmien alustavista ehdotuksista järjestettiin keskeisille sidosryhmille 10.5.2021 infotilaisuus.

Valmistelun aikana työryhmässä olivat asiantuntijakuultavina yksikönpäällikkö Jussi Matikkala ja lainsäädäntöneuvos Riitta Haapasaari oikeusministeriöstä. Yksityisen sektorin ilmoituskanavajärjestelmien palveluntarjoajista kuultiin 12.5.2021 alatyöryhmässä BDO Oy:tä ja EXSE Oy:tä heidän kokemuksistaan ilmoituksista ja niiden käsittelemisestä. Kirjalliset lausunnot keskitetyn ulkoisen ilmoituskanavan osalta pyydettiin eduskunnan oikeusasiamieheltä, valtioneuvoston oikeuskanslerilta, valtiontalouden tarkastusvirastolta, sosiaali- ja terveysministeriöltä ja digi- ja väestötietovirastolta.

Valmistelun aikana oikeusministeriö oli säännöllisesti yhteydessä muun muassa Ruotsin ja Tanskan vastaavaa lainsäädäntöä valmistelevien viranomaisten kanssa. Oikeusministeriö on lisäksi ollut jäsenenä EU:n komission perustamassa ja johtamassa asiantuntijatyöryhmässä, joka seuraa säännöllisesti direktiivin täytäntöönpanoa kaikissa EU:n jäsenmaissa. Asiantuntijatyöryhmä kokoontui valmistelun aikana neljä kertaa.

Oikeusministeriö on lisäksi ollut jäsenenä direktiivin täytäntöönpanoa tukevassa yhteistyöverkostossa nimeltään Network of European Integrity and Whistleblowing Authorities (NEIWA). Verkosto on kokoontunut valmistelun aikana useita kertoja. Verkostossa on käyty direktiivin sisältöä yksityiskohtaisesti läpi ja seurattu verkostossa mukana olleiden maiden kokemuksia direktiivin täytäntöönpanon valmistelusta.

Valmistelutyöryhmä luovutti oikeusministeriölle luonnoksen hallituksen esitykseksi 21.6.2021.

## **2 Ilmoittajansuojeludirektiivin tavoitteet ja pääasiallinen sisältö**

Direktiivin tarkoituksena on tehostaa unionin oikeuden ja politiikkojen täytäntöönpanon valvontaa tietyillä aloilla vahvistamalla yhteiset vähimmäisvaatimukset korkean suojelun tason tarjoamiseksi henkilöille, jotka ilmoittavat unionin oikeuden rikkomisista.

Väärinkäytösten ilmoittajien suojeleminen on nykyään EU:ssa epäyhtenäistä ja ilmoittajat eivät kaikissa tilanteissa saa kunnollista suojaa vastatoimia vastaan. Tämä puolestaan voi johtaa siihen, että väärinkäytöksistä ei uskalleta ilmoittaa eikä väärinkäytöksistä saada tietoa. Direktiivillä pyritään parantamaan tätä luomalla yhtenäiset vähimmäisvaatimukset väärinkäytöksistä ilmoittajien suojalle aloilla, joilla on tarpeen lujittaa täytäntöönpanoa, joilla ilmoittamatta jäävät väärinkäytökset ovat keskeinen täytäntöönpanoa heikentävä tekijä ja joilla rikkomiset voivat aiheuttaa yleiseen etuun kohdistuvaa vakavaa haittaa.

Direktiivillä pyritään parantamaan EU:n oikeuden tehokasta täytäntöönpanoa useilla EU:n politiikka-aloilla ja näin ennaltaehkäisemään ja paljastamaan yleiseen etuun kohdistuvia uhkia ja vakavia haittoja. Direktiivillä arvioidaan parannettavan EU:n talousarvioon kohdistuvien petosten ja korruption ehkäisyä ja paljastamista. Direktiivi vahvistaa EU:n perusoikeuskirjan mukaisia oikeuksia, erityisesti sananvapautta ja tiedonvälityksen vapautta, oikeutta oikeudenmukaisiin ja kohtuullisiin työoloihin ja työehtoihin, yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen, henkilötietojen suojaan, terveyden suojelemaan, ympäristönsuojeluun, kuluttajansuojaan sekä oikeutta hyvään hallintoon.

Kyseessä on vähimmäisharmonisointi.

### **2.1 Ilmoittajien suojeludirektiivin keskeinen sisältö**

Direktiivin 1-6 artiklassa ovat soveltamisalaa, määritelmiä ja suojelun edellytyksiä koskevat säännökset. Sisäisestä ilmoittamisesta ja ilmoitusten jatkotoimista säädetään 7-9 artiklassa, ulkoisesta ilmoittamisesta ja jatkotoimista 10-14 artiklassa. Tietojen julkistamista koskee 15 artikla. Salassapitovelvollisuudesta, henkilötietojen käsittelystä ja ilmoitusten kirjaamisesta säädetään 16-18 artiklassa. Suojelutoimenpiteistä säädetään 19-24 artiklassa ja ne kattavat muun muassa vastatoimien kiellon, tukitoimenpiteet ja seuraamukset. Direktiivin loppusäännökset ovat 25-29 artiklassa.

## *Soveltamisala*

Direktiivin tavoitteena on kokonaisvaltainen lähestymistapa väärinkäytöksistä ilmoittajien suojelun parantamiseksi ja siten 2 artiklassa määritelty soveltamisala kattaa useita EU:n politiikka-aloja. Direktiivin soveltamisala on rajattu aloille, joilla unionin oikeuden rikkominen voi aiheuttaa vakavaa haittaa yleiselle edulle, joilla on havaittu tarve tehostaa unionin oikeuden täytäntöönpanoa ja joilla väärinkäytösten ilmoittajat ovat työnsä yhteyksien vuoksi asemassa, jossa erityisen todennäköisesti voivat joutua todistamaan rikkomuksia. Soveltamisalan osalta kansallisen sääntelyn liikkumavara voi olla laajempi kuin mitä direktiivissä on mainittu.

Direktiivin aineellinen soveltamisala kattaa 10 eri politiikka-alaa: 1) julkiset hankinnat 2) rahoituspalvelut, rahanpesu ja terrorismin rahoituksen ehkäisy 3) tuoteturvallisuus 4) liikenneturvallisuus 5) ympäristönsuojelu 6) ydinturvallisuus 7) elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuus, eläinten terveys ja hyvinvointi 8) kansanterveys 9) kuluttajansuoja 10) yksityisyyden ja henkilötietojen suoja sekä verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuus. Direktiivin liitteessä 1 luetellaan ne EU-säädökset, joiden alalla direktiiviä sovelletaan. Edellisten lisäksi direktiivin soveltamisalaan kuuluvat myös sisämarkkinoihin kuuluvat Euroopan unionin kilpailu- ja valtiontukisääntöjen rikkomiset sekä rikkomiset, jotka liittyvät sisämarkkinoihin siltä osin kuin on kyse teoista, joilla rikotaan yhteisöverosääntöjä. Direktiivin aineelliseen soveltamisalaan vaikuttavat direktiivin 5 artiklan määritelmäsäännöksen määritelmät unionin oikeuden rikkomisesta, laittomasta toiminnasta ja lain väärinkäytöstä. Direktiiviä sovelletaan siten unionin oikeuden vastaisiin tekoihin ja laiminlyönteihin sekä tekoihin ja laiminlyönteihin, jotka eivät muodollisesti vaikuta lainvastaisilta, mutta jotka ovat sovellettavien sääntöjen tavoitteiden ja tarkoitusten vastaisia.

Direktiivin 3 artiklan mukaan direktiivillä ei vaikuteta EU:ssa jo hyväksytyjen sektorilainsäädännössä olevien ilmoittamista koskevien säännösten soveltamiseen. Direktiivi täydentää sektorilainsäädäntöä siltä osin kuin siinä ei ole ilmoittajien suojelusta säännöksiä. Nämä EU-säädökset on lueteltu direktiivin liitteessä 1.

Direktiivin tavoitteen ollessa horisontaalinen ilmoittajien suojeleminen EU-oikeuden alalla komissio pyrkii varmistamaan, että direktiivin soveltamisala pysyy ajantasaisena. Direktiivin 27 artiklan mukaan komissio tulee arvioimaan tulevien säädösehdotusten yhteydessä tarvetta laajentaa ilmoittajien suojelua kattamaan uusia aloja tai unionin säädöksiä, jotta voitaisiin edistää unionin oikeuden täytäntöönpanoa.

Direktiivin 4 artiklassa määritelty henkilöllinen soveltamisala on laaja. Komissio on perustellut tätä unionin oikeuden tehokkaan täytäntöönpanon varmistamisella. Direktiivin soveltamisala on rajattu työn yhteydessä saatuihin tietoihin EU-oikeuden rikkomisista tai väärinkäytöksistä, mutta tämä käsite on direktiivissä laaja. Direktiivin soveltamisala koskee sekä julkisella että yksityisellä sektorilla työskenteleviä, jotka työtehtäviensä luonteesta riippumatta ovat voineet työnsä yhteydessä saada tietoa rikkomisista ja jossa ilmoittajat voivat joutua kärsimään vasta-toimista, jos he ilmoittavat rikkomisista. Direktiivi kattaa nykyiset ja aikaisemmat työntekijät sekä työnhakijat, itsenäiset ammatinharjoittajat, osakkeenomistajat ja yrityksen hallintoelimeen, mukaan lukien muut kuin liikkeenjohtoon kuuluvat henkilöt, vapaaehtoistyöntekijät ja palkattomat harjoittelijat sekä henkilöt, jotka työskentelevät toimeksisaajien, alihankkijoiden ja tavarantoimittajien valvonnassa ja niiden johdolla. Direktiivin mukaan ilmoittaja voi olla luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö.

### *Määritelmät*

Direktiivin 5 artiklassa määritellään muun muassa unionin oikeuden rikkomisesta, laittomasta toiminnasta ja lain väärinkäytöstä, ilmoittamisesta, ilmoittavasta henkilöstä, ilmoituksen kohteena olevasta henkilöstä, työn yhteydestä sekä vastatoimista ja toimivaltaisesta viranomaisesta. Direktiivin mukaan määritelmät perustuvat väärinkäytösten paljastajien suojelua koskevaan Euroopan neuvoston suositukseen.

### *Suojelun edellytykset*

Direktiivin 6 artiklassa säädetään sekä väärinkäytöksistä ilmoittavien että ilmoituksen kohteen suojelusta ja suojelun edellytyksistä.

Väärinkäytöksistä ilmoittajan suojelun edellytyksenä on se, että ilmoittajalla oli perusteltu syy uskoa, että ilmoitettu tieto piti paikkansa ilmoittamishetkellä ja että ilmoitus kuului direktiivin soveltamisalaan. Lisäksi suojelun saamisen edellytyksenä on, että väärinkäytöksistä ilmoittamisessa käytetään pääsääntöisesti kolmiportaista järjestelmää. Ilmoitus on ensin tehtävä sisäistä ilmoituskanavaa käyttäen, toisessa vaiheessa ulkoista ilmoituskanavaa käyttäen toimivaltaiselle viranomaiselle ja kolmantena vaiheena olisi tietojen julkistaminen. Porrasteisella ilmoitusmenettelyllä pyritään mahdollistamaan varhaisen vaiheen puuttuminen yleiseen etuun kohdistuviin uhkiin tai haittoihin. Jos kohtuullisessa ajassa ei ole toteutettu asianmukaisia toimenpiteitä väärinkäytöksen korjaamiselle, ilmoittamisessa voi siirtyä seuraavaan vaiheeseen. Myös henkilöt, jotka tekevät ilmoituksen asianomaiselle unionin elimelle, toimistolle tai virastolle, ovat oikeutettuja direktiivin mukaiseen suojeluun samoilla edellytyksillä kuin ulkoista ilmoituskanavaa käyttävät ilmoittajat. Kaikissa tilanteissa kolmiportaista menettelyä ei kuitenkaan ole mahdollista tai asianmukaista käyttää ja siksi direktiivin 15 artiklassa säädetään tästä poikkeamisesta. (resitaalit täsmennettävä)

### *Ilmoitusmenettelyt*

Direktiivin 7-11 artiklat sisältävät säännökset ilmoituskanavien käyttöön ottamisesta ja ilmoitusmenettelyistä. Ilmoituskanavat ja -menettelyt ovat yhtäältä julkisten ja yksityisten oikeushenkilöiden sisäisiä (sisäiset ilmoituskanavat) ja toisaalta toimivaltaisten viranomaisten ylläpitämiä ulkoisia kanavia (ulkoiset ilmoituskanavat). Direktiivissä säädetään myös velvollisuudesta ilmoitusten johdosta toteuttaviin jatkotoimiin.

### *Sisäinen ilmoittaminen*

Sisäiset ilmoituskanavat on direktiivin mukaan otettava käyttöön sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. Yksityisellä sektorilla 8 artiklassa säädetty velvollisuus koskee yrityksiä, joilla on vähintään 50 työntekijää ja yrityksen koosta riippumatta kaikkia rahoitusalan yrityksiä ja yrityksiä, jotka ovat alttiita rahanpesulle tai terrorismin rahoitukselle sellaisina kuin näistä yrityksistä säädetään EU-säädöksissä, jotka on lueteltu direktiivin liitteessä (8 artiklan 4 kohta). Näiden osalta kyse on niiden toimintaan liittyvästä yleiseen etuun kohdistuvasta riskistä.

Yksityisen sektorin alle 50 työntekijän oikeushenkilöillä ei ole 8 artiklan mukaista velvollisuutta ilmoituskanavien käyttöönottoon. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin riskiarvioinnin perusteella vaatia tietyissä tilanteissa myös pieniä yrityksiä ottamaan käyttöön sisäiset ilmoituskanavat. Tilanteissa, joissa yrityksillä ei ole direktiivin mukaista velvollisuutta luoda sisäisiä ilmoituskanavia, ilmoitukset tulee voida tehdä suoraan ulkoista ilmoituskanavaa käyttäen toimivaltaiselle viranomaiselle.

Julkisella sektorilla 8 artiklan mukainen velvollisuus ottaa käyttöön sisäiset ilmoituskanavat ja -menettelyt koskee valtionhallintoa, alue- ja maakuntahallintoa, kuntia ja muita julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä. Tästä velvoitteesta voidaan vapauttaa alle 10 000 asukkaan tai alle 50 työntekijän kunnat tai muut julkisen sektorin oikeushenkilöt, mukaan lukien kaikki tällaisten oikeushenkilöiden omistuksessa tai määräysvallassa olevat oikeushenkilöt.

Vähimmäisvaatimukset sisäiselle ilmoittamiselle ja ilmoitusten jatkotoimien menettelyille säädetään direktiivin 9 artiklassa. Sisäisissä ilmoitusmenettelyissä tulee taata ilmoittavan henkilön henkilöllisyyden luottamuksellisuus. Henkilön tai yksikön, jolla olisi toimivalta vastaanottaa sisäisiä ilmoituksia, tulee toteuttaa tarvittavat jatkotoimet huolellisesti ja ilmoittaa näistä ilmoittajalle kohtuullisessa ajassa ja enintään kolmessa kuukaudessa. Oikeushenkilöiden joilla on käytössä sisäiset ilmoitusmenettelyt, on annettava helposti saatavilla olevaa tietoa ilmoitusmenettelyistä sekä menettelyistä ulkoisten ilmoituskanavien käyttämiseen ymmärrettävästi ja selkeästi. Direktiivissä säädetään myös tavoista, joilla ilmoitus tulisi voida tehdä (sähköisesti, paperilla tai puhelimitse) sekä henkilökohtaisella tapaamisella.

Sisäinen ilmoituskanava on 8 artiklan mukaan mahdollista hankkia myös ostopalveluna.

#### *Ulkoisen ilmoittaminen*

Ulkoista ilmoittamista koskevat 10-11 artiklat. Jäsenvaltioiden tulee ottaa käyttöön ulkoiset ilmoituskanavat sekä toteuttaa ilmoitusten perusteella jatkotoimia. Tämän toteuttamiseksi jäsenvaltioiden tulee nimetä toimivaltaiset viranomaiset ja luoda riippumattomat ja erilliset, turvalliset ilmoituskanavat, joilla varmistetaan luottamuksellisuus. Toimivaltaisten viranomaisten tulee toteuttaa ilmoitusten perusteella tarvittavat jatkotoimet, mukaan lukien ilmoituksen edelleen toimittaminen toimivaltaiselle viranomaiselle, mikäli ilmoituksen on vastaanottanut viranomaisen, jolla ei ole valtuuksia puuttua ilmoitettuun rikkomiseen. Vastaavasti tiedot tulee välittää tarvittaessa eteenpäin kansallisen tai unionin lainsäädännön edellyttämällä tavalla. EU-tasolla tämä voi tarkoittaa esimerkiksi Euroopan petostentorijuntavirastoa (OLAF) tai Euroopan syyttäjänvirastoa (EPPO). Toimivaltaisen viranomaisen on annettava palautetta ilmoittajalle ilmoituksen perusteella toteutetuista jatkotoimista kohtuullisessa ajassa ja enintään kolmessa kuukaudessa tai perustelluissa tapauksissa kuudessa kuukaudessa. Toimivaltaisen viranomaisen on ilmoitettava ilmoittajalle myös tutkimusten lopullisesta tuloksesta.

Direktiivin 12 artiklassa säädetään ulkoisia ilmoituskanavia, ilmoituksia ja jatkotoimia koskevien menettelyiden, mukaan lukien vastaanotettujen ilmoitusten säilyttämistä koskevista, vähimmäisvaatimuksista. Säännösten tavoitteena on luoda luottamukselliset ilmoituskanavat ja varmistaa riittävä, koulutettu henkilöstö ilmoitusten käsittelyyn sekä ilmoitusmenettelyä, jatkotoimia, ilmoittajien suojelua ja käytössä olevia oikeussuojakeinoja koskevan ymmärrettävän ja selkeän tiedon saatavuus toimivaltaisen viranomaisen verkkosivuilla.

Direktiivin mukaisissa ilmoitusmenettelyissä ilmoittajan ja ilmoitusten kohteena olevien henkilöiden henkilöllisyys tulee suojata menettelyn kaikissa vaiheissa. Direktiivi ei kuitenkaan rajoita unionin lainsäädännössä tai kansallisessa lainsäädännössä olevia tiedonantovelvollisuuksia, kun kyse on muun muassa oikeudenkäynneistä.

#### *Tiedon julkistaminen*

Direktiivin 15 artiklassa säädetään ilmoittajan suojelun edellytyksistä tietojen julkistamisen yhteydessä. Ilmoittajalla, joka julkistaa tietoja, on oikeus suojeluun, jos hän on ilmoittanut ensin sisäisesti ja ulkoisesti tai suoraan ulkoisesti II ja III luvun mukaisesti, mutta ilmoituksen perus-



teella ei ole toteutettu asianmukaisia toimia säädettyssä ajassa, taikka henkilöllä on ollut perusteltu syy uskoa, että rikkominen voi aiheuttaa yleiseen etuun kohdistuvan välittömän ja ilmeisen vaaran tai ulkoinen ilmoittaminen voi aiheuttaa vaaran vastatoimien kohteeksi joutumisesta tai on epätodennäköistä, että rikkomiseen puututaan tehokkaasti asiaan liittyvien erityisten olosuhteiden vuoksi, kuten sellaisten, joissa todisteita saatetaan kätkeä tai hävittää tai joissa viranomaisen voi toimia yhteistyössä rikkomiseen syyllistyneen henkilön kanssa tai on osallisena rikkomisessa.

#### *Luottamuksellisuus ja henkilötietojen käsittely*

Direktiivin 16 artiklassa on säännökset salassapitovelvollisuudesta ja 17 artiklassa henkilötietojen käsittelystä. Direktiivin mukainen väärinkäytöksistä ilmoittaminen perustuu luottamuksellisuuteen ilmoittajien ja ilmoituksen kohteen henkilöllisyydestä. Tämä ilmenee useissa eri ilmoituskanavia ja –menettelyitä koskevissa kohdissa. Direktiivin nojalla suoritettava henkilötietojen käsittely on toteutettava EU:n tätä koskevien säädösten mukaisesti (EU:n yleinen tietosuojasetus (EU) 2016/679, rikosasioiden tietosuojadirektiivi (EU) 2016/680 ja EU:n toimielinten tietosuojasetus (EY) N:o 45/2001).

Ilmoitusten kirjaamisesta ja säilyttämisestä on säännökset 18 artiklassa.

#### *Suojelutoimenpiteet*

Direktiivin VI luvussa säädetään suojelutoimenpiteistä. Tähän kokonaisuuteen kuuluvat 19 artiklan vastatoimien kielto, 20 artiklan mukaiset tukitoimet, 21 artikla toimenpiteistä vastatoimilta suojaamiseksi, 22 artikla toimenpiteet ilmoituksen kohteena olevan henkilön suojaamiseksi, 23 artikla seuraamuksista ja 24 artikla luovuttamattomista oikeuksista ja oikeussuojakeinoista.

Ilmoittajia on suojeltava kaikenlaisilta suorilta ja epäsuorilta vastatoimilta, joiden kohteeksi he voivat joutua ilmoittaessaan väärinkäytöksistä. Luettelo vastatoimista on 19 artiklassa. Luettelo ei ole tyhjentävä. Vastatoimia ovat muun muassa virasta erottaminen määräajaksi, pakkolomautus, irtisanominen, siirtäminen alempiin tehtäviin, ylennyksen lykkääminen, työtehtävien vaihtaminen, palkanalennus, kielteinen työsuorituksen arviointi, vahingon aiheuttaminen henkilön maineelle, mustalle listalle asettaminen ja tavaroiden ja palveluiden toimittamista koskevien sopimusten ennaikainen irtisanominen. Vastatoimien kielto kattaa siten myös toimet, jotka kohdistuvat ilmoittavan henkilön lisäksi esimerkiksi hänen edustamaansa oikeushenkilöön tai hänen sukulaisiinsa, jotka ovat työnsä vuoksi yhteydessä ilmoittajan työnantajaan.

Ilmoittajan saatavilla tulee olla 20 artiklan mukaan erilaisia tukitoimia, kuten helposti ja maksutta saatavilla olevaa kattavaa ja riippumatonta tiedotusta ja neuvontaa oikeussuojakeinoista ja menettelyistä vastatoimilta suojautumiseksi ja ilmoituksen kohteena olevan henkilön oikeuksista sekä toimivaltaisten viranomaisten tarjoama tehokas apu vastatoimilta suojaamiseksi osallistuvissa viranomaisissa. Lisäksi tukitoimiin kuuluu oikeusapu rikosoikeudellisissa menettelyissä ja rajat ylittävissä riita-asioissa direktiivin (EU) 2016/1919 ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/52/EY (48) mukaisesti sekä kansallisen lainsäädännön mukaisesti oikeusapu myöhemmissä menettelyissä ja oikeudellinen neuvonta tai muu oikeudellinen apu.

Artiklassa jätetään jäsenvaltiolle mahdollisuus säätää myös ilmoittajalle oikeudellisissa menettelyissä myönnettävistä taloudellisista apu- ja tukitoimenpiteistä, psykologinen tuki mukaan lukien.

Tukitoimenpiteet voi tarvittaessa tarjota tietopalvelukeskus tai yksittäinen riippumaton ja selkeästi yksilöity hallintoviranomainen.

Direktiivin 21 artiklassa määritetään vähimmäistoimenpiteet, jotka jäsenvaltioiden on toteutettava ilmoittajien suojelemiseksi vastatoimilta. Näitä ovat vastuuvapaus, todistustaakka, korjaavat toimenpiteet, oikeussuojakeinot ja vahingonkorvaus.

Ilmoittajan suojelua vahvistetaan direktiivin mukaan vastatoimia koskevassa oikeudenkäynnissä soveltamalla käänteistä todistustaakka niin, että vastatoimen toteuttajalla on todistustaakka siitä, että toteutettu toimenpide ei liittynyt väärinkäytöksestä ilmoittamiseen. Direktiivin mukaisilla väärinkäytöksistä ilmoittajilla tulee olla oikeus korjaaviin toimenpiteisiin vastatoimia vastaan, mukaan lukien välitoimiin oikeudenkäynnin aikana ennen tuomion antamista. Välitoimena voisi ehdotuksen mukaan olla esimerkiksi työpaikalla tapahtuvan häirinnän lopettaminen tai irtisanomisen estäminen.

Direktiivi koskee myös ilmoituksen kohteena olevan henkilön suojaa ja oikeuksia. Jäsenvaltioiden tulee 22 artiklan mukaan varmistaa EU:n perusoikeuskirjan mukaiset oikeudet tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin, oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, syyttömyysolettamaan ja puolustukseen. Toimivaltaisten viranomaisten on varmistettava, että myös ilmoituksen kohteena olevan henkilön henkilöllisyys suojataan tutkinnan ajaksi.

Jäsenvaltioiden on 23 artiklan mukaan säädettävä tehokkaista, oikeussuhtaisista ja varoittavista seuraamuksista sekä ilmoittajien että ilmoituksen kohteena olevien henkilöiden suojaksi. Ilmoittajien suojaksi kyse olisi tilanteista, joissa ilmoituksen tekeminen estetään tai yritetään estää, toteutetaan vastatoimia ilmoittajaa kohtaan, aloitetaan menettelyitä ilmoittajaa kohtaan haitantekotarkoituksessa ja joissa rikotaan velvollisuutta pitää ilmoittajan henkilöllisyys luottamuksellisena. Ilmoituksen kohteena olevien henkilöiden osalta kyse olisi tilanteista, joissa heitä kohtaan on tehty ilkivaltaisia tai perättömiä ilmoituksia. Tällaisissa tilanteissa ilmoituksen kohteena olevan henkilön tulee olla oikeutettu korvauksiin ilkivaltaisen tai perättömän ilmoituksen aiheuttamista vahingoista.

Direktiivin 24 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että direktiivissä säädetyistä oikeuksista ja oikeussuojakeinoista ei voida luopua eikä niitä voida rajoittaa millään sopimuksilla, toimintapolitiikalla tai työsuhteen muodoilla tai ehdoilla eikä myöskään riitaa edeltävällä välimesmenettelyä koskevalla sopimuksella.

#### *Loppusäännökset*

Direktiivin 26 artiklan mukaan jäsenvaltioiden tulee saattaa direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöä viimeistään 17 päivänä joulukuuta 2021.

Direktiivin toimeenpanoon liittyy mahdollisuus soveltaa siirtymäaikaa niille yksityisen sektorin oikeushenkilöille, joissa on 50–249 työntekijää, sisäisen kanavan käyttöönotolle viimeistään 17 päivänä joulukuuta 2023. Jäsenvaltioiden on toimitettava viipymättä toimitettava nämä säännökset kirjallisina komissiolle.

Direktiivi on vähimmäissääntelyä eli jäsenvaltiot voisivat ottaa käyttöön ja ylläpitää säännöksiä, jotka ovat ilmoittajien suojelemiseksi direktiiviä suotuisampia. Kansallisilla suotuisimmilla säännöksillä ei kuitenkaan voitaisi rajoittaa direktiivin mukaista ilmoituksen kohteen suojaa. (25 artikla)

Jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle kaikki asiaankuuluvat tiedot direktiivin täytäntöönpanosta ja soveltamisesta. Näiden tietojen perusteella komissio antaa tästä kahden vuoden kuluessa (viimeistään 17.1.2023) kertomuksen Euroopan parlamentille ja neuvostolle direktiivin täytäntöönpanosta ja soveltamisesta ja kuuden vuoden kuluessa eli viimeistään 17.12.2025 kertomuksen kansallisen täytäntöönpanolainsäädännön vaikutuksista. Tässä yhteydessä komissio arvioi direktiivin soveltamisalan laajentamisen tarpeellisuutta ja tarkastelee muutostarpeita ja myös direktiivin soveltamisalan laajentamisen kattamaan muita unionin säädöksiä tai aloja, erityisesti työympäristön parantaminen työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojelemiseksi sekä työolot. Lisäksi kertomuksessa arvioidaan, miten jäsenvaltiot ovat hyödyntäneet nykyisiä yhteistyömekanismia osana velvoitteitaan toteuttaa jatkotoimia tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvista rikkomisista ilmoittamisten perusteella ja yleisemmin, miten ne tekevät yhteistyötä rajat ylittävissä rikkomistapauksissa.

Jäsenvaltioiden tulee toimittaa komissiolle vuosittain tilastotiedot toimivaltaisten viranomaisten vastaanottamien ilmoitusten lukumäärästä, tutkintatoimien ja menettelyiden lukumäärät ja lopputulokset sekä arvio taloudellisten vahinkojen määrästä. Direktiivin mukainen raportointivelvollisuus olisi kuitenkin vain silloin, kun tilastotiedot ovat saatavilla. (27 artikla)

### **3 Nykytila ja sen arviointi**

#### **3.1 Lainsäädäntö**

##### **3.1.1 Ilmoittajien suojelua koskeva kansallinen lainsäädäntö**

Suomessa ei ole yleistä väärinkäytöksistä ilmoittajien suojelua koskevaa yleisesti sovellettavaa lainsäädäntöä. Joillakin aloilla on alakohtaista sääntelyä ilmoittajien suojelusta ja ilmoittamisesta. Näistä valtaosa perustuu EU-oikeuden erityissäännöksiin.

Suomessa ilmoittajien suojelusta on säädetty eräissä sektorilainsäädännöissä, kuten luottolaitostoiminnasta annetussa laissa (610/2014), arvopaperimarkkinalaissa (746/2012), sijoitusrahastolaissa (48/1999), vakuutusyhtiölaissa (521/2008), laissa vakuutusedustuksesta (570/2005), Finanssivalvonnasta annetussa laissa (878/2008) ja tämän nojalla annetussa valtiovarainministeriön asetuksessa finanssimarkkinoita koskevien säännösten rikkomuksiin liittyvien ilmoitusten vastaanottamisesta ja jatkotoimia koskevista menettelyistä Finanssivalvonnassa (1447/2016) sekä laissa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisestä (444/2017). Lisäksi liikesalaisuuslaissa (595/2018) säädetään 5 §:ssä väärinkäytöksen paljastamisesta ja sananvapauden käyttämisestä. Sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain (460/2003) 16 §:ssä säädetään lähdesuojasta ja oikeudesta anonyymiin ilmaisuun.

Ilmoittajien suojelua koskevaa erityissäätelyä on säädetty myös vakuutusmarkkinoita koskien: lain vakuutusten tarjoamisesta (234/2018, sovelletaan 1.10.2018 alkaen) 72 §:n mukaan vakuutusten tarjoamista harjoittavalla oikeushenkilöllä on oltava menettely, jota noudattamalla sen palveluksessa olevat voivat ilmoittaa oikeushenkilön sisällä riippumattoman kanavan kautta ko. lain sekä markkinoiden väärinkäytöstä (markkinoiden väärinkäyttöasetus) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/6/EY ja komission direktiivien 2003/124/EY, 2003/125/EY ja 2004/72/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 596/2014 epäillystä rikkomisesta.

Yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014) ja laissa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986) kielletään vastatoimien kohdistaminen kielletystä syrjinnästä ilmoittaneeseen tai asian selvittämiseen osallistuneeseen henkilöön. Työsuojelun valvonnasta ja työsuojelun yhteistoiminnasta

annetun lain (44/2006) tarkoituksena on varmistaa työsuojelua koskevien säännösten noudattaminen sekä parantaa työympäristöä ja työolosuhteita työsuojelun viranomaisvalvonnan sekä työnantajan ja työntekijöiden yhteistoiminnan avulla. Lain 10 §:ssä säädetään työntekijän oikeudesta ilmoittaa työsuojeluviranomaisille työpaikan turvallisuutta tai terveellisyyttä koskevasta puutteellisuudesta tai epäkohdasta tai muusta työsuojeluviranomaisten valvontaan kuuluvien säännösten epäillystä rikkomisesta. Tehdessään tällaisen ilmoituksen ilmoittajan henkilöllisyys ja se, että valvontatoimenpide on tehty ilmoituksen johdosta, on pidettävä salassa. Ilmoittajan henkilöllisyys saadaan kuitenkin ilmaista, jos se on valvonnan kannalta tarpeellista ja ilmoituksen tekijä on antanut siihen suostumuksensa. Työsuojelua ja työsuhdetta koskeva lainsäädäntö ei kuulu ilmoittajansuojeludirektiivin soveltamisalaan.

Liikennesektorin osalta ilmoittajien suojelua koskevaa kansallista lainsäädäntöä löytyy ilmailulaista (128 §), merilaista (18 luvun 15 a §) sekä raideliikennelaista (165 ja 167 §). Säästöjen sisältö on pitkälti samankaltainen. Säännösten mukaan viranomainen (Liikenne- ja viestintävirasto) ei saa ryhtyä oikeudellisiin toimenpiteisiin suunnittelemtoman tai tahattoman rikkomuksen johdosta, joka tulee viranomaisen tietoon ainoastaan siksi, että siitä on tehty ilmoitus kyseisten lakien nojalla, ellei kyse ole törkeänä huolimattomuutena pidettävästä velvollisuuksien laiminlyömisestä tai rikoslaissa rangaistavaksi säädetystä menettelystä. Lisäksi lakien mukaiset toiminnanharjoittajat eivät saa kohdella syrjivästi palveluksessaan olevaa työntekijää tai muuta henkilöä, joka tekee ilmoituksen tiedossaan olevasta mahdollisesta vaaratilanteesta. Parhailaan on myös valmisteilla hallituksen esitys uudeksi laiksi vaarallisten aineiden kuljetuksesta, jossa esitettäisiin säädettäväksi ilmoittajan suojelusta kaikkia liikennemuotoja koskien. Myös työntekijän suojelusta säädettäisiin. Lakiehdotuksen 59 §:n mukaan viranomainen ei saa ryhtyä oikeudellisiin toimenpiteisiin suunnittelemtoman tai tahattoman rikkomuksen johdosta, joka tulee sen tietoon tämän luvun säännösten nojalla tehdyn tiekuljetusta koskevan selvityksen tai satamassa tapahtunutta onnettomuutta tai vaaratilannetta koskevan selvityksen perusteella, ellei kyse ole törkeänä huolimattomuutena pidettävästä velvollisuuksien laiminlyömisestä tai rikoslaissa (39/1889) rangaistavaksi säädetystä menettelystä. Lisäksi työnantaja ei saa kohdella syrjivästi palveluksessaan olevaa työntekijää tai muuta henkilöä, joka tekee ilmoituksen tiedossaan mahdollisesti olevasta vaaratilanteesta.

Sosiaalihuoltolain (1301/2014) 48 §:n 4 momentissa kielletään kielteisten vastatoimien kohdistaminen epäkohdasta ilmoittaneeseen henkilöön. Parhailaan on valmisteltavana hallituksen esitys varhaiskasvatustalain muuttamiseksi, jossa ehdotetaan säädettäväksi varhaiskasvatustalain henkilökunnan velvollisuudesta ilmoittaa havaitsemastaan lapsen varhaiskasvatukseen kohdistuvasta epäkohdasta tai ilmeisen epäkohdan uhasta (54 a §) sekä toimenpiteistä ilmoituksen johdosta (54 b §). Esityksessä ehdotetaan, että jos varhaiskasvatustalain henkilöstöön kuuluva huomaama tai saa tietoonsa lapsen varhaiskasvatustalain toteuttamiseen kohdistuvan epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan, hänen tulisi viipymättä ilmoittaa siitä varhaiskasvatustalain toimipaikan toiminnasta vastaavalle henkilölle, jotta epäkohtiin tai niiden uhkiin voitaisiin tehokkaasti ja nopeasti puuttua. Tämän puolestaan tulisi ilmoittaa asiasta kunnan varhaiskasvatuksesta vastaavalle viranhaltijalle.

Ilmoittajan henkilöllisyyden suojaamista koskevia säännöksiä on myös esimerkiksi rehulaissa (65 §) ja eduskunnan käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa elintarvikelaiksi (HE 3/2021 vp).

*Ilmoittajansuojeludirektiivin soveltamisalan kannalta keskeinen kansallinen lainsäädäntö*

## **Työlainsäädäntö**

*Työsopimuslaki ja merityösopimuslaki*

Työsopimuslaissa (55/2001) ja merityösopimuslaissa (756/2011) ei säädetä ilmoittajan suojelusta tai muutoinkaan rikkomisten ilmoittamisessa noudatettavasta menettelystä. Ilmoittavan työntekijän oikeudellista asemaa ja häneen ilmoittamisen perusteella kohdistettujen menettelyiden sallittavuutta voidaan kuitenkin arvioida työsopimuslaista työntekijälle ja työnantajalle johtuvien velvoitteiden sekä työsuhdeturvaa koskevan sääntelyn näkökulmasta.

*Työsuhteesta johtuvat velvoitteet ilmoittamismenettelyssä*

Työntekijän lojaliteettivelvollisuutta ilmentää työsopimuslain 3 luvun 1 §:n toinen virke, jonka mukaan työntekijän on toiminnassaan vältettävä kaikkea, mikä on ristiriidassa hänen asemassaan olevalta työntekijältä kohtuuden mukaan vaadittavan menettelyn kanssa. Lain esitöiden (HE 55/2011 vp, s. 11) mukaan työntekijän lojaliteettivelvollisuus on voimassa myös työntekijän vapaa-aikana ja sen sisältö vaihtelee merkittävästi työntekijän aseman mukaan. Kansallisessa ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytännössä on katsottu, että työsopimukseen perustuva molemminpuolinen lojaliteettivelvollisuus asettaa työntekijälle velvoitteita rikkomisten ilmoittamisessa noudatettavan menettelyn suhteen (TT:2003-68 ja Heinisch v. Germany, 28274/08, 21.7.2011).

Työsopimukseen perustuvan lojaliteettivelvollisuuden ja sitä ilmentävän työsopimuslain 3 luvun 1 §:n voidaan katsoa edellyttävän, että työntekijä välttää aiheuttamasta ilmoittamisella vahinkoa työnantajalleen. Rikkomisista tulisi ensisijaisesti ilmoittaa työpaikan sisäisesti esimerkiksi esimiehelle ja varmistua jossain määrin ilmoitettujen tietojen todenperäisyydestä. Täysin perusteettomien tietojen ilmoittamista erityisesti työpaikan ulkopuolelle voidaan arvioida lojaliteettivelvollisuuden vastaisena menettelynä. Arvioinnissa on huomioitava myös työntekijän asemaan liittyvät velvoitteet esimerkiksi luottamusmiehenä tai esimiehenä sekä työturvallisuus- ja muusta lainsäädännöstä johtuvat ilmoitusvelvollisuudet.

Rikkomista koskevan tiedon ilmoittamista rajoittavina velvoitteina voidaan mainita työsopimuslain 3 luvun 4 §:ssä ja liikesalaisuuslaissa (595/2018) säädetty liikesalaisuuksien suoja sekä salassapitosopimukseen tai muihin luottamuksellisuutta edellyttäviin sopimukseen perustuvat velvoitteet. Liikesalaisuuslain 5 §:ssä säädetään tosin poikkeuksesta liikesalaisuuksien suojaan yleisen edun suojaamista varten tehdyn väärinkäytöksen tai laittoman toiminnan paljastamiseksi. Tiedon ilmaisemista voivat rajoittaa myös muusta lainsäädännöstä johtuvat salassapito- ja vaihtolovelvoitteet. Myös työnantajan laatimissa ohjeistuksissa saatetaan määrätä rikkomisten ilmoittamisessa noudatettavasta menettelystä.

Työsopimuslain 5 luvussa säädetään lomauttamisesta, 6-8 luvussa työsopimuksen päättämisperusteista ja 10 luvussa työsopimuksen pätemättömyydestä ja kohtuuttomista ehdoista. Vastaavat säännökset sisältyvät myös merityösopimuslakiin.

*Laki yksityisyyden suojasta työelämässä*

Ilmoituskanavissa suoritettavaan henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan tietosuojalainsäädäntöä. Yksityisyyden suojasta työelämässä annetussa laissa (759/2004) säädetään työntekijää koskevien henkilötietojen käsittelystä, työntekijälle tehtävistä testeistä ja tarkastuksista sekä niitä koskevista vaatimuksista, teknisestä valvonnasta työpaikalla sekä työntekijän sähköpostiviestin

hakemisesta ja avaamisesta. Yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain 3 §:n mukaan työnantaja saa käsitellä vain välittömästi työntekijän työsuhteen kannalta tarpeellisia henkilötietoja, jotka liittyvät työsuhteen osapuolten oikeuksien ja velvollisuuksien hoitamiseen tai työnantajan työntekijöille tarjoamiin etuuksiin taikka johtuvat työtehtävien erityisluonteesta.

Lain 4 §:n 1 momentin mukaan työnantajan on kerättävä työntekijää koskevat henkilötiedot ensi sijassa työntekijältä itseltään. Jos työnantaja kerää henkilötietoja muualta kuin työntekijältä itseltään, työntekijältä on hankittava suostumus tietojen keräämiseen. Suostumus ei kuitenkaan ole tarpeen silloin, kun viranomaisen luovuttaa tietoja työnantajalle tämän laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi tai jos tietojen keräämisestä tai saamisesta laissa erikseen nimenomaisesti säädetään. Lain 4 §:n 2 momentin mukaan, jos työntekijää koskevia tietoja on kerätty muualta kuin työntekijältä itseltään, työnantajan on ilmoitettava työntekijälle saamistaan tiedoista ennen kuin niitä käytetään työntekijää koskevassa päätöksenteossa. Työnantaja on velvollinen informoimaan työntekijää oma-aloitteisesti. Säännös velvoittaa työnantajaa toimimaan aktiivisesti ja informoimaan työntekijää myös henkilötiedon sisällöstä ennen työntekijää koskevan päätöksen tekemistä. Edelleen lain 4 §:n 3 momentin mukaan henkilötietojen kerääminen työhön otettavissa ja työsuhteen aikana kuuluu yhteistoiminnasta yrityksissä annetussa laissa (334/2007), yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetussa laissa (1233/2013) sekä työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa annetussa laissa (449/2007) tarkoitetun yhteistoimintamenettelyn piiriin.

Yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain 21 §:n mukaan tietoverkon käyttö kuuluu yhteistoiminnasta yrityksissä annetussa laissa, yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetussa laissa sekä työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa annetussa laissa tarkoitetun yhteistoimintamenettelyn piiriin. Muissa kuin yhteistoimintalainsäädännön piiriin kuuluvissa yrityksissä ja julkisoikeudellisissa yhteisöissä työnantajan on ennen päätöksentekoa varattava työntekijöille tai heidän edustajilleen tilaisuus tulla kuulluksi. Yhteistoiminta- tai kuulemismenettelyn jälkeen työnantajan on määriteltävä tiedotettava työntekijöille tietoverkon käytöstä.

Eräiden lain säännösten rikkominen on kriminalisoitu lain 24 §:ssä. Lisäksi seuraamuksena voi olla tietosuoja-asetuksen mukainen hallinnollinen seuraamusmaksu. Lain noudattamista valvovat työsuojeluviranomaiset toimivaltansa mukaisesti yhdessä tietosuojavaltuutetun kanssa.

#### *Virkasuhteita koskeva lainsäädäntö*

Valtion virkamieslaissa (750/1994), jäljempänä *virkamieslaki*, laissa kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003), jäljempänä *kunnallinen viranhaltijalaki* tai kirkkolaissa (1054/1993) ei ole nimenomaisia säännöksiä ilmoittajien suojelusta tai ilmoittamismenettelystä. Ilmoitusmenettelyyn liittyvänä velvollisuutena voidaan mainita, että virkamieslain 14 §:n 2 momentin mukaan virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Kunnallisen viranhaltijalain 17 §:n 2 momentin mukaan viranhaltijan on toimittava tehtävässään tasapuolisesti ja käyttäydyttävä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla.

Ilmoitettavien tietojen ilmaisemista voi rajoittaa virkamiehen vaitiolovelvollisuus, josta säädetään virkamieslain 17 §:n mukaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa sekä muussa lainsäädännössä. Virkamieslaissa säädetään muun muassa virkasuhteen irtisanomis- ja purkuperusteista sekä virkamiesoikeudellisista seuraamuksista, kuten varoituksesta ja virantoimituksesta pidättämisestä. Vastaavaa sääntelyä on myös kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa (304/2003) sekä kirkkolaissa (1054/1993).

## **Ilmoittajansuojeludirektiivin aineelliseen soveltamisalaan kuuluva lainsäädäntö**

### *Julkiset hankinnat*

Julkisista hankinnoista säädetään julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa (1397/2016, hankintalaki). Lisäksi erityisalojen julkisista hankinnoista säädetään vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa (1398/2016). Näillä laeilla on Suomessa pantu täytäntöön EU-sääntely julkisista hankinnoista.

Hankintadirektiivin (2014/24/EU) soveltamisalan piiriin kuuluvat ainoastaan hankintalain 26 §:ssä määritellyt EU kynnysarvot ylittävät hankinnat. Kansallisten hankintojen kynnysarvot ja näin hankintalain soveltamisala on määritelty hankintalain 25 §:ssä. Erityisalojen hankintalain (1398/2016) sekä erityisalojen hankintadirektiivin (2014/25/EU) soveltamisala on määritelty erityisalojen hankintalain 13 §:ssä. Edellä mainittujen euromääräisten kynnysarvojen lisäksi hankintalain ja erityisalojen hankintalain on poikkeuksia lakien soveltamisalaan esimerkiksi silloin kun hankinta tehdään hankintayksikön sidosyksiköltä.

Hankintalain mukaisia muutoksenhakekeinoja ovat hankinta-oikaisuvaatimus (osoitetaan hankintayksikölle itselleen) tai valitus markkinaoikeuteen. Muutoksenhakekeinoja ovat rinnakkaiset eivätkä sulje toisiaan pois. Myös muutoksenhakeaika alkaa kulua niissä samanaikaisesti. Ainoastaan asianosainen voi hakea muutosta hankintapäätökseen eli tavallisesti tarjouskilpailuun osallistunut tarjoaja tai ehdokas. Kunnan asukkailla tai kunnallisilla luottamushenkilöillä ei ole hankintalain soveltamisalaan kuuluvassa hankinta-asiassa oikeutta tehdä valitusta markkinaoikeudelle tai esittää hankinta-oikaisupyyntöä hankintayksikölle, elleivät he ole asianosaisia.

Hankintalain 139 §:n mukaan jokainen, joka katsoo hankintayksikön menetelleen tämän lain vastaisesti, voi tehdä Kilpailu- ja kuluttajavirastolle toimenpidepyynnön menettelyn lainmukaisuuden tutkimiseksi. Toimenpidepyynnön tekemiseen ja käsittelyyn sovelletaan hallintolakia. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi ottaa toimivaltaansa kuuluvan asian tutkittavakseen myös omasta aloitteestaan. Käytännössä Kilpailu- ja kuluttajavirasto keskittyy valvontatoimissaan suorahankintoihin. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi kieltää päätöksellään hankintayksikköä panemasta hankintapäätöstä täytäntöön joko kokonaan tai osittain, jos se katsoo hankintayksikön tehneen suorahankinnan ilman tässä laissa säädettyä perustetta. Tämä edellyttää, että hankintasopimusta ei ole tehty. Jos hankintayksikkö on tehnyt EU-kynnysarvot ylittävän hankinnan tai kansalliset kynnysarvot ylittävän liitteessä E tarkoitettua palveluhankinnan tai käyttöoikeussopimuksen suorahankintana ilman hankintalain säädettyä perustetta ja jos asiassa jo on tehty hankintasopimus, Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi esittää markkinaoikeudelle: tehottomuusseuraamuksen määräämistä, seuraamusmaksun määräämistä taikka sopimus-kauden lyhentämistä.

*Rahoituspalvelut, -tuotteet ja -markkinat sekä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen ehkäiseminen (täydennettävä)*

*Rahoituspalvelut (täydennettävä)*

Rahanpesua ja terrorismin rahoittamista estävään sääntelyyn kuuluu sekä kansallisia lakeja että eurooppalaista ja kansainvälistä sääntelyä. Kansallisen lainsäädännön taustalla on Euroopan unionin sääntelyä, jota on annettu direktiivein ja asetuksin. Direktiivit on täytäntöön pantu kansallisilla laeilla.

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017) tavoitteena on estää rahanpesua ja terrorismin rahoittamista, edistää tällaisen toiminnan paljastamista ja selvittämistä sekä tehostaa rikoksen tuottaman hyödyn jäljittämistä ja takaisinsaantia. Lakia täydentävät useat erillislaicit. Lain 7 luvun 8 §:ssä säädetään menettelytavoista rikkomusepäilyistä ilmoittamiseen ilmoitusvelvollisen sisällä ja 7 luvun 9 §:ssä järjestelmästä rikkomusepäilyjä koskevien ilmoitusten vastaanottamiseksi.

Rahanpesulain 7 luvun 1 §:n 4 momentin mukaan valvontaviranomaisen, Energiaviraston, asianajajayhdistyksen, kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annetussa laissa tarkoitetun pörssin sekä talletuspankkien yhteenliittymästä annetussa laissa tarkoitetun yhteenliittymän keskusyhteisön tulee ilmoittaa rahanpesun selvittelykeskukselle, jos se havaitsee suorittamansa valvonnan tai muutoin tehtäviensä hoidon yhteydessä ilmi tulleiden seikkojen perusteella epäilyttävän liiketoimen taikka epäilee terrorismin rahoittamista tai sen rangaistavaa yritystä.

#### *Kirjanpito- ja tilintarkastuslainsäädäntö*

Kirjanpidosta säädetään kirjanpitolaissa (1336/1997) ja kirjanpitoasetuksessa (1339/1997), joiden kehittämisestä vastaa työ- ja elinkeinoministeriö. Tämän lisäksi useissa erityislaeissa on kirjanpitoa koskevia erityissäännöksiä. Lähes kaikki lainsäädännön tuntemat yhteisöt sekä säätiöt ovat kirjanpitovelvollisia. Lisäksi luonnollinen henkilö, joka harjoittaa liike- tai ammatti-toimintaa, on toiminnastaan kirjanpitovelvollinen.

Kirjanpitolain pohjana on EU:n tilinpäätösdirektiivi, joka sääntelee tilinpäätösten sisältöä. Juokseva kirjanpito on edelleen lähtökohtaisesti kansallisen sääntelyn alasta.

Tilinpäätöksen yleiseksi tehtäväksi on katsottu oikean ja riittävän kuvan antaminen kirjanpitovelvollisen toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta. Kansainvälinen kehitys on johtamassa tilinpäätösten yhä suurempaan kansainväliseen harmonisointiin. EU:n ministerineuvoston hyväksymässä ns. IAS-asetuksessa jäsenvaltioiden julkisesti noteeratut yhtiöt velvoitetaan laatimaan konsernitilinpäätöksensä kansainvälisten tilinpäätösstandardien mukaisesti.

EU:n tilintarkastusasetuksen (537/2014) 7 artiklassa säädetään tilintarkastajan ilmoitusvelvollisuudesta koskien tarkastettavan kohteen (PIE-yhteisö) sääntöjenvastaisuuksia. Jos yleisen edun kannalta merkittävän yhteisön lakisääteisen tilintarkastuksen suorittava lakisääteinen tilintarkastaja tai tilintarkastusyhteisö epäilee tai sillä on perustellut syyt epäillä sääntöjenvastaisuuksia, tarkastettavan yhteisön tilinpäätökseen liittyvät väärinkäytökset mukaan lukien, hänen tai sen on ilmoitettava asiasta tarkastettavalle yhteisölle ja pyydyttävä sitä tutkimaan asia ja toteuttamaan asianmukaiset toimenpiteet tällaisiin sääntöjenvastaisuuksiin puuttumiseksi ja niiden tulevan toistumisen ehkäisemiseksi, sanotun kuitenkin rajoittamatta tämän asetuksen 12 artiklan ja direktiivin 2005/60/EY soveltamista. Jos tarkastettava yhteisö ei tutki asiaa, lakisääteisen tilintarkastajan tai tilintarkastusyhteisön on ilmoitettava asiasta tällaisten sääntöjenvastaisuuksien tutkinnasta vastaaville, jäsenvaltioiden määrittämille viranomaisille. Tietojen ilmaisemista koskevaan sopimukseen tai lainsäädäntöön sisältyvän rajoituksen rikkomisena ei pidetä sitä, että lakisääteinen tilintarkastaja tai tilintarkastusyhteisö vilpittömässä mielessä ilmoittaa ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetuista sääntöjenvastaisuuksista kyseisille viranomaisille.

Kansallisella tasolla tilintarkastuksesta säädetään tilintarkastuslaissa (1141/2015), laissa julkishallinnon ja –talouden tilintarkastuksesta (1142/2015), valtioneuvoston asetuksessa tilintarkastuksesta (1377/2015) sekä työ- ja elinkeinoministeriön asetuksessa tilintarkastajan hyväksymisedellytyksistä (1442/2015) ja laissa tilintarkastajan vuosimaksusta ja laadunvalvonnan maksuista (1512/2015). Tilintarkastuslain 13 §:ssä säädetään epäilyksistä ilmoittamisesta. Tilintar-



kastajan on järjestettävä palveluksessaan oleville henkilöille sisäinen menettely, jolla varmistetaan, että kyseiset henkilöt voivat nimettömästi ilmoittaa tilintarkastusta koskevan sääntelyn rikkomisepäilyistään.

Yhteisössä ja säätiössä on valittava tilintarkastaja ja tehtävä tilintarkastus tilintarkastuslain, kirjanpidon ja kyseistä yhteisöä tai säätiötä koskevan lain mukaisesti. Pienimmät yhteisöt on vapautettu lakisääteisestä tilintarkastusvelvollisuudesta. Tilintarkastus käsittää yhteisön tai säätiön tilikauden kirjanpidon, tilinpäätöksen ja hallinnon tarkastuksen. Työnsä päätteeksi tilintarkastaja antaa tilintarkastuskertomuksen. Tilintarkastuslaissa säädetään tarkemmin mm. tilintarkastuksen sisällöstä ja tilintarkastajan velvollisuuksista.

Tilintarkastus on keskeinen väline tilinpäätösraportoinnin oikeellisuuden ja avoimuuden varmistamisessa sekä pääomamarkkinoiden luotettavuuden takaamisessa. Tilintarkastus on myös tärkeä osa yritysten hallinto- ja ohjausjärjestelmää. Tilintarkastajien antamien taloudellisten tietojen uskottavuus on tärkeää paitsi julkisen kaupankäynnin kohteena oleville yrityksille, myös muille yhteisöille. Tilintarkastaja toimii ensisijaisesti yhteisön omistajien tai jäsenten intressissä, mutta tilintarkastuksesta hyötyvät myös muut sidosryhmät, kuten velkojat ja viranomaiset.

Tilintarkastuksen valvontaviranomainen on 1.1.2016 lähtien ollut Patentti- ja rekisterihallitus.

#### *Tuoteturvallisuus ja vaatimustenmukaisuus*

Tuoteturvallisuutta ja tuotteiden vaatimustenmukaisuutta koskeva sääntely perustuu valtaosin Euroopan unionin sääntelyyn ja siihen perustuvaan kansalliseen täydentävään sääntelyyn. Tuotteita koskevia vaatimuksia on yhdenmukaistettu pääosin EU-tuotedirektiiveillä, lisäksi EU:n asetuksilla ja päätöksillä. EU pyrkii takaamaan tuotteiden vapaan liikkuvuuden talousalueellaan yhtenäistämällä tuotteita koskevat vaatimukset. Tuotteille on turvallisuuden, terveyden, ympäristönsuojelun ja kuluttajansuojan varmistamiseksi asetettu lainsäädännössä vaatimuksia. Tuotteiden pitää olla turvallisia ja luotettavia käyttää tai niiden pitää täyttää tietyt vähimmäisvaatimukset.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan vastuulle kuuluu kuluttajaturvallisuuslaki (920/2011). Lailla on pantu täytäntöön yleinen tuoteturvallisuusdirektiivi (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/95/EY, annettu 3 päivänä joulukuuta 2001, yleisestä tuoteturvallisuudesta (EYVL L 11, 15.1.2002, s. 4); (GPSD)). Laki on kuluttajille tarjottavien tavaroiden ja palveluiden turvallisuutta koskeva yleislaki. Lakia sovelletaan silloin, kun kulutustavaran tai kuluttajapalvelun turvallisuudesta ei ole erityislainsäädännössä säädetty vähintään samaa turvallisuustasoa edellyttävästi. Turvallisuus- ja kemikaalivirasto valvoo lain noudattamista. Lisäksi lakia voidaan soveltaa erityislainsäädännön valvontaviranomaisten toimesta silloin, kun kyseisessä erityislainsäädännössä ei ole esimerkiksi riittäviä säännöksiä viranomaisten toimivaltuuksista. Kuluttajaturvallisuuslain 50 §:ssä on rangaistussäännökset ja rikoslain 44 luvun 1 §:ssä säädetään terveysrikoksesta. Yleistä tuoteturvallisuusdirektiiviä ollaan uudistamassa.

#### **EU:n markkinavalvonta-asetus**

EU:n asetus (EU) 2019/1020 markkinavalvonnasta ja tuotteiden vaatimustenmukaisuudesta, jäljempänä *markkinavalvonta-asetus*, tuli voimaan 15.7.2019. Sen soveltaminen alkaa pääasiassa kahden vuoden kuluttua voimaantulosta, eli 16.7.2021. Asetuksella korvataan ns. NLF-asetuksen (EY) No 765/2008 markkinavalvontaa ja ulkorajavalvontaa koskevat säännökset. Useista markkinavalvonta-asetuksen asioista tulee säätää vielä kansallisessa lainsäädännössä. Täytäntöönpanoa tehdään vaiheittain.

Markkinavalvonta-asetuksen soveltamisala on laaja ja koskee suurinta osaa niistä tuotesektoreista, joista on yhdenmukaistettua EU-sääntelyä. Markkinavalvonta-asetusta sovelletaan 70 sektorikohtaisen EU-tuotesäädöksen kattamiin tuotesektoreihin, jotka on listattu asetuksen liitteessä I. Näitä ovat esimerkiksi lelut, moottoriajoneuvot ja hissit. Asetuksen liitteessä II säädetään seuraamuksista niillä asetuksen soveltamisalan sektoreilla, jota nykyinen EU-yhdenmukaistamislainsäädäntö ei kata. Suurin osa asetuksessa säädetyistä velvoitteista koskee markkinavalvonta- ja ulkorajaviranomaisia, mutta mukana on myös talouden toimijoita koskevia uusia velvoitteita.

Markkinavalvonta-asetuksen täytäntöönpano ja sen yhteydessä tehtävä kansallisen markkinavalvontasääntelyn yhdenmukaistaminen on laaja uudistus. TEM koordinoi täytäntöönpanoa kansallisesti ja vastaa täytäntöönpanosta sen vastuulle kuuluvien tuotesektorien osalta. Asetuksen soveltamisalaan kuuluvat 70 tuotesäädökset jakaantuvat kuuden eri ministeriön hallinnonalalle (TEM, LVM, YM, STM, MMM ja SM). Lisäksi asetukseen sisältyy Tullia koskevaa sääntelyä (VM). TEM koordinoi asetuksen täytäntöönpanoa ja vastaa täytäntöönpanosta sen vastuulle kuuluvien 26 tuotesektorien osalta. Markkinavalvonta-asetuksen soveltamisalalle kuuluvan EU:n henkilösuojainasetuksen ja EU:n konedirektiivin täytäntöönpanossa TEM jakaa vastuuta sosiaali- ja terveysministeriön kanssa. TEM on asettanut markkinavalvonta-asetuksen täytäntöönpanon koordinoitua varten markkinavalvontasääntelyn koordinaatioryhmän (hankenumero TEM101:00/2019), johon kuuluu edustajat vastuuministeriöistä (LVM, MMM, SM, STM, TEM ja YM) sekä muista hankkeen kannalta keskeisistä ministeriöistä (OM ja VM). TEM on pitänyt tavoiteltavana, että tässä yhteydessä yhdenmukaistetaan kansallista markkinavalvontaa koskevaa sääntelyä eri sektoreilla niin pitkälle kuin mahdollista.

Kansallinen markkinavalvontaa koskeva sääntely on työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla koottu horisontaaliseen lakiin eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta (1137/2017), jäljempänä *markkinavalvontalaki*, joka myös täydentää markkinavalvonta-asetuksen sääntelyä. Markkinavalvontalaki tuli voimaan 1.1.2017 ja lain soveltamisalaa on sittemmin laajennettu. Työ- ja elinkeinoministeriössä on tällä hetkellä valmistelussa hallituksen esitys laiksi markkinavalvontalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (TEM106:00/2020), jossa markkinavalvontalain soveltamisalaan ehdotetaan lisättävän kahdeksan uutta tuotesektoria koskien laajasti eri hallinnonaloja. Uusia tuotesektoreita tullaan lisäämään markkinavalvontalain soveltamisalaan myös erillisillä hallituksen esityksillä markkinavalvonta-asetuksen täytäntöönpanomiseksi ja kansallisen sääntelyn yhdenmukaistamiseksi.

Markkinavalvontalain 1 §:ssä säädetään tuotelaista, joihin lakia tällä hetkellä sovelletaan: räjähdysvaarallisissa tiloissa käytettäväksi tarkoitetut laitteet ja suojausjärjestelmät (ATEX-tuotteet), vaa'at, mittauslaitteet, siviilikäyttöön tarkoitetut räjähteet, hissit, hissien turvakomponentit, pyrotekniset tuotteet, painelaitteet, sähkölaitteet, kuluttajien käyttöön tarkoitetut henkilösuojaimet, kaasulaitteet, säteilylaissa tarkoitetut tuotteet, ilmailulaissa tarkoitetut tuotteet, ajoneuvolaissa tarkoitetut tuotteet sekä aerosolit. Markkinavalvontalain soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavan yllä mainitussa esityksessä siten, että se kattaisi jatkossa myös seuraavat tuoteryhmät: huviveneet, radiolaitteet, laivavarusteet, energiaan liittyvät tuotteet, sähkö- ja elektroniikkalaitteet, joissa on vaarallisia aineita, kemikaalit, kosmeettiset valmisteet sekä tupakka-laissa tarkoitetut tuotteet. Soveltamisalaan tullaan myös lisäämään työ- ja elinkeinoministeriössä erikseen valmisteltavilla hallituksen esityksillä lelut, kuluttajakäyttöön tarkoitetut koneet sekä tekstiilit ja jalkineet.

Markkinavalvontalakia ei sovelleta itsenäisesti ilman sen soveltamisalapykälässä mainittua sektorisääntelyä, vaan lain soveltaminen saa sisältönsä sektorisääntelystä, sillä tuotevaatimuksista säädetään kussakin tuotelaissa erikseen. Markkinavalvontalain suhde sen soveltamisalaan kuu-

luvien tuotelakien valvontasääntelyyn vaihtelee sektoreittain. Siltä osin kuin tuotelaissa erikseen säädetään markkinavalvontaa koskien poikkeavasti tai erityisistä lisävaatimuksista tai toimivaltuuksista, sovelletaan tuotelaissa säädettyä. Lisäksi esimerkiksi sähköturvallisuuslaissa, hissiturvallisuuslaissa, mittauslaitelaissa ja painelaitelaissa säädetään tuotteiden ja laitteistojen käytönaikaisesta vaatimustenmukaisuudesta ja turvallisuudesta ja siihen kuuluvasta valvonnasta, mikä perustuu kansalliseen sääntelyyn. Seuraamuksia koskeva sääntely sekä tuotesektoreiden erityispiirteisiin perustuva markkinavalvontaa koskeva, mutta markkinavalvontalaista poikkeava sääntely on jatkossakin nykytilaa vastaavasti sektorilaeissa. Seuraamuksia koskeva sääntely on tarpeen sisällyttää sektorilakeihin, sillä seuraamuksia koskevaa sääntelyä ei tulisi lähtökohtaisesti sisällyttää eri lakiin niiden velvoitteiden kanssa, joiden rikkomisesta seuraamus on säädetty. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla nykytilassa on säädetty rikosoikeudellisista seuraamuksista. Sektorisääntelyssä on rangaistussäännökset rikkomuksista. Lisäksi on otettava huomioon rikoslaki. Rikoslaisissa on joitain rangaistussäännöksiä, joissa viitataan nimellisesti ko. sektorilain rikkomiseen.

Voimassaolevan markkinavalvontalain markkinavalvontaviranomaisia ovat Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, Traficom ja Säteilyturvakeskus. Lakiin lisättäisiin uusia markkinavalvontaviranomaisia lain soveltamisalan laajetessa. Laissa on kattavat keinot markkinavalvontaviranomaisen valvontakeinoista ja hallintopakokeinoista erilaisissa markkinoilla olevien tuotteiden vaatimustenvastaisuustilanteissa. Laissa on säännökset varmistamaan yhteistyömenettelyn tehokkuutta markkinavalvontaviranomaisten ja Tullin välillä ulkorajavalvonnassa (Lain 4.2 §, 5 §, 8–11 §). Lisäksi laissa on säännökset ohjaamaan ja korostamaan markkinavalvonnan riskiperusteisuutta ja valvonnan suunnitelmallisuutta (6 ja 7 §). Näin varmistetaan viranomaisten resurssien tarkoituksenmukaista käyttöä ja valvonnan avoimuutta ja näkyvyyttä.

Tuotelaissa säädetään niistä talouden toimijoiden velvollisuuksista, jotka liittyvät tuotteiden vaatimustenmukaisuuden varmentamiseen ja osoittamiseen. Lisäksi markkinavalvonta-asetuksen 4 artiklassa säädetään talouden toimijoiden tehtävistä tiettyjen unionin yhdenmukaistamislainsäädännön soveltamisalaan kuuluvia tuotteiden osalta. Talouden toimijoiden 4 artiklassa säädettyjen tehtävien rikkomisen seuraamuksista on säädetty kansallisesti. Artiklaa sovelletaan yhteensä 18 eri EU:n tuotesäädökseen koskien rakennustuotteita, henkilösuojaimia, kaasulaitteita, ulkona käytettävien laitteiden melupäästöjä, koneita, leluja, energiaan liittyvien tuotteiden ekosuunnittelua, tiettyjen vaarallisten aineiden käytön rajoittamista sähkö- ja elektroniikkalaitteissa (RoHS-direktiivi), pyroteknisiä tuotteita, huviveneitä ja vesiskoottereita, yksinkertaisia painesäiliöitä, sähkömagneettista yhteensopivuutta (EMC-direktiivi), muita kuin auto- ja maattisia vaakoja (vaakadirektiivi), mittauslaitteita, räjähdysvaarallisissa tiloissa käytettäväksi tarkoitettuja laitteita ja suojajärjestelmiä (ATEX-direktiivi), sähkölaitteita (pienjännitedirektiivi, LVD-direktiivi), radiolaitteita sekä painelaitteita. Esityksessä ehdotetaan uutta seuraamussääntelyä vaarallisten aineiden käytön rajoittamisesta sähkö- ja elektroniikkalaitteissa annettuun lakiin sekä ehdotetaan lisättävän tiettyihin tuotelakeihin seuraamussäännökset markkinavalvonta-asetuksen 4 artiklassa säädettyjen talouden toimijan velvollisuuksien rikkomisesta.

## **Liikenneturvallisuus**

*Onnettomuus-, vaaratilanne- ja poikkeamailmoitukset, joiden ilmoittaja on suojattu*

Ilmoittajan suojasta säädetään jo eräissä säädöksissä, joita Liikenne- ja viestintävirasto valvoo. Näitä ovat direktiivin II osassa säädetty ilmailun poikkeama-asetus ja merenkulun nk. PSC-direktiivi, johon liittyvä ilmoittajan suoja on pantu kansallisesti täytäntöön alusturvallisuuden valvonnasta annetulla lailla. Tämän lisäksi ilmoittajan suojasta on säädetty kansallisesti merenkulun onnettomuus- ja vaaratilanteiden raportoinnin sekä raideliikenteen onnettomuus- ja vaaratilanteiden raportoinnin osalta.

### *Merilaki*

Merilain (674/1994) 18 luvun 15 a §:n 1 momentin mukaan viranomainen ei saa ryhtyä oikeudellisiin toimenpiteisiin suunnittelemattoman tai tahattoman rikkomuksen johdosta, joka tulee viranomaisen tietoon ainoastaan siksi, että siitä on tehty ilmoitus 15 §:n nojalla, ellei kyse ole törkeänä huolimattomuutena pidettävästä velvollisuuksien laiminlyömisestä tai rikoslaissa (39/1889) rangaistavaksi säädetystä menettelystä. Saman pykälän 2 momentin mukaan varustamo, laivanisäntä, aluksen päällikkö tai muu tässä laissa tarkoitettu toimija eivät saa kohdella syrjivästi palveluksessaan olevaa työntekijää tai muuta henkilöä, joka tekee ilmoituksen tiedossaan olevasta mahdollisesta vaaratilanteesta.

### *Raideliikennelaki*

Vastaava säännös on raideliikennelain (1302/2018) 167 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto ei saa ryhtyä oikeudellisiin toimenpiteisiin suunnittelemattoman tai tahattoman rikkomuksen johdosta, joka tulee sen tietoon vain 165 §:n nojalla tehdyn ilmoituksen perusteella, ellei kyse ole törkeänä huolimattomuutena pidettävästä velvollisuuksien laiminlyömisestä tai rikoslaissa (39/1889) rangaistavaksi säädetystä menettelystä. Vastaavasti 2 momentin mukaan rautatieliikenteen harjoittaja, rataverkon haltija ja muu tässä laissa tarkoitettu toiminnanharjoittaja eivät saa kohdella syrjivästi palveluksessaan olevaa työntekijää tai muuta henkilöä, joka tekee ilmoituksen tiedossaan mahdollisesti olevasta vaaratilanteesta.

### *Ilmailulaki ja poikkeama-asetus*

Esikuvana näille säännöksille on ollut ilmailulain (864/2014) 128 §, joka viittaa ilmailun poikkeama-asetukseen ja jonka 1 momentin mukaan viranomainen ei saa ryhtyä oikeudellisiin toimenpiteisiin suunnittelemattoman tai tahattoman rikkomuksen johdosta, joka tulee viranomaisen tietoon ainoastaan siksi, että siitä on tehty ilmoitus poikkeama-asetuksen nojalla, ellei kyse ole poikkeama-asetuksen 16 artiklan 10 kohdassa tarkoitettusta tilanteesta. Vastaavasti 2 momentin mukaan toiminnanharjoittajat eivät saa kohdella syrjivästi työntekijää, joka tekee ilmoituksen tiedossaan mahdollisesti olevasta vaaratilanteesta.

Poikkeama-asetuksen 15 artiklan kohdan mukaan jäsenvaltiot, Euroopan unionin lentoturvallisuusvirasto ja organisaatiot eivät saa asettaa poikkeamia koskevia tietoja saataville tai käyttää niitä syyllisyyden tai vahingonkorvausvelvollisuuden osoittamiseen tai muihin tarkoituksiin kuin ilmailun turvallisuuden ylläpitämiseen tai parantamiseen. Saman asetuksen 16 artiklassa säädetään tietolähteen suojelusta. Asetuksessa 'poikkeamalla' tarkoitetaan mitä tahansa turvallisuuteen liittyvää tapahtumaa, joka vaarantaa tai, jos siihen ei puututa tai jos sitä ei käsitellä, voisi vaarantaa ilma-aluksen, siinä olevien henkilöiden tai muiden henkilöiden turvallisuuden; käsite sisältää erityisesti onnettomuudet tai vakavat vaaratilanteet.

Liikenne- ja viestintävirasto on ilmailulain 126 §:ssä osoitettu viranomaiseksi, joka vastaa ja ylläpitää poikkeama-asetuksen mukaista ilmoitusjärjestelmää, johon ilmoitetaan pakolliset ja vapaaehtoiset poikkeamatiedot.

Asetus sisältää sekä pakollisen että vapaaehtoisen ilmoitusjärjestelmän. Ilmailulain mukaan Suomeen sijoittautuneiden organisaatioiden on ilmoitettava Liikenne- ja viestintävirastolle omaan vapaaehtoiseen ilmoitusjärjestelmäänsä kerätyt poikkeamatiedot. Laissa säädetään myös, että poikkeamatiedot ilmoitetaan Liikenne- ja viestintävirastolle rajapinnan kautta tai muutoin sähköisesti. Poikkeamailmoituksille on siis olemassa jo oma ilmoituskanavansa.

*Ympäristönsuojelu (täydennettävä)*

### **EU:n päästökauppajärjestelmä (EU ETS)**

Päästökaupasta säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2003/87/EY. Kansallisesti päästökaupasta säädetään päästökauppalalla 311/211. Järjestelmä on EU-tasolla hyvin pitkälle harmonisoitu, kansallista liikkumavaraa on hyvin vähän ja toisaalta EU-komissiolla on keskeinen rooli järjestelmän hallinnoinnissa.

Päästökaupassa kauppaa käydään päästöoikeuksilla, jotka on vuodesta 2018 lähtien luokiteltu rahoitusvälineiksi. Päästökaupassa sovelletaan Mifid 2, Mifir ja MAR-sääntelyjä, joiden kautta tulee velvoitteita kaupankäyntilupiin, ilmoitusvelvollisuudesta Finanssivalvonnalle sekä sisäpiiritietoon ja raportointiin liittyen. Kansallinen vastuuviranomainen on tässä yhteydessä Finanssivalvonta.

Päästöoikeuksia säilytetään ja tilisiirrot tapahtuvat Unionin rekisterissä, mikä on Komission ja kansallisten rekisteriviranomaisten hallinnoima tilijärjestelmä päästöoikeuksille. Suomen kansallinen rekisteriviranomainen on päästökauppaviranomainen Energiavirasto. Unionin rekisterin toiminnasta säädetään komission asetuksella 389/2013.

Päästökauppamarkkina on avoin markkina, missä päästöoikeuksilla voi käydä kauppaa myös muut kuin soveltamisalaan kuuluvat toimijat. Kaupankäyntiin osallistuu muun muassa pankkeja, vakuutuslaitoksia sekä muita, sijoitusmielessä kauppaa käyviä toimijoita. Tilisiirrot tehdään ja päästöoikeuksia säilytetään Unionin rekisterissä. Rekisteriasetuksen 55 (4) artiklan mukaan tilisiirron vireille panemisen yhteydessä siirron vireille paneva valtuutettu edustaja merkitsee unionin rekisteriin, onko siirto kahdenvälinen tapahtuma, paitsi jos kyseinen tapahtuma rekisteröidään markkinapaikalla tai sille tehdään keskusvastapuoliselvitys tai siinä on kyse siirrostä saman tilinomistajan unionin rekisterissä olevien tilien välillä.

Lisäksi on huomioitava, että päästökauppaan sovelletaan finanssivalvontaa koskevaa lakia. Laissa finanssivalvonnasta säädetään finanssimarkkinoita koskeviin säännöksiin liittyvistä väärinkäytösepäilyistä ilmoittamisesta. Siten ilmoittajansuojeluun sovellettaisiin ensisijaisesti erityislakina finanssivalvontaa koskevaa lainsäädäntöä ja sen ilmoittajansuojelua. Niiltä osin kun finanssivalvonnan ilmoittajansuojelu ei ole kattava sovellettaisiin yleislakina ilmoittajansuojelulakia.

Rahanpesulain (444/2017) mukaan jos ilmenee vilpillinen tilisiirto, päästöoikeustilinhaltija on velvollinen tekemään siitä tutkintapyynnön tai rikosilmoituksen poliisille ja ilmoittamaan kansalliselle rekisteriviranomaiselle asiasta. Valmiit ilmoituskanavat näihin liittyen olisivat <https://rahanpesu.fi/ilmoita-epailyista>, missä voi ilmoittaa epäilyttävistä toimista rahanpesun selvittelykeskukselle ja mahdollisesti myös poliisin sähköinen rikosilmoitus.

### *Energiatehokkuusdirektiivi*

Energiatehokkuusdirektiivi on ensisijaisesti pantu täytäntöön energiatehokkuuslailla. Laki sisältää ainoastaan hallinnollisen sanktion, uhkasakon, jolla Energiavirasto voi tehostaa lain nojalla tekemänsä päätöstä.

On kuitenkin huomattava, että voimassa olevan energiatehokkuusdirektiivin 9–11 a artikla on osittain pantu täytäntöön muutoksin asunto-osakeyhtiölakiin, asuinhuoneiston vuokrauksesta annettuun lakiin, asumisoikeusasuntolakiin, sekä eräisiin valtion tukemaa vuokra-asuntotuotant-

toa koskeviin lakeihin. Asunto-osakeyhtiölaki samoin kuin asuinhuoneiston vuokrausta koskeva sääntely ovat yksityisoikeudellista sääntelyä, eikä niissä siten ole vastaavia hallinnollisia valvontamekanismeja kuin ympäristönsuojelua yleensä koskevassa lainsäädännössä. Lait nojaavat sopimussuhteisiin ja -vapauteen ja siten laiminlyönnit ja erimielisyydet ratkotaan tarvittaessa yleisissä tuomioistuimissa riita-asioina.

Ekosuunnitteludirektiivi (2009/125/EY) ja energiamerkintäasetus ((EU) 2017/1369) on Suomessa pantu kansallisesti täytäntöön lailla tuotteiden ekologiselle suunnittelulle ja energiamerkinnälle asetettavista vaatimuksista (1005/2008). Myös tämä laki sisältää säännöksen uhkasakosta sekä teettämis- tai keskeyttämisuhasta, joilla Turvallisuus- ja kemikaalivirasto voi tehostaa antamaansa kieltoa tai määräystä (36 §). Laissa on myös määritelty lukuisia tekoja ja laiminlyönnejä, jotka on säädetty rangaistaviksi, ja joista voi seurata sakko (37 §)

#### *Säteilyturva ja ydinturvallisuus (täydennettävä)*

Direktiivin aineelliseen soveltamisalaan kuuluvat säteilyturvaan ja ydinturvallisuuteen liittyvä lainsäädäntö. Parantamalla väärinkäytösten ilmoittajien suojelua voitaisiin osaltaan ehkäistä myös niiden Euroopan atomienergiayhteisön sopimukseen sisältyvien sääntöjen rikkomista, jotka koskevat ydinturvallisuutta ja säteilynsuojelua sekä käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen turvallista huoltoa. Samalla lujitettaisiin tehokkaan ydinturvallisuuskulttuurin edistämistä ja tehostamista koskevan neuvoston direktiivin 2009/71/Euratom asiaankuuluvien säännösten ja erityisesti kyseisen direktiivin 8 b artiklan 2 kohdan a alakohdan täytäntöönpanon valvontaa; mainitussa säännöksessä edellytetään erityisesti, että toimivaltaiset sääntelyviranomaiset vahvistavat johtamisjärjestelmät, joissa ydinturvallisuus on asianmukaisesti etusijalla ja joissa edistetään kaikilla tasoilla henkilöstön ja johdon kykyä kyseenalaistaa asiaankuuluvien turvallisuusperiaatteiden ja käytäntöjen tehokas toteutuminen sekä kykyä raportoida ajoissa turvallisuuskysymyksistä.

Ydinenergian käytön turvallisuutta koskevista vaatimuksista säädetään ydinenergialaissa (990/1987). Ydinenergian käytöstä ei saa aiheutua vahinkoa ihmisille, ympäristölle tai omaisuudelle.

#### *Elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuus*

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan osalta voimassa olevassa lainsäädännössä ilmoittajansuojelua koskevia pykälä on kasvinterveyslain (1110/2019) 35 §:ssä, rehulain (1263/2020) 65 §:ssä, sekä tuontivalvontalain 1277/2019 18 §:ssä ja elintarvikelain (297/2021) 81 §:ssä. (Lisäksi ilmoittajansuojelua koskeva pykälä on tulossa myös uuteen luomulakiin (suunniteltu 43 §).) Esimerkiksi elintarvikelain rikkomuksista ilmoittajan henkilöllisyyden suojaamisesta säädetyn 81 §:n mukaan jos virallisesta valvonnasta ja muista virallisista toimista, jotka suoritetaan elintarvike- ja rehulainsäädännön ja eläinten terveyttä ja hyvinvointia, kasvien terveyttä ja kasvinsuojelua-aineita koskevien sääntöjen soveltamisen varmistamiseksi, sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 999/2001, (EY) N:o 396/2005, (EY) N:o 1069/2009, (EY) N:o 1107/2009, (EU) N:o 1151/2012, (EU) N:o 652/2014, (EU) 2016/429 ja (EU) 2016/2031, neuvoston asetusten (EY) N:o 1/2005 ja (EY) N:o 1099/2009 ja neuvoston direktiivien 98/58/EY, 1999/74/EY, 2007/43/EY, 2008/119/EY ja 2008/120/EY muuttamisesta ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 854/2004 ja (EY) N:o 882/2004, neuvoston direktiivien 89/608/ETY, 89/662/ETY, 90/425/ETY, 91/496/ETY, 96/23/EY, 96/93/EY ja 97/78/EY ja neuvoston päätöksen 92/438/ETY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2017/625 140 artiklassa tarkoitetun säännösten rikkomista koskevan ilmoituk-

sen valvontaviranomaiselle on tehnyt luonnollinen henkilö, hänen henkilöllisyytensä on pidettävä salassa, jos henkilöllisyyden paljastamisesta voidaan olosuhteiden perusteella arvioida aiheutuvan hänelle haittaa.

Ruokaviraston siemenyksiköllä on [Ruokaviraston Internet-sivuilla](#) hyvin yksinkertainen ilmoitlomake, jonka kautta voi antaa tietoja. Lomakkeen lähettämisen yhteydessä voi valita, haluaako ilmoittaja antaa yhteystietonsa.

*Kansanterveys (täydennettävä)*

*Kuluttajansuoja (täydennettävä)*

*Yksityisyyden ja henkilötietojen suoja sekä verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuus (täydennettävä)*

Henkilötietojen suoja koskeva sääntely on luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2016/679 (yleinen tietosuojasetus) jäljempänä *tietosuojasetus*. Kansallinen henkilötietojen suoja koskeva laki on tietosuojasetusta täydentävä tietosuojalaki (1050/2018). Henkilötietojen suoja koskevaa sääntelyä on useissa sadoissa kansallisissa laeissa.

## **Valtiontuet ja avustukset**

Käytännössä merkittävä osa EU:n aineellisesta valtiontukisääntelystä perustuu komission laatimiin asetuksiin, suuntaviivoihin ja puitteisiin, joissa on määritelty yksityiskohtaiset kriteerit tuen hyväksyttävyydelle SEUT-artikloiden nojalla. SEUT-sopimus estää jäsenvaltioita antamasta yrityksille taloudellisia etuja tavalla, joka voisi vääristää kilpailua sisämarkkinoilla. Jäsenvaltion on ilmoitettava suunnitellut valtiontuet komissiolle SEUT 108(3) artiklan mukaisesti ennen tuen myöntämistä, ellei tästä velvollisuudesta säädetyn poikkeuksen edellytykset täyty. SEUT 108(2) artiklan mukaisesti komissiolla on yksinomainen toimivalta arvioida tukitoimenpiteen soveltuvuutta sisämarkkinoille. Unionin tuomioistuimella ja unionin yleisellä tuomioistuimella on valta tarkastella uudelleen komission arviota.

Euroopan unionin valtiontukisääntelyä ei ole pantu kansallisesti täytäntöön. Suomen kansalliseen lainsäädäntöön sisältyy kuitenkin erityinen laki EU:n valtiontukisääntösten soveltamisesta (laki eräiden valtion tukea koskevien EU-sääntösten soveltamisesta (2001/300)). Laki ei kuitenkaan sisällä aineellisia säännöksiä kielletyistä tai sallituista valtiontuista. Myös kuntalaissa (410/2015) asetetaan kunnille velvollisuuksia noudattaa EU:n valtiontukisääntöjä.

Sääntöjenvastaista tukea koskevasta menettelystä säädetään valtiontukien ns. menettelyasetuksessa (neuvoston asetus (EU) 2015/1589). Sen 12 artiklan mukaan komissio voi omasta aloitteestaan tutkia miltä tahansa taholta saamia tietoja, jotka koskevat oletettua sääntöjenvastaista tukea. Komissio tutkii myös viipymättä minkä tahansa asianomaisen osapuolen em. menettelyasetuksen mukaisesti tekemän kantelun. Sääntöjenvastaista tukea koskevissa kielteisissä päätöksissä komissio päättää, että asianomaisen jäsenvaltion on toteutettava kaikki tarpeelliset toimenpiteet tuen perimiseksi takaisin tuensaajalta (takaisinperimistä koskeva päätös). Takaisinperimistä koskevan päätöksen nojalla takaisin perittävään tukeen lisätään korko, jota maksetaan siitä päivästä alkaen, jolloin sääntöjenvastainen tuki on ollut tuensaajan käytössä, sen takaisinperimispäivään asti. Takaisinperiminen on toteutettava viipymättä ja asianomaisen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön menettelyjen mukaisesti.

## Kilpailuoikeus

Direktiivin liitteessä ei ole mainittu kilpailuoikeuden alaan kuuluvia direktiivejä. Unionin kilpailuoikeus kuuluu direktiivin 2 artiklan 1 kohdan c) alakohdan mukaisesti direktiivin soveltamisalaan.

Kilpailuoikeuden kannalta tärkeimmät unionin tason säännökset ovat kiellettyjen kilpailunrajoitusten määritelmät sisältävät SEUT 101 ja 102 artiklat. Kansallisella tasolla tärkein säädös on kilpailulaki (948/2011).

Kilpailuoikeus kuuluu työ- ja elinkeinoministeriön vastuulle. SEUT 101 ja 102 artikloiden kansallisesta soveltamisesta sekä kilpailulain noudattamisen valvonnasta vastaavana kansallisena hallinnollisena kilpailuviranomaisena toimii Kilpailu- ja kuluttajavirasto. Kansallisina oikeudellisina kilpailuviranomaisina toimivat markkinaoikeus ja KHO.

Kielletyt kilpailunrajoitukset on määritelty kilpailulain 5 ja 7 §:ssä, jotka vastaavat sisällöllisesti SEUT 101 ja 102 artiklassa säädettyjä kilpailunrajoitusten määritelmiä.

Elinkeinonharjoittajien välisistä kielletyistä kilpailunrajoituksista säädetään lain 5 §:ssä. Sellaiset elinkeinonharjoittajien väliset sopimukset, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymien päätökset sekä elinkeinonharjoittajien yhdenmukaistetut menettelytavat, joiden tarkoituksena on merkittävästi estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua tai joista seuraa, että kilpailu merkittävästi estyy, rajoittuu tai vääristyy, ovat kiellettyjä.

Kiellettyjä ovat erityisesti sellaiset sopimukset, päätökset ja menettelytavat:

- 1) joilla suoraan tai välillisesti vahvistetaan osto- tai myyntihintoja taikka muita kauppaehtoja;
- 2) joilla rajoitetaan tai valvotaan tuotantoa, markkinoita, teknistä kehitystä taikka investointeja;
- 3) joilla jaetaan markkinoita tai hankintalähteitä;
- 4) joiden mukaan eri kauppakumppaneiden samankaltaisiin suorituksiin sovelletaan erilaisia ehtoja siten, että kauppakumppanit asetetaan epäedulliseen kilpailuasemaan; tai
- 5) joiden mukaan sopimuksen syntymisen edellytykseksi asetetaan se, että sopimuspuoli hyväksyy lisäsuoritukset, joilla niiden luonteen vuoksi tai kauppataivan mukaan ei ole yhteyttä sopimuksen kohteeseen.

Määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä säädetään 7 §:ssä. Yhden tai useamman elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän määräävän markkina-aseman väärinkäyttö on kiellettyä. Väärinkäyttöä voi olla erityisesti:

- 1) kohtuuttomien osto- tai myyntihintojen taikka muiden kohtuuttomien kauppaehtojen suora tai välillinen määrääminen;
- 2) tuotannon, markkinoiden tai teknisen kehityksen rajoittaminen kuluttajien vahingoksi;
- 3) erilaisten ehtojen soveltaminen eri kauppakumppanien samankaltaisiin suorituksiin kauppakumppaneita epäedulliseen kilpailuasetelmaan asettavalla tavalla; tai



- 4) sen asettaminen sopimuksen syntymisen edellytykseksi, että sopimuspuoli hyväksyy lisäsuoritukset, joilla niiden luonteen vuoksi tai kauppatavan mukaan ei ole yhteyttä sopimuksen kohteeseen.

Kilpailunrajoituksiksi katsottavat menettelyt ovat luonteeltaan rikkomuksia. Kilpailunrajoitusten perusteella määrättävät seuraamukset ovat pääasiallisesti rangaistusluonteisiksi hallinnollisiksi sanktioiksi luokiteltavia seuraamusmaksuja. Seuraamusmaksujen ohella kilpailunrajoitukseen syyllistynyt elinkeinonharjoittaja voidaan määrätä toteuttamaan menettelyä koskevia korjaustoimenpiteitä.

Tällä hetkellä kansallisessa täytäntöönpanovaiheessa olevan jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten täytäntöönpano-valmiuksien parantamiseksi ja sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamiseksi annetun direktiivin (EU) 2019/1 (ns. ECN+-direktiivi) vaikutuksesta kilpailunrajoituksen perusteella tulee voida jatkossa määrätä myös rakenteellisia korjaustoimenpiteitä, kuten esimerkiksi velvoite luopua osuudesta kilpailijan osakepääomasta tai velvoite luopua liiketoimintayksiköstä. Lisäksi ECN+-direktiivi edellyttää menettelysääntöjen rikkomisista määrättävien seuraamusmaksujen mahdollistamista.

## **Kansainväliset sopimukset**

### **Euroopan neuvosto**

*Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18/1990, SopS 86/1998, SopS 63/1999)*

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa säädetään oikeudesta sananvapauteen. Jokaisella on sananvapaus. Tämä oikeus sisältää vapauden pitää mielipiteitä sekä vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia alueellisista rajoista riippumatta ja viranomaisten siihen puuttumatta. Koska näiden vapauksien käyttöön liittyy velvollisuuksia ja vastuuta, se voidaan asettaa sellaisien mahdollisuuksien, ehtojen, rajoitusten ja rangaistusten alaiseksi, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen turvallisuuden, alueellisen koskemattomuuden tai yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, muiden henkilöiden maineen tai oikeuksien turvaamiseksi, luottamuksellisten tietojen paljastumisen estämiseksi, tai tuomioistuinten arvovallan ja puolueettomuuden varmistamiseksi.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on useissa ratkaisuisaan (ks. mm. *Fuentes Bobo v. Spain* 29.2.2000, *De Diego Nafria v. Spain* 14.3.2002, *François Bathellier v. France* 12.10.2010, *Palomo Sanchez & Others v. Spain* 12.9.2011, *Guja v. the Republic of Moldova* (no. 2) 27.2.2018.) arvioinut EIS:n 10 artiklassa turvatun sananvapauden ja palvelussuhteesta johtuvien velvoitteiden välistä rajanvetoa. EIT on katsonut, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 10 artiklan mukainen oikeus sananvapauteen turvaa myös yksityisoikeudellisissa työsuhteissa olevan työntekijän oikeutta ilmoittaa etenkin julkiseen etuun liittyvistä väärinkäytöksistä. Vaikka EIS:n artikloista johdettavat ihmisoikeusvelvoitteet vaikuttavat ensisijaisesti vain vertikaalisessa eli valtion ja kansalaisen välisessä suhteessa, on EIT katsonut, että valtiolla on positiivinen velvoite turvata aktiivisin toimin ihmisoikeuksien toteutuminen myös horisontaalisessa eli kahden yksityisoikeudellisen oikeussubjektin välisessä oikeussuhteessa. Kansallinen tuomioistuin on EIT:n mukaan esimerkiksi työsuhteeseen liittyvää riita-asiaa ratkaistessaan velvollinen turvaamaan työntekijän sananvapauden toteutumisen. Väärinkäytösten ilmoittamispauksissakin työsuhteesta johtuvat velvoitteet, kuten työntekijän lojaliteettivelvollisuus, asettavat työntekijän sananvapaudelle EIT:n käytännössä tarkemmin määritellyt rajat (ks. esim. *Heinisch v. Germany*, application no. 28274/08 21.7.2011 kohta 44.). Sananvapaudelle voidaan

asettaa lailla rajoituksia, jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa 10 artiklan 2 kohdassa mainittujen seikkojen kannalta.

### *Guja- ja Heinisch -kriteerit*

EIT on arvioinut työn yhteydessä havaituista väärinkäytöksistä ilmoittavan virkamiehen ja työntekijän sananvapauden rajoja. Tuomiossaan *Guja v. Moldova* (Grand Chamber judgement *Guja v. Moldova*, application no. 14277/04, 12.2.2008.) EIT muodosti niin sanotut Guja-kriteerit (*Guja v. Moldova* kohta 52), joilla arvioitiin väärinkäytöksistä ilmoittaneen virkamiehen sananvapauteen puuttumisen välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta demokraattisessa yhteiskunnassa. Tapauksessa Moldovan syyttäväviranomaisessa työskennellyt virkamies irtisanottiin hänen julkistettua tietoja työnantajaansa koskevista korruptioepäilyistä sanomalehdelle. Tuomioistuimien tarkasteli, oliko ilmoittajalla tosiasiallisesti mahdollisuuksia ilmoittaa väärinkäytöksestä työpaikan sisäisesti, ilmoitettujen tietojen julkista intressiä ja niiden paikkansapitävyyttä, työnantajalle ilmoituksesta aiheutunutta vahinkoa, ilmoituksen tehneen työntekijän motiiveja sekä sananvapauteen puuttumisen oikeasuhtaisuutta ja hyväksyttävää tarkoitusta työntekijälle koituneeseen seuraukseen nähden. EIT katsoi, että virkamiehen irtisanomisessa oli kyse EIS 10 artiklassa turvatun sananvapauden loukkauksesta. Väärinkäytös koski tietoja, joiden paljastuminen oli julkisen intressin kannalta oleellista.

*Heinisch v. Germany* tuomiossaan EIT sovelsi yksityisoikeudellisessa työsuhteessa olevan työntekijän sananvapauden rajojen arvioinnissa edellä mainittuja Guja-kriteerejä. Tapauksessa vanhustenhoitolaitoksen hoitaja teki työnantajansa toiminnassa tapahtuneista vanhustenhoidon laiminlyönneistä rikosilmoituksen, minkä johdosta työnantaja purki hänen työsopimuksensa. EIT katsoi, että työsopimuksen purkamisessa oli kyse työntekijän sananvapauden loukkauksesta, joka ei ollut välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa. Kansallinen tuomioistuin ei ollut onnistunut tasapainottamaan työntekijän ja työnantajan intressejä.

EIT tunnustaa työntekijän lojaliteettivelvollisuuden olemassaolon ja työnantajan tarpeen suojata kaupallisia intressejään. Lojaliteettivelvollisuus edellyttää EIT:n mukaan, että työntekijä ilmoittaa havaitsemistaan väärinkäytöksistä ensisijaisesti työpaikan sisäisesti (*Heinisch v. Germany* kohdat 63-65). *Heinisch*-tapauksessa EIT katsoi vanhustenhoidon laiminlyöntien olevan julkisen intressin kannalta olennainen tieto eikä työntekijällä tosiasiallisesti ollut muita mahdollisia ilmoituskeinoja, sillä esimiehet eivät olleet useista ilmoituksista huolimatta puuttuneet laiminlyönneihin (kohdat 72-76). Työntekijä oli varmistunut tietojen paikkansapitävyydestä ja toimi muutoinkin vilpittömässä mielessä tarkoituksenaan estää vanhuksiin kohdistuvat laiminlyönnit. Työnantajasta tehty rikosilmoitus on EIT:n mukaan omiaan aiheuttamaan vahinkoa työnantajan kaupallisille intresseille. Työnantajayritys oli kuitenkin valtion omistuksessa, joten sen toiminnan julkista luotettavuutta oli erityisen tärkeää suojata (kohdat 79-80, 83, 88-90). EIT kiinnitti huomiota myös työntekijälle koituneen seuraamuksen vakavuuteen. Työsopimuksen purkamisen on työoikeudellisista seuraamuksista ankarin ja se on omiaan hiljentämään väärinkäytöksistä ilmoittavia työntekijöitä. Työntekijän saama sanktio ei ollut oikeasuhtainen tarkoitukseensa nähden (kohdat 91-92).

### *Euroopan neuvoston suositus väärinkäytösten ilmoittajien suojelusta*

Euroopan neuvosto antoi vuonna 2014 suosituksen ([Recommendation CM/Rec\(2014\) 7 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 April 2014 and explanatory memorandum](#)) väärinkäytöksistä ilmoittavien henkilöiden suojelusta ja siitä ilmenevät periaatteet vaikuttivat myös EU:n *whistle blowing* -direktiivin sisältöön. Suosituksen tarkoituksena on

suojata etenkin julkiseen etuun kohdistuvista väärinkäytöksistä ilmoittavaa henkilöä sekä yksityisellä että julkisella sektorilla.

Henkilölliseltä soveltamisalaltaan suositus kattaa kaikki henkilöt, jotka havaitsevat työn yhteydessä väärinkäytöksiä riippumatta työsuhteen muodosta tai siitä, onko työsuhde alkanut tai jo päättynyt. Jäsenvaltioita suositellaan muun muassa säätämään ilmoittajien suojelusta, edistämään sisäisten ilmoituskanavien perustamista ja suojelemaan ilmoituksen tehnyttä työntekijää työnantajan vastatoimilta (kohdat 1, 3 ja 13-15). Työntekijällä tulisi suosituksen mukaan olla oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja oikeusprosessissa, joka liittyy väärinkäytöksistä ilmoittamiseen ja työnantajan vastatoimiin, tulisi soveltaa käännettyä todistustaakkaa (kohdat 21-23). Suosituksen mukaan etenkin työsuhteen päättämistä koskevissa riita-asioissa julkiseen etuun liittyvistä väärinkäytöksistä ilmoittaneella työntekijällä tulisi olla oikeus ns. ”väliaikaisiin toimiin” lainvoimaista tuomiota odottaessa (kohta 26). Suosituksen selittävässä muistiossa todetaan, että väliaikaiset toimet olisivat tärkeitä, koska oikeudenkäynnit usein pitkittyvät. Työntekijällä tulisi olla myös mahdollisuus siirtyä muihin tehtäviin, jos asianmukaisesta ilmoituksesta on aiheutunut työilmapiiriongelmaa (Explanatory memorandum kohdat 89-90).

*Euroopan neuvoston uudistettu sosiaalinen peruskirja (SopS 78/2002, SopS 80/2000)*

Euroopan neuvoston uudistetussa sosiaalisessa peruskirjassa ei ole ilmoittajien suojelua koskevaa sääntelyä. Peruskirjan 24 artiklassa säädetään oikeudesta suojeluun työsuhteen päättymisen yhteydessä.

### **Kansainvälinen työjärjestö (ILO)**

Kansainvälisellä työjärjestöllä ei ole ilmoittajien suojelua koskevia sopimuksia tai suosituksia.

*ILO:n yleissopimus nro 158 (SopS 114/1992)*

ILO:n työnantajan aloitteesta tapahtuvaa työsuhteen päättämistä koskevan yleissopimuksen (nro 158) 4 artiklan mukaan palvelussuhdetta ei saa päättää, ellei siihen ole pätevää perustetta, joka liittyy työntekijän taitoon tai käytökseen tai joka perustuu yrityksen, laitoksen tai toimipaikan toimintaedellytyksiin. Yleissopimuksen 5 artiklan mukaan päteviä perusteita palvelussuhteen päättämiseksi eivät ole esimerkiksi ammattiyhdistystoiminta tai se, että se, että asianomainen on tehnyt valituksen tai osallistunut oikeudenkäyntiin työnantajaa vastaan tämän väitetyn lainvastaisen menettelyn johdosta, tai että asianomainen on kääntynyt toimivaltaisten hallintoviranomaisten puoleen.

Yleissopimuksen 10 artiklassa säädetään, että jos sopimuksen 8 artiklassa mainitut elimet toteavat, että palvelussuhteen päättäminen ei ole oikeutettu ja jos niillä maan lainsäädännön ja käytännön mukaan ei ole valtuuksia tai jos ne eivät pidä mahdollisena julistaa päättämistä pätemättömäksi ja/tai määrätä tai ehdottaa työntekijän palvelussuhteen palauttamista, niillä tulee olla valtuudet määrätä työntekijälle maksettavaksi kohtuullinen hyvitys tai muu sopivaksi katsottava korvaus.

*Yhdistymisvapaus ja kollektiivinen neuvottelumenettely*

Kansainvälisen työjärjestön (ILO) ammatillista järjestäytymisvapautta ja ammatillisen järjestäytymisoikeuden suojelua koskeva sopimus nro 87 (SopS 45/1949) ja järjestäytymisoikeuden ja kollektiivisen neuvottelu-oikeuden periaatteiden soveltamista koskeva sopimus nro 98 (SopS 32/1951).

## **Euroopan unioni**

### *Euroopan unionin perusoikeusoirekirja*

Euroopan unionin perusoikeusoirekirjan 11 artiklan mukaisesti jokaisella on oikeus sananvapauteen ja 8 artiklan mukaisesti henkilötietojen suojaan. Perusoikeusoirekirjan 30 artiklan mukaan jokaisella työntekijällä on oikeus suojaan perusteettomalta irtisanomiselta unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti.

### *EU:n direktiivit ilmoittajien suojelelusta ja ilmoitusmenettelystä*

Liikesalaisuusdirektiivin<sup>1</sup> 5 artiklan b alakohdassa säädetään poikkeuksesta liikesalaisuuksien suojaan. Liikesalaisuuden käyttö, hankkiminen tai ilmaisu ei ole oikeudetonta, jos se on tapahtunut väärinkäytöksen taikka väärän tai laittoman toiminnan paljastaminen edellyttäen, että vastaaja toimi tarkoituksenaan suojelele yleistä etua. Lisäksi ilmoittajien suojelelusta ja ilmoituskanavista säädetään direktiivin II osan liitteessä mainituissa rahoituspalveluista, -tuotteista ja -markkinoista, rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisestä, ympäristönsuojeleluta sekä liikenneturvallisuutta koskevilla direktiiveilla.

Liikenteen alalla ilmoittajan suojelelusta säädetään ilmailun poikkeama-asetuksella ja merenkulun satamavaltiodirektiivillä (PSC-direktiivi), johon liittyyvä ilmoittajan suojeleluta on pantu kansallisesti täytäntöön alusturvallisuuden valvonnasta annetulla lailla.

## **Yhdistyneet kansakunnat**

### *Kansalaisyoyeuksia ja poliittisia oyeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 8/1976)*

KP-sopimuksen 19 artiklassa säädetään jokaisen oyeudesta mielipiteen vapauteen ja sananvapauteen sekä näiden rajoittamisen edellytyksistä.

### *Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oyeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 6/1976)*

TSS-sopimuksen 7 artiklassa säädetään oyeudesta oyeudenmukaisiin työoloihin ja 8 artiklassa yhdistymisvapaudesta ja ammatillisesta järjestäytymisoyeudesta.

## **Muut kansainväliset veloitteet**

### *Korruption torjumiseen liittyyvät kansainväliset sopimukset*

Korruptiosta ilmoittavien henkilöiden suojelelutaan velvoittavat Suomen ratifioimat korruption estämiseen liittyyvät kansainväliset sopimukset, joita ovat Euroopan neuvoston lahjontaa koskeva

---

<sup>1</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/943, annettu 8 päivänä kesäkuuta 2016, julkistamattoman taitotiedon ja liiketoimintatiedon (liikesalaisuuksien) suojaamisesta laittomalta hankinnalta, käytöltä ja ilmaisemiselta.

siviilioikeudellinen yleissopimus<sup>2</sup> (9 artikla, SopS 65/2004), YK:n korruptionvastaisen yleissopimuksen<sup>3</sup> (33 artikla, SopS 58/2006) ja OECD:n yleissopimussopimus kansainvälisissä liikesuhteissa tapahtuvan ulkomaisiin virkamiehiin kohdistuvan lahjonnan torjunnasta (SopS 14/1999).

OECD:n neuvoston vuonna 2009 antamassa 9. suosituksessa ilmoittajien suojelun tärkeyttä korostetaan. Suosituksessa sopimuspuolia kannustetaan perustamaan helposti saatavilla olevia kanavia, joiden kautta kansainvälisissä liikesuhteissa tapahtuvaa, ulkomaisiin virkamiehiin kohdistuvaa lahjontaa voi raportoida. Sopimuspuolia kannustetaan myös suojaamaan hyvässä uskossa ja vilpittömässä mielessä ilmoituksia tekeviä kaikenlaisilta vastatoimilta.<sup>4</sup>

Euroopan neuvoston lahjontaa koskeva siviilioikeudellinen yleissopimus korostaa työntekijöiden suojelun tärkeyttä. Yleissopimuksen 9 artiklassa todetaan: *Kukin sopimuspuoli säätää kansallisessa lainsäädännössään asianmukaisesta suojasta perusteetonta seuraamusta vastaan sellaisia työntekijöitä varten, joilla on perusteltua syytä epäillä lahjontaa ja jotka vilpittömässä mielessä ilmoittavat epäilyksistään asiasta vastaaville henkilöille tai viranomaisille.*<sup>5</sup>

Yleissopimus velvoittaa Suomea suojaamaan lahjonnasta ilmoittavia työntekijöitä vastatoimilta.

Yhdistyneiden Kansakuntien korruption vastaisen yleissopimuksen (UNCAC) 33 artiklassa sopimusosapuolia rohkaistaan harkitsemaan ilmoittajien suojelua: *Sopimusvaltiot harkitsevat kansalliseen oikeusjärjestelmäänsä sisällytettäväksi tarvittavia toimenpiteitä, joilla suojellaan epäoikeutetulta kohtelulta henkilöä, joka ilmoittaa vilpittömässä mielessä ja perustellusti toimivaltaisille viranomaisille tämän yleissopimuksen mukaisesti rangaistaviksi säädettyjä rikoksia koskevista seikoista.*<sup>6</sup>

Yleissopimuksen 8. artiklan 4 kappaleessa sopimusosapuolia rohkaistaan helpottamaan raportointia korruptiotapauksista: *Sopimusvaltiot harkitsevat myös kansallisen lainsäädäntönsä peruseriaatteiden mukaisesti sellaisten toimenpiteiden ja järjestelmien käyttöönottoa, joilla tehdään virkamiehille helpoksi ilmoittaa korruptiotapauksista asianomaisille viranomaisille, kun heidän tietoonsa tulee tällaisia tapauksia heidän hoitaessaan tehtäviään.*<sup>7</sup>

UNCAC:n artiklassa 13. artiklan 2 kappaleessa taas osapuolia veloitetaan helpottamaan nimeäntä raportointia: *Sopimusvaltiot toteuttavat tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen, että tässä yleissopimuksessa tarkoitettu asiaan liittyvät korruptiota torjuvat laitokset ovat tunnettuja kansalaisille, ja järjestävät tarvittaessa pääsyn näihin elimiin sellaisten tapahtumien ilmoittamiseksi, myös nimettömästi, jotka voidaan katsoa tämän yleissopimuksen mukaisesti rangaistaviksi säädettyiksi rikoksiksi.*<sup>8</sup>

---

<sup>2</sup> Council of Europe, European Treaty Series – N:o 174. Civil Law Convention on Corruption.

<sup>3</sup> General Assembly resolution 58/4 of 31 October 2003. United Nations Convention against Corruption.

<sup>4</sup> OECD (2011). [OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions](#) (8.2.2016).

<sup>5</sup> Finlex (2016). [Lahjontaa koskeva siviilioikeudellinen yleissopimus](#) (16.3.2016).

<sup>6</sup> Edilex (2006). [Suomen Säädöskokoelman Sopimussarja. No. 56-58 \(2006\)](#). (8.2.2016)

<sup>7</sup> Edilex (2006). [Suomen Säädöskokoelman Sopimussarja. No. 56-58 \(2006\)](#). (8.2.2016)

<sup>8</sup> Edilex (2006). [Suomen Säädöskokoelman Sopimussarja. No. 56-58 \(2006\)](#). (8.2.2016)

Korruption ja lahjonnan vastaisten yleissopimusten lisäksi suojelun tärkeyttä on nostettu esiin Euroopan neuvoston vuonna 2014 julkaisemassa suosituksessa<sup>9</sup> ja EU:n, Euroopan neuvoston (GRECO) ja OECD:n Suomea koskeissa maa-arvioinneissa, joissa Suomea kehoitetaan helpottamaan ilmoittamista ja vahvistamaan ilmoittajien suojelua.

Vuonna 2010 tehdyn maa-arvioinnin yhteydessä OECD suositti, että Suomi ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin kehittämällä mekanismeja, joilla varmistetaan, että ilmoittajaa, joka hyvässä uskossa ja perustelluista syistä ilmoittaa kansainvälisiin liikesuhteisiin liittyvistä lahjontaepäilyistä toimivaltaiselle viranomaiselle, suojataan syrjiviltä toimilta ja kurinpito-seuraamuksilta. Suomea kehoitetaan myös ryhtymään toimiin, joilla lisätään tietoisuutta näistä mekanismeista ja ilmiantajien suojelusta

UNCAC:in täytäntöönpanon arviointia koskevassa ensimmäisen kierroksen raportissa (2011) suositetaan, että Suomi (i) tehostaa toimenpiteitä ilmiantajien henkilöllisyyden suojaamiseksi, jotta pelko todistajien henkilöllisyyden paljastumisesta hälventyisi ja (ii) selvittää mahdollisuutta perustaa kokonaisvaltainen järjestelmä rikoksen ilmiantajien suojelemiseksi.

Vuonna 2004 GRECO suositteli toisen arviointikierroksen raportissaan Suomea laatimaan viranomaisille selkeät ohjeet korruptioepäilyistä ilmoittamiselle ja järjestämään ohjeeseen liittyvää koulutusta.

### **3.2 Käytössä olevia ilmoituskanavia**

#### *Poliisi*

Poliisissa on tammikuussa 2019 otettu valtakunnalliseen käyttöön niin sanottu eettinen kanava. Se on tekninen alusta sisäisen ilmoituksen tekemiseen. Kanavan avulla lainvastaisesta tai poliisin arvojen vastaisesta toiminnasta on helppo kertoa myös tilanteissa, joissa ilmoittaja ei halua esiintyä omalla nimellään. Eettinen kanava on osa toimenpiteitä, joilla vahvistetaan lain ja arvojen noudattamista poliisin toiminnassa ja toisaalta yhteiskunnan luottamusta poliisiin. Poliisi pyrkii aktiivisesti toimimaan tavoilla, joita korkea luottamus poliisiin edellyttää, sekä olemaan suunnannäyttäjä muille sisäistä ilmoittamiskanavaa suunnitteleville tahoille. Ennen valtakunnallista käyttöönottoa sitä pilotoitiin kahdessa yksikössä.

Eettistä kanavaa voi käyttää jokainen poliisihallinnon palveluksessa oleva henkilö. Käyttö ei edellytä korkeaa teknistä osaamista: pääsy poliisiin intranettiin riittää. Käytännössä kyse on intranetin etusivun linkistä avautuvasta lomakkeesta. Lomakkeella muistutetaan muiden ilmoitustapojen ensisijaisuudesta, annettavien tietojen käsittelystä ja kanavan pelisäännöistä. Siihen on linkitetty myös useimmin kysytyt kysymykset. Ilmoitukselle voi kirjata otsikon, ja sille voi valita kohteeksi poliisiyksikön, jota ilmoitus koskee. Varsinainen ilmoitus kirjoitetaan vapaana tekstinä lomakkeelle. Kun ilmoitus lähetetään, ilmoittajan tietotekniset tunniste- ja lokitiedot pyyhkiytyvät pois. Poliisissa käyttöön otetussa mallissa ilmoittaja on siis oletusarvoisesti aina nimetön, ellei tämä itse päättää jättää tietojaan ilmoitukseen.

Ilmoitukset ovat lähtökohtaisesti julkisia. Ne käsitellään Poliisihallituksen laillisuusvalvonnassa tai tarvittaessa siirretään esimerkiksi esimiesprosessissa käsiteltäväksi siihen poliisiyksikköön, jota ilmoitus koskee.

---

<sup>9</sup> Council of Europe (2014). [The Protection of Whistleblowers. Recommendation CM/Rec\(2014\)7 and explanatory memorandum](#). (7.2.2016)

## *Ulkoministeriö*

Ulkoministeriön [sähköisen palvelun](#) kautta voi ilmoittaa epäilyt kehitysyhteistyövarojen väärinkäytöstä – esimerkiksi lahjontaa, kavallusta tai muuta avustuksen ehtojen vastaista menettelyä. Kaikki ilmoitukset käsitellään ulkoministeriössä tai siirretään muiden viranomaisten selvittäväksi. Suomen kehitysyhteistyötä toteutetaan julkisin verovaroin. Ulkoministeriö vastaa varojen käytöstä ja niiden seurannasta.

Ilmoitukset käsitellään luottamuksellisesti. Yhteystietojen antaminen nopeuttaa tapauksen selvittämistä. Ilmoituksen voi tehdä myös nimettömänä.

## *Finnvera Oyj*

Finnverassa on ollut käytössä vuodesta 2017 lähtien [whistleblowing-kanava](#), joka tarjoaa Finnveran asiakkaille, työntekijöille ja muille sidosryhmille luottamuksellisen kanavan saattaa Finnveran sisäisen tutkinnan kohteeksi epäilyksen mahdollisesta väärinkäytöksestä tai toimintaperiaatteiden rikkomisesta. Ilmoituksen voi tehdä omalla nimellään, mutta myös täysin anonyymisti. Whistleblowing-kanavaan liittyvä väärinkäytösilmoitusten käsittelyyn on laadittu sisäinen toimintaohje.

Sisäisellä väärinkäytöksellä tarkoitetaan Finnveran työntekijän tai toimeksiantosuhteessa olevan lakien tai Finnveran sisäisten toimintaperiaatteiden rikkomista, tahallista laiminlyöntiä tai väärinkäytöstä, joka aiheuttaa tai voi aiheuttaa Finnveralle, sen asiakkaille tai yhteistyökumppaneille välitöntä tai välillistä vahinkoa. Tunnusomaista väärinkäytökselle on lisäksi oman tai toisen edun perusteeton tavoittelu tai vastaavasti vahingon tuottamistarkoitus.

## *Rakennerahastot*

Rakennerahasto-ohjelmaan liittyville ilmiannoille on avattu keväällä 2019 rakennerahastot.fi-sivulle oma nimettömänä toimiva ilmiantokanava <https://www.rakennerahastot.fi/ilmianto>. Nettisivujen lomakkeella tehty ilmianto siirtyy hallintoviranomaisen käsittelyyn postilaatikkoon rakennerahastot.ilmiantokanava@tem.fi. Neljällä hallintoviranomaisen henkilöllä on postilaatikon käyttöoikeudet. Hallintoviranomainen seuraa postilaatikkoa viikoittain. Hallintoviranomainen käsittelee ilmiannot mahdollisimman nopeasti sen jälkeen, kun ne ovat saapuneet postilaatikkoon ja päättää tapauskohtaisesti jatkotoimista, lähetetäänkö selvityspyyntö esimerkiksi välittävälle toimielimelle jatkoselvitystä varten vai ryhtyykö hallintoviranomainen itse selvittämään asiaa. Käsittelyyn osallistuu hallintoviranomaisen henkilökuntaa tapauskohtaisesti muuttuvalla kokoonpanolla.

Kaikista ilmiannoista tehdään lopulta päätös käsittelyn päättämisestä, kun tapauskohtaisesti riittävät selvitystoimenpiteet ja mahdolliset jatkotoimenpiteet on tehty. Päätökset tehdään VAHVA-järjestelmässä. Ilmiantokanavan kautta on tähän mennessä tullut ilmoituksia 6 eri tapauksesta.

## *Traficom*

Liikenne- ja viestintävirasto on kansallinen viranomainen, joka käsittelee saapuneet ilmailun poikkeamailmoitukset samoin kuin merenkulun ja raideliikenteen onnettomuus- ja vaaratilanelmoitukset.

Ilmoitukset ja niiden käsittely. Vuonna 2019 poikkeamailmoituksia saatiin ilmailussa 9.670 kappaletta, merenkulussa 100 kappaletta ja raideliikenteessä 4.800 kappaletta. Vuoden 2020

lukumäärät ovat covid-19-tartuntatauti-epidemiasta seuranneesta liikenteen vähenemisestä johtuen vähentyneet (esimerkiksi ilmailun poikkeamailmoituksia on vuonna 2020 saatu "vain" hie-  
man yli 5.200 kappaletta ja raideliikenteessä 3.300 kappaletta).

Lentoturvallisuusilmoitukselle, rautatieilmoitukselle ja meriturvallisuusilmoitukselle on luotu sähköinen ilmoitusjärjestelmä. Lisäksi varailmoituskanavana käytetään sähköpostia. Vastaan-  
otetut ilmoitukset luokitellaan ja anonymisoidaan sekä niistä poistetaan tunnistetiedot. Tiedot  
myös validoidaan (esim. tarkistetaan Ilmatieteenlaitoksen rajapintaa pitkin tapahtumahetkellä  
vallinneet sääolosuhteet, mikäli niillä on voinut olla osuutta onnettomuuteen tai vaaratilantee-  
seen) ja niiden laatu varmistetaan ja tarvittaessa pyydetään ilmoittajalta lisätietoja. Tämän jäl-  
keen tiedot siirtyvät analytikolle, joka tekee riskiluokituksen, seuraa ilmoitusten kokonaisuutta  
ja muodostaa kokonaistilakuvan. Tilakuva käydään säännöllisesti virastossa läpi ja päätetään  
tarvittaessa toimenpiteistä. Ilmoitukset kootaan Suomen poikkeamatietokantaan, joista on yh-  
teys Euroopan rautatieviraston raideliikenteen poikkeamatietokantaan ja eurooppalaiseen ilmai-  
lun poikkeamatietokantaan.

Ilmoitustietojen vastaanottamiseen ja käsittelyyn on tällä hetkellä varattu 3,5 htv, joista ilmai-  
luun 2,5 htv. Pisimmällä ilmoituksista saatavien tietojen hyödyntämisessä turvallisuuden paran-  
tamiseksi ollaan ilmailussa, jossa analysointiin ja muihin tehtäviin, kuten tilakuvan muodosta-  
miseen ja seurantaan, turvallisuusviestintään, tiedottamiseen sekä kansainväliseen raportointiin  
ja yhteistyöhön on varattu 5 htv. Tietoja hyödynnetään myös Suomen ilmailun turvallisuusoh-  
jelman ja siihen liittyvän turvallisuussuunnitelman päivityksessä. Ilmailun turvallisuustilan-  
teesta julkaistaan säännöllisesti tietoja Traficom sivuilla.

#### *Satamavaltiodirektiivin mukaiset ilmoitukset*

Alusturvallisuuden valvonnasta annetun lain 20 §:llä on pantu täytäntöön edellä mainittu sata-  
mavaltiodirektiivin eli PSC-direktiivin säännös rikkomuksista ilmoittamisesta ja ilmoituskente-  
kijän henkilöllisyyden salassa pitämisestä. Ilmoituksille ei ole luotu erillistä ilmoituskanavaa.  
Ilmoituksia tehdään sekä nimellä että nimettömänä kirjaamoon, viraston päivystäjän puheli-  
meen sekä valvonnan sähköpostiin. Ilmoituksia tulee vuosittain muutamia. Vaikka määrä kas-  
vaisi, se ei aiheuttaisi merkittävää työmäärän lisääntymistä.

#### *Tietoturvailmoitukset*

Yksityiset henkilöt, yritykset ja organisaatiot voivat ilmoittaa Traficom Kyberturvallisuuskes-  
kukselle niihin kohdistuneista tietoturvaloukkauksista, kuten tietojen kalastelusta tai palve-  
lunestohyökkäyksistä, sekä näiden loukkausten yrityksistä.

Yhteydenottojen perusteella Kyberturvallisuuskeskus selvittää verkkopalveluihin, viestintäpal-  
veluihin ja lisäarvopalveluihin kohdistuvia tietoturvaloukkauksia ja niiden uhkia, kerää tietoa  
näistä tapahtumista ja tiedottaa tietoturva-asioista. Kyberturvallisuuskeskus myös auttaa tieto-  
turva-asioissa. Yleisen tietoturvatietouden lisäksi apu voi olla luonteeltaan teknistä.

WB-direktiivin soveltamisalaan kuuluvien säädösten nojalla tehtäviä ilmoituksia Kyberturval-  
luskeskus vastaanottaa nykyisin vuosittain noin 350 kappaletta, mutta määrän arvioidaan  
joka tapauksessa lähivuosina kasvavan. Suurin osa näistä perustuu teleyritysten lakisääteisiin  
ilmoitusvelvollisuuksiin. WB-direktiivin toimeenpanon myötä tulevien uusien ilmoitusten mää-  
rän arvioidaan olevan vähäinen verrattuna nykytilanteessa saataviin ilmoituksiin.



### *Viraston sisäiset ilmoitukset*

Liikenne- ja viestintävirastossa on tällä hetkellä jo käytössä sisäinen ilmoitusjärjestelmä turvallisuuspoikkeamista. Turvallisuuspoikkeamalla tarkoitetaan viraston kannalta epäsuotuisia tapahtumaa, joka aiheuttaa uhan viraston toiminnalle, sen hallussa oleville tiedoille, omaisuudelle, toimitiloille, tietojärjestelmille, henkilöstölle, prosessille tai maineelle.

Poikkeamista ilmoitetaan keskitettyyn sähköpostiosoitteeseen, mutta ohjeistuksen mukaan kopia ilmoituksesta olisi toimitettava myös lähiesimiehelle. Nykyisessä mekanismissa ei ilmoittajan henkilöllisyyttä erikseen suojata.

Poikkeamailmoitus käynnistää prosessin, jossa pyritään estämään poikkeaman laajeneminen, minimoimaan sen virastolle aiheuttamat vahingot, käynnistämään toimenpiteet tilanteen korjaamiseksi ja palautumaan mahdollisimman nopeasti ja tehokkaasti takaisin normaalitilanteeseen.

### **Yritysten ilmoituskanavat**

Yritysten ilmoituskanavat ovat yleensä konsernitason kanavia ja niissä otetaan usein vastaan myös ilmoituksia muusta kuin lainvastaisesta toiminnasta, esim. eettisten normien rikkomisesta.

Keskuskauppakamarin tekemän verkkokyselyyn<sup>10</sup> vastanneista organisaatioista puolet kertoi, että heillä ei vielä ole käytössään ilmoituskanavaa. Lisäksi liki puolella niistä, joilla kanavaa ei vielä ole, ei kanavan hankinta ole vielä suunnitteillakaan. Tämä voi tarkoittaa sitä, että suuri osa yrityksistä ei vielä tunne velvollisuutta tarjota ilmoituskanava ja luoda siihen liittyvät menettelyt. Kyselyyn vastanneista 70 % ilmoitti, että organisaation työntekijät voivat ilmoittaa rikkomisista ilmoituskanavan kautta. Noin 40 %:lla ilmoituskanava oli avoin kaikille. Noin 28 % vastanneista ilmoitti mahdollistavansa ilmoituskanavan käytön yhteistyökumppaneille, noin 27 % entisille työntekijöilleen ja 18 % työnhakijoille. Asiakkaille ilmoituskanavan oli järjestänyt neljännes vastaajista.

Keskuskauppakamarin selvityksen mukaan ilmoituskanaviin tulee myös turhia tai sinne kuulumattomia ilmoituksia, mutta niitä pidettiin selvitykseen osallistuneissa yrityksissä marginaalisena ilmiönä.

Keskuskauppakamarin selvitystä varten haastatelluissa yrityksissä ilmoitusten määrä on ollut noin kolme ilmoitusta 1000 työntekijää kohden.

Kansainvälisten tutkimusten mukaan puolet väärinkäytösilmoituksista tulee omalta henkilöltä ja toiseksi eniten asiakkailta.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> [Keskuskauppakamari: Vasikointia vai välittämistä – ilmoituskanavat vahvistavat vastuullista organisaatiokulttuuria, 2021](#). Kyselyyn vastasi 143 organisaatiota eri puolilta Suomea. Kyselyyn vastanneiden joukossa oli eri kokoisia yhteisöjä pienistä yrityksistä ja pörssiyrityksistä julkisen sektorin toimijoihin.

<sup>11</sup> Report to the Nations. 2020 Global Study on Occupational Fraud and Abuse. ACFE.

## Nykytilan arviointi

Direktiivin täytäntöönpanemiseksi olisi säädettävä uusi laki ilmoittajien suojelusta, koska ilmoitusmenettelyistä ja ilmoittajien suojelusta säädetään tällä hetkellä vain edellä selostetussa tietyille aloille rajoittuvassa lainsäädännössä.

Rikkomisista ilmoitaviin työntekijöihin, virkamiehiin tai viranhaltijoihin kohdistettujen vastatoimien sallittavuutta ja heidän oikeuttaan niin sanottuihin korjaaviin toimiin voidaan arvioida muun muassa työlainsäädännön työsuhteturvaa ja vahingonkorvausvelvollisuutta koskevien säännösten perusteella. Direktiivissä edellytetyn suojelun täytäntöönpanemiseksi ei ole tarvetta muuttaa voimassa olevaa työlainsäädäntöä, vaan se täydentää ehdotettavassa laissa säädettävää suojelua.

Työsuhteessa tapahtuvaa väärinkäytösten ilmoittamista koskevaa kansallista oikeuskäytäntöä on vähäisesti (ks. esim. TT:2003-68 sekä työsopimuslakia (320/1970) koskeneet ratkaisut TT:1993-47 ja TT 1992:5). Kansallisessa oikeuskäytännössä ja eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on arvioitu myös yleisemmällä tasolla työntekijän ja virkamiehen oikeutta esittää julkisesti kritiikkiä tai muita väitteitä työnantajastaan (ks. mm. TT:2013-191, KHO:2011:19, KHO:2001-T-1727 ja EOA dnro 609/4/15, 3793/2/12, 4842/4/12 ja 5342/4/13).

Oikeusministeriön työryhmä arvioi vuonna 2016 korruptioepäilyistä ilmoittavien henkilöiden suojelua.<sup>12</sup> Työryhmän näkemyksen mukaan voimassa oleva työ- ja muita palvelussuhteita koskeva lainsäädäntö suojelee riittävällä tavalla korruptioepäilyistä ilmoittavaa työntekijää ja virkamiestä ja heidän lähipiiriään vastatoimilta. Työryhmä ei nähnyt välitöntä tarvetta säätää erillistä ilmoittajien suojelua koskevaa lakia, vaikkakin voimassa olevan sääntelyn hajanaisuuden todettiin jossain määrin heikentävän ilmoittajien suojelun tehokkuutta.<sup>13</sup>

## Nykytilan arviointi suhteessa direktiivin täytäntöönpanoon

### *Aineellinen soveltamisala*

Direktiivin täytäntöönpanemiseksi ehdotettavan lain aineellisen soveltamisalan tulisi vastata vähintään direktiivin 2 artiklaa.

Direktiivin aineelliseen soveltamisalaan kuuluvilla lainsäädännön aloilla tapahtuvat rikkomiset ovat luonteeltaan yleistä etua vaarantavia. Lain soveltamisalan määrittämisessä keskeistä on selvittää, mitkä väärinkäytökset, rikokset, rikkomukset ja laiminlyönnit ovat sellaisia tekoja, joista tulisi voida ilmoittaa ja joiden ilmoittamisesta tulisi voida saada direktiivin mukaista suojaa mahdollisilta vastatoimilta tai ilmoittamisen estämiseltä. Tässä tarkastelussa keskeistä on arvioida direktiivin soveltamisalalle kuuluvan lainsäädännön erilaisia lainsäädännön rikkomista koskevia seuraamusjärjestelmiä sen arvioimiseksi, miten lain soveltamisala tulisi rajata ja mikä rajaus täyttäisi direktiivin tavoitteet.

Lainsäädännön selkeyden, yleisen edun ja ilmoittajan suojelun kannalta on perusteltua, että ehdotettavan lain soveltamisalaan kuuluisi myös puhtaasti kansallinen lainsäädäntö, joka liittyy direktiivin aineelliseen soveltamisalaan. Ilmoittajien on mahdotonta arvioida sitä, milloin mahdollinen väärinkäytös tai sen epäily perustuu EU:n sääntelyyn perustuvaan lainsäädäntöön ja

---

<sup>12</sup> [Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 25/2016. Korruptioepäilyistä ilmoittavien henkilöiden suojelu.Työryhmän mietintö](#) (julkaistu 17.6.2016)

<sup>13</sup> Mietintöjä ja lausuntoja 25/2016 s. 62.

milloin yksinomaan kotimaisista lähtökohdista valmisteltuun kansalliseen lainsäädäntöön näillä aloilla. Lisäksi väärinkäytöksistä ilmoittaminen ja asioiden selvittäminen myös puhtaasti kotimaisen lainsäädännön rikkomisista tukisi direktiivin tavoitteita rikkomisten estämisestä aloilla, jotka on tunnistettu sellaisiksi, joilla niistä ilmoittaminen on yleisen edun kannalta tarpeen. Direktiivin aineelliseen soveltamisalaan kuuluvat 2 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti valtiontuet, mutta kansalliset avustukset ja valtiontuet eivät kuulu direktiivin vähimmäissoveltamisalaan. Kansallisia tukia ja avustuksia myönnetään Suomessa yleisesti osana tukijärjestelmiä, joita koskeva kansallinen erityislainsäädäntö kattaa sekä EU:n talousarvion määrärahoista että kansallisista määrärahoista tai yksinomaan kansallisista määrärahoista peräisin olevia tukia ja avustuksia. Esimerkkeinä ovat työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla eräät yritystuet sekä alueiden kehittämistä koskevat tuet, joita voidaan myöntää osana tulevaa Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027 EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelmaa tai yksinomaan kansallisilta budjettimomenteilta (vireillä HE 46/2021 vp ja HE 47/2021 vp).

Kansallisen liikkumavaran käyttö laajentamalla suojaa myös yksinomaan kansallisten tukien ja avustusten väärinkäyttöksiin edistäisi direktiivin tavoitteiden toteutumista vähentämällä ilmoittajan riskiä ja selonottovelvollisuutta epäilyn kohteena olevien julkisten varojen alkuperästä. Tarkoituksena on, että ilmoittaja saisi suojaa EU-osarahoitteisten tukien ja avustusten lisäksi myös kokonaan kansallisista varoista myönnettyjen tukien ja avustusten osalta.

Direktiivin aineelliseen soveltamisalaan kuuluvat direktiivin 2 artiklan c alakohdan mukaisesti myös unionin kilpailulainsäädännön sekä yhteisöverosääntöjen rikkomiset. Kilpailulaissa on EU-tasoista sääntelyä vastaavien säännösten lisäksi myös puhtaasti kansallista sääntelyä. Kilpailulain 4 a luvussa säädetään kilpailun tasapuolisuuden turvaamisesta yksityisen ja julkisen sektorin elinkeinotoiminnan välillä (ns. kilpailuneutraliteettisääntely). Kilpailuneutraliteettisääntely poikkeaa muita kilpailunrajoituksia koskevasta sääntelystä siinä, että sen nojalla ei ole mahdollista määrätä rangaistusluonteisiksi hallinnollisiksi sanktioiksi määriteltäviä seuraamuksia. Neutraliteettisääntelyn vastaisesta toiminnasta ilmoittamisen sisällyttäminen suojan piiriin vaikuttaisi kuitenkin direktiivin tavoitteiden mukaiselta. Ehdotuksen soveltamisalan rajaaminen yksistään seuraamusjärjestelmän ja sanktioiden perusteella muodostui ongelmalliseksi erityisesti valtiontukien, avustusten ja kilpailusääntelyn näkökulmasta. Kansalliset valtiontuet, avustukset ja kilpailuneutraliteettia koskeva kansallinen sääntely toteuttavat kansallisella tasolla ilmoittajansuojeludirektiivin tavoitteita.

Komissiolta saadun tiedon mukaan direktiivin johdanto-osassa tarkoitettujen kilpailusääntöjen soveltamiseksi annetut johdetun oikeuden säännöt kattavat muun muassa yrityskauppavalvontaa koskevan EU:n sulautuma-asetuksen sekä kilpailusääntöjen niin sanotun täytäntöönpanoasetuksen. Komissiolta saadun vastauksen perusteella vaikuttaa perusteltuna sisällyttää kansallisen täytäntöönpanosäädöksen soveltamisalaan myös kilpailulain 4 luvun säännökset yrityskauppavalvonnasta sekä myös ECN+-direktiivin edellyttämät menettelysääntöjen rikkomiset, joista säädettäisiin kilpailulain 5 lukuun lisättäväksi ehdotetussa uudessa 37 a §:ssä.

Yhtenä mahdollisuutena varmistaa myös neutraliteettisääntelyn sisältyminen täytäntöönpanosäädöksen ehdotettavan lain soveltamisalaan olisi säätää suojan piiriin kilpailulain säännösten vastaisesta menettelystä ilmoittaminen riippumatta siitä, voidaanko ilmoituksen kohteena olevan menettelyn johdosta määrätä seuraamusta. Soveltamisalan rajaaminen sanktioiden luonteen perusteella vaikuttaa ongelmalliselta kilpailuoikeuden näkökulmasta, mikäli katsotaan olevan perusteltua laajentaa soveltamisala kattamaan myös kilpailuneutraliteettia koskeva kansallinen sääntely. Soveltamisalaan tulisi lisätä direktiivin 2 artiklassa edellytettyjen EU:n kilpailusääntöjen lisäksi niitä sisällöllisesti vastaavat kilpailulain säännökset. Tämä on tarpeen sen vuoksi sovellettavan sääntelyn määräytyessä niin sanotun kauppakriteerin täyttymisen perus-

teella. Kriteerin täyttyminen on arvioitava tapauskohtaisesti ja ennen tarkempia viranomaisselvityksiä on useimmiten mahdotonta arvioida, täyttyykö kriteeri vai ei. Jos kansallisia säännöksiä ei sisällytettäisi soveltamisalaan, olisi direktiivissä tarkoitettun suojan saaminen epäselvää. Epäiltyä kilpailunrajoitusta koskevaa ilmoitusta tehdessä kauppakriteerin täyttymisestä ei ole vielä varmuutta. Kansallista ja EU-sääntelyä voidaan myös soveltaa rinnakkain. Ilmoittajan suojan kannalta olisi epäselvyyttä, jos vain EU:n kilpailusäännöt kuuluisivat soveltamisalaan.

Vaikka direktiivi edellyttää suojelun soveltamista vain EU:n kilpailusääntöjen rikkomisista ilmoittamisen tilanteissa, on kilpailuoikeuden osalta perusteltua laajentaa suoja koskemaan myös kansallisten kilpailusääntöjen vastaisista rikkomuksista, väärinkäytöksistä ja menettelyistä ilmoittamista. Kilpailunrajoitusten osalta sovellettava sääntely määräytyy tapauskohtaista arviointia edellyttävän niin sanotun kauppakriteerin perusteella, jonka täyttymistä on useimmiten mahdotonta arvioida ennen tarkempia viranomaisselvityksiä. Kansallisia ja EU:n kilpailusääntöjä voidaan myös soveltaa rinnakkain. Jos soveltamisala rajoitettaisiin koskemaan vain EU:n kilpailusääntöjen rikkomisia, olisi ilmoittamista harkitsevan henkilön käytännössä äärimmäisen vaikea arvioida saisiko hän direktiivin mukaista suojaa vai ei.

Direktiivistä ei seuraa muutostarpeita yksittäisen työntekijän työsuhteeseen liittyvien asioiden ilmoittamiseen, koska ne jäävät direktiivin aineellisen soveltamisalan ulkopuolelle. Direktiivin tarkoituksena ei ole heikentää voimassa olevan työlainsäädännön mukaista työsuhdeturvaa ja muuta työntekijän suojelua koskevaa yleistä sääntelyä, joka koskee myös epäkohdista ilmoittavia työntekijöitä. Työturvallisuusveloitteidensa mukaisesti työnantajan on tarvittaessa puututtava esimerkiksi ilmoittavan työntekijän ja toisen työntekijän välisiin ristiriitatilanteisiin eli direktiivin johdanto-osan 22. perustelukappaleessa mainitusta menettelystä ei ole tarvetta säätää erikseen. Ilmoitukset saattavat sisältää myös sen aineellisen soveltamisalan ulkopuolelle jääviä asioita, kuten ilmoituksia henkilöstön välisistä ristiriitatilanteista tai työturvallisuusasioista. Ilmoituskanavan jatkotoimista vastaavan tahon tulisi tarvittaessa ohjata ilmoittaja ottamaan tällaisissa asioissa yhteyttä niiden käsittelystä vastaavaan henkilöön, kuten esimieheen.

#### *Henkilöllinen soveltamisala*

Direktiivin 4 artiklan täytäntöönpanemiseksi ilmoittajien suojelua koskevan lain olisi henkilölliseltä soveltamisalaltaan katettava ainakin direktiivin 4 artiklassa mainitut henkilöryhmät eli SEUT 45 artiklan 1 kohdassa tarkoitettut työntekijät, virkamiehet, SEUT 49 artiklassa tarkoitettut itsenäiset ammatinharjoittajat, osakkeenomistajat, yrityksen hallinto-, johto- tai valvontaelimeen kuuluvat henkilöt toimivaan johtoon kuuluvia henkilöitä lukuun ottamatta, vapaaehtois-työntekijät, palkalliset tai palkattomat harjoittelijat sekä henkilöt, jotka työskentelevät toimeksisaajien, alihankkijoiden ja toimittajien valvonnassa ja niiden johdolla.

Direktiivin johdanto-osan 38. perustelukappaleen mukaisesti direktiivissä suojelun olisi katettava SEUT 45 artiklan 1 kohdassa tarkoitettut ”työntekijät” siinä merkityksessä kuin unionin tuomioistuin on tätä käsitettä tulkinnut, eli henkilöt, jotka suorittavat määrätyn ajanjakson aikana toisen hyväksi ja tämän valvonnan alaisena tehtäviä, joista heille suoritetaan vastike (ks. mm. *Lawrie-Blum*, C-66/85, EU:C:1986:284, kohdat 16 och 17, *Martinez Sala*, C-85/96, EU:C:1998:217, kohta 32, sekä *Raccanelli*, C-94/07, EU:C:2008:425). Suojelun tulisi kattaa myös osa-aikaiset työntekijät (*Levin*, C-53/81, EU:C:1982:105, kohta 17), määräaikaiset työntekijät sekä työntekijät, joilla on työsopimus tai työsuhde työvoiman vuokrausyrityksen kanssa. Direktiivissä työntekijällä tarkoitetaan myös julkishallinnon palveluksessa olevia työntekijöitä, virkamiehiä sekä muita julkisella sektorilla työskenteleviä henkilöitä.

Unionin oikeuteen perustuva ja kansallinen työntekijän käsite vastaavat toisiaan. Työsopimuslain työsuhteen tunnusmerkistöä ilmentävän 1 luvun 1 §:n 1 momentin mukaisesti työsopimuslakia sovelletaan sopimukseen, jolla työntekijä tai työntekijät yhdessä työkuntana sitoutuvat henkilökohtaisesti tekemään työtä työnantajan lukuun tämän johdon ja valvonnan alaisena palkkaa tai muuta vastiketta vastaan (ks. myös HE 157/2000 vp, s. 55-5). Työsopimuslakia sovelletaan myös osa-aikaisiin ja määräaikaisiin työntekijöihin, vuokratyöntekijöihin, työsopimuslain 11 §:ssä tarkoitettua vaihtelevaa työaikaa tekeviin työntekijöihin sekä valtion, kunnan tai muun julkisyhteisön palveluksessa oleviin työntekijöihin. Direktiivin 4 artiklan mukaiseen työntekijäkategoriaan kuuluisivat kansallisella tasolla työsopimuslaissa ja erityislaissa tarkoitettut työntekijät, valtion virkamieslaissa, Suomen Pankin virkamiehistä annetussa laissa ja eduskunnan virkamiehistä annetussa laissa tarkoitettut virkamiehet sekä kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa ja kirkkolaisista tarkoitettut viranhaltijat.

Direktiivin johdanto-osan 38. perustelukappaleen mukaan suojelun olisi katettava myös muut luonnollisten henkilöiden ryhmät, joilla voi olla keskeinen asema unionin oikeuden rikkomisten paljastamisessa ja jotka voivat olla työnsä yhteydessä taloudellisesti haavoittuvassa asemassa, vaikka eivät olekaan SEUT 45 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja työntekijöitä. Tällaisia henkilöitä ovat esimerkiksi palveluja tarjoavat itsenäiset ammatinharjoittajat. Unionin oikeudessa itsenäisen ammatinharjoittajan käsite on määritelty esimerkiksi itsenäisten ammatinharjoittajien tasa-arvoisesta kohtelusta annetun direktiivin<sup>14</sup> 2 artiklassa henkilöksi, joka harjoittaa ansiotoimintaa omaan lukuunsa. Kansallisella tasolla itsenäisen ammatinharjoittajan voidaan katsoa tarkoittavan luonnollista henkilöä, joka tekee ansiotyötä omaan lukuunsa eli ei ole työ- tai virkasuhteessa. Tällaisia henkilöitä voisivat olla esimerkiksi erilaisissa toimeksiantosuhteissa olevat henkilöt.

Kansallisen lain mukaisen suojelun tulisi soveltua myös direktiivin 4 artiklan 2 – 3 kohdassa tarkoitettuihin henkilöihin, jotka ilmoittavat tai julkistavat rikkomisia koskevia tietoja, jotka on saatu sittemmin päättyneessä työsuhteessa sekä sellaisiin ilmoittaviin henkilöihin, joiden työsuhde ei ole vielä alkanut, jos rikkomisia koskevat tiedot on saatu palvelukseenottomenettelyyn tai muiden sopimusta edeltävien neuvottelujen aikana. Huolimatta siitä, että direktiivin 4 artiklan 2 ja 3 kohdassa käytetään termiä ”työsuhde”, on direktiivin englanninkielisessä versiossa käytetyn termin ”*work-based relationship*” perusteella katsottava, että kyseisissä säännöksissä on tarkoitettu laajemminkin direktiivin 4 artiklassa mainittujen henkilöryhmien ja ilmoituksen kohteen välisiä työhön liittyviä sopimussuhteita tai muita järjestelyitä.

Lisäksi direktiivin 4 artiklan 4 kohdan a – c alakohdassa tarkoitettuihin avustaviin henkilöihin, niin sanottuihin kolmansien henkilöihin sekä oikeushenkilöihin olisi sovellettava ehdotettavan lain sääntelyä, jolla täytäntöönpannaan direktiivin 19 artiklassa tarkoitettu vastatoimien kieltä sekä direktiivin 21 artiklan 6 kohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden, kuten 21 artiklan 8 kohdan mukainen oikeus täysimääräiseen korvaukseen heille aiheutuneesta vahingosta. Sen sijaan direktiivin 21 artiklan 2 ja 3 kohdan mukainen vastuuvapaus koskee sanamuotonsa mukaisesti vain ilmoittajaa.

---

<sup>14</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/41/EU annettu 7 päivänä heinäkuuta 2010, miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen soveltamisesta itsenäisiin ammatinharjoittajiin sekä neuvoston direktiivin 86/613/ETY kumoamisesta.

### *Ilmoittavien henkilöiden suojelun edellytykset*

Direktiivin 6 artiklan 1 kohdan a – b alakohdan täytäntöönpanemiseksi ehdotettavassa laissa olisi säädettävä lain henkilölliseen soveltamisalaan kuuluvien ilmoittajien suojelun yleisistä edellytyksistä, jotka koskisivat sisäistä ja ulkoista ilmoittamista sekä tiedon julkistamista. Direktiivin mukaisesti ensisijaisena ilmoituskeinona tulee kyseeseen ilmoittaminen työnantajan perustaman sisäisen ilmoituskanavan kautta, mitä myös työsuhteessa noudatettava lojaliteetti-velvollisuus edellyttää.

Direktiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaisesti jäsenvaltioiden harkintaan jätetään yksityisen tai julkisen sektorin oikeushenkilöiden velvoittaminen ottamaan vastaan anonyymeja ilmoituksia. Valmistelun aikana on keskusteltu anonyymiin ilmoittamiseen liittyvistä näkökohdista. Toisaalta anonyymi ilmoittaminen madaltaa ilmoituskynnystä ja voi siten edistää ilmoittajan suojelusta annettavan lain tavoitteiden toteutumista. Toisaalta anonyymien ilmoitusten selvittäminen voi olla vaikeaa, vaikka ilmoitusjärjestelmät teknisesti mahdollistavatkin anonyymien yhteydenpidon ilmoittajaan. Anonyymi ilmoittaminen voi olla ongelmallista ilmoituksen kohteen oikeusturvan kannalta, jos asian selvittäminen organisaatiossa vaikeutuu. Anonyymi ilmoittaminen edellyttää myös teknisesti kehittyneempiä järjestelmiä, jotka voivat olla kalliimpia. On perusteltua jättää anonyymien ilmoitusten osalta organisaatioille liikkumavaraa tehdä päätös siitä, sallivatko ne anonyymien ilmoittamisen. Ulkoisen ilmoittamisen eli viranomaisille tehtävien ilmoitusten osalta on perusteltua, ettei anonyymia ilmoittamista hyväksytä. Suojelua olisi direktiivin 6 artiklan 3 kohdan perusteella sovellettava tietyin edellytyksin myös tietoja anonyymisti ilmoittaneisiin tai julkistaneisiin henkilöihin sekä direktiivin 6 artiklan 4 kohdassa tarkoitetuille unionin toimielimille ilmoituksen tekevään henkilöön.

Lisäksi 21 artiklan 7 kohdassa säädetyin edellytyksin olisi suojeltava liikesalaisuuksia paljastavia henkilöitä. Liikesalaisuuslain 5 §:n ja ehdotettavan lain keskinäisen suhteen selkiyttämiseksi ja direktiivin 21 artiklan 7 kohdan täytäntöönpanemiseksi olisi säädettävä ehdotettavan lain aineelliseen soveltamisalaan kuuluvista rikkomisista ilmoittavan ja liikesalaisuuksia paljastavan henkilön suojelun edellytyksistä.

Direktiivin johdanto-osan 51. perustelukappaleen mukaisesti ehdotettavassa laissa säädettävän suojelun tulisi koskea ilmoittajia silloinkin, kun oikeushenkilö, jonka toiminnassa rikkominen on havaittu, ei olisi velvollinen perustamaan sisäistä ilmoituskanavaa. Tällöin ilmoittajalla tulisi olla mahdollisuus tehdä ilmoitus toimivaltaisen viranomaisen ylläpitämään ulkoiseen ilmoituskanavaan ja saada ehdotettavassa laissa säädettyä suojelua.

### *Sisäinen ilmoittaminen*

Lukuun ottamatta edellä selostettua sektorikohtaista lainsäädäntöä voimassa olevassa lainsäädännössä ei säädetä direktiivin II luvun mukaisesti sisäisestä ilmoittamisesta ja ilmoituksen jatkotoimista. Direktiivin 7 – 9 artiklan täytäntöön panemiseksi ehdotettavassa laissa olisi säädettävä ilmoittamisesta sisäisten ilmoituskanavien kautta sekä suojelun edellytyksistä sisäisessä ilmoittamisessa, velvollisuudesta ottaa käyttöön sisäiset ilmoituskanavat sekä sisäistä ilmoittamista ja jatkotoimia koskevista menettelyistä. (resitaalit 48-40).

Direktiivin 8 artiklan 1 kohdassa säädetään julkisen sektorin oikeushenkilöiden velvollisuudesta ottaa käyttöön sisäinen ilmoituskanava.

Suomen valtionhallinnon virastorakenteet pohjautuvat perustuslain (731/1999) 11 lukuun, ”Hallinnon järjestäminen ja itsehallinto”. Perustuslain 119 §:ssä säädetään, että valtion keskus-

hallintoon voi kuulua valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. Valtiolla voi olla lisäksi alueellisesti ja paikallisesti toimivia viranomaisia. Valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä (PL 119 §). Valtionhallinnolla ei ole yhtenäistä, samat toimintaperiaatteet takaavaa yleistä virastomallia. Kyse on erillisillä hallintosäädöksillä perustetuista omanlaisistaan virastoista, jotka toimivat yleisemmän virastokäsitteen alla.

Valtion on vakiintuneesti katsottu muodostavan oikeudellisesti yhden oikeushenkilön. Siten valtionhallinnossa voitaisiin perustaa yksi yhteinen ilmoituskanava. Valtion tehtävienhoito on organisoitu moniin toiminnallisesti eri asteisesti itsenäisiin virastoihin, laitoksiin ja muihin toimielimiin. Virastokäsite on moniulotteinen ja sillä voidaan tarkoittaa eri yhteyksissä erilaisia kokonaisuuksia, jotka on tarkoituksenmukaisuusperustein muodostettu tiettyä taloushallinnollista tai muuta hallinnollista tarkoitusta varten. Valtion virastoista käytetään ainakin kolmea eri käsitettä 1) kirjanpitoyksikkö, 2) tulosohjattu virasto ja 3) työnantajavirasto. Kirjanpitoyksikön muodostamisesta määrää valtiovarainministeriö asianomaista ministeriötä kuultuaan. Tulosohjattut virastot muodostuvat vuosittain käytännössä ministeriön ja viraston tulossopimussuhteen perusteella ja käsite ei ole samalla tavalla tarkkarajainen ja lakiperusteinen kuin kirjanpitoyksikkö. Valtion henkilöstöhallinnon työnantajatoiminnassa on puolestaan käytössä kirjanpitoyksiköitä ja tulosohjattuja virastoja tarkempi luokittelu, työnantajavirasto. Valtiokonttorin vuoden 2021 tietojen mukaan Suomen valtionhallinnon virastot ja laitokset on jaettu yhteensä 64 kirjanpitoyksikköön. Näihin kirjanpitoyksikköihin kuuluvia, tulosohjattuja virastoja on yhteensä 104 kappaletta ja näihin kuuluvia työnantajavirastoja 215 kappaletta.

Lakiehdotuksessa tarkoitettua valtioyhteisöä tarkentavan virastokäsitteen tulee mahdollistaa riittävän joustava, toiminnallisista lähtökohdista perusteltu ja kustannustehokas toteutustapa sisäisten ilmoituskanavien toteuttamiselle valtionhallinnossa. Yleisesti valtion toimintoja organisoitaessa on pyritty tarkoituksenmukaiseen, perusteltuun ja kustannustehokkaaseen ratkaisuun sovellettavan lainsäädännön sallimissa rajoissa. Sisäisten ilmoituskanavien järjestämisen osalta on tarkoituksenmukaista ja valtion kokonaisedun mukaista katsoa, että sisäinen ilmoituskanava voidaan tarjota toimivaltaisen viraston johdon niin päättäessä osana tarkoituksenmukaista ja perusteltua virastokokonaisuutta. Virastokäsitteellä voidaan siten tässä yhteydessä tarkoittaa kirjanpitoyksikköä, tulosohjattua virastoa tai työnantajavirastoa, kunhan toteutustapa on tarkoituksenmukainen ja perusteltu. Tämä tarkoittaisi siten esimerkiksi aluehallintovirastokokonaisuuden osalta sitä, että toimivaltaisen virastojohdon niin päättäessä sisäinen ilmoituskanava voidaan tarjota aluehallintovirastokokonaisuuden osalta yhdellä sisäisellä ilmoituskanavalla. Tämä mahdollistaa laadukkaamman ilmoitusten käsittelyn ja merkittäviä kustannussäästöjä yhteistä ilmoituskanavaratkaisua hankittaessa ja ylläpidettäessä sekä ilmoituksia käsiteltäessä.

Julkisen sektorin omistuksessa tai määräysvallassa olevalla oikeushenkilöllä tarkoitettaisiin ehdotettavan määritelmiä koskevan 3 §:n 10 kohdassa tarkoitettuja oikeushenkilöitä.

Direktiivin 8 artiklan 4 kohdan mukaan 3 kohdassa säädettyä raja-arvoa ei sovelleta oikeushenkilöihin, jotka kuuluvat liitteessä olevan I osan B kohdassa ja II osassa tarkoitettujen unionin säädösten soveltamisalaan. Direktiivin liitteen II osaan sisältyy direktiivi<sup>15</sup> merellä tapahtuvan öljyn- ja kaasunporaustoiminnan turvallisuudesta. Vaikka kyseissä direktiivissä edellytettiin perustettavaksi ilmoituskanavat jäsenmaihiin, näitä ilmoituskanavaa koskevia direktiivin säännök-

---

<sup>15</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/30/EU, annettu 12 päivänä kesäkuuta 2013, merellä tapahtuvan öljyn- ja kaasunporaustoiminnan turvallisuudesta ja direktiivin 2004/35/EY muuttamisesta ETA:n kannalta merkityksellinen teksti (EUVL L 178, 28.6.2013, s. 66).

siä edellytettiin 41 artiklan mukaan sovellettavaksi vain jäsenmaihin joilla on direktiivin soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa. Suomella on direktiivin tarkoittamia merialueita, mutta ei tois-  
taiseksi ole ollut direktiivin tarkoittamaa toimintaa. Tästä syystä ilmoituskanavia ei direktiivin  
2013/30/EU perusteella tähän mennessä ole ollut tarpeen perustaa

### *Ulkoisen ilmoittaminen*

Direktiivin III luku, 10 – 14 artiklat. (täydennetään)

### *Tietojen julkistaminen*

Direktiivin 15 artiklan täytäntöönpanemiseksi ehdotettavassa laissa olisi säädettävä vastaavalla  
tavalla rikkomista koskevan tiedon julkistavan ilmoittajan suojelun edellytyksistä.

Direktiivin 3 artiklan 4 kohdan mukaan direktiivi ei vaikuta kansallisiin sääntöihin, jotka kos-  
kevat työntekijöiden oikeuksia pitää yhteyttä edustajiinsa ja ammattiyhdistyksiin ja suojelua  
tästä yhteydenpidosta johtuvilta perusteettomilta haitallisilta toimenpiteiltä. Direktiivin tarkoi-  
tuksena ei ole rajoittaa työntekijän oikeutta ottaa yhteyttä omaan ammattiyhdistykseensä työ-  
suhteeseensa liittyvissä kysymyksissä tai pyytää ammattiliitosta oikeudellista apua ilmoittami-  
seen liittyvissä kysymyksissä. Ammatillinen yhdistymisvapaus turvataan Suomen perustuslain  
(731/1999) 13 §:n 2 momentissa. Työsopimuslain 13 luvun 1 §:ssä säädetään yhdistymisvapau-  
den rajoittamisen kiellosta ja yhdenvertaisuuslain 8 §:ssä kielletään syrjintä esimerkiksi ammat-  
tilyhdistystoiminnan tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Rikoslain 47 luvussa on sää-  
detty rangaistavaksi työsyryntä, työntekijöiden edustajien loukkaaminen ja työntekijän järjes-  
täytymisvapauden loukkaaminen.

Kyse voisi olla tilanteesta, jossa henkilö suunnittelee ilmoittamista ja tarvitsee apua esimerkiksi  
oikean ilmoituskanavan valinnassa. Ehdotettavan lain lähtökohtana olisi, että ilmoittamismen-  
nettelyssä avustamista koskevia yhteydenottoja esimerkiksi ammattiliittoon tai muun oikeudel-  
lisen avun ulkopuoliseen tarjoajaan ei pidettäisi direktiivissä tarkoitettuna rikkomista koskevan  
tiedon ilmoittamisena eikä siten direktiivin 15 artiklassa tarkoitettuna tiedon julkistamisena. On  
kuitenkin mahdollista, että avustavalle henkilölle tässä yhteydessä paljastuu tietoja myös rikko-  
misesta. Ilmoituksen kohteen ja ilmoittajan oikeuksien turvaamiseksi olisi tarpeen säätää erik-  
seen ilmoittajan ilmoittamismenettelyssä avustavan henkilön salassapitovelvollisuudesta.

### *Sisäisiin ja ulkoisiin ilmoituksiin sovellettavat säännökset*

Direktiivin 16 artikla (salassapitovelvollisuus), 17 artikla (henkilötietojen käsittely), 18 artikla  
(ilmoitusten kirjaaminen).

### *Tietosuoja*

Henkilötietojen käsittelystä säädetään tietosuoja-asetuksessa ja tietosuojalaissa, joita sovellet-  
taisiin myös ilmoituskanavissa suoritettavaan henkilötietojen käsittelyyn.

Esityksen kannalta merkityksellinen on myös työsuhteeseen liittyvään henkilötietojen käsitte-  
lyyn soveltuva yksityisyyden suojasta työelämässä annettu laki. Ehdotettavan lain mukaisissa  
ilmoituskanavissa tullaan keräämään ja muuten käsittelemään myös työntekijöiden henkilötie-  
toja. Käsiteltävät henkilötiedot koskevat ilmoittajia, ilmoituksen kohteita sekä mahdollisesti  
muuta ilmoituksesta ilmeneviä henkilöitä (todistajat, kollegat).



Henkilötietojen kerääminen ja muu käsittely perustuisi ehdotettavaan lainsäädäntöön eikä työntekijän suostumusta henkilötietojen keräämiselle ilmoituskanavissa edellytettäisi. Lain 4 §:n 2 momentissa edellytetään työnantajan ilmoittavan työntekijälle muualta kuin työntekijältä itseltään keräämistään tietoista ennen kuin niitä käytetään työntekijää koskevassa päätöksenteossa.

Ilmoituskanavien ja –menettelyiden käyttöönotto edellyttäisi yhteistoimintalakien mukaista yhteistoimintamenettelyä. Lisäksi olisi huomioitava yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain 21 §:n säännökset.

### *Vastatoimien kieltö*

Direktiivin 19 artiklassa säädetään vastatoimien kiellosta. Artiklan sisältöä on selostettu edellä direktiivin pääasiallista sisältöä kuvaavassa jaksossa. Voimassa olevassa lainsäädännössä ei säädetä vastaavasta 4 artiklan mukaisiin henkilöryhmiin kohdistuvien sisäisen tai ulkoisen ilmoittamisen tai tiedon julkistamisen vuoksi toteuttavien vastatoimien kiellosta, joten direktiivin 19 artiklan täytäntöönpanemiseksi vastatoimien kiellosta olisi säädettävä ilmoittajien suojelua koskevassa laissa. Kiellon tulisi kattaa myös vastatoimilla uhkailu ja yritykset kohdistaa ilmoittajaan vastatoimia sekä etenkin direktiivin 19 artiklassa mainitut toimenpiteet. Direktiivin 5 artiklan 11 kohdan määritelmän mukaan vastatoimilla tarkoitetaan mitä tahansa työn yhteydessä tapahtunutta suoraa tai välillistä tekoa tai laiminlyöntiä, jonka syynä on sisäinen tai ulkoinen ilmoittaminen tai tietojen julkistaminen ja joka aiheuttaa tai voi aiheuttaa ilmoittavalle henkilölle perusteetonta haittaa.

Direktiivin 19 artiklassa luetellaan esimerkinomaisesti useita vastatoimia, joita voitaisiin toteuttaa erityisesti työ- tai virkasuhteessa. Tällaisia ovat esimerkiksi työsuhteen ehtojen heikentäminen, varoitus, lomauttaminen, työsopimuksen päättäminen, häirintä ja epäedullinen kohtelu. Virkasuhteessa kiellettyinä vastatoimena voisi tulla kyseeseen myös virantoimituksesta pidättäminen.

Vaikka vastatoimien kiellosta ei voimassa olevassa työlainsäädännössä nimenomaisesti säädetä, voitaisiin rikkomisesta ilmoittaneeseen työntekijään tai virkamieheen kohdistetun menettelyn sallittavuutta arvioida voimassa olevan työlainsäädännön näkökulmasta. Työnantajan on käytettävä direktio-oikeuttaan lainsäädännön ja hyvän tavan asettamissa rajoissa. Työsopimuslain 2 luvun 2 §:ssä säädetään tasapuolisen kohtelun velvoitteesta ja syrjinnän kiellosta.

Työntekijää suojellaan myös työnantajan yksipuoliseen päätökseen perustuvalta työehtojen heikentämiseltä. Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, ettei työnantaja saa direktio-oikeutensa nojalla yksipuolisella päätöksellään muuttaa työsopimuksen olennaisia ehtoja, ellei olemassa ole työsopimuslain mukaista työsopimuksen päättämisperustetta Työsopimuksen olennaisiksi ehdoiksi on tapauskohtaisesti katsottu esimerkiksi palkkausta, työtehtäviä, työaika ja työntekopaikkaa koskevat työehdot (ks. esim. KKO 2017:26 kohta 11, KKO 2016:80 kohta 13 ja siinä viitattu ratkaisukäytäntö).

Työsopimuksen päättämisperusteet ja lomauttamisen edellytykset suojaavat työntekijää vastatoimilta. Työntekijän lomauttaminen on sallittua vain työsopimuslain 5 luvun 2 §:ssä säädettyin tuotannollisin ja taloudellisin perustein. Työsopimuslain esitöissä (HE 157/2000 vp.) on katsottu, että työntekijää ei saa lomauttaa 7 luvun 2 §:ssä tarkoitetun työntekijän henkilöön liittyvän irtisanomisperusteiden eikä 8 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitetun purkamisperusteiden täytyessä. Lomauttamisen käyttö eräänlaisena kurinpitotoimena ei ole mahdollista, ellei siitä ole sovittu työehtosopimuksella (ks. myös komiteanmietintö 1969:A25, s. 62). Työsopimuslain 1 luvun 4 §:n 4 momentissa kielletään koeaikapurku syrjivällä tai koeajan tarkoitukseen nähden epäasiallisella perusteella.

Työsopimuslain 7 luvun 1 §:n mukaan työnantaja saa irtisanoa toistaiseksi voimassa olevan työsopimuksen vain asiallisesta ja painavasta syystä. Rikkomisesta ilmoittaneen työntekijän työsopimuksen irtisanomisperusteiden olemassaoloa harkittaessa on arvioitava, onko työntekijän menettelyssä kyse työsopimuslain 7 luvun 2 §:n 1 momentissa tarkoitettusta henkilöön liittyvästä irtisanomisperusteesta. Työntekijästä johtavana tai hänen henkilöönsä liittyvänä asiallisena ja painavana irtisanomisperusteena voidaan pitää työsopimuksesta tai laista johtuvien, työsuhteeseen olennaisesti vaikuttavien velvoitteiden vakavaa rikkomista tai laiminlyöntiä sekä sellaisten työntekijän henkilöön liittyvien työntekehdelytysten olennaista muuttumista, joiden vuoksi työntekijä ei enää kykene selviytymään työtehtävistään. Asiallisena ja painavana irtisanomisperusteena ei voida työsopimuslain 7 luvun 2 §:n 3 momentin 3 kohdan mukaan pitää ainakaan työntekijän poliittisia, uskonnollisia tai muita mielipiteitä tai hänen osallistumistaan yhteiskunnalliseen tai yhdistystoimintaan eikä 4 kohdan mukaisesti turvautumista työntekijän käytettävissä oleviin oikeusturvakeinoihin. Luottamusmiehellä ja luottamusvaltuutetulla on työsopimuslain 7 luvun 10 §:n mukaisesti tehostettu irtisanomissuoja. Työsopimuksen irtisanomisperusteiden asiallisuutta ja painavuutta koskevassa kokonaisharkinnassa voitaisiin huomioida, onko kyse ehdotettavassa laissa säädettävästä vastatoimien kiellon rikkomisesta.

Työnantajan aloitteesta tapahtuva työsopimuksen purkaminen on työsopimuslain 8 luvun 1 §:n 1 momentin mukaisesti mahdollista vain erittäin painavasta syystä, jollaisena voidaan pitää työntekijän työsopimuksesta tai laista johtuvien, työsuhteeseen olennaisesti vaikuttavien velvoitteiden niin vakavaa rikkomista tai laiminlyöntiä, että työnantajalta ei voida kohtuudella edellyttää sopimussuhteen jatkamista edes irtisanomisajan pituista aikaa.

Oikeuskäytännössä työsopimuslain mukaiseksi irtisanomisperusteeksi on katsottu vahingoittamistarkoituksessa viranomaiselle tehty työnantajaa koskeva perätön ilmoitus (TT:2003-68, ks. myös työsopimuslakia (320/1970) koskenut ratkaisu TT:1993-47). Vuoden 1970 työsopimuslakia koskeneessa työtuomioistuimen ratkaisussa TT 1992:57 katsottiin, että työnantajastaan sittemmin aiheuttamaksi osoittautuneita rikosilmoituksia tehneen luottamusmiehen työsopimuksen purkaminen oli tapahtunut luottamusmiessopimuksen vastaisesti. Rikosilmoituksissa oli kyse yhteistoimintalain noudattamisesta. Työtuomioistuin totesi, että luottamusmiehen olisi tullut ensisijaisesti pyrkiä selvittämään työnantajan toiminnan lainmukaisuutta liittotasolla. Työtuomioistuin otti huomioon luottamusmiehen pyrkimyksen työntekijöiden etujen valvomiin ja totesi, että näyttämättä oli jäänyt, että luottamusmies olisi toiminut tehnyt rikosilmoitukset tuolloin voimassa olleen rikoslain perätöntä ilmiantoja koskevassa säännöksessä tarkoitetulla tavalla vastoin parempaa tietoa.

Kansallisessa oikeuskäytännössä työnantajasta tehdyn ilmoituksen perusteella tapahtuneen työsopimuksen päättämisedellytysten olemassaoloa koskevassa kokonaisharkinnassa on otettu huomioon etenkin se, onko työntekijä tehnyt ilmoituksen vilpittömässä mielessä vai työnantajan vahingoittamistarkoituksessa (ks. esim. TT:2003-68 sekä työsopimuslakia (320/1970) koskeneet ratkaisut TT:1993-47 ja TT 1992:5). Ilmoitusmenettelyn sallittavuutta on arvioitu työsuhteessa edellytettävän luottamuksellisuuden ja lojaliteetin näkökulmasta. Työsopimukseen perustuvan lojaliteettivelvollisuuden voidaan katsoa edellyttävän, että työntekijä ilmoittaa havaitsemistaan rikkomisista ensisijaisesti työpaikan sisäisesti esimerkiksi esimiehelleen ja varmistuu jossain määrin ilmoittamiensa tietojen todenperäisyydestä.

Väärinkäytöksistä ilmoittaneen virkamiehen ja viranhaltijan suojeluun voitaisiin soveltaa virkamieslain 11 §:n ja kunnallisen viranhaltijalain 12 §:n mukaista tasapuolisen kohtelun veloitetta. Virkamieslain 24 §:n mukaan virkamiehelle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, voidaan antaa kirjallinen varoitus.

Kunnallisen viranhaltijalain 35 §:n viranhaltijaa, joka on laiminlyönyt virkasuhteesta johtuvien velvollisuuksiensa täyttämisen tai rikkonut niitä voidaan antaa varoitus. Virkamiehen lomauttaminen on sallittua vain virkamieslain 8 luvussa säädetyn perusteiden. Virkasuhteen päättämisperusteista säädetään virkamieslain 7 luvussa. Yleisenä edellytyksenä on, että virkamiehen individuaaliperusteinen irtisanominen on mahdollista vain erityisen painavasta syystä, jollainen ei ainakaan ole virkamieslain 25 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan virkamiehen poliittinen, uskonnollinen tai muu mielipide taikka hänen osallistumisensa yhteiskunnalliseen tai yhdistystoimintaan. Virkamieslain 33 §:n mukaisesti virkasuhteen purkamisperusteena on virkavelvollisuuksien törkeä rikkominen tai laiminlyönti. Virkamiehen lomauttaminen on mahdollista vain virkamieslain 8 luvussa säädetyn perusteiden ja virantoimituksesta pidättäminen virkamieslain 9 luvussa säädetyn perusteiden. Vastaavaa sääntelyä virkamiehen lomauttamisesta, virkasuhteen päättämisperusteista sekä virasta pidättämisestä on myös kunnallisessa viranhaltijalaissa sekä kirkkolaissa.

Virkasuhteiden erityispiirteenä on niin sanottu jatkuvuusperiaate, jonka mukaan virkasuhde jatkuu katkeamatta, jos virkasuhteen irtisanominen tai purkaminen on lainvoimaisen päätöksen mukaan tapahtunut ilman laissa säädettyä perustetta. Jatkuvuusperiaatteesta säädetään virkamieslain 55 §:n 3 momentissa, kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 44 §:n 1 momentissa sekä kirkkolain 6 luvun 60 §:ssä.

Vastatoimien kieltoa koskevassa 19 artiklassa esimerkkinä mainitaan myös syrjintä. Direktiivissä ei kuitenkaan viitata esimerkiksi tasa-arvodirektiivissä (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/54/EY) tai yhdenvertaisuusdirektiivissä (Neuvoston direktiivi 2000/78/EY) tarkoitettuun kiellettyyn syrjintään, joten on tulkinnanvaraista, mitä syrjinnällä 19 artiklassa tarkoitetaan. Työntekijä saattaa ottaa yhteyttä työpaikallaan havaitsemistaan epäkohdista tai häneen ilmoittamisen perusteella kohdistetuista vastatoimista yhteyttä ammattiliittoonsa tai työsuojeluviranomaiseen. Työsopimuslain 13 luvun 1 §:ssä säädetään yhdistymisvapauden rajoittamisen kiellosta ja yhdenvertaisuuslain 8 §:ssä kielletään syrjintä esimerkiksi ammattiyhdistystoiminnan tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Rikoslain 47 luvussa on säädetty rangaistavaksi työsyryntä<sup>16</sup>, työntekijöiden edustajien loukkaaminen ja työntekijän järjestäytymisvapauden loukkaaminen.

Direktiivin 87. perustelukappaleen mukaisesti ilmoittajaa tulisi suojella myös vastatoimilta, joita voivat toteuttaa esimerkiksi heidän työnantajansa asiakkaat ja työnantajan lukuun työskentelevät henkilöt, kuten samassa organisaatiossa työskentelevät työtoverit ja johtajat. Työnantaja on viime kädessä vastuussa siitä, että esimerkiksi ilmoittajan työtoverit tai esimiehet kohdistavat ilmoittajaan kiellettyjä vastatoimia. Työnantajan on työturvallisuuslain (738/2002) 28 §:n, tasa-arvolain (609/1986) 8 d §:n ja yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 14 §:n mukaisesti puututtava työpaikalla esiintyvään häirintään ja epäasialliseen kohteluun saatuaan siitä tiedon. Työturvallisuuslain esitöissä (HE 59/2002 vp s. 43) todetaan, että työnantajalla on toimintavelvollisuus työntekijöiden keskinäisen tai esimiehen ja työntekijän välisen epäasiallisen kohtelun suhteen. Työnantajalla ei ole välttämättä tehokkaita keinoja puuttua asiakkaan työntekijään kohdistamaan häirintään, mutta tilanne tulisi pyrkiä ratkaisemaan esimerkiksi käsittelemällä häirintätapauksia työyhteisössä ja antamalla työntekijöille tällaisia ohjausta tällaisia tilanteita varten. Vastaavaa toimintavelvollisuutta työnantajalta voidaan edellyttää myös silloin, jos ilmoittajan

---

<sup>16</sup> KKO: 2018:46. Työsuojeluviranomaiselle käsittelypyynnön epäasiallisesta kohtelusta tehneen työntekijän irtisanomisessa oli kyse rikoslain 47 luvun 3 §:n 2 kohdassa tarkoitettusta työsyrynnästä ammatillisen toiminnan perusteella.

työtoverit, esimies tai työnantajan asiakas kohdistaa ilmoittajaan ilmoittamisen perusteella häirintää tai epäasiallista kohtelua.

Direktiivin 19 artiklan vastatoimien kiellon johdosta ei ole tarpeen muuttaa työsuojelulakia, koska työoikeutta koskeva SEUT 153 artikla ei sisälly direktiivin oikeusperustoihin ja ilmoittajien suojelusta on muutoinkin tarkoituksenmukaista säätää ehdotettavassa yleislaissa.

#### *Toimenpiteet vastatoimilta suojaamiseksi*

Voimassa olevassa lainsäädännössä ei säädetä direktiivin 21 artiklassa edellytetyllä tavalla toimenpiteistä vastatoimilta suojaamiseksi. Tällaisia toimenpiteitä ovat 21 artiklan 2, 3 ja 7 kohdassa tarkoitettu vastuuvapaus tiedon ilmaisemista, hankkimisesta ja saamisesta, 21 artiklan 5 kohdan mukainen käännetty todistustaakka ilmoittajalle aiheutunutta haittaa koskevassa tuomioistuimen tai muun viranomaisen menettelyssä sekä 21 artiklan 6 kohdan mukaiset korjaavat toimet, kuten 21 artiklan 8 kohdassa säädetty 4 artiklassa tarkoitettujen henkilöiden oikeus oikeussuojakeinoihin ja täysimääräiseen korvaukseen heille aiheutuneesta vahingosta kansallisen oikeuden mukaisesti.

Ehdotettavassa laissa olisi säädettävä direktiivin 21 artiklan 3 ja 7 kohdassa edellytetyllä tavalla ilmoittajien vastuuvapaudesta koskien tietojen ilmaisemista tai julkistamista rajoittavien velvoitteiden rikkomista. Tällaiset velvoitteet voivat perustua esimerkiksi lakiin tai sopimukseen. Kansallisella tasolla tietojen ilmaisemista rajoittavia velvoitteita sisältyy esimerkiksi liikesalaisuuksien suoja koskevaan sääntelyyn sekä virkasuhteita koskevan lainsäädännön vaitiolovelvoitteisiin (esim. TSL 3:4 liikesalaisuudet ja yleisemmällä tasolla TSL 3:1, liikesalaisuuslaki, valtion virkamieslain 17 §, julkisuuslain 6 luku, kirkkolaki 25:8 ja 6:28, yt-laki 57 §, henkilöstön edustuksesta yrityksissä annettu laki 12 §). Sopimukseen perustuvia rajoitteita voisivat olla esimerkiksi salassapitosopimukset tai ilmoittamismenettelyä rajoittavat sopimukset.

Direktiivin mukaisesti 21 artiklan 2 kohdan mukaisesti vastuuvapauden edellytyksenä olisi tietojen paljastamisen välttämättömyys. Direktiivin 3 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädetään poikkeuksista vas-tuuvapauteen, joista olisi säädettävä ehdotettavassa laissa. Näitä poikkeuksia lukuun ottamatta vastuuvapauden tulisi direktiivin johdanto-osan 91. perustelukappaleen mukaan koskea siviili- tai rikosoikeudellista, hallinnollista tai työsuhteeseen liittyvää vastuuta, joka voi seurata tietojen ilmaisemista rajoittavan oikeudellisen tai sopimukseen perustuvan ilmoittamisen rikkomisesta. Direktiivin 21 artiklan 3 kohdan mukaisesti vastuuvapauden tulisi koskea myös ilmoitetun tai julkistetun tiedon hankkimisesta tai saamisesta seuraavaa vastuuta edellyttäen, että tiedon hankkiminen tai saaminen ei itsessään ole rikos. Rikosoikeudelliseen vastuuseen tiedon hankkimisesta tai saamisesta sovellettaisiin kansallista oikeutta eli rikoslakia (39/1889). Ilmoittajien muuhun mahdolliseen vastuuseen teoista tai laiminlyönneistä, jotka eivät liity ilmoitukseen tai tietojen julkistamiseen tai jotka eivät ole välttämättömiä rikkomisen paljastamiseksi ilmoittajien suojelua koskevan lain nojalla, sovellettaisiin direktiivin 21 artiklan 4 kohdan mukaisesti soveltuvaan unionin oikeutta tai kansallista oikeutta.

Ilmoittajien suojelemiseksi tulisi säätää myös direktiivin 21 artiklan 5 kohdan mukaisesta käännetystä todistustaakasta, jota sovellettaisiin ilmoittajalle aiheutunutta haittaa koskevassa tuomioistuimen tai muun viranomaisen menettelyssä. Voimassa olevassa lainsäädännössä oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 17 luvun 2 §:ssä säädetään todistustaakasta riita-asioissa, jonka 1 momentissa todetaan, että riita-asiaa asianosaisen on näytettävä ne seikat, joihin hänen vaatimuksensa tai vastustamisensa perustuu. Tästä pääsäännöstä voidaan kuitenkin 3 momentin mukaan poiketa esimerkiksi silloin, jos asian laatu sitä vaatii. Työsuhteissa tämä tarkoittaa etenkin työntekijän suojelun periaatteen huomioimista. Työsuhteita koskevien riita-asioiden osalta ei ole eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta säädetty erikseen todistustaakasta. Vakiintuneesti on

kuitenkin katsottu, että muun muassa työsuhteen päättämistä koskevissa riita-asioissa todistustaakka työsuhteen päättämisperusteen olemassa olosta on työnantajalla. Voimassa olevassa lainsäädännössä työsuhteita koskevasta todistustaakkasäännöstä on säädetty työsopimuslain 7 luvun 9 §:n 2 momentissa. Lisäksi kiellettyä syrjintää koskevassa asiassa sovelletaan tasa-arvolain 9 a §:n ja yhdenvertaisuuslain 28 §:n mukaista jaettua todistustaakkaa. Työntekijöiden (ja virkamiesten) osalta säännös käännetystä todistustaakasta ei olisi käytännössä merkittävä muutos suhteessa nykytilaan.

Työsuhteita lukuun ottamatta todistustaakka riita-asioissa määräytyy edellä selostetun oikeudenkäymiskaaren pääsäännön mukaisesti. Direktiivin 21 artiklan 5 kohdan täytäntöönpanemiseksi ehdotettavassa laissa olisi säädettävä vastaavasta käännteistä todistustaakkaa koskevasta säännöstä, jota sovellettaisiin yleisesti ilmoittajalle aiheutunutta haittaa koskevassa oikeudenkäynnissä tai muussa viranomaismenettelyssä. Yhdenvertaisuuslain 28 §:n ja tasa-arvolain 9 a §:n todistustaakkasäännöt eroavat jonkin verran sanamuodoltaan direktiivin 21 artiklan 5 kohdasta, mutta vastaavat sitä kuitenkin asialliselta sisällöltään.

#### *Korjaavat toimenpiteet*

Direktiivin 21 artiklan 6 kohdassa säädetään, että 4 artiklassa tarkoitetuilla henkilöillä on tarvittaessa oltava käytettävissään korjaavia toimenpiteitä vastatoimia vastaan, mukaan lukien väliaikaiset toimet oikeusmenettelyn tulosta odottaessa, kansallisen oikeuden mukaisesti. Direktiivin johdanto-osan 94. perustelukappaleen mukaisesti korjaavana toimenpiteenä voi tulla kyseeseen esimerkiksi vahingonkorvaus ansionmenetyksistä ja muusta taloudellisesta vahingosta. Direktiivin 21 artiklan 8 kohdan mukaan 4 artiklassa tarkoitettujen henkilöiden oikeus oikeussuojakeinoihin ja täysimääräiseen korvaukseen heille aiheutuneesta vahingosta määräytyy kansallisen oikeuden mukaisesti. Direktiivissä jätetään jäsenvaltioille liikkumavaraa korjaavien toimenpiteiden valinnan suhteen, mutta direktiivissä edellytetään, että korjaaviin toimenpiteisiin sisältyisi vähintään 21 artiklan 8 kohdan mukainen täysimääräinen oikeus korvaukseen aiheutuneesta vahingosta, kuitenkin kansallisen oikeuden mukaisesti. Direktiivissä ei säädetä korvattavaksi tulevista vahinkolajeista ja oikeudesta vahingonkorvaukseen edellytetään säädettäväksi kansallisen oikeuden mukaisesti eli direktiivissä jätetään tämän suhteen jäsenvaltioille harkintavaltaa.

Direktiivin 23 artiklan 2 kohdassa säädetään ilmoituksen kohteen oikeudesta vahingonkorvaukseen. Direktiivin johdanto-osan 100. perustelukappaleen mukaan kaikilla henkilöillä, joille aiheutuu vahinkoa perättömien tai harhaanjohtavien tietojen ilmoittamisesta tai julkistamisesta, olisi oltava oikeus kansallisen yleislain sääntöjen mukaiseen suojeluun ja oikeussuojakeinoihin. Jos tällainen perätön tai harhaanjohtava ilmoittaminen tai tietojen julkistaminen tapahtuu tahallisesti ja tietoisesti, sen kohteena olevalla henkilöllä olisi oltava oikeus korvaukseen kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Direktiivin voidaan katsoa edellyttävän, että ilmoittajan vahingonkorvausvastuu rajautuisi vain tahalliseen menettelyyn, jossa ilmoittaja on vahingoittamistarkoituksessa ilmoittanut tai julkistanut perättömiä tai harhaanjohtavia tietoja. Erehtyminen oikeasta ilmoituskanavasta tai ilmoitettavien tietojen kuulumisesta direktiivin aineelliseen soveltamisalaan taikka se, että tiedot myöhemmin osoittautuvat vääriksi, ei lähtökohtaisesti perustaisi vahingonkorvausvelvollisuutta ilmoittajalle, jos hän on toiminut vilpittömässä mielessä eikä hänellä ole ollut perusteltua aihetta epäillä tietojen paikkansapitävyyttä.

Sopimussuhteen ulkopuolisessa vahingonkorvausvastuussa sovellettava yleislaki on vahingonkorvauslaki (412/1974). Vahingonkorvausvastuusta on erityissäännöksiä useissa laeissa, kuten osakeyhtiölain (624/2006) 20 luvussa. Sopimusperusteinen vahingonkorvausvastuu perustuu sopimuskumppaneiden väliseen sopimukseen, jossa voidaan määrittää muun muassa korvausvastuun peruste ja korvattavat vahingot.

Vahingonkorvausvastuusta työsuhteessa säädetään työsopimuslain 12 luvussa. Työsopimuslain 12 luvun 1 §:n 1 momentissa säädetään työnantajan yleisestä vahingonkorvausvelvollisuudesta ja samaisen luvun 2 §:ssä työntekijän oikeudesta saada korvausta työsopimuksen perusteettomasta päättämisestä. Työsopimuslain 1 luvun 9 §:n mukaisesti työnantaja vastaa myös edustajansa aiheuttamasta vahingosta. Työntekijän vahingonkorvausvelvollisuudesta säädetään työsopimuslain 12 luvun 1 §:n 3 momentissa.

Työnantajan vahingonkorvausvastuun perusteena on työsopimuslain 12 luvun 1 §:n mukaisesti tahallinen tai huolimaton työsuhteesta tai työsopimuslaista johtuvien velvollisuuksien rikkominen tai laiminlyönti. Lain esitöiden (HE 157/2000 vp) mukaan vahingonkorvausvelvollisuus voi syntyä myös muun lainsäädännön rikkomisesta, josta johtuu työsuhteessa noudatettavia velvoitteita. Työnantajan vahingonkorvausvelvollisuus voisi siten syntyä esimerkiksi ehdotettavassa laissa säädettyjen velvoitteiden, kuten vastatoimien kiellon, rikkomisesta työntekijälle aiheutuneesta vahingosta (HE 157/2000 vp). Korvauksen määrän arvioinnissa noudatetaan vahingonkorvausoikeuden yleisiä periaatteita, kuten täyden korvauksen periaatetta ja rikastumiskieltoa (ks. esim. KKO 2020:97, kohta 40). Korvattavaksi tulevat aineelliset vahingot, kuten ansionmenetykset. Oikeuskäytännössä aineettomista vahingoista korvattavaksi on tullut kipu ja särky (ks. esim. TSL 320/1970 51 §:ää koskenut KKO 1998:101), mutta ei esimerkiksi loukkauksen aiheuttama kärsimys (KKO 2017:26).

Työsopimuslain 12 luvun 1 § ei siis lähtökohtaisesti oikeuta korvaukseen esimerkiksi kielletyn vastatoimen aiheuttamasta loukkauksesta tai kärsimyksestä, vaan kärsimyskorvauksen edellytyksiä työsuhteessa on arvioitava vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:n ilmentämän periaatteen mukaisesti. Direktiivin 19 artiklan esimerkinomainen luettelo kielletyistä vastatoimista on hyvin laaja. Vahingonkorvauslain esitöiden (HE 167/2003 vp, s. 29) mukaan ihmiselle normaalisti syntyvät tunnetilat, kuten mielialaha, suru, pelko tai viha, eivät ole vahingonkorvauslain mukaan korvattavia henkilövahinkoja. Kansallisen vahingonkorvausoikeuden näkökulmasta ja etenkin vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:n ilmentämien periaatteiden valossa arvioituna ainakaan kaikkia 19 artiklassa mainittuja menettelyjä ei voida pitää niin vakavina loukkauksina, että ilmoittajalla tulisi olla oikeus korvaukseen myös vastatoimen aiheuttamasta loukkauksesta tai kärsimyksestä, ellei menettely täytä vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:ssä säädettyjä edellytyksiä. On myös perusteltua katsoa, ettei ilmoittajien suojelusta annettavassa laissa säädettyä vahingonkorvaus käsittäisi oikeutta kärsimyskorvaukseen laajemmin kuin nykyinen vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §.

Työsopimuslain 12 luvun 2 §:ssä säädetään työntekijän oikeudesta korvaukseen työsopimuksen perusteettomasta päättämisestä. Yksinomaisena korvauksena on suoritettava vähintään kolmen ja enintään 24 kuukauden palkka. Työehtosopimuksen perusteella valitulle luottamusmiehelle ja työsopimuslain 13 luvun 3 §:ssä tarkoitetulle luottamusvaltuutetulle suoritettavan korvauksen enimmäismäärä on kuitenkin 30 kuukauden palkka. Korvauksen suuruutta määrättäessä otetaan työsopimuksen päättämisen syystä riippuen huomioon työtä vaille jäämisen arvioitu kesto ja ansion menetys, määräaikaisen työsopimuksen jäljellä ollut kesto-aika, työsuhteen kesto, työntekijän ikä ja hänen mahdollisuutensa saada ammattiaan tai koulutustaan vastaavaa työtä, työnantajan menettely työsopimusta päätettäessä, työntekijän itsensä antama aihe työsopimuksen päättämiseen, työntekijän ja työnantajan olot yleensä sekä muut näihin rinnastettavat seikat. Korvausta määrättäessä on otettava huomioon mahdollinen samasta teosta yhdenvertaisuuslain nojalla tuomittu hyvitys. Työsopimuslain 12 luvun 2 §:n mukaisen perusteettomasta työsopimuksen päättämisestä maksettavan korvauksen määrää harkitessa otetaan huomioon myös työntekijälle aiheutunut aineeton vahinko, kuten loukkauksen aiheuttama kärsimys.

Voimassa olevaa työsopimuslain sääntelyä vahingonkorvausvelvollisuudesta työsuhteessa ei ole direktiivin täytäntöönpanemiseksi tarpeen muuttaa, vaan ehdotettavassa laissa säädettäisiin

yleisesti oikeudesta vahingonkorvaukseen. Vahingonkorvausoikeudessa noudatetun rinnakkaisperiaatteen mukaisesti ehdotettavaan lakiin sekä työsopimuslakiin perustuva vahingonkorvaussääntely voisivat tulla sovellettavaksi rinnakkain, jos vastatoimeksi väitetyssä toimessa on kyse työsopimuslain nojalla arvioitavasta menettelystä, kuten työsopimuksen päättämisestä tai työsopimuksen ehtojen heikentämisestä. Ehdotettavassa laissa säädettävä ilmoittajan oikeus vahingonkorvaukseen tulisi kyseeseen myös direktiivin 21 artiklan 4 kohdassa edellytettynä korjaavana toimenpiteenä. Työsopimuksen perusteettomasta päättämisestä maksettavan korvauksen osalta olisi perusteltua myös vastatoimien yhteydessä soveltaa työsopimuslain 12 luvun 2 §:ää, jossa määritellään työsopimuksen perusteettomasta päättämisestä maksettavan korvauksen vähimmäis- ja enimmäismäärät.

Virkamiehen ja viranhaltijan vahingonkorvausvelvollisuudesta säädetään valtion virkamieslain 64 §:ssä ja vahingonkorvauslain 4 luvun 2 §:n 1 momentissa. Jos virkasuhde on päätetty lainvastaisesti, virkamiehellä on valtion virkamieslain 55 a §:n, kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 45 §:n ja kirkkolain 61 §:n mukaisesti oikeus saada korvausta menetetyistä ansioista. Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 33 §:n ja kirkkolain 47 §:n mukaisesti on mahdollista saada korvausta lainvastaisen lomautuksen johdosta menetetyistä ansioista.

Vahingonkorvauslain 5 luvun 1 §:ssä säädetään niin sanotun puhtaan varallisuusvahingon korvaamisen edellytyksistä. Milloin vahinko on aiheutettu rangaistavaksi säädetyllä teolla tai julkista valtaa käytettäessä taikka milloin muissa tapauksissa on erittäin painavia syitä, käsittää vahingonkorvaus hyvityksen myös sellaisesta taloudellisesta vahingosta, joka ei ole yhteydessä henkilö- tai esinevahinkoon. Direktiivin 19 artiklassa luetelluista kielletyistä vastatoimista aiheutuu useimmiten taloudellista vahinkoa, mutta muiden kuin työntekijöiden osalta oikeus vahingonkorvauslain mukaiseen vahingonkorvaukseen käsittää korvauksen taloudellisesta vahingosta vain hyvin rajatuissa tilanteissa. Direktiivin täytäntöönpanemiseksi olisi tarpeen, että ehdotettavassa laissa säädettävä vahingonkorvaus kattaisi vahingonkorvauslain 5 luvun 1 §:ää laajemmin oikeuden korvaukseen taloudellisista vahingoista.

Korjaavien toimenpiteiden valinta jätetään jäsenvaltioiden harkittavaksi eikä direktiivin oikeusperustoihin kuulu SEUT 153 artikla, joten työlainsäädäntöön sekä työsuhteen osapuolten oikeuksiin ja velvollisuuksiin voimakkaasti puuttuvia muutoksia ei voida jäsenvaltioilta täytäntöönpantavalla direktiivillä edellyttää. Näin ollen direktiivin johdosta ei ole tarpeen muuttaa työsopimuslakia direktiivissä esimerkkeinä mainittujen korjaavien toimenpiteiden, kuten direktiivin johdanto-osan 94. perustelukappaleessa mainitun työsuhteen palauttamisen osalta. Sen sijaan voimassa olevan virkamieslainsäädännön nojalla perusteettomasti päätetty virkasuhde jatkuu katkeamatta eli sen palauttaminen on mahdollista, jos virkasuhde on päätetty ehdotettavassa laissa säädetyin vastatoimien kiellon vastaisesti ilmoittamisen perusteella.

#### *Oikeussuojakeinot*

Direktiivin 21 artiklan 8 kohdassa edellytetään jäsenvaltioita säätämään 4 artiklassa tarkoitettujen henkilöiden oikeudesta oikeussuojakeinoihin. Perustuslain (1999/731) 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Työnantajan ja työntekijän välisestä työsopimuksesta johtuvat riita-asiat käsitellään asianomaisessa käräjäoikeudessa. Käräjäoikeuden tuomiosta on mahdollista valittaa hovioikeuteen ja hovioikeuden tuomiosta korkeimpaan oikeuteen, jos korkein oikeus myöntää valitusluvan. Osapuolten suostumuksella ja tuomioistuimen päätöksellä

riita-asia voidaan käsitellä myös niin sanotussa tuomioistuinsovittelussa varsinaisen oikeudenkäyntimenettelyn ulkopuolella. Ehdotettavaan lakiin perustuvia vaatimuksia voitaisiin käsitellä yleisissä tuomioistuimissa.

Valtion virkamieslaissa, kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa ja kirkkolaissa on säännökset oikaisuvaatimuksesta ja valitusoikeudesta hallinto-oikeuteen tai valtioneuvoston yleisistunnon päätöksen osalta korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Työtuomioistuin on erikoistuomioistuin, joka käsittelee ja ratkaisee työ- ja virkaehtosopimuksia koskevat riita-asiat. Työtuomioistuimen toimivallasta säädetään tyhjentävästi oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa annetun lain 1 §:ssä.

Työsopimuslain 13 luvun 12 §:n ja työturvallisuuslain (738/2002) 65 §:n mukaan työsuojeluviranomaiset valvovat kyseisten lakien noudattamista. Työsuojeluviranomaiset tarjoavat myös oikeudellisesta neuvontaa työlainsäädäntöön liittyvissä asioissa. Työsuojeluviranomaiset voivat neuvoa myös ehdotettavaan lakiin liittyvissä asioissa siltä osin kuin asia kuuluu työsuojeluviranomaisen toimivaltaan.

Lain henkilölliseen soveltamisalaan kuuluvien ilmoittajien osalta voidaan katsoa, että voimassa olevaan lainsäädäntöön perustuvat oikeussuojakeinot ovat riittäviä eikä voimassa olevaa lainsäädäntöä ole tältä osin tarpeen muuttaa. Direktiivin 24 artiklassa kielletään direktiivissä säädettyistä oikeuksista ja oikeussuojakeinoista luopuminen tai niiden rajoittaminen esimerkiksi riitaa edeltävällä välimiesmenettelyä koskevalla sopimuksella. Ehdotettavaan lakiin olisi tarpeen ottaa säännökset lain säännösten pakottavuudesta ja sopimusvapauden rajoituksesta.

#### *Seuraamukset*

Direktiivin 23 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä tehokkaista, oikeasuhteisista ja varoittavista seuraamuksista, joita sovelletaan luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin, jotka a) estävät tai yrittävät estää ilmoittamisen; b) toteuttavat vastatoimia 4 artiklassa tarkoitettuja henkilöitä vastaan c) aloittavat 4 artiklassa tarkoitettuja henkilöitä vastaan menettelyjä haitantekotarkoituksessa tai d) rikkovat 16 artiklassa tarkoitettua velvollisuutta pitää ilmoittavan henkilön henkilöllisyys luottamuksellisena. Seuraamuksista säädettäessä on arvioitava, minkälaiset seuraamukset ovat riittäviä. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeudenmukaisia ja varoittavia, mutta myös suhteellisuusperiaate on otettava huomioon.

Ilmoittajansuojeludirektiivi ei määrittele sitä, pitääkö seuraamuksen olla rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus vai rikosoikeudellinen seuraamus. Myös seuraamusmaksu tai muu vastaava rahamääräinen seuraamus tai hyvyitys on mahdollinen.

Hallinnollisten seuraamusten säätämisessä tulee huomioida oikeusministeriön hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteet, jotka on julkaistu OM:n mietinnössä 52/2018 Rangaistusluonteisten hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen. Säännöksissä on myös otettava huomioon perustuslakivaliokunnan useat ratkaisut, joissa se on rinnastanut rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset asiallisesti rikosoikeudellisiin seuraamuksiin (esim. PeVL 61/2014 vp, PeVL 28/2014 vp, PeVL 14/2013 vp, PeVL 32/2005 vp).

#### *Rikosoikeudellisesta rangaistuksesta*

Vankeus- ja sakkorangaistuksesta säätäminen kansallisesti on mahdollista. Sakkorangaistus-säännöksiä on nykyäänkin useassa erityslaisissa. Säännöksiä harkittaessa on otettava huomioon, että rangaistussääntelyn on oltava tarkkarajaista. Säännöksissä on yksilöitävä tarkasti ne teot,



joista voidaan tuomita rangaistukseen. Säännösten rikkominen olisi rangaistavaa paitsi tahallisesti joissakin tapauksissa myös tuottamuksellisesti tehtynä tai laiminlyöntinä.

Rikkomuksen havaittuaan valvontaviranomainen tekisi ilmoituksen poliisille, joka esitutinnan jälkeen tekisi ratkaisun asian siirtämisestä syyttäjälle. Tämä olisi ankarimmasta päästä oleva reaktiokeino. Hallinnon suhteellisuusperiaatteen mukaan sitä ei käytettäisi, kun kyseessä olisi lievä rikkomus. Ensisijaisesti rikkomustilanteissa valvontaviranomainen turvautuisi hallinnollisiin pakkokeinoihin ja vain vakavammissa rikkomustapauksissa tekisi ilmoituksen poliisille. Vakavampi rikkomustapaus voisi olla esimerkiksi säännösten rikkominen toistuvasti tai törkeällä tavalla tai kun uhkasakolla ei enää saavuteta haluttua tarkoitusta.

### *Seuraamusmaksu*

Seuraamusmaksun säätämisen lähtökohtana on, että sillä tulee olla riittävä erityis- ja yleisestä vaikutus sekä että sille on valvonnan tehokkuuteen ja toimivuuteen riittävä perusteltu tarve. Seuraamusmaksu olisi mahdollista määrätä elinkeinonharjoittajalle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tai laiminlyö esimerkiksi markkinavalvonta-asetuksen tai kansallisen sektorilainsäädännön säännöksiä.

Viimeaikaisissa säännöksissä seuraamusmaksun suuruuden määräytymisessä on käytetty kahdenlaista määräytymisperustetta. Kiinteää seuraamusmaksua on käytetty esimerkiksi sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa. Viimeaikaisessa kuluttajansuojalainsäädännössä on käytetty seuraamusmaksua, joka määräytyy prosenttiperusteisesti yrityksen liikevaihdosta. Esimerkkinä voidaan mainita laki kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista (HE 54/2019), jossa seuraamusmaksu on enintään 4 % yrityksen liikevaihdosta.

Esimerkiksi EU:n markkinavalvonta-asetuksen 25 14 artiklan mukaan kansallisesti voidaan säätää, millä tavalla markkinavalvontaviranomainen käyttää toimivaltaansa eli tässä tapauksessa määrää seuraamusmaksun. Markkinavalvontaviranomainen voi käyttää toimivaltaa suoraan oman toimivaltaansa nojalla (viranomainen määrää itse seuraamusmaksun), käyttämällä toimivaltaa muiden viranomaisten kautta tai hakemalla tarvittavan päätöksen antamista tuomioistuimelta.

### *Uhkasakko ja teettämisuhka*

Komissio on katsonut kuluttajansuojaviranomaisten yhteistyöasetuksen kansallisen voimaansaattamisen yhteydessä, että uhkasakolla tehostettu kieltä ei ainakaan sellaisenaan ole riittävä seuraamus, koska se ei täytä yhteistyöasetuksen mukaista tehokkuus- ja varoittavuusvaatimusta. Uhkasakkoon tuomitsemisen on katsottu olevan liian hidasta eivätkä uhkasakot eivät ole olleet riittävän suuria erityisesti suurten yritysten kohdalla.

Uhkasakosta ja teettämisuhasta säädetään tällä hetkellä esimerkiksi markkinavalvontalaissa. Komission kantaan viitaten pelkästään uhkasakkoa ja teettämisuhkaa ei voitane pitää riittävinä seuraamuksina millään sektorilla, vaan uhkasakon tarkoituksena on ainoastaan tehostaa viranomaisen antamaa kieltoa ja määräystä. Uhkasakon ja teettämisuhan rinnalle olisi säädettävä muita seuraamuksia.

### *Vaihtoehtoja direktiivin 23 artiklan täytäntöönpanemiseksi*

Yksi vaihtoehto on säätää seuraamusmaksusta eli rangaistusluonteisesta hallinnollisesta seuraamuksesta, joka voi olla laiminlyöntimaksu tai seuraamusmaksu. Näistä voidaan säätää sektorilaeissa. Säännösten täsmällisyys ja tarkkarajaisuus edellyttävät, että laista on selvästi käytävä

ilmi, millaisesta teosta tai laiminlyönnistä voi seurata seuraamusmaksu, mikä puolestaan on sidoksissa sektorilakien velvoitteisiin.

Toinen vaihtoehto on säätää sakko tai seuraamusmaksu ja sakko. Siten seuraamuksena olisi lain velvoitteiden rikkomisesta rikosoikeudellinen rangaistus eli sakko tai seuraamusmaksu ja sakko samasta teosta muun muassa sääntelyn porrastus ja kaksoisrangaistavuuden kielto huomioiden.

Lisäksi on käytettävissä uhkasakko ja teettämishukka sekä rikoslain rangaistusseuraamukset, joihin viitataan useissa sektorilaeissa.

Sääntelyssä on huomioitava kaksoisrangaistavuuden kielto.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaisten rikosoikeudellisten seuraamusten ei arvioida soveltuvan direktiivin 23 artiklan 1 kohdan a – c alakohdassa mainittuihin tekoihin riittävän kattavasti. Direktiivin 23 artiklan 1 kohdan d alakohdan täytäntöönpanemiseksi ovat riittäviä voimassa olevan rikoslain rangaistussäännökset salassapitovelvollisuuden rikkomisesta (RL 38:1-2) (sekä tietosuojarikoksesta (RL 38:9) ja viestintäsalaisuuden loukkaamisesta (RL 38:3-4).

Kielletyistä vastatoimista ja muista direktiivin 23 artiklassa tarkoitetuista teoista ei välttämättä aina aiheudu niiden kohteelle määriteltävissä olevaa varallisuus-, esine- tai henkilövahinkoa tai se on erittäin vaikea näyttää toteen erityisesti vahingon määrän osalta. Tällaisissa tilanteissa pelkkä vahingonkorvauksen mahdollisuus ei olisi riittävän tehokas ja varoittava seuraamus mainituista teoista. Ilmoittaja tai muu edellä mainittujen tekosten kohteeksi joutunut jäisi myös ilman korvausta aiheutetusta loukkauksesta. Hyvitystä käytetään usein tilanteissa, joissa konkreettisen vahingon osoittaminen on vaikeaa tai mahdotonta, mutta pidetään kohtuullisena, että henkilö saa korvausta oikeuksiensa loukkaamisesta ja lain velvoitteiden rikkomisesta ja tähän liittyen myös vääryyden kokemisesta. Hyvitys olisi perusteltu lain tavoitteiden ja keskeisen tarkoituksen eli ilmoittajan suojelun kannalta ja se toteuttaisi myös työoikeudellista työntekijän suojeluperiaatetta.

Direktiivin 23 artiklan 2 kohdassa edellytetään säädettäväksi seuraamuksista, joita sovelletaan henkilöihin, joiden osoitetaan tietoisesti ilmoittaneen tai julkistaneen vääriä tietoja sekä tällaisesta menettelystä aiheutuneen vahingon korvaamisesta ilmoituksen kohteelle.

#### *Seuraamus perättömästä ilmoituksesta*

Väärien tietojen tahallisesta ilmoittamisesta tai julkistamisesta voi työntekijälle olla seuraamuksena varoitus tai työsopimuksen irtisanominen tai purkaminen työsopimuslaissa säädetyin perustein. Työnantajaa tietoisesti vahingoittamaan pyrkivä, mahdollisesti peräton ilmoitus voi vahingoittaa työsuhteessa edellytettävää luottamusta siinä määrin, ettei edellytyksiä työsuhteen jatkamiselle enää ole. Työsopimuksen päättämisedellytyksiä koskeva harkinta on kuitenkin kokonaisarviointia, jossa on edellä kerrotuin tavoin kokonaisuudessaan otettava huomioon työnantajan ja työntekijän olosuhteet sekä ilmoitusmenettelyyn liittyvät erityispiirteet.

Työsuhteissa tietoisesti vääriä tietoja ilmoittaneen työntekijän työnantajalleen aiheuttama vahinko voisi tulla korvattavaksi työsopimuslain 12 luvun 3 §:n perusteella Työntekijän, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tai laiminlyö työsopimuksesta tai työsopimuslaista johtuvia velvollisuuksia tai aiheuttaa työssään työnantajalle vahinkoa, on korvattava työnantajalle aiheuttamansa vahinko vahingonkorvauslain (412/1974) 4 luvun 1 §:ssä säädettyjen perusteiden mukaan. Vahingonkorvauslain 4 luvun 1 §:ssä on lievennetty työntekijän korvausvastuuta siten,

että korvausvelvollisuutta ei synny, jos työntekijän viaksi jää ainoastaan lievä tuottamus. Työntekijän vahingonkorvausvastuuta voidaan kohtuullistaa vahingonkorvauslaissa säädetyin perustein.

Vahingonkorvauslain (412/1974) 3 luvun 1 §:ssä säädetään työnantajan vahingonkorvausvastuusta työntekijän työssään sivulliselle aiheuttamasta vahingosta. Kyse on niin sanotusta työnantajan isännänvastuusta, joka lähtökohtaisesti kattaa vain työajalla, työsuorituksen yhteydessä ja työnantajan lukuun toimittaessa sivulliselle aiheutuneet vahingot (HE 187/1973 vp, s.16). Korvausvelvollisella työnantajalla on vahingonkorvauslain 4 luvun 3 §:n mukaisesti regressioikeus vahingon aiheuttaneeseen työntekijään. Vahingoittamistarkoituksessa tehdystä ilmoituksesta sivulliselle aiheutuneiden vahinkojen korvaaminen tuskin voi tulla vahingonkorvauslain 3 luvun 1 §:n perusteella työnantajan korvattavaksi, sillä kyse on työssä aiheutettujen vahinkojen korvaamisesta. Tällöin kyseeseen tulee ilmoittajan oma vahingonkorvausvastuu, viime kädessä vahingonkorvauslain 2 luvun perusteella.

Vuokratyössä vuokratyöyrityksen työntekijän käyttäjäyritykselle aiheuttamien vahinkojen korvaamisessa vahingonkorvauslain 3 luvun 1 § ei tule sovellettavaksi, sillä vuokratyöyrityksen ja käyttäjäyrityksen välillä kyse on sopimukseen perustuvasta korvausvastuusta. Korvausvastuun laajuus riippuu vuokrausyrityksen ja käyttäjäyrityksen välisen sopimuksen sisällöstä (KKO:2005:135).

Muiden direktiivin 4 artiklan mukaiseen henkilölliseen soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden osalta tahallinen väärin tietojen ilmoittaminen voisi johtaa esimerkiksi sopimusperusteiseen tai vahingonkorvauslakiin tai erityislainsäädäntöön perustuvaan vahingonkorvausvastuuseen.

Direktiivin henkilöllinen soveltamisala on laaja ja siten myös ilmoituksen kohteen oikeus vahingonkorvaukseen määräytyy epäyhtenäisesti riippuen siitä, millaisesta oikeussuhteesta on kyse. Direktiivin 23 artiklan 2 kohdan edellyttämän ilmoituksen kohteen vahingonkorvausoikeuden turvaamiseksi ehdotettavassa laissa olisi säädettävä erikseen myös ilmoittajan vahingonkorvausvastuusta.

Direktiivin 23 artiklan 2 kohdassa edellytetään tehokasta seuraamusta väärä tietoja tahallisesti ilmoittaville tai julkistaville henkilöille. Vahingoittamistarkoituksessa tehtäviä tahallisia perättömiä ilmoituksia voitaisiin ennaltaehkäistä säätämällä sakkorangaistuksesta. Voimassa olevan rikoslain 15 luvun 6 §:ssä säädetty perätön ilmianto soveltuu vain viranomaiselle annettuihin väärin tietoihin. Rikoslain 24 luvun 9 ja 10 §:ssä säädetyt kunnianloukkaus ja törkeä kunnianloukkaus soveltuvat vain luonnollisiin henkilöihin kohdistuneisiin tekoihin eikä niitä voida soveltaa oikeushenkilön maineen suojaamiseen.

#### *Luovuttamattomat oikeudet ja oikeussuojakeinot*

Direktiivin 24 artiklassa säädetään luovuttamattomista oikeuksista ja oikeussuojakeinoista. Ehdotettava sääntely olisi luonteeltaan pakottavaa. Työsuhteita koskevan työsopimuslain 13 luvun 6 §:n mukaan pakottavasta lainsäädännöstä ei voida sopia toisin. Tämä voisi koskea jo nykyisellään sopimuksia, joilla yritetään esimerkiksi estää yleistä etua koskevien väärinkäytösten ilmoittaminen viranomaisille. Direktiivin henkilölliseen soveltamisalaan kuuluu muitakin henkilöitä kuin työntekijöitä, joten 24 artiklan täytäntöönpanemiseksi ehdotettavassa laissa olisi säädettävä lain säännösten pakottavuudesta.

## *Liikesalaisuuksien suoja*

Ilmoittajansuojeludirektiivin ja liikesalaisuusdirektiivin<sup>17</sup> keskinäisestä suhteesta säädetään ilmoittajansuojeludirektiivin 21 artiklan 7 kohdassa. Kun henkilö ilmoittaa direktiivin soveltamisalaan kuuluvista rikkomisista tai julkistaa niitä koskevia tietoja, ja kyseiset tiedot sisältävät liikesalaisuuksia, ja kun kyseinen henkilö täyttää direktiivin edellytykset, tällaista ilmoittamista tai tietojen julkistamista on pidettävä laillisena liikesalaisuusdirektiivin 3 artiklan 2 kohdan edellytysten mukaisesti. Oikeusmenettelyssä, joka koskee esimerkiksi liikesalaisuuksien paljastamista tai yksityisoikeudellisesta korvausvaatimusta, ilmoittanutta henkilöä ei saa asettaa min-käänlaiseen vastuuseen ilmoittamisesta tai tietojen julkistamisesta. Kyseisillä henkilöillä on oikeus vedota ilmoittamiseen tai tietojen julkistamiseen perusteena asian käsittelyn lopettamiselle edellyttäen, että heillä oli perusteltu syy uskoa, että ilmoittaminen tai tietojen julkistaminen oli välttämätöntä rikkomisen paljastamiseksi ilmoittajansuojeludirektiivin nojalla.

Ilmoittajansuojeludirektiivin johdanto-osan 98. perustelukappaleen mukaan liikesalaisuusdirektiivissä<sup>18</sup> vahvistetaan säännöt, joilla varmistetaan riittävät ja yhtenäiset yksityisoikeudelliset oikeussuojakeinot liikesalaisuuden laittoman hankinnan, käytön tai ilmaisemisen varalta. Siinä säädetään kuitenkin myös, että liikesalaisuuden hankintaa, käyttöä tai ilmaisemista on pidettävä laillisena siltä osin kuin se sallitaan unionin oikeudessa. Henkilöille, jotka ilmaisevat työnsä yhteydessä hankittuja liikesalaisuuksia, olisi myönnettävä tässä direktiivissä myönnetty suoje-lu, mukaan lukien vapauttaminen siviilioikeudellisesta vastuusta, kunhan he täyttävät tässä direktiivissä säädetty edellytykset, myös edellytyksen siitä, että tietojen julkistaminen oli välttämätöntä tämän direktiivin aineelliseen soveltamisalaan kuuluvan rikkomisen paljastamiseksi. Jos nämä edellytykset täyttyvät, on katsottava, että liikesalaisuuksien ilmaiseminen katsotaan sallituksi unionin oikeudessa liikesalaisuusdirektiivin 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

Lisäksi 98. perustelukappaleen mukaan näitä direktiivejä olisi pidettävä toisiaan täydentävinä, ja liikesalaisuusdirektiivissä säädettyjä yksityisoikeudellisia toimenpiteitä, menettelyjä ja oikeussuojakeinoja sekä poikkeuksia olisi voitava soveltaa kaikkeen sellaiseen liikesalaisuuksien ilmaisemiseen, joka ei kuulu ilmoittajansuojeludirektiivin soveltamisalaan. Rikkomisia koskevia tietoja, jotka sisältävät liikesalaisuuksia, vastaanottavien toimivaltaisten viranomaisten olisi varmistettava, ettei niitä käytetä tai julkisteta muissa kuin niissä tarkoituksissa, jotka ovat ilmoitusten asianmukaisten jatkotoimien kannalta tarpeen.

Liikesalaisuusdirektiivi on yleisesti sovellettava erityisdirektiivi ja ilmoittajiansuojeludirektiivi on yleisdirektiivi ilmoittajien suojelusta (13 lainsäädännön alalla), ja se täydentää liikesalaisuusdirektiivin sääntelyä väärinkäytöksistä ilmoittavien työntekijöiden asemasta. Liikesalaisuusdirektiivissä tai -laissa ei säädetä vastatoimien kiellosta. Liikesalaisuusdirektiivin mukaisista poikkeuksista säädetään direktiivin 5 artiklassa. Poikkeukset koskevat muun muassa väärinkäytöksen tai laittoman toiminnan paljastamista yleisen edun suojaamiseksi. Kyseinen 5 artikla on pantu kansallisella tasolla täytäntöön liikesalaisuuslain 5 §:llä.

Väärinkäytösten paljastamista ja sananvapauden käyttämistä koskevan liikesalaisuuslain 5 §:n mukaan sen estämättä mitä 3 ja 4 §:ssä säädetään, liikesalaisuuden hankkiminen, käyttäminen tai ilmaiseminen ei ole oikeudetonta, jos liikesalaisuus on hankittu, sitä on käytetty tai se on

---

<sup>17</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/943, annettu 8 päivänä kesäkuuta 2016, julkistamattoman taitotiedon ja liiketoimintatiedon (liikesalaisuuksien) suojaamisesta laittomalta hankinnalta, käytöltä ja ilmaisemiselta.

<sup>18</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/943.

ilmaistu yleisen edun suojaamista varten väärinkäytöksen tai laittoman toiminnan paljastamiseksi. Liikesalaisuuden hankkiminen, käyttäminen tai ilmaiseminen ei myöskään ole oikeudetonta, jos se ei ylitä sitä, mitä voidaan pitää hyväksyttävänä sananvapauden käyttämisenä.

Liikesalaisuuslain esitöiden (HE 49/2018 vp, s. 92-93) mukaan yleisen edun käsitettä ei voida määritellä täsmällisesti, vaan se on riippuvainen yhteiskunnallisesta tilanteesta. Kyseeseen voi tulla esimerkiksi kansanterveyttä tai kuluttajansuojaa vaarantavien tietojen paljastaminen. Ilmoituksen sallittavuus arvioidaan tapauskohtaisesti. Ilmoitettavassa väärinkäytöksessä ei tarvitse olla kyse yksiselitteisesti lainvastaisesta toiminnasta. Yksityisen edun edistämiseksi liikesalaisuutta ei saa paljastaa, ja ilmoitus väärinkäytöksestä tulisi tehdä ensisijaisesti yrityksen sisäisesti esimerkiksi mahdollisesti käytössä olevan ilmoituskanavan kautta. Esitöiden mukaan säännöksessä tarkoitettu sananvapauden käyttäminen tulee arvioitavaksi lähinnä tiedotusvälineiden toiminnan osalta.

## **4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset**

### **4.1 Keskeiset ehdotukset**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta. Ehdotetulla lailla pantaisiin kansallisesti täytäntöön ilmoittajansuojeludirektiivi. Direktiivi on luonteeltaan minimiharmonisointia, se asettaa vähimmäistason ilmoittajien suojelulle EU:n alueella. Jäsenvaltioiden on mahdollista säätää pidemmälle menevistä velvoitteista tai toteuttaa pidemmälle meneviä toimenpiteitä.

Ehdotettu laki ilmoittajien suojelusta olisi yleislaki lain soveltamisalalla. Laki täydentäisi jo voimassa olevaa erityissääntelyä ilmoittajien suojelusta ja lakia sovellettaisiin rinnakkain ja täydentävänä muun lainsäädännön kanssa. Ehdotettava sääntely vastaisi direktiivin edellyttämää minimitasoa eräin direktiivin soveltamisalaa koskevin laajennuksin. Soveltamisalaan otettaisiin mukaan direktiivin edellyttämän EU-pohjaisen sääntelyn lisäksi kunkin soveltamisalaan kuuluvan lainsäädäntöalan kansallinen lainsäädäntö.

Ehdotettavan lain tavoitteena on, että ilmoittaja, joka työnsä yhteydessä havaitsee tai epäilee yleisen edun vastaista toimintaa erikseen määritellyillä EU:n tai kansallisen oikeuden aloilla, voi ilmoittaa asiasta turvallisesti. Näin voitaisiin ennaltaehkäistä yleiseen etuun kohdistuvia uhkia ja vakavia haittoja.

Ehdotetussa laissa säädettäisiin lain soveltamisalasta, ilmoittajien suojelun henkilöllisestä soveltamisalasta, määritelmistä, ilmoittajan suojelun yleisistä edellytyksistä ja ilmoittamisesta sekä suojan saamisen edellytyksistä. 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.

Lisäksi soveltamisalaa ehdotetaan direktiivin kansallisen liikkumavaran nojalla laajennettavaksi suhteessa direktiivissä edellytettyyn siten, että edellä mainituilla aloilla soveltamisalaan kuuluisi myös pelkästään kansallisella perusteella säädetty lainsäädäntö. Ehdotuksen soveltamisala on siten hieman laajempi kuin, mitä ilmoittajansuojeludirektiivi edellytetään säädettäväksi näillä aloilla.

Lain liitteeksi ehdotetaan otettavaksi soveltamisalaa yksilöivä lista lain soveltamisalaan kuuluvasta lainsäädännöstä. Ehdotetun soveltamisalaa koskevan liitteen tarkoituksena on selkeyttää lain soveltamisalaa. Liitettä voitaisiin muuttaa valtioneuvoston asetuksella.

Esityksessä ehdotetaan muutoksia valtioneuvoston oikeuskanslerista annettuun lakiin. Valtioneuvoston oikeuskansleri toimisi keskitettynä ulkoisena ilmoituskanavana.

Lisäksi ehdotetaan ilmoittajan suojelua täydentävää muutosta liikesalaisuuslakiin.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 17.12.2021. Lisäksi ehdotetaan kahden vuoden siirtymäaikaa sisäisen ilmoituskanavan perustamiseen sellaisille yksityisen sektorin oikeushenkilöille, joiden palveluksessa on säännöllisesti enintään 249 työntekijää. Lisäksi ehdotetaan kahden vuoden siirtymäaikaa vapaaehtoisten ilmoituskanavien saattamiselle vastaamaan lain vaatimuksia.

## **4.2 Pääasialliset vaikutukset**

### 4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

#### **Vaikutukset yrityksiin**

##### *Yleiset vaikutukset*

##### *Hallinnollinen taakka ja kustannukset*

Ehdotettavan lain aineellisen ja henkilöllisen soveltamisalan myötä vaikutukset ulottuvat laajasti eri toimialoille. Sisäisiä ilmoituskanavia on tällä hetkellä käytössä lainsäädäntöön perustuen esimerkiksi rahoituslalla. Lisäksi etenkin suuremmat yritykset ovat ottaneet käyttöön vapaaehtoisesti sisäisiä ilmoituskanavia väärinkäytösten ja eettisten rikkomusten ilmoittamista varten. Keskuskauppakamarin tekemän verkkokyselyyn<sup>19</sup> vastanneista organisaatioista puolet kertoi, että heillä ei vielä ole käytössään ilmoituskanavaa. Lisäksi liki puolella niistä, joilla kanavaa ei vielä ole, ei kanavan hankinta ole vielä suunnitteillakaan. Tämä voi tarkoittaa sitä, että suuri osa yrityksistä ei vielä tunne velvollisuutta tarjota ilmoituskanava ja luoda siihen liittyvät menettelyt.

Ehdotukset lisäävät yritysten hallinnollista taakkaa ja osin myös sääntelytaakkaa. Vaikutukset riippuvat osin yrityksen koosta, henkilöstömäärästä, toimialasta ja myös yrityksen toimintakulttuurista ja tavoista sekä siitä, onko yrityksessä jo käytössä eettiset tai whistleblowing -ilmoituskanavat. Ilmoituskanavat voivat olla yleisempiä kattaen henkilöstöasioita, työturvallisuutta, väärinkäytöksiä ja muita asioita. Yrityksille aiheutuvat kustannukset liittyvät yleisesti ilmoituskanavien perustamiseen, niiden ylläpitämiseen, ilmoitusten selvittämiseen ja henkilöstön tiedottamiseen ja ohjeistamiseen. Ehdotukset lisäävät yli 50 henkilöä työllistävien yritysten kustannuksia ilmoituskanavan perustamisvelvollisuuden myötä muun muassa järjestelmän hankintakustannusten, sisäisten prosessien suunnittelun sekä henkilöstön kuulemisen ja informoinnin osalta. Sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvoite koskee ehdotetun lain mukaan näitä yrityksiä toimialasta riippumatta. Yritysten kustannuksia keventää niiden mahdollisesti jo käyttöön

---

<sup>19</sup> Keskuskauppakamari: Vasikointia vai välittämistä – ilmoituskanavat vahvistavat vastuullista organisaatiokulttuuria, 2021. Saatavilla: <https://kauppakamari.fi/wp-content/uploads/2021/05/Ilmoituskanava-selvitys-web.pdf>. Kyselyyn vastasi 143 organisaatiota eri puolilta Suomea. Kyselyyn vastanneiden joukossa oli eri kokoisia yhteisöjä pienistä yrityksistä ja pörssiyrityksistä julkisen sektorin toimijoihin.

ottama ilmoituskanava. Käytössä oleviin ilmoituskanaviin voi kuitenkin liittyä sopimusten muutostarpeita lain vaatimusten täyttämiseksi, mikä aiheuttaa kertaluonteisia muutuskustannuksia. Olemassa olevien eettisten ilmoituskanavien käyttö ehdotettavan lain perustamisvelvollisuuden täyttämiseksi edellyttää kuitenkin ehdotettavan lain ilmoituskanavaa koskevien vaatimusten täyttämistä. Ehdotettavan lain soveltamisalaan kuuluvien ilmoitusten vastaanotossa, käsittelyssä ja jatkotoimissa on noudatettava tämän lain vaatimuksia ja huolehdittava siitä, että ilmoituskanava muutenkin täyttää tässä laissa säädetyt vaatimukset. Olemassa olevien ilmoituskanaviin hallinnointiin liittyvien prosessien ja teknisten vaatimusten mukauttaminen lain vaatimuksiin aiheuttaa yrityksille kertaluonteisia kustannuksia ja jatkossa pysyviä ylläpitokustannuksia.

Ehdotuksessa jätetään ilmoituskanavan mallin ja teknisten järjestelyiden suhteen paljon harkittavaa niitä perustaville yrityksille. Yritykset voivat järjestää oman sisäisen ilmoituskanavan itse tai hankkia sen ulkopuoliselta palvelujen tarjoajalta. Kustannukset riippuvat kanavan toteuttamistavasta ja järjestelmän teknisten ominaisuuksien tasosta. Ilmoituskanavaa varten on olemassa useita teknisiä ratkaisuja, joiden hinnat vaihtelevat. Yksinkertaisimmillaan ilmoituksia voisi yrityksessä ohjata jätettäväksi palautelaatikkoon, jos ilmoittamisen luottamuksellisuus pystytään turvaamaan. Tällöin yrityksen tulisi varmistaa ilmoittajan ja ilmoituksen tietojen suojaaminen ehdotetun lain edellyttämällä tavalla. Käytännössä organisaatioiden ilmoituskanavat järjestetään teknisten yhteyksien avulla tätä varten osoitetun turvatus sähköpostin tai organisaation perustaman ilmoitusjärjestelmän kautta. Järjestelmien perustamiskustannukset riippuvat järjestelmien ominaisuuksista. Perustamiskustannukset ovat ulkopuolisen palvelun tuottajien kuulemisten perusteella tuhansia euroja. Järjestelmien ylläpitokustannukset vaihtelevat kuukausikustannusten osalta noin 200 eurosta ylöspäin. Tämä yleensä sisältää ilmoituksen vastaanoton ja jatkotoimien arvioinnin. Tämän lisäksi kustannuksia aiheutuu asian vaatimista selvityksistä, jotka yleensä tehdään erikseen tuntityöperusteisesti laskuttamalla asiakasta.

Yrityksille ja konserneille merkittävä asia on oikeus päättää siitä, järjestääkö vai hankkiiko yritys itse ilmoituskanavan vai turvautuuko se ulkopuoliseen palvelujen tarjoajaan. Suuremmissa yrityksissä ilmoituskanavat on järjestetty usein siten, että konsernin emoyhtiö vastaa ilmoituskanavasta ja sen järjestelyistä.

Ilmoituskanavan perustamiskustannukset riippuvat myös siitä, antaako yritys pääsyn ilmoituskanavaan myös omia työntekijöitä laajemmin omille sidosryhmille ja ulkopuolista työvoimaa käytettäessä vuokratyöntekijöille, alihankkijoille ja heidän työntekijöilleen taikka itsenäisille ammatinharjoittajille. Näissä tilanteissa yritysten sisäiset ratkaisut eivät ole yksistään toimivia. Keskuskauppakamarin selvityksen mukaan kyselyyn vastanneista 70 % ilmoitti, että organisaation työntekijät voivat ilmoittaa rikkomisista ilmoituskanavan kautta. Noin 40 %:lla ilmoituskanava oli avoin kaikille. Noin 28 % vastanneista ilmoitti mahdollistavansa ilmoituskanavan käytön yhteistyökumppaneille, noin 27 % entisille työntekijöilleen ja 18 % työnhakijoille. Asiakkaille ilmoituskanavan oli järjestänyt neljännes vastaajista. Kansainvälisten tutkimusten mukaan puolet väärinkäytösilmoituksista tulee omalta henkilöstöltä ja toiseksi eniten asiakkailta.<sup>20</sup>

Yli 50 henkilöä työllistävien yritysten lisäksi, sisäinen ilmoituskanava on otettava yrityksen koosta riippumatta aina käyttöön, jos yritys toimii rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain soveltamisalalla. Ehdotus vaikuttaa alle 50 henkilöä säännöllisesti työllistävien yritysten asemaan. Jos tällaisella yrityksellä jo on vapaaehtoinen sisäinen ilmoituskanava, tulisi sen täyttää ehdotetun lain sisäisiä ilmoituskanavia koskevat vaatimukset.

---

<sup>20</sup> Report to the Nations. 2020 Global Study on Occupational Fraud and Abuse. ACFE.

Direktiivi edellyttää, että sisäisen kanavan perustamisvelvollisuus koskee niitä toimijoita, joilla on liitteissä lueteltujen EU-säädösten nojalla velvollisuus perustaa sisäinen kanava. Suomessa rahanpesudirektiivin (EU) 2015/849 61 artiklan 3 kohta on implementoitu rahanpesulain 7 luvun 8 §:ssä. Implementoinnissa on lähdetty siitä, että pienille toimijoille on myönnetty tietyin edellytyksin poikkeus sisäisen kanavan perustamisvelvollisuudesta. Rahanpesulain soveltamisalalla toimivat kirjanpito- ja tilintarkastuspalveluitatarjoaville yrityksille sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvoite on suhteessa raskas ottaen huomioon näiden yritysten vähäisen henkilöstömäärän. Kyse on pienistä 1 -5 henkilöä työllistävistä yrityksistä. Tällaisissa yrityksissä direktiivin edellyttämä pakollinen sisäinen ilmoituskanava ei ole käytännössä toimiva. Yleisesti on tiedossa, että ilmoituskynnys on korkea ja ilmoituksia tulisi erittäin vähän sisäiseen ilmoituskanavaan ehkä yksi vuodessa tai harvemmin. Pienemmissä yrityksissä ei todennäköisesti myöskään ole vastaavia resursseja, lainsäädännöllistä osaamista ja aikaisempaa kokemusta ilmoituskanavasta, kuten suuremmissa yrityksissä. Lisäksi pienten yritysten on vaikeampaa taata direktiivin edellyttämää luottamuksellisuutta taikka asian selvittämisen kannalta toimiva järjestelmä. Näissä tilanteissa väärinkäytöksistä ilmoittava henkilö voisi käyttää keskitettyä ulkoista ilmoituskanavaa ja saattaa asian tätä kautta toimivaltaiselle viranomaiselle selvitettäväksi. Kun ehdotus jättää ilmoituskanavan teknisen toteutustavan yrityksen harkittavaksi, näissä yrityksissä luultavasti hankitaan kustannuksiltaan edullisin järjestelmä. Lisäksi on huomioitava, että perustamisvelvollisuuden laiminlyöntiin ei liity muuta seuraamusta, kuin se, että ilmoittaja voi turvautua aina ulkoiseen ilmoituskanavaan.

Ilmoittajansuojeludirektiivissä ei ole yli 50 henkilön yrityksiä tai rahanpesulain toimialalla toimivia yrityksiä koskevaa kansallista liikkumavaraa ilmoituskanavan perustamisvelvoitteen suhteen. Rahanpesulaki sisältää kuitenkin liikkumavaraa ilmoituskanavan perustamisvelvoitteen osalta. Siten on huomioitava, että ehdotettu laki on täydentävää sääntelyä suhteessa rahanpesulakiin. Ilmoittajansuojeludirektiivin kansallinen liikkumavara koskee ainoastaan siirtymäaikaa 49 - 249 henkilön yrityksille. Tämän kokoluokan yrityksille voidaan säätää kahden vuoden siirtymäaika ilmoituskanavan perustamiseksi. Siirtymäaika ei koske 250 henkilön yrityksiä.

Yrityksille aiheutuu myös hallinnollista taakkaa ilmoitusten vastaanottamisesta ja niiden käsittelystä ja jatkotoimista. Jatkotoimet voivat käsittää esimerkiksi taustatietojen keräämistä ilmoitetusta rikkomisesta, tutkintaa, tarvittavien tahojen kuulemista ja selvitysten tulosten kirjaamista asian laajuuden edellyttämällä tavalla. Yrityksen on annettava ilmoituksen tehneelle vastaanottoilmoitus seitsemän päivän kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta ja tämän jälkeen vielä palautetta kolmen kuukauden kuluessa ilmoituksen johdosta tehdyistä jatkotoimista.

Yritysten kustannuksia ja hallinnollista taakkaa lieventää direktiivin kansallinen liikkumavara koskien anonyymiä ilmoittamista. Ehdotuksen mukaan anonyymien ilmoittamisen salliminen ja niiden osalta toteutettavat jatkotoimet olisivat yritysten päätettävissä. Siten anonyymien ilmoitusten käsittelyä säänneltäisiin kevyemmin.

Yrityksille aiheutuu kustannuksia myös ilmoituskanavien perustamiseen liittyvistä yhteistoimintamenettelyistä ja henkilöstölle tiedottamisesta. Ennen kuin ilmiantokanava voidaan ottaa yrityksessä käyttöön, tulee asianmukaiset yhteistoimintamenettelyt henkilöstön kanssa käydä läpi. Yhteistoimintamenettely palvelee myös osaltaan rekisterinpitäjän informointivelvoitteen toteutumista. Lisäksi tietosuojavaltuutetun päätöksen mukaan ilmoituskanavasta on tehtävä tietosuoja-asetuksen mukainen vaikutustenenarviointi. Vaikutustenenarvioinnissa kuvataan henkilötietojen käsittelyä, arvioidaan käsittelyn tarpeellisuutta, oikeasuhteisuutta ja henkilötietojen käsittelystä aiheutuvia riskejä, sekä tarvittavia toimenpiteitä, joilla riskeihin puututaan. Vaikutustenenarviointi auttaa rekisterinpitäjää tietosuojalainsäädännön vaatimusten noudattamisessa, sen



dokumentoinnissa ja osoittamisessa. Vaikutustenarvioinnin tekeminen ja ylipäättään tietosuojavaatimusten toteuttaminen voi edellyttää palveluiden hankkimista ulkopuolelta, jos yrityksellä ei ole osaamista vaikutustenarvioinnin tekemisestä.

Ehdotus vaikuttaa yrityksissä toimintakulttuurin kehittämiseen ja menettelyjen uudistamiseen vastuullisen toiminnan edistämiseksi ja väärinkäytösten torjumiseksi. Lisäksi lain toimeenpano edellyttää yritysten yleisesti ohjeistavan ja kouluttavan henkilöstöä ilmoituskanavista, ilmoitusten tekemisestä sekä tarvittaessa kouluttavan ilmoituksia vastaanottavat ja selvittävät työntekijät. Jotta yritykset voivat varautua väärinkäyttöä koskevien ilmoitusten käsittelyyn, niillä tulee olla jonkinlainen tietopohja ja toimintatavat, jotka tukevat väärinkäytösten ennalta estämistä ja selvittämistä. Lisäksi vastatoimia koskeviin väitteisiin ja niiden johdosta tehtyihin oikeudellisiin vaatimuksiin varautuminen edellyttää ennakoivia toimia järjestelmiltä.

**Ilmoitusten määrään vaikuttaa yrityksen kulttuuri ilmiantojen tekemisessä ja käsittelyssä. Ilmoitusten määrään voidaan arvioida olevan keskimäärin kolme ilmoitusta 1000 työntekijää kohden.** Keskuskauppakamarin selvitystä varten haastatelluissa yrityksissä ilmoitusten määrä on ollut noin kolme ilmoitusta 1000 työntekijää kohden.

Keskuskauppakamarin selvityksen mukaan ilmoituskanaviin tulee myös turhia tai sinne kuulumattomia ilmoituksia, mutta niitä pidettiin selvitykseen osallistuneissa yrityksissä marginaalisena ilmiönä.

*Yritysvastuu, sisäisen ilmoittamisen ensisijaisuus ja tehokas puuttuminen väärinkäyttöksiin*

Sisäisten ilmoituskanavien perustaminen edistää vastuullista yritystoimintaa ja tehokasta puuttumista organisaatioissa havaittuihin väärinkäyttöksiin. Yritysvastuullisuutta vaativat yleisesti niin toimeksiantaja- ja tilaajayritykset kuin kuluttaja-asiakkaatkin. Ehdotettavassa laissa säädetään sisäisen ilmoittamisen ensisijaisuudesta, mikä ehkäisee yrityksille rikkomista koskevien tietojen julkistamisesta aiheutuvia mainehaittoja. Väärinkäytösepäilyihin pystytään useimmiten puuttumaan tehokkaimmin organisaation sisäisesti ja ehdotettavan lain tarkoituksena on, että ilmoituksen jatkotoimet ja rikkomisepäily selvittäminen hoidettaisiin ensisijaisesti organisaation sisäisesti. Tämä ennaltaehkäisee kustannuksia, joita organisaatiolle voisi syntyä asian viranomaiskäsittelystä tai asian julkistamisesta johtuvasta mainehaitasta. Väärinkäytösten ilmoittamismahdollisuuden voidaan katsoa edistävän lain mukaisesti toimivien yritysten kilpailuedellytyksiä suhteessa lainsäädäntöä rikkoviin toimijoihin.

*Yritystilastot*

### **Yritysten määriä (Tilastokeskus, yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto 2019)**

	<i>Yritysten lukumäärä</i>	<i>Liikevaihto (1000 euroa)</i>	<i>Henkilöstön lukumäärä (htv)</i>
<i>Yritykset, joissa henkilöstöä &lt;50</i>	366 095	152 187 108	686 691
- <i>Osuus kaikista yrityksistä</i>	98,96%	35,37%	44,86%
<i>Yritykset, joissa henkilöstöä ≥ 50</i>	3 845	278 059 378	844 035
- <i>Osuus kaikista yrityksistä</i>	1,04 %	64,63 %	55,14 %
- <i>Henkilöstöä 50-249</i>	3 185	83 661 949	300 564

- Henkilöstöä $\geq$ 250	660	194 397 429	543 471
<b>Kaikki yritykset yhteensä</b>	<b>369 940</b>	<b>430 246 485</b>	<b>1 530 727</b>
	100%	100%	100%

**Toimialakohtaista tietoa tietyistä toimialoista (Tilastokeskus, yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto 2019) kaiken kokoiset yritykset**

Toimiala	Yritysten lukumäärä	Liikevaihto (1000 euroa)	Henkilöstön lukumäärä (htv)
641 Pankkitoiminta	231	..	18 478
643 Rahastotoiminta	549	..	371
649 Muut rahoituspalvelut (pl. vakuutus- ja eläkevakuutustoiminta)	4 766	..	4 592
651 Vakuutustoiminta	102	..	9 596
652 Jälleenvakuutustoiminta	1	..	1
661 Rahoitusta ja vakuuttamista palveleva toiminta (pl. vakuutus- ja eläkevakuutustoiminta)	1 108	..	6 095
662 Vakuutus- ja eläkevakuutustoimintaa avustava toiminta	871	..	1 914
663 Omaisuudenhoitotoiminta	554	..	1 419
681 Omien kiinteistöjen kauppa	1 099	798 624	1 270
682 Omien tai leasing-kiinteistöjen vuokraus ja hallinta	27 482	10 815 005	10 886
683 Kiinteistöalan toiminta palkkio- tai sopimusperusteisesti	2 693	1 151 589	9 637
691 Lakiasiaainpalvelut	1 696	956 896	5 191
692 Laskentatoimi, kirjanpito ja tilintarkastus; veroneuvonta	4 678	1 874 141	16 886
702 Liikkeenjohdon konsultointi	10 725	3 334 366	18 243
829 Muu liike-elämää palveleva toiminta	1 020	929 053	3 817

920 Rahapeli- ja vedonlyöntipalvelut	19	1 806 322	1 823
<b>Yhteensä</b>	<b>57 594</b>	<b>21 665 996</b>	<b>110 219</b>

**Yritysten lukumäärät eräiltä toimialoilta Verohallinnon päätoimialan mukaisesti, 9.6.2021**

<b>64110</b>	<b>1</b>
Keskuspankkitoiminta	1
<b>64190</b>	<b>752</b>
Muu pankkitoiminta	752
<b>64300</b>	<b>1924</b>
Rahastotoiminta	1924
<b>64910</b>	<b>44</b>
Rahoitusleasing	44
<b>64920</b>	<b>469</b>
Muu luotonanto	469
<b>64990</b>	<b>9539</b>
Muulla luokittelemattomat rahoituspalvelut (pl. vakuutus- ja eläkevakuutustoiminta)	9539
<b>65110</b>	<b>92</b>
Henkivakuutustoiminta	92
<b>65121</b>	<b>539</b>
Vahinkovakuutusyhtiöt	539
<b>65122</b>	<b>58</b>
Vakuutusyhdistykset	58
<b>65129</b>	<b>35</b>
Muu vahinkovakuutus	35
<b>65200</b>	<b>6</b>
Jälleenvakuutustoiminta	6
<b>66110</b>	<b>99</b>
Pörssitoiminta ja rahoitusmarkkinoiden hallinnolliset tukipalvelut	99
<b>66120</b>	<b>3313</b>
Arvopaperien ja raaka-ainesopimusten välittäminen	3313
<b>66190</b>	<b>4688</b>
Muu rahoitusta palveleva toiminta (pl. vakuutus- ja eläkevakuutustoiminta)	4688
<b>66210</b>	<b>107</b>

Riskin- ja vahingonarviointi	107
<b>66220</b>	<b>2259</b>
Vakuutusasiamiesten ja -välittäjien toiminta	2259
<b>66290</b>	<b>156</b>
Muu vakuutus- ja eläkevakuutustoimintaa avustava toiminta	156
<b>66300</b>	<b>1828</b>
Omaisuudenhoitotoiminta	1828
<b>68100</b>	<b>2817</b>
Omien kiinteistöjen kauppa	2817
<b>68201</b>	<b>6272</b>
Asuntojen vuokraus	6272
<b>68202</b>	<b>119557</b>
Asuntojen ja asuinkiinteistöjen hallinta	119557
<b>68209</b>	<b>45526</b>
Muiden kiinteistöjen vuokraus ja hallinta	45526
<b>68310</b>	<b>4084</b>
Kiinteistönvälitys	4084
<b>68320</b>	<b>4180</b>
Kiinteistöjen isännöinti	4180
<b>69101</b>	<b>1744</b>
Asianajotoimistot	1744
<b>69102</b>	<b>2787</b>
Lakiasiaintoimistot	2787
<b>69103</b>	<b>125</b>
Patenttitoimistot	125
<b>69109</b>	<b>604</b>
Muu lakiasiaain palvelu	604
<b>69201</b>	<b>9512</b>
Kirjanpito- ja tilinpäätöspalvelu	9512
<b>69202</b>	<b>1129</b>
Tilintarkastuspalvelu	1129
<b>69209</b>	<b>351</b>
Muu laskentatoimen palvelu	351
<b>70100</b>	<b>1117</b>
Pääkonttorien toiminta	1117
<b>82910</b>	<b>325</b>

Perintä- ja luottotietopalvelut	325
<b>82920</b>	<b>150</b>
Pakkauspalvelut	150
<b>82990</b>	<b>3525</b>
Muut palvelut liike-elämälle	3525
<b>92000</b>	<b>85</b>
Rahapeli- ja vedonlyöntipalvelut	85
<b>Grand Total</b>	<b>229799</b>

### *Päästökauppa ja energia*

Päästökaupan piiriin kuuluu Suomessa 209 toiminnanharjoittajaa Suomessa (pois lukien lento- liikenne, siitä vastaa LVM/Traficom). Laitoslukumäärä on noin 630. EU-tasolla järjestelmän piiriin kuuluu tuhansia toiminnanharjoittajia ja toistakymmentä tuhatta laitosta. Soveltamisalaan kuuluvilla laitoksilla tulee olla viranomaisen myöntämä päästölupa toiminnalleen.

Päästökauppamarkkina on avoin markkina, missä päästöoikeuksilla voi käydä kauppaa myös muut kuin soveltamisalaan kuuluvat toimijat. Kaupankäyntiin osallistuu muun muassa pankkeja, vakuutuslaitoksia sekä muita, sijoitusmielessä kauppaa käyviä toimijoita. Tilisiirrot tehdään ja päästöoikeuksia säilytetään Unionin rekisterissä. Rekisteriasetuksen 55 (4) artiklan mukaan tilisiirron vireille panemisen yhteydessä siirron vireille paneva valtuutettu edustaja merkitsee unionin rekisteriin, onko siirto kahdenvälinen tapahtuma, paitsi jos kyseinen tapahtuma rekisteröidään markkinapaikalla tai sille tehdään keskusvastapuoliselvitys tai siinä on kyse siirrosta saman tilinomistajan unionin rekisterissä olevien tilien välillä. Rahanpesulain (444/2017) mukaan jos ilmenee vilpillinen tilisiirto, päästöoikeustilinhaltija on velvollinen tekemään siitä tutkintapyynnön tai rikosilmoituksen poliisille ja ilmoittamaan kansalliselle rekisteriviranomaiselle asiasta. Valmiit ilmoituskanavat näihin liittyen olisivat <https://rahanpesu.fi/ilmoita-epailysta>, missä voi ilmoittaa epäilyttävistä toimista rahanpesun selvittelykeskukselle ja mahdollisesti myös poliisin sähköinen rikosilmoitus.

### *Energiatehokkuusdirektiivi, ekosuunnitteludirektiivi ja energiamerkintäasetus*

Ilmoittajansuojelun piirissä olisi energiatehokkuusdirektiivin soveltamisalalla yli 5000 yritystä. Ekosuunnitteludirektiivin ja energiamerkintäasetuksen soveltamisalalla (energiaan liittyvien tuotteiden valmistus, maahantuonti, valmistajien edustajat, jakelupalvelujen tarjoajat) toimivien yritysten lukumäärää ei ole pystytty tähän arvioimaan, mutta lukumäärä on merkittävä. Koska velvoite lisäksi kohdistuu samanlaisena kaikkiin kokoehdon (yli 50 työntekijää) täyttäviin yrityksiin, sitä voidaan pitää taloudelliselta vaikutukseltaan merkittävänä. On kuitenkin myös katsottu, että sisäisen ilmoituskanavan perustamista koskeva velvoite voitaisiin täyttää kunkin yrityksen olemassa olevan organisaation puitteissa, ja tämän vuoksi yrityskohtaisten kustannusten on arvioitu jäävän vähäisiksi.

*Uusiutuvan energian sektorilla* tuotantotukijärjestelmään kuuluu tällä hetkellä 128 toiminnanharjoittajaa ja kestävyysjärjestelmien osalta arvio on noin 140 toiminnanharjoittajaa.

## **Tilintarkastajat ja kirjanpitäjät**

### *Tilintarkastajat*

Tilintarkastajana toimiminen on luvanvaraista ja ala on viranomaisvalvonnassa. Valvonnasta vastaa Patentti- ja rekisterihallitus. PRH valvoo myös tilintarkastajien rahanpesulain mukaisten velvoitteiden noudattamista rahanpesulain mukaisena valvontaviranomaisena.

Tilintarkastajarekisterissä oli 31.12.2020 (suluissa edellisen vuoden tiedot) yhteensä 1 326 (1 317) tilintarkastajaa ja 69 (71) tilintarkastusyhteisöä. HT-tilintarkastajia oli 510, HT- ja KHT-tilintarkastajia 651, HT- ja JHT-tilintarkastajia 66, HT, KHT- ja JHT-tilintarkastajia 56 ja JHTT-tilintarkastajia 43. Suomen Tilintarkastajat ry:n tietojen mukaan noin 40 prosenttia tilintarkastajista työskentelee isoissa tilintarkastusyhteisöissä. Tilintarkastajista 20 prosenttia työskentelee pienemmissä yhteisöissä ja 40 prosenttia on pääosin yksin toimivia tilintarkastajia.

Osa tilintarkastajista tarjoaa kirjanpitopalveluita osana toimintaansa, mutta ei tilintarkastusasiakkailleen. Myös veroneuvontapalvelut kuuluvat tilintarkastajien toisinaan tarjoamiin palveluihin.

### *Kirjanpitopalveluja tarjoavat yritykset*

Kirjanpitopalveluiden tarjoaminen ei ole luvanvaraista Suomessa, eikä ala ole tilintarkastusalan tavoin viranomaisvalvonnassa. Heinäkuusta 2019 lähtien kaikkien kirjanpitotehtäviä toimeksiannosta hoitavien on kuitenkin rahanpesulain nojalla rekisteröidyttävä Etelä-Suomen aluehallintoviraston ylläpitämään rahanpesun valvontarekisteriin, jotta kirjanpitäjien rahanpesulain mukaisten velvoitteiden noudattamista rahanpesun selvittelyssä on mahdollista valvoa.

Tili-instituuttisäätiö on ylläpitänyt jo neljän vuosikymmenen ajan kirjanpitäjille suunnattua pätevyyttä KLT-kirjanpitäjä, jonka saaminen edellyttää riittävää kokemusta sekä muun muassa kirjanpidon, yhtiöoikeuden ja eri verolajien osaamisvaatimusten täyttämistä. Osaaminen osoitetaan suorittamalla KLT-tentti ja ylläpitämällä osaamista sekä raportoimalla siitä kolmen vuoden välein. KLT-pätevyys on tällä hetkellä yli 3 000 taloushallinnon asiantuntijalla, joista suurin osa työskentelee tilitoimistoissa. Alalla työskentelevistä arviolta noin viidennes on suorittanut KLT:n.

Suomen Taloushallintoliitto ry hyväksyy jäsenikseen vain jäsenyysvaatimukset täyttävät tilitoimistot ja muut taloushallinnon palveluntarjoajat. Jäsenyrityksiltä edellytetään muun muassa henkilöstön osaamisen osoittamista tuotettuun palveluun soveltuvien pätevyyksien (esim. KLT tai PHT) myötä. Tilitoimistoista noin 15 % on Suomen Taloushallintoliiton jäseniä, mutta toimialan henkilöstöstä ja liikevaihdosta liiton jäsenet kattavat noin kaksi kolmasosaa, minkä perusteella voidaan todeta jäsenten olevan keskimääräistä suurempia tilitoimistoja.

Suomessa on Tilastokeskuksen mukaan 4 200 tilitoimistoa. Taloushallintoliiton jäseniä näistä on 600 ja nämä jäsenyritykset työllistävät yhteensä 11 200 henkilöä. Liiton jäsenyrityksissä työskentelee keskimäärin 18 henkilöä. Taloushallintoliiton ulkopuolisia tilitoimistoja on 3600 kpl, joissa työskentelee keskimäärin 1-2 henkilöä.

### *Uusien velvoitteiden vaikutukset tilintarkastajiin ja kirjanpitäjiin*

Sekä tilintarkastajat että kirjanpitopalveluita tarjoavat toimijat ovat rahanpesulain mukaisia ilmoitusvelvollisia, ja siten mm. lähtökohtaisesti velvollisia järjestämään rahanpesulain 7 luvun

8 §:n mukaisen whistle blowing –kanavan palveluksessaan oleville. Ilmoituskanavan perustamisen laiminlyönti on sanktioitu rahanpesulaissa (8 luvun 1 §:n 12)-kohta ja 3 §:n 11)-kohta). Rahanpesulaki sallii kuitenkin olla täyttämättä velvoitetta, jos se on perusteltua ilmoitusvelvollisen laatiman rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan riskiarvion perusteella. Valvontaviranomainen voi myös päättää ilmoitusvelvollisen riskiarvion perusteella, että valvontaviranomaisen ilmoituskanava on riittävä ilmoitusvelvollisen koko, toiminta ja sen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskit huomioon ottaen. Tällöin ilmoitusvelvollisen vihje tai ilmoitusjärjestelmänä toimii ilmoitusvelvollisen valvontaviranomaisen järjestelmä.

Patentti- ja rekisterihallitus ja aluehallintovirasto eivät ole tehneet edellä mainittuja päätöksiä valvontaviranomaisen ilmoituskanavan riittävytydestä pienimmille toimijoille. Aluehallintovirasto on kuitenkin vuonna 2021 ohjeistanut, että lähtökohtaisesti aluehallintoviraston järjestelmää voivat oman järjestelmän sijaan käyttää ne aluehallintoviraston valvomat ilmoitusvelvolliset (ml. kirjanpitäjät), joiden palveluksessa on korkeintaan viisi työntekijää, tai joiden organisaatorakenne ei mahdollista riippumattoman kanavan järjestämistä lain tarkoittamalla tavalla. Ilmoitusvelvollisen on kuitenkin aina perustettava aluehallintoviraston ilmoitusjärjestelmän käyttö myös riskiarviossaan.

Tietoja ei ole vielä siitä, kuinka laajasti toimijat ovat perustaneet omia sisäisiä ilmoituskanavia. Valvojien arvion mukaan on kuitenkin mahdollista, että on olemassa merkittävä osa toimijoita joilla ei vielä ole minkäänlaista sisäistä ilmoituskanavaa käytössä, vaikka ratkaisua ei olisi perusteltu riskiarviossa. WB-direktiivin vaatimusten täyttäminen tarkoittaisi siten mainituille toimijoille kokonaan uuden järjestelmän käyttöönottoa.

Merkittävä osa tilintarkastus- ja kirjanpitopalveluja tarjoavista on pieniä toimijoita, joille esitys on uuden järjestelmän käyttöönottovelvollisuuden myötä lähtökohtaisesti omiaan aiheuttamaan yrityksen kokoon nähden tuntuva hallinnollista taakkaa, ja anonyymi ilmoittaminen on käytännössä vaikea toteuttaa. Muutaman hengen yrityksissä asiayhteydestä voi aina päätellä ilmoittajan. Pienessä toimijassa voidaan siten arvioida olevan korkeampi kynnys ilmoituksen tekemiselle sisäisen kanavan kautta, johtuen heikommasta anonymiteetista. Mikäli toimija laiminlöisi velvollisuutensa järjestää sisäisen kanavan, olisi mahdollisen rikkomuksen havainneella kuitenkin mahdollista hyödyntää ulkopuolista kanavaa, eikä pienten toimijoiden mahdollisen laiminlyönnin noudattaa velvoitetta arvioida vähentävän merkittävästi esityksen tehokkuutta.

Mikäli toimija tarjoaisi palveluita sekä tilintarkastajana että kirjanpitäjänä, olisi yhden kanavan perustaminen riittävää.

Niillä toimijoilla, joilla rahanpesulain mukainen ilmoituskanava on jo käytössä, ei esityksen arvioida aiheuttavan merkittävää lisätaakkaa [olisi arvioitava erot/uudet vaatimukset].

Suomen Yrittäjien mukaan tulevan ilmoittajan suojelua koskevan kansallisen lain soveltamisen pääkohderyhmänä ovat ne yritykset, jotka ovat velvollisia ottamaan käyttöön sisäisen ilmoituskanavan. Näihin yrityksiin tulevalla lailla on merkittäviä taloudellista ja/tai hallinnollista taakkaa koskevia vaikutuksia, joiden suuruus riippuu lain tarkemmasta toteutustavasta ja yritysten koosta.

Sisäinen ilmoituskanava on otettava käyttöön, jos yrityksessä on vähintään 50 työntekijää. Tällaisia yrityksiä Suomessa on tilastokeskuksen mukaan 3845 kpl (2019). Lisäksi sisäinen ilmoituskanava on otettava yrityksen koosta riippumatta käyttöön, jos yritys toimii rahanpesulain (laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä) soveltamisalalla. Pelkästään Suomen Yrittäjien jäsenyrityksiä on näillä toimialoilla noin 5200 kpl, joten voidaan arvioida, että sisäisen ilmoituskanavan käyttöönotto koskee 10 000–12 000 yritystä.

Myös muut yritykset voivat halutessaan ottaa käyttöön sisäisen ilmoituskanavan. Näiden yritysten lukumäärä on todennäköisesti pieni.

Vaikutuksia aiheutuu paitsi sisäisen ilmoituskanavan perustamisesta, myös sen käytöstä ja ilmoitusten selvittämisestä. Nämä vaikutukset kohdistuvat ensi sijassa suurempiin yrityksiin, sillä ilmoitusten määrä pienissä yrityksissä on todennäköisesti erittäin vähäinen.

Ilmoittajansuojelulaista aiheutuu yrityksille taloudellisia vaikutuksia ensisijaisesti sisäisten ilmoituskanavien perustamisesta ja ylläpitämisestä sekä ilmoitusten vastaanottamisesta aiheutuvista toimista. Sisäisen ilmoituskanavan perustamis- ja ylläpitokustannukset riippuvat siitä, millaisia sisällöllisiä vaatimuksia kanavalle asetetaan.

Valmistelun aikana kuulemisissa saadun selvityksen mukaan ulkopuoliselta palveluntarjoajalta hankitun sisäisen ilmoituskanavan kertaluonteinen investointi on joitakin tuhansia euroja, jos ilmoituskanavan edellyttämä tietojärjestelmä suunnitellaan ja räätälöidään yrityksen omiin tarpeisiin. Lisäksi sisäisen ilmoituskanavan ylläpidosta aiheutuisi muutaman sadan euron kuukausittainen kustannus. Ilmoitusten vastaanoton ja niiden aiheuttaman selvittelyn kustannus on arvioitava lisäksi erikseen.

Oletettavasti markkinoille syntyy erilaisia ratkaisuja erikokoisten ja eri toimialojen yritysten tarpeisiin. Vuosittainen kustannus sisäisestä ilmoituskanavasta voi vaihdella merkittävästi erityisesti kanavan potentiaalisen käyttäjämäärän (työntekijät + mahdolliset muut kanavaa käyttävät tahot) mukaan. Sisäisen kanavan ylläpitokustannusten voidaan kuitenkin arvioida olevan vähintään n. 1000 euroa vuodessa, suuremmille yrityksille enemmän.

Vähintään 50 työntekijän yrityksille aiheutuva vuotuinen ylläpitokustannus on siten varovasti arvioiden n. neljä miljoonaa euroa. Alle 50 työntekijän yrityksille aiheutuva kustannus on todennäköisesti jonkin verran pienempi per yritys, mutta vuotuinen kustannus olisi kuitenkin karkeasti arvioituna 7–8 miljoonaa euroa.

Jos yritys rakentaa ilmoituskanavan itse, kulut jäävät pienemmiksi. Sikäli kun ilmoittajansuojelulaissa ei edellytetä ilmoituskanavalta tiettyä muotoa tai sähköistä järjestelmää, kulut jäävät merkittävästi pienemmiksi. Tällöin yritykselle aiheutuu kustannuksia lähinnä sisäisen ilmoituskanavan vastuuhenkilön työajasta ja mahdollisista ilmoitusten selvittelystä aiheutuvasta työstä. Jos ilmoituksen perusteella käynnistetään tutkinta, tämä voidaan ostaa ulkopuolelta tai hoitaa omin voimin.

Ilmoituksia tehdään verrattain harvoin. Ilmoituksia voidaan olettaa tehtävän sisäisiin ilmoituskanaviin n. 10 kpl/1000 työntekijää. Tämä tarkoittaa, että useimmissa lain soveltamisalan yrityksissä ilmoituksia ei välttämättä tehdä koskaan tai vain äärimmäisen harvoin. Toisaalta ilmoitusten todennäköisyys kasvaa yrityksen koon kasvaessa.

Ilmoitusten tekeminen edellyttää, että yrityksen johto käsittelee asiaa ja päättää tehtävistä toimenpiteistä. Jos tähän ei ole rutiinia, yritys saattaa joutua hankkimaan ulkopuolista asiantuntija-apua. Yrityksen voi olla myös vaikea arvioida ilmoituksen seurauksia ja vaikutuksia.

Ilmoittajansuojelulain henkilöllinen soveltamisala on laaja. Siten hyvin erilaiset yritykset voivat joutua ilmoitusten kohteeksi, etenkin jos sisäistä ilmoituskanavaa ei ole. Sisäisen kanavan puuttuessa ilmoitus voidaan tehdä suoraan ulkoiseen kanavaan, mikä voi aiheuttaa yritykselle merkittäviä tarpeita selvityksiin tai tutkintaan.



Sisäisen ilmoituskanavan perustamisesta aiheutuvat kustannukset ovat lain välittömiä vaikutuksia. Laki voi aiheuttaa yrityksille myös välillisiä vaikutuksia erityisesti ulkoiseen ilmoituskanavaan tehdyistä ilmoituksista tai julkisuuteen viedyistä ilmoituksista.

Vaikutuksia yrityksille voi aiheutua siitä, että sääntely voi kannustaa perättömiin ja vain hatarasti perusteltuihin ilmoituksiin. Työoikeudellinen vastatoimien kieltäminen ja ilmoittajalle myönnettävä suoja voi kannustaa myös perättömien ilmoitusten tekemiseen. Mahdollista on myös, että ilmoituksia tehdään kiusaamistarkoituksessa tai šikaaninomaisesti.

Jos ilmoitus on perätön, yritykselle voi aiheutua merkittävää välillistä vahinkoa esimerkiksi peruuntuneina tilauksina tai mainehaittana, jota on vaikea mitata. Myös työoikeudelliset vaikutukset voivat olla välillisiä, jos ilmoituksen kohteen suoja vaikuttaa esimerkiksi työilmapiiiriin tai vaikeuttaa normaalien työnjohto-oikeuteen kuuluvien toimien käyttämistä.

Suomen Yrittäjien arvion mukaan sisäisen ilmoituskanavan käyttöönotosta aiheutuvat kustannukset toteutuvat erittäin todennäköisesti, mutta ulkopuolisten palveluntarjoajien hinnoittelu voi muuttua keskinäisen kilpailun ja toisaalta tietoisuuden leviämisen myötä.

Sisäisen ilmoituskanavan kustannuksia voidaan hillitä luomalla teknologianeutraali sääntely, joka mahdollistaa myös muut kuin sähköiset ilmoituskanavat. Kustannuksia voidaan hillitä ja vaikutuksia kohtuullistaa myös luomalla esimerkiksi viranomaisen toimesta kanava sisäistä ilmoittamista varten.

Yleisesti tuleva laki lisää merkittäväällä tavalla niiden yritysten sekä taloudellista että hallinnollista taakkaa, jotka ovat velvollisia ottamaan käyttöön sisäisen ilmoituskanavan. Vaikutuksia voi aiheutua myös niille yrityksille, joilla ei ole sisäistä kanavaa tai jos sisäisestä ilmoituksesta huolimatta ilmoitus tehdään ulkoiseen (viranomais)kanavaan tai tuodaan ilmoituksen asia julkisuuteen.

Suomen Yrittäjien arvion mukaan yrityksille vaikutuksia aiheutuu jo ennen WB-lain voimaantuloa, sillä yritysten on varauduttava sisäisten kanavien käyttöönottoon jo ennen lakia. Alle 250 työntekijän yrityksiä koskeva siirtymäaika kuitenkin lieventää näitä vaikutuksia ja tuo joustoa yrityksille. Kustannusvaikutus on suurin sisäisen kanavan käyttöönoton yhteydessä (kertaluonteinen kustannus), mutta lailla on myös pitkäaikaisia vaikutuksia.

Lain voimaantulo ja siihen liittyvä tiedottaminen ja julkisuus voi aiheuttaa ilmoitusten tekemistä tarpeettomistakin asioista ja ikään kuin ”varmuuden vuoksi”. Tällainen ”alkuinnostus” voi laantua jonkin ajan kuluessa lain voimaantulon ja sisäisten ilmoituskanavien käyttöönoton jälkeen. Koska ilmoituksia tehtäen sisäisiin ilmoituskanaviin pidemmällä aikavälillä tarkasteltuna verrattain harvoin, ilmoituksista aiheutuvat vaikutukset jakautuvat epätasaisesti yritysten välille. Myös ajallinen vaihtelu lienee merkittävää, sillä jos ilmoituksia tulee esimerkiksi yksi vuodessa, ilmoituksen mukainen selvitys- ja muu työ ei jakaudu tasaisesti. Ilmoitusten käsittelystä aiheutuvan työn laajuutta ja ajankohtaa on mahdoton ennakoita.

Elinkeinoelämän Keskusliiton mukaan sisäisiä ilmoituskanavia on käytössä tällä hetkellä jonkin verran erityisesti isommissa yrityksissä, kansainvälisissä konserneissa ja ketjuyrityksissä, niin teollisuudessa kuin palvelualoilla. Tietyillä toimialoilla on ollut jo velvoitteita kanavien perustamiseen jo aiemmin, ja sen lisäksi jotkin yritykset ovat perustaneet sisäisiä ilmoituskanavia esimerkiksi osana ethics&compliance -ohjelmiaan. Suoraan olemassa olevat kanavat eivät liity vain yritysten kokoluokkaan vaan muihin yrityksen päätöksiin. Monella toimialalla sisäisten ilmoituskanavien perustaminen on yrityksille uusi asia.

Monet kanavan tähän mennessä perustaneet yritykset ovat järjestäneet ilmoituskanavan konsernitasolla. Ottaen huomioon ilmoitusten suhteellisen vähäinen määrä, on konsernitasolla ollut järkevintä järjestää toiminto ja sen käsittely keskitetyksi hoidettavaksi. Monet vastaajista olivat huolissaan siitä, että mikäli konsernin sisällä jouduttaisiin hallinnoimaan itsenäisiä kanavia konsernin eri yhtiöissä, aiheuttaisi se yrityksille merkittäviä lisäkustannuksia, kun konsernissa jouduttaisiin tekemään samaa toimintoa moneen kertaan. Lisäksi kanavien hajauttaminen eri konserniyhtiöihin saattaisi lisätä kynnystä kanavan käyttöön ja vaikeuttaa konsernitasolla tehtävää riskienhallintaa. Vastaajat arvioivat, että konsernitasolla on parhaat mahdollisuudet vastata siitä, että havaitut ongelmakohdat saadaan käsiteltyä asianmukaisesti.

Olemassa olevien sisäisen ilmoituskanavan kustannukset vaihtelevat huomattavasti yrityksen tilaaman palvelun mukaan. Hankintahinnan lisäksi vuosittaiset palvelun hinnat vaihtelevat sadoista tuhansiin euroihin riippuen palvelun yksityiskohdista.

Elinkeinoelämän Keskusliiton tekemän kyselyn vastausten mukaan olemassa nyt olemassa oleviin kanaviin on tullut yksittäisiä ilmoituksia vuodessa, korkeintaan joitain kymmeniä. Vastaanotettujen ilmoitusten määrään ja sisältöön vaikutti mm. se, onko ilmoituskanava avoin vain yrityksen omalle henkilöstölle vai myös yrityksen ulkopuolisille tahoille, kuten asiakkaille. Olemassa olevissa ilmoitusjärjestelmissä on luotu toimivia menetelmiä ohjata esimerkiksi henkilöstön sisäisiin ristiriita- tai ongelmatilanteisiin liittyvät ilmoitukset omaan hr-prosessiin ja muihin rikkomisepäilyihin liittyvät ilmoitukset omiin selvitysprosseihin.

Vastaajien arviot olemassa olevan kanavan käyttöön tarvittavista henkilöstöresursseista vaihtelivat huomattavasti yrityksen mukaan. Henkilöstöressurssien määrään vaikuttaa merkittävästi erityisesti se, onko yritys itse järjestänyt kanavan vai onko palvelua tehty joltain osin alihankintana.

Eräänä vaikutuksena on myös syytä huomioida se, että ilmoituskanavasta tiedottaminen tulee tehdä soveltuvalla tavalla ja yrityksen tulee joko integroida henkilöstön tiedottaminen osaksi muuta henkilöstökoulutusta tai varata tähän erikseen aikaa. Tämä tuo myös kustannuksia yrityksen henkilöstömäärästä riippuen.

Tilastokeskuksen vuoden 2019 tietojen mukaan alle noin 99 % yksityisen sektorin yrityksistä on sellaisia, joissa on alle 50 työntekijää. Tällaisia yrityksiä on noin 366 000. Vähintään 50 työntekijän yrityksiä on noin 3800 ja niiden kokonaisuus kaikista yrityksistä on noin 0,9 %.

Keskuskauppakamarin toukokuussa 2021 julkaisemassa selvityksessä kartoitettiin verkkokyselyn avulla sitä, miten hyvin suomalaisilla työpaikoilla on tiedostettu velvollisuus ilmoituskanavan ja siihen liittyvien menettelyjen käyttöön ja miten hyvin olemassa olevat kanavat vastaavat lainsäädännön velvollisuuksiin. Vastausten perusteella voidaan todeta, että tietoisuus lainsäädännöstä on heikkoa. Vastaajista 49 % ilmoitti, että organisaatiossa ei ole kanavaa käytössä ja näistä 46 % puolestaan kertoi, ettei kanavan hankinta ole suunnitteilla tämän vuoden aikana. Monet yritykset, joilla on kanava jo käytössä, ottavat vastaan ilmoituksia vain nykyisiltä työntekijöiltään.

Yritysten on hyvä huomata, että sisäinen ilmoituskanava voidaan ja usein kannattaakin avata myös muiden whistleblowing-direktiivin tarkoittamien ilmoittajien käyttöön. Selvitystä varten haastateltiin Suomen suurimpia yrityksiä, joilla on ollut ilmoituskanavat ja niihin liittyvät menetelmät käytössä jo vuosia. Edelläkävijöiden kokemukset rohkaisevat kanavan käyttöön. Ilmoituskanavan käyttöönottoon liittyvät yleiset ennakkoluulot ovat osoittautuneet aiheettomiksi siihen nähden, miten paljon hyötyä kanavasta on ja miten siitä on tullut osa modernia yritys-

kulttuuria haastatelluille yrityksille. Sopivaa ilmoitusten määrää on hankala arvioida. Jos ilmoituksia ei tule lainkaan, kanava ei välttämättä ole tavoittanut sidosryhmiä. Nolla ilmoitusta on usein huono signaali. Koronapandemia on vaikuttanut yrityksissä ilmoitusmääriin alentavasti ja pääsyyntä tähän arvioidaan olevan ihmisten kohtaamisen vähentyminen. Ilmoituskanavaa varten on olemassa useita teknisiä ratkaisuja. Edelläkävijät korostivat, että kyse on kuitenkin teknistä ratkaisua laajemmasta asiasta. Selkeät prosessit ja ilmoittajan ehdoton suojaaminen on tärkeää suunnitella hyvin etukäteen. Viestintä ja koulutus ovat olennaisia käyttöönotossa ja myös sen jälkeen. Hyvin toimiva ilmoituskanava vahvistaa yrityskulttuuria, jossa luottamuksella on keskeinen rooli.

## **Vaikutukset julkiseen talouteen**

### *Energiatehokkuusdirektiivi, ekosuunnitteludirektiivi ja energiamerkintäasetus*

Ei ole havaittu erityisiä vaikutuksia julkiseen talouteen tai kansantalouteen. Julkishallintoon ja viranomaistoimintaan voi kohdistua kustannuspainetta ja uusien resurssien tarvetta valvontaviranomaisten (ulkoinen ilmoituskanava) uusien tehtävien myötä. Tämän kustannuspaineen ei kuitenkaan ole arvioitu olevan merkittävää. Valvontaviranomaisia ovat Energiavirasto ja Tukes.

Valtiovarainministeriön mukaan ilmoittajan suojelua koskevan direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä tavoitteena on hankkia valtionhallinnolle ns. sisäinen tekninen ilmoituskanava väärinkäytösten ilmoittamista varten. Hankinta on järkevää toteuttaa keskitetysti ja sen toteuttamisesta vastaa Valtiokonttori. Hankinnasta aiheutuvat kustannukset on arvioitu merkittävästi pienemmiksi keskitetysti toteutettavassa hankinnassa verrattuna tilanteeseen, jossa kaikki virastot hankkisivat ilmoituskanavan itse. Valtiokonttori vastaa ilmoituskanavan omistajana sen valmistelusta, hankinnasta ja operatiivisesta toiminnasta sekä ilmoituskanavan kehittämisestä. Toiminnasta aiheutuvat kustannukset tultaisiin rahoittamaan Valtiokonttorille valtion talousarviosta.

Teknisen ilmoituskanavan alustavaksi hankinta- ja käyttöönottokustannukseksi arvioidaan noin 200 000 euroa vuonna 2021. Teknisen ilmoituskanavan toiminnasta aiheutuu kuluja myös sen ylläpidon ja kehittämisen osalta. Valtiokonttorille arvioidaan aiheutuvat vuosittain noin 250 000 euron kustannukset ilmoituskanavan ylläpidosta ja kehittämisestä. Lopullinen hinta selviää hankinnasta järjestettävässä kilpailutuksessa. Mikäli ilmoituskanavasta tuotetaan oma ratkaisu myös turvaverkkovirastoille, alustavan arvion perusteella tämän ilmoituskanavaa koskevan valmistelun, hankinnan ja käyttöönoton kokonaiskustannukset ovat noin 100 000 euroa vuonna 2021. Tämän ratkaisun vuosittaisten ylläpito- ja kehittämiskustannusten määräksi arvioidaan alustavasti noin 140 000 euroa vuodessa. Edellä esitetyt arviot eivät sisällä mahdollisten ulkoisten teknisten ilmoituskanavien kustannuksia.

Virastoille kustannuksia aiheutuu ilmoituskanavan käyttöönotosta ja ilmoitusten käsittelystä. Ilmoituskanavaa käyttöönotettaessa virastojen tulee suunnitella ilmoitusten käsittelyprosessi sekä laatia asiaa koskevia ohjeita ja kouluttaa henkilöstöä. Ilmoitusten käsittelystä aiheutuva työmäärä riippuu saapuvien ilmoitusten määrästä.

Sisäministeriön arvion mukaan täytäntöönpanon vaikutusten voidaan olettaa olevan pääosin välittömiä. Ilmoittamista seuraavat toimenpiteet ovat lähtökohtaisesti viranomaistoimenpiteitä, joiden vaikutukset puolestaan ovat välittömiä. Täytäntöönpanon välittömiä vaikutuksia ovat luonnollisesti taloudelliset vaikutukset, joita syntyy ilmoituskanavien perustamisesta, ylläpidosta, kehittämisestä ja henkilöstön kouluttamisesta. Ilmoituskanavien perustamiskustannukset ovat kertaluonteisia, mutta loput ovat pysyviä.

Täytäntöönpanon taloudellisten vaikutukset kohdistuvat julkiseen talouteen ja yrityksiin. Täytäntöönpanon tavoitteet tukevat julkista taloutta ja yritysten toimintaa pyrkimällä EU-oikeudella asetettujen sääntöjen noudattamisen tehostamiseen sekä terveiden markkinoiden toiminnan vahvistamiseen. Ilmoittajansuojeludirektiivin tavoitteiden tehokas toteuttaminen voi tuoda myönteisiä taloudellisia vaikutuksia kansantalouteen, julkiseen talouteen ja yritysten toimintaan vähentämällä vääristynyttä kilpailua ja estämällä EU-varojen väärinkäyttöä. Julkiseen talouteen kohdistuvat taloudelliset vaikutukset ilmoittajansuojeludirektiivin täytäntöönpanosta ovat todennäköisesti melko maltillisia. Yrityksiin kohdistuvat taloudelliset vaikutukset eivät todennäköisesti muodosta ylivoimaista estettä kasvulle tai normaalille päivittäistoiminnalle.

#### 4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan ja resursseihin

Lähtökohtaisesti lähes kaikkiin valtion viranomaisiin on perustettava sisäinen ilmoituskanava laissa mainitun henkilöllisen soveltamisalan piiriin kuuluville henkilöille. Ehdotettu laki ei määrittele sitä, kuinka ilmoituskanava kussakin virastossa tulee organisoida, ilmoituskanavan tulee kuitenkin täyttää lain vähimmäisvaatimukset. Lisäksi lain soveltamisalaan kuuluvien valvontaviranomaisten on perustettava sisäisestä ilmoituskanavasta erillinen ulkoinen ilmoituskanava ulkoisia ilmoituksia varten. Myös ulkoista ilmoituskanavaa koskevat tietyt vähimmäisvaatimukset. Ulkoisten ilmoituskanavien määrä on suuri.

Ehdotetussa laissa keskitettynä ulkoisena ilmoituskanavana tulisi toimimaan valtioneuvoston oikeuskansleri. Keskitettyyn ulkoiseen ilmoituskanavaan tulevat keskitetysti kaikki ulkoiseen ilmoituskanavaan tulevat ilmoitukset ja kukin ilmoitus lähetetään edelleen sille ulkoisena ilmoituskanavana toimivalle lainvalvontaviranomaiselle jonka toimialaan asian käsitteleminen kuuluu. Keskitetyn ulkoisen ilmoituskanavan tehtävinä olisivat mm. yleiseen tiedotukseen, neuvotaan, koulutukseen, ilmoitusten seurantaan ja raportointiin kuuluvia asioita.

Kansainvälisen kokemuksen mukaan on oletettavaa, että alkuvaiheessa ilmoitusten määrä on joko vähäinen tai hyvin maltillinen. Keskitetyn ulkoisen ilmoituskanavan osalta on arvioitu, että uuden tehtäväkokonaisuuden hoitamiseksi tarvittaisiin noin viiden henkilötyövuoden panos lisäresurssina. Tämä tarkoittaisi yhden avustavan henkilön ja neljän asiantuntijatasoisen henkilön resurssi oikeuskanslerinvirastolle. Arvio palkkakustannuksista sivukuluineen olisi noin 1 htv (60 000 e) ja 4 htv (110 000 e) eli yhteensä 500 000 e vuodessa. Erityisesti toiminnan alkaessa tarve tiedottamiselle, neuvonnalle ja koulutukselle korostuu.

Direktiivin täytäntöönpanon seurauksena toimivaltaisissa viranomaisissa on päivitettävä sisäisiä menettelyjä ja ohjeistusta sekä kehitettävä sisäistä ilmoitusjärjestelmää niin, että se täyttää direktiivin vaatimukset. Menettelyjä, ohjeistusta ja järjestelmää on jatkossa ylläpidettävä ja kehitettävä.

Sekä sisäisten että ulkoisten ilmoitusten käsittelyyn on varattava riittävät resurssit ja ilmoituksesta on odotettavissa kuitenkin jonkin verran lisääntyvää valvontatyötä. Esimerkiksi Traficomissa on arvioitu, että uudistuksen henkilöstövaikutukset olisivat virastossa noin 3 htv (450 000 €v.), kun otetaan huomioon sisäisen järjestelmän ja sisäisten ohjeistusten kehittäminen sekä ulkoisten ja sisäisten ilmoitusten hallinnointi ja vaikutukset valvontatyöhön.

Kustannustaakkaa vähentää sisäisen teknisen ilmoitusjärjestelmän hankkiminen valtionhallinnolle keskitetysti. Hankinta olisi järkevää toteuttaa keskitetysti ja sen toteuttamisesta vastaisi Valtiokonttori. Hankinnasta aiheutuvat kustannukset on arvioitu merkittävästi pienemmiksi keskitetysti toteutettavassa hankinnassa verrattuna tilanteeseen, jossa kaikki virastot hankkisivat ilmoituskanavan itse. Valtiokonttori vastaa ilmoituskanavan omistajana sen valmistelusta,

hankinnasta ja operatiivisesta toiminnasta sekä ilmoituskanavan kehittämisestä. Toiminnasta aiheutuvat kustannukset rahoitetaan Valtiokonttorille valtion talousarviosta.

Ilmoituskanavan alustavaksi hankinta- ja käyttöönottokustannukseksi arvioidaan noin kaksisataatauhatta euroa vuonna 2021. Teknisen ilmoituskanavan toiminnasta aiheutuu kuluja myös sen ylläpidon ja kehittämisen osalta. Valtiokonttorille arvioidaan aiheutuvat vuosittain noin 250 000 euron kustannukset ilmoituskanavan ylläpidosta ja kehittämisestä. Lopullinen hinta selviää hankinnasta järjestettävässä kilpailutuksessa. Mikäli ilmoituskanavasta tuotetaan oma ratkaisu myös turvaverkkovirastoille, alustavan arvion perusteella tämän ilmoituskanavaa koskevan valmistelun, hankinnan ja käyttöönoton kokonaiskustannukset ovat noin 100 000 euroa vuonna 2021. Tämän ratkaisun vuosittaisten ylläpito- ja kehittämiskustannusten määräksi arvioidaan alustavasti noin 140 000 euroa vuodessa.

Virastoille kustannuksia aiheutuu ilmoituskanavan käyttöönotosta ja ilmoitusten käsittelystä. Ilmoituskanavaa käyttöönotettaessa virastojen tulee suunnitella ilmoitusten käsittelyprosessi sekä laatia asiaa koskevia ohjeita ja kouluttaa henkilöstöä. Ilmoitusten käsittelystä aiheutuva työmäärä riippuu saapuvien ilmoitusten määrästä.

Avustusten osalta voidaan arvioida, että väärinkäytöksistä ilmoittamisen helpottuminen ja riippumattoman ulkoisen kanavan perustaminen voi lisätä jossain määrin ilmoitusten määrää ja sitä kautta tapauksia käsittelevien virkamiesten työn määrää. On kuitenkin epätodennäköistä, että ehdotetut uudet menettelyt toisivat tietoon merkittävästi lisää väärinkäytöstapauksia kansallisesti toimeenpantavien EU-avustusten osalta, koska olemassa olevien kansallisten valvonta- ja tarkastusmenettelyjen tehokkuus on jo hyvällä tasolla ja jälkikäteen EU-tarkastuksissa todettavien säännönvastaisuuksien määrä alhainen. Viranomaisvalvontaa tehostanee myös se, että yritysten ilmoituskanavavelvoitteet tulisivat koskemaan myös valtioneuvoston päätöksiä koskevia rikkomuksia.

Sisäisten ilmoituskanavien perustamisvelvollisuus kohdistuu ympäristöhallinnon toimialalla niin aluehallintovirastoihin kuin erityisesti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin (ELY-keskukset). Mahdollisesti myös muihin valvontaviranomaisiin. Sama pätee kuntiin, joissa ympäristönsuojelu on yksi toimiala useammasta direktiivin soveltamisalan piiriin kuuluvasta toimialasta. Direktiivin täytäntöönpanon valmistelussa on linjattu, että aluehallintovirastoihin, joita on yhteensä kuusi (ympäristölupa-asioita käsitteleviä aluehallintovirastoja neljä), riittäisi, että perustettaisiin yksi sisäinen ilmoituskanava. Samoin ELY-keskuksiin, joita on yhteensä viisitoista (ympäristönsuojeluasiat 13 ELY-keskuksessa).

#### *Vaikutukset viranomaisten tehtäviin*

Ilmoituskanavan käyttöönotto ja ilmoitusten käsittely aiheuttavat tehtäviä myös kaikissa valtion virastoissa.

Teknisen ilmoituskanavan käyttöönotto, ylläpito ja kehittäminen aiheuttavat työtä ilmoituskanavan hankinnasta ja ylläpidosta vastaavassa Valtiokonttorissa.

Esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan osalta direktiivin täytäntöönpano liittyy ja koskettaa erityisesti Liikenne- ja viestintävirastoa.

Liikenne- ja viestintävirastossa on käytössä jo nyt sähköisen viestinnän ja liikenteen puolella ulkoisia ilmoituskanavia. Lisäksi virastossa on olemassa sisäinen ilmoituskanava turvallisuuspoikkeamille. Virasto on alustavasti arvioinut ilmoittajansuojeludirektiivin kansallisen täytän-

töönpanon vaikutuksia siten, että sähköisen viestinnän alalla ilmoitusmäärät voivat nousta nykyisestä jonkin verran, mutta eivät merkittävästi. Liikenteen alalla ei odoteta juurikaan ilmoitusmäärien kasvua, lukuun ottamatta vaarallisten aineiden kuljetuksen alalla sekä tieinfradirektiivin soveltamisessa.

Direktiivin täytäntöönpanon seurauksena liikenne- ja viestintävirastossa on päivitettävä sisäisiä menettelyjä ja ohjeistusta sekä kehitettävä sisäistä ilmoitusjärjestelmää niin, että se täyttää direktiivin vaatimukset. Menettelyjä, ohjeistusta ja järjestelmää on jatkossa ylläpidettävä ja kehitettävä. Sekä sisäisten että ulkoisten ilmoitusten käsittelyyn on varattava riittävät resurssit ja ilmoituksista on odotettavissa kuitenkin jonkin verran lisääntyvää valvontatyötä. Virastossa on arvioitu, että uudistuksen henkilöstövaikutukset olisivat virastossa noin 3 htv (450 000 €v.), kun otetaan huomioon sisäisen järjestelmän ja sisäisten ohjeistusten kehittäminen sekä ulkoisten ja sisäisten ilmoitusten hallinnointi ja vaikutukset viraston valvontatyöhön. Virasto on lähtenyt siitä oletuksesta, että ulkoisena ilmoitusjärjestelmänä on käytettävissä valtionhallinnon yhteinen järjestelmä, jonka käyttö on virastolle maksutonta.

Väylävirasto ei ole tunnistanut direktiivin täytäntöönpanosta johtuvia vaikutuksia viraston toimialaan kuuluvaan lainsäädäntöön tai toimintaan yleisesti. Väylävirastossa on ollut oma väärinkäytösepäilyjen ilmoituskanava käytössä 5.11.2020 lähtien. Ilmoituskanavaan pääsee myös vapaasti viraston ulkoisilta internet-sivuilta. Viraston ilmoituskanavaan on tullut kuuden kuukauden aikana kolme ilmoitusta. Ilmoitusten perusteella tehtyjen selvitysten arvio on ollut, että ilmoituksissa ei ole ollut kyse väärinkäytöksistä virastossa.

Väyläviraston käytössä oleva ilmoituskanava mahdollistaa anonyymien ilmoittamisen, joten oletus on, että kansallisen lainsäädännön tuoma suoja ilmoittajalle ei muuta ilmoitusten määrää oleellisesti.

Väyläviraston tiedossa ei ole muita lainsäädäntöhankkeita tai muita muutoksia, jotka tulisi ottaa huomioon vaikutusten arvioinnissa.

Sisäministeriön arvion mukaan viranomaisten toimintaan täytäntöönpano tuo muutoksia erityisesti yhteistyön kehittämisessä, tiedonvaihdon varmistamisessa ja henkilöstön kouluttamisessa.

Ilmoittajansuojeludirektiivin täytäntöönpanon tuodessa uudenlaisen ilmoitusmenettelyn viranomaisten on varmistettava yhtenäinen näkemys toimintavastuista, jotta täytäntöönpanon edellyttämissä aikarajoissa pysytään ilmoituksia tutkittaessa. Eräs huomioitava seikka on ilmoittajansuojeludirektiivin täytäntöönpanon ja henkilötietojen käsittelyä viranomaistoiminnassa säätelevän lainsäädännön yhdenmukaisuuden varmistaminen.

Tiedonvaihdossa viranomaisten tietojärjestelmät ovat keskeisessä asemassa. Ilmoittajansuojeludirektiivin tarkoittamissa määräajoissa pysyminen edellyttää ilmoituksen tekemisen yhteydessä saatujen tietojen nopeaa ja tietoturvallista siirtämistä. Tämä voi edellyttää muutoksia viranomaisten tietojärjestelmiin, mikä puolestaan aiheuttaa lisäkustannuksia ja mahdollisia viivästyksiä, mikäli kyseistä viranomaisen tietojärjestelmää ollaan samaan aikaan muuttamisessa erillisen kehityshankkeen perusteella.

Ilmoituksen vastaanottaminen, esikäsittely ja varsinainen tutkiminen muodostavat kokonaisuuden. Koska ilmoittajansuojeludirektiivin asiasisältö on uusi, kokonaisuuden käsittely viranomaisissa vaatii joissain tapauksissa uusien yhteistyökumppaneiden löytämisen. Kokonaisuuden käsittelyn vaatima asiantuntemus voidaan kuitenkin löytää viranomaisyhteistyössä käyttämällä joustavia verkostomaisia yhteistyön muotoja. Joka tapauksessa täytäntöönpano aiheutta-

nee viranomaisille tarpeen tarkastella viranomaisten sisäisiä sekä viranomaisten välisiä tehtävänjakoja erityisesti sen täsmentämiseksi, kenen vastuulle ilmoituksen esiselvittämisen ja varsinaisen tutkimisen (pl. esitutkinta) eri vaiheet kuuluvat.

### **Vaikutukset kuntasektorilla**

Direktiivissä säädetty velvollisuus ottaa käyttöön sisäiset kanavat ja menettelyt rikkomisten sisäistä ilmoittamista ja jatkotoimia varten koskee yksityisen ja julkisen sektorin oikeushenkilöitä. Kansallisessa laissa tullaan vapauttamaan velvollisuudesta ottaa käyttöön sisäiset ilmoituskanavat alle 50 työntekijän kunnat sekä niiden omistuksessa tai määräysvallassa olevat oikeushenkilöt, joissa on alle 50 työntekijää. Velvollisuus perustaa organisaation sisäinen ilmoituskanava koskee tällöin seuraavia tahoja kuntasektorilla:

- 1) Kunnat, joissa on yli 50 säännöllistä työntekijää eli 294 kpl (lokakuu 2019)
- 2) Kuntayhtymät, joissa on yli 50 säännöllistä työntekijää eli 92 kpl (lokakuu 2019)
- 3) Kuntien tytäryhtiöt, joissa yli 50 säännöllistä työntekijää

Ilmoituskanavat on suunnattu organisaatioon työnsä kautta yhteydessä oleville henkilöille. Yksi keskeinen tekijä arvioitaessa ilmoitusten määrää on kyseisen organisaation henkilöstömäärä. Kuntien kohdalla henkilöstön lukumäärä voi vaihdella säädetystä 50:stä säännöllisestä työntekijästä aina 39 152:teen työntekijään (Helsingin kaupunki).

Vuonna 2019 kunnissa työskenteli yhteensä 284 000 työntekijää ja keskimäärin kunnissa oli henkilöstöä 914. Kuntayhtymissä työskenteli yhteensä 138 000 työntekijää ja keskimäärin kuntayhtymän palveluksessa oli 1070 työntekijää.

Nykyinen lainsäädäntö ei ole velvoittanut kuntaorganisaatioita ylläpitämään ilmoituskanavia väärinkäytösten ilmoittamista varten. Erityislainsäädännön, kuten esimerkiksi rahanpesulain, mukaisen ilmoituskanavan perustaminen ei ole käytännössä koskenut kuntasektoria. Kuntien ylläpitämät ilmoituskanavat ovat siten tähän mennessä olleet niille vapaaehtoisia.

*Kuntaliitolla ei ole kattavaa tietoa siitä, kuinka monella kunnalla on tällä hetkellä ilmoituskanava väärinkäytösten ilmoittamista varten. Kanava ei välttämättä ole nimetty nimenomaisesti väärinkäytösten ilmoittamista varten. Organisaatio on käytännössä voinut vastaanottaa ilmoituksia väärinkäytösepäilyistä tai epäeettisestä toiminnasta esimerkiksi sisäisen tarkastuksen puhelimen kautta tai sähköisen palautelomakkeen kautta.*

*Kuntaliitolla ei ole kattavaa tietoa siitä, kuinka monella kunnalla on tällä hetkellä ilmoituskanava väärinkäytösten ilmoittamista varten. Kanava ei välttämättä ole nimetty nimenomaisesti väärinkäytösten ilmoittamista varten. Organisaatio on käytännössä voinut vastaanottaa ilmoituksia väärinkäytösepäilyistä tai epäeettisestä toiminnasta esimerkiksi sisäisen tarkastuksen puhelimen kautta tai sähköisen palautelomakkeen kautta.*

*Tiedossa on muutama kaupunki, jossa käytössä on ilmoitus- tai palautekanava sähköisellä alustalla (esim. Kemi, Turku ja Tampere). Turun kaupungilla käytössä olleen vihjekananavan kautta on tullut ilmoituksia noin 30 kappaletta vuodessa, ja kaikki ilmoitukset ovat olleet tois-taiseksi nimettömiä. Turun kaupungin palveluksessa on noin 10 000 työntekijää. Noin 30 % vihjekananavan ilmoituksista on liittynyt koettuun epäoikeudenmukaisuuteen työyhteisössä.*

*Tampereen kaupungilla on käytössään intrassa, sisäisen tarkastuksen sivustolla, sisäinen ilmoituskanava. Ilmoituskanavan kautta on ollut mahdollista ilmoittaa anonyymisti tai nimellä. Ilmoituskanavan kautta on tullut vuosittain muutamia ilmoituksia, jotka on tehty pääosin nimellä. Lisäksi sisäiselle tarkastukselle on tullut sähköpostitse, kirjeitse ja puhelimitse useita ilmoituksia vuodessa sekä talon sisältä että ulkopuolelta. Ilmoitukset ovat liittyneet hankintoihin, johtamiseen, päätöksentekoon, hyvään hallintoon ja sisäilmaolosuhteisiin.*

Sisäisen kanavan toiminta liittyy osittain organisaation sisäisen tarkastuksen toimialaan. Kuntalaki ei sisällä sisäistä tarkastusta koskevaa sääntelyä, sillä sisäisen valvonnan järjestäminen voi vaihdella erikokoisissa ja eri tavoin organisoituneissa kuntissa ja kuntayhtymissä.

Suomen Kuntaliitto on vuonna 2019 toteuttanut kunnanhallitusten ja yhtymähallitusten puheenjohtajille kyselyn sisäisen tarkastuksen järjestämisestä kunnissa ja kuntayhtymissä. Kyselyn mukaan (vastaus 110 kunnasta) käytännössä kaikissa yli 100 000 asukkaan kunnissa (yhteensä 9 kpl) on sisäinen tarkastus, joka on järjestetty omana toimintana. 10 001–20 000 asukkaan kunnista 29 % ilmoitti järjestäneensä sisäisen tarkastuksen.

Pienemmissä kunnissa sisäistä tarkastusta oli järjestetty satunnaisesti. Vastausten perusteella monella kunnalla oli sisäinen tarkastus ”omana toimintana”; tällä tarkoitettiin kuitenkin kunnan muita työntekijöitä tai viranhaltijoita, jotka oman toimen ohella tekevät ”sisäistä tarkastusta”.

Direktiivin mukaan organisaatio voi itse määrittää, millaiset ilmoituskanavat se ottaa käyttöön. Kanavan tulee kuitenkin olla turvallinen; ilmoittajan ja ilmoituksessa mainittujen kolmansien osapuolten henkilöllisyyden luottamuksellisuus tulee suojata, ja muiden kuin valtuutettujen henkilöstön jäsenten pääsy tietoihin estää.

Ilmoittamisen tulisi olla mahdollista kirjallisesti tai suullisesti taikka molemmin tavoin. Ilmoituksia voidaan ottaa vastaan esimerkiksi postitse, verkkosivulla tai puhelimesta. Ilmoittavan henkilön pyynnöstä suullisen ilmoittamisen on oltava mahdollista puhelimitse tai muun ääniviestijärjestelmän kautta tai ilmoittavan henkilön pyynnöstä kohtuullisen ajan kuluessa järjestettävässä henkilökohtaisessa tapaamisessa.

Direktiivi edellyttää, että kanavan kautta tulevat ilmoitukset kirjataan. Ilmoituksesta tulee myös antaa vastaanottokuittaus sekä palaute ilmoittajalle kolmen kuukauden kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta.

Edellä mainitut vaatimukset sisäiselle kanavalle ja ilmoitusten käsittelylle aiheuttavat hallinnollista työtä erityisesti niille kunnille, joissa ei ennestään ole direktiivin edellyttämiä prosesseja sisäisten ilmoitusten käsittelemiseksi tai hallinnoimiseksi. Toisaalta tuleva sääntely mahdollistaa sen, että ilmoituskanavien toiminta voidaan ulkoistaa kokonaan tai osittain. Kunnat voivat myös jakaa sisäiset ilmoituskanavat keskenään tai yhteiset kunnalliset viranomaiset vastaavat niiden toiminnasta yhdessä.

Ulkoistaessa kanavan toimintoja kustannukset voivat vaihdella organisaatiokohtaisesti riippuen mm. siitä, minkälaista ilmoituskanavaa käytetään, ulkoistetaanko ilmoitusten käsittely ja tutkinta myös sekä tulevien ilmoitusten lukumäärä. Palvelua hankittaessa tulee myös huomioida hankintalainsäädäntö ja organisaation omat hankintaohjeet.

Kanavan ylläpitämiseen liittyvät toimet vaativat resursseja ja henkilöstön osaamista. Koska kanavan kautta voi tulla käytännössä monenlaisia ilmoituksia, organisaatioissa tulisi olla valmiit prosessit niiden käsittelyyn. Epäkohtien selvittäminen ja tutkiminen korostavat organisaatioiden toiminnassa myös sisäisen valvonnan tehostamista. Kanavan käyttöönotto on helpointa, jos se



voidaan yhdistää organisaatiolla jo käytössä oleviin prosesseihin. Mikäli kanava on yhdistettävissä jo olemassa oleviin prosesseihin, kanavasta tulevat kustannukset ovat arviomme mukaan vähäisiä vuositasolla.

Vaikka direktiivissä tietosuojasääntelyn osaamista on nimenomaan edellytetty ulkoisia ilmoituksia vastaanottavan viranomaisen henkilöstöltä, tulee organisaation sisäisilläkin käsittelijöillä olla osaamista ilmoitusten käsittelyyn liittyvistä tietosuoja- ja julkisuussääntelyssä.

Direktiivissä on myös edellytetty, että henkilön, joka vastaanottaa sisäisiä ilmoituksia, tulisi olla tehtävänsä puolesta riippumaton.

### **Vaikutukset työelämään ja työntekijöihin**

Ehdotettava laki koskee sekä yksityisen että julkisen sektorin työnantajia laajasti. Direktiivin täytäntöönpanolla voidaan arvioida olevan positiivisia yhteiskunnallisia vaikutuksia työntekijöiden yhdenvertaiseen ja asialliseen kohteluun.

Ehdotettavan lain henkilöllinen soveltamisala on laaja ja esityksen vaikutukset ulottuvat siten työntekijöiden lisäksi myös muihin henkilöihin, jotka saavat tietoa rikkomisista työnsä yhteydessä ja tekevät siitä ilmoituksen. Ilmoittajan suoja kattaa luottamuksellisuuden, vastuuvapauden, suojan vastatoimia kohtaan ja oikeuden hyvitykseen ja vahingonkorvaukseen ilmoituksen johdosta toteutetuista vastatoimista. Ilmoittajan suojan tehokkuuden kannalta keskeistä merkitystä on myös todistustaakkaa koskevalla säännöksellä. Ilmoittajan henkilöön kohdistuvia vastatoimia saatetaan perustella muilla syillä, kuten salassapito- ja lojaliteettivelvollisuuden rikkomisella. Ilmoittajan voikin olla vaikea osoittaa ilmoituksen ja vastatoimien välistä yhteyttä. Ehdotettavan lain myötä todistustaakka siirtyy epäiltyjä vastatoimia tehneelle, jonka edellytetään jatkossa osoittavan, etteivät toteutetut toimet ole liittyneet ilmoitukseen tai tietojen julkistamiseen. Myös ilmoittajan tekijän henkilöllisyyden suojaaminen sekä ilmoituskanavan riippumattomuuden vaatimukset parantavat ilmoittajien asemaa ja suojaavat myös ilmoituksen johdosta toteutettavilta vastatoimilta.

Erityisesti työntekijöiden osalta on huomattava, että jo nykyinen lainsäädäntö suojaa monella tavoin työntekijöitä ilmoittamisesta johtuvalta epäasianmukaiselta kohtelulta ja työsuhteen päättämislähtöiseltä sekä edellyttää henkilötietojen suojaamista ilmoitusprosesseissa. Ehdotettava lainsäädäntö kuitenkin merkittävästi korottaa myös työntekijäasemassa olevien ilmoittajien suojelua.

Ilmoituksen tekemisen kynnyks on yleisesti korkea. Syyt tähän ovat moninaiset, mutta keskeisiä syitä ovat vastatoimien pelko, epätietoisuus siitä, kenelle ja miten ilmoittaa sekä epäusko siihen, että ilmoitus johtaa konkreettisiin toimenpiteisiin.

Kansainvälisesti mahdollisiin ilmoittajiin voidaan kohdistaa hyvin monenlaisia vastatoimia sekä painostusta erityisesti johdon taholta, jopa suoraa ja epäsuoraa fyysisen väkivallan ja häirinnän uhkaa ilmoittajaa ja hänen perheenjäseniään kohtaan (Alexander, R. 2005. "The role of whistle-blowers in the fight against economic crime", in *Journal of Financial Crime*, 2005, Vol. 12, No. 2, pp. 131–138). Suomessa väkivaltaisia keinoja tavallisempia toimia ovat todennäköisesti hienovaraisemmat toimet ja siten myös mahdollisesti vaikeammin osoitettavissa.

Kansainvälisesti myös ilmoittajaan kohdistetut oikeustoimet esimerkiksi luottamuksellisuuteen liittyvien rikkomusten perusteella ovat myös tavallisia ja erityisesti mahdollisia isoissa yrityksissä. Yrityksissä voidaan käyttää tietojen ilmaisemisen kieltäviä sopimusehtoja työsopimuk-

sisä, salassapitosopimuksissa tai sovintosopimuksissa tarkoituksena ennalta ehkäistä ilmoittajaa tekemästä ilmoitusta (Pyper, D. 2016. Whistle-blowing and gagging clauses, Briefing Paper No. CBP 7442 (London, House of Commons Library).

Erityisen suuri riski haitallisista seuraamuksista on silloin, kun havaittuun epäeettiseen toimintaan syyllistyy organisaation johto. Tämä on havaittu eurooppalaisessa Eurobarometri-tutkimuksessa, jonka mukaan joka kolmas kyselyyn vastannut ei uskaltaisi ilmoittaa korruptiosta, koska ilmoittajia ei suojella riittävällä tavalla.

Ilmoittajaa suojataan ehdotettavan lain mukaan sekä ilmoittamisprosessin aikana että sen jälkeen. Ehdotettavan lain kohderyhmä on laaja kattaen työntekijät sekä muissa oikeussuhteissa työtä tekevät. Suojaa saavat myös ne henkilöt, joilla ei ole mahdollisuutta ilmoittaa sisäisesti. Lain soveltamisalaa koskevilla säännöksillä tarkoitettuista rikkomisista ilmoittavat saavat suojaa riippumatta siitä, minkä kokoisessa organisaatiossa ne työskentelevät ja onko organisaatiolla siten velvollisuutta perustaa ilmiantokanavaa. Usein ilmoittajat ovat sellaisessa työsuhteessa tai muussa asemassa organisaatiossa, että heillä on pääsy organisaation johtamiseen ja hallintoon liittyvään luottamukselliseen tietoon. Ehdotettavassa laissa säädettävän suojelun piiriin kuuluvat kuitenkin kaikissa asemassa olevat työntekijät ja muut henkilöt, jotka voivat saada tietoa rikkomuksista työnsä yhteydessä

Vuoden 2017 Eurobarometri-tutkimuksen<sup>21</sup> mukaan korruptiota henkilökohtaisesti kohdanneista vain viidennes oli ilmoittanut asiasta. Edelleen alle puolet vastaajista olisi tiennyt, minne siitä voisi ilmoittaa. Tosin suomalaisista vastaajista yli 50 prosenttia on kyselyn mukaan tiennyt, miten ja minne korruptioepäilyistä voi ilmoittaa. Ilmoittamishaluttomuus voi selittyä sillä, että useat tutkimukseen osallistuneista jättäisivät ilmoittamatta asiasta, koska heidän mielestään korruptiota on vaikeaa todistaa tai siitä ei rangaista ja toisaalta myös siksi, että ilmoittajia ei suojella. (Special Eurobarometer 2017 s. 5–6.)

Kynnys ilmoitusten tekemiseen säilynee jatkossakin korkeana ja ilmoitusten määrä vähäisenä huolimatta lain tarjoamasta suojasta. Lain vaikutuksia rajaa merkittävä tavalla se, että lain soveltamisala on ehdotettu rajattavaksi pääosin direktiivissä tarkoitetuille tietyille lainsäädännön aloille. Soveltamisalan rajaaminen tarkoittaa ilmoittajan kannalta sitä, että hän voi saada laissa säädettyä suojelua vain tiettyihin asioihin liittyvän ilmoituksen tehdessään. Ehdotuksen soveltamisalaa koskeva ratkaisu vaikuttaa ilmoituskynnyksestä nostavasti. Ilmoittajan kannalta lain soveltamisala on osittain vaikeaselkoinen. Ilmoittajan kannalta lain soveltamisalan monimutkaisuus tarkoittaa sitä, että hänellä on joissain tapauksissa oltava hyvä ilmoitukseen liittyvän lainsäädännön tuntemus, jotta voi varmistua siitä, että ilmoitus kuuluu lain soveltamisalaan. Tätä arviointia helpottaa kuitenkin se, että myös kansallinen lainsäädäntö direktiivissä tarkoituilta lainsäädännön aloilta ehdotetaan sisällytettäväksi lain soveltamisalaan. Toisaalta osa epäilyistä rikkomuksista on sen luonteisia, että niiden voidaan yleisesti kohtuullisen helposti tunnistaa lain soveltamisalaan kuuluviksi. Tällaisia tilanteita voi liittyä esimerkiksi ympäristörikoksiin. Ilmoittajalta ei myöskään edellytetä perusteellista juridista selvitystä siitä, että rikkomus kuuluu lain soveltamisalaan vaan osa ilmoittajan suojaa on, että ilmoittajalta edellytetään perusteltua syytä uskoa rikkomuksen kuuluvan lain soveltamisalaan. Ilmoituskynnyksen alentaminen ja lain tavoitteiden toteuttaminen edellyttävät perusteellista neuvontaa ja tiedottamista. Ilmoittajalla on oikeus käyttää avustajaa, kuten luottamushenkilöä apuna ilmoitusprosessissa.

---

<sup>21</sup> [Eurobarometer 2017](#).

Ehdotuksen arvioidaan kuitenkin luovan edellytyksiä ja kannusteita sille, että työnantajaorganisaatioissa yleinen asenneilmasto ja toimintakulttuuri kehittyvät sen osalta, miten organisaatioissa suhtaudutaan väärinkäytösten ja rikkomusten esille tuomiseen ja niiden selvittämiseen. Tämä voi myös parantaa työilmapiiriä ja työntekijöiden työhyvinvointia sekä sitoutumista työnantajaan. Työhyvinvointi voi parantua, jos organisaatiossa saadaan selvitettyä vakavat väärinkäytökset asianmukaisesti. Tämä lisää henkilöstön luottamusta johtoon ja sitoutumista työnantajaan.

Organisaatioiden kulttuurin muutos on hidasta. Toisaalta osassa organisaatioista on jo nykyisin toimivat menettelyt ilmoitusten vastaanottamiselle ja käsittelylle ja ilmoituksille myönteinen ilmapiiri. Toisilla toimialoilla on jo olemassa vaatimuksia ilmoituskanavista ja joillakin työpaikoilla ilmoittamiskulttuuria on kehitetty. Toisille organisaatioille asia on aivan uutta ja vaatii kulttuurin luomisen alusta. Voi myös olla niin, että ehdotettava lainsäädäntö on joissakin organisaatioissa käytännössä tarpeeton ja aiheuttaa tarpeetonta hallinnollista taakkaa, koska ilmapiiri ja keskusteluyhteydet mahdollistavat ilmoitusten käsittelyn jo nykyisin. Siten ilmoittajat ovat erilaisessa asemassa riippuen siitä, minkälaisessa organisaatiossa he työskentelevät.

Toisaalta ilmoituksiin ja niiden käsittelyyn voi erityisesti alkuvaiheessa liittyä negatiivisia vaikutuksia työhyvinvointiin ja työilmapiiriin, kun organisaation toimintakulttuuri on vasta kehittymässä. Ilmoitukset voivat heikentää työilmapiiriä ja aiheuttaa jännitteitä työpaikoilla, kun vaikeita asioita tuodaan sisäisiin kanaviin selvitettäväksi. Erityisesti alkuvaiheessa voi myös olla epäselvyyksiä sen osalta, mihin prosessiin ilmoitukset kohdistetaan, jos ilmoituskanaviin tulee ilmoituksia myös muista kuin lain soveltamisalaan kuuluvista ilmoituksista. Tämä on hyvin todennäköistä. Epäselvyydet prosessissa voivat vaikuttaa myös ilmoittajan asemaan. Uusi, yksityiskohtainen ja melko monimutkainen lainsäädäntö ja vastatoimien kieltä aiheuttanevat myös riitoja työyhteisöissä. Ilmoitusmenettelyyn voi liittyä työntekijöiden keskuudessa myös epärealistisia odotuksia ilmoitusmenettelyn käytöstä saatavien vaikutusten suhteen.

Johdon sitoutumisen ja viestinnän merkitys on organisaatioiden kulttuurin ja lain tavoitteiden toteutumisen kannalta keskeistä. Keskeistä on luoda työpaikoille toimivat prosessit ilmoitusten tekemiseen ja käsittelyyn, ei niinkään teknisen järjestelmän hankinta. Ilmoituskanavien ja -menettelyiden käsittely yhteistoiminnassa edesauttaa toimivien prosessien luomista ja lisää ilmoitusprosessien avoimuutta.

Ilmoitukset aiheuttavat riskejä epäedullisista vaikutuksista myös ilmoituksen kohteena olevalle henkilölle, joka voi myös olla työntekijä. Ilmoituksen kohteella on riski joutua kielteisten seuraamusten kohteeksi ja jo sellaisen ilmoituksen perusteella, josta hän ei ole edes tietoinen ja jonka selvittämisessä hän ei ole voinut vielä esittää omaa kantaansa. Ilmoitus voi johtaa ilmoituksen kohteena olevan työntekijän työsuhteeseen liittyvään päätöksentekoon ja työsuhteeseen liittyviin seuraamuksiin.

Ilmoituskanavien lisääntyminen aiheuttanee jonkin verran myös perusteettomia ilmoituksia. Ilmoitusmenettelyyn voi liittyä jonkin verran tahallista tai tahatonta väärinkäyttöä. Keskuskaupakamarin selvitykseen osallistuneet pitivät väärää ilmiantoja marginaalisena ilmiönä.

Ehdotettavaan lakiin perustuen tullaan käsittelemään myös työntekijöiden henkilötietoja. Ilmoitusprosesseissa käsitellään sekä ilmoittajien että ilmoituksen kohteiden ja muiden ilmoituksesta mahdollisesti ilmenevien henkilöiden, kuten todistajien ja kollegoiden, henkilötietoja. Laki soveltuisi erilaisilla toimialoilla ja erilaisissa organisaatioissa, joten on vaikeaa ennakoita, mitä kaikkia henkilötietoja ehdotettavan lain nojalla käsiteltäisiin. Henkilötietojen suojaa koskevan lainsäädännön noudattaminen vaikuttaa merkittävällä tavalla ilmoitusten selvittämisen asian-

mukaisuuteen ja työntekijöiden suojaan. Tietosuojalainsäädännöllä turvataan osaltaan ilmoittajien ja ilmoituksen kohteiden oikeussuojaa. Ilmoittajan ja ilmoituksen kohteen henkilöllisyys on pidettävä salassa. Tietosuojalainsäädännön mukaisesti käsiteltävät henkilötiedot on muutoinkin suojattava. Henkilötietojen käsittelyn läpinäkyvyyttä turvaavat tietosuojalainsäädäntö ja yhteistoimintamenettelyt. Tietosuojariskien torjumisen kannalta merkitystä on erityisesti tietosuoja-asetuksen mukaisella vaikutustenarvioinnilla. Tietosuojavaltuutetun päätöksen mukaan tehtävä vaikutustenarviointi.

Anonyymi ilmoittaminen voi turvata työntekijän asemaa paremmin kuin ehdotettu lainsäädäntö erityisesti, kun kyse on johdon rikkomuksista tai pienemmistä organisaatioista. Anonyymi ilmoittaminen voi lisätä riskejä ilmoituksen kohteelle, jos asian selvittäminen vaikeutuu.

Ehdotettavan lain mukaan ilmoittajan käytössä oleviin vaihtoehtoihin ilmoittamisen osalta vaikuttaa se, onko hänellä pääsy sisäiseen ilmoituskanavaan. Työnantajilla olisi ehdotettavan lain mukaan velvollisuus sallia pääsy sisäiseen ilmoituskanavaan vain työnantajaan työ- tai virkasuhteessa oleville.

Ehdotettava laki ei vaikuta työnantajien normaaliin direktio-oikeuden käyttöön, mutta asianmukaisen direktio-oikeuden käytön ja vastatoimien välinen rajanveto voi joissain tilanteissa olla vaikeaa. Lakiehdotukseen sisältyy käännettyä todistustaakkaa koskeva säännös, joten työnantaja joutuisi osoittamaan, ettei toimi johdu työntekijän tekemästä ilmoituksesta. Käytännössä tämä voi olla työnantajan kannalta vaikeaa ja edellyttää työnantajalta varautumista ja dokumentointia. Työnantajien kannalta lakiehdotukseen sisältyy riski siitä, että perättömät tai epämääräiset ilmoitukset voisivat johtaa siihen, että työnantajan normaali työn johto-oikeuden käyttö estyy sen vuoksi, että siihen liittyisi riski siitä, että se tulkitaan vastatoimeksi. Ilmoittajan suoja voi siten vaikuttaa yrityksen mahdollisuuksiin toteuttaa muutoksia, jos on olemassa riski, että työnantajan toimi katsottaisiin kielletyksi vastatoimeksi. Tällaiset riskit voivat olla todennäköisempiä erityisesti suuremmissa yrityksissä, joissa ilmoituksia tehdään enemmän. Toisaalta pienemmissä yrityksissä riskit voivat vaikuttaa työnantajan toimintaan merkittävämmän. Ehdotettavan lain mukaisella kriminalisoinnilla ja vahingonkorvauksella torjutaan perättömiä ilmoituksia.

Ilmoitusten käyttöönottoon voi työpaikoilla liittyä ennakkoluuloja ja myös pelkoja henkilöstön keskuudessa. Keskuskauppakamarin selvityksen<sup>22</sup> mukaan yrityksissä, joissa ilmoituskanaviin panostetaan, niihin liittyvien ennakkoluulojen katsottiin osoittautuneen vääriksi. Henkilöstön keskuudessa on kanavan käyttöönoton yhteydessä ilmennyt yksittäisiä ennakkoluuloja ja epäilyksiä. Nämä ennakkoluulot ovat liittyneet ilmoituskanavan aitoon anonymiteettiin ja siihen, onko kanavaan jätetyillä ilmoituksilla konkreettista vaikutusta havaittuihin epäkohtiin. Ennakkoluuloihin voidaan Keskuskauppakamarin selvityksen perusteella vaikuttaa viestinnällä ja koulutuksella.

#### *Vaikutukset rikostorjuntaan*

Sisäministeriön arvion mukaan ilmoituksen johtaminen esitutkintaan ei tuo muutoksia poliisin lakisääteisiin tehtäviin. Ilmoituksen perusteella epäiltävän rikoksen esitutkinta on vakiintunutta

---

<sup>22</sup> Keskuskauppakamari: Vasikointia vai välittämistä – ilmoituskanavat vahvistavat vastuullista organisaatiokulttuuria, 2021. Saatavilla: <https://kauppakamari.fi/wp-content/uploads/2021/05/Ilmoituskanava-selvitys-web.pdf>. Kyselyyn vastasi 143 organisaatiota eri puolilta Suomea. Kyselyyn vastanneiden joukossa oli eri kokoisia yhteisöjä pienistä yrityksistä ja pörssiyrityksistä julkisen sektorin toimijoihin.

toimintaa. Täytäntöönpanolla ei myöskään nähdä olevan vaikutuksia poliisin yksiköiden väliin toimintaan tai vastuisiin. Täytäntöönpano ei näin ollen luo tarvetta muuttaa voimassa olevaa organisaattiorakennetta.

EU-oikeuden laajuus aiheuttaa sen, että ilmoituksen johtaessa esitutkintaan on todennäköistä, että esitutkinnassa tarvitaan asiantuntija-apua eri ministeriöiden hallinnonalalta ja valtionhallinnon ulkopuolelta. On todennäköistä, että poliisin hallinnonalalla tarvitaan koulutusta henkilöille. Koulutuksen henkilöllinen ja sisällöllinen laajuus voidaan arvioida vasta sitten, kun täytäntöönpanon aiheuttamista vaikutuksista on käytännön kokemusta.

Täytäntöönpanon jälkeisiä ilmoitusmääriä on vaikea arvioida, koska ilmoittajansuojeludirektiivillä luotava kansallinen järjestely on uusi ja tietoisuuden lisääntyminen sen tuomista mahdollisuuksista vie aikaa. Varovaisesti arvioiden ilmoitusten määrä liikkunee vuositasolla muutamassa kymmenessä ilmoituksessa. Poliisin esitutkintavastuulle tulevien ilmoitusten aiheuttamia kustannuksia ei voida tässä vaiheessa arvioida.

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjumisen osalta ilmoitusvelvollisten osalta Suomen Yrittäjillä on näillä toimialoilla jäsenyrityksiä yhteensä 5227 kpl. Nämä ovat alle 50 työntekijän yrityksiä. Esimerkiksi taloushallintoalalla tilitoimistoja on Suomessa n. 4200. Tilitoimistoissa työskentelee keskimäärin vain 1-2 henkilöä per yritys. Kiinteistövälitysala on toinen esimerkki. Siellä toiminnassa olevia kiinteistövälitysyrityksiä on n. 1100. Myöskin nämä yritykset ovat keskimäärin pieniä, sillä alalla työskentelee n. 3000–5000 henkilöä. Lisäksi yrityksiä on rahanpesulain soveltamisalalla paljon myös Suomen Yrittäjien jäsenkentän ulkopuolella. Voidaan arvioida, että tuo lain soveltamisalan kohteena olevien yritysten määrä on noin 10 000–12 000, jotka ovat velvollisia perustamaan sisäisen ilmoituskanavan. Nämä yritykset ovat kuitenkin keskimäärin varsin pieniä.

#### *Ympäristövaikutukset*

Sääntelyn johdosta ympäristönsuojelun taso saattaa vähäisessä määrin parantua, kun rikkomuksiin syyllistytään vähemmän.

Ilmoittajansuojadirektiivin soveltamisalassa on keskeisiä ympäristönsuojeluun liittyviä EU-säädöksiä, joskaan ei täysin kattavasti. Jos täytäntöönpanoa laajennetaan hallituksen esitysluonnoksen mukaisesti myös kansallisiin säännöksiin ympäristönsuojelun lainsäädännössä, on mahdollista, että ilmoitukset voisivat lievästi vaikuttaa positiivisella tavalla ympäristönsuojeluun, jos niillä tuotaisiin valvontaviranomaisten tietoon lainvastaisuuksia suhteessa maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen, eliöihin tai luonnon monimuotoisuuteen. Aiempien selvitysten perusteella organisaatioiden ilmoitusjärjestelmät eivät kuitenkaan tuota suurta määrää ilmoituksia, joten on odotettavissa, että myöskään ympäristönsuojelussa ei tule ilmi merkittävässä määrin jo muutoin valvontaviranomaisen tietoon tulleita lainvastaisuuksia. Esityksellä voi olla myös vähäisessä määrin ympäristöririkoksia estäviä vaikutuksia.

#### *Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin*

Suomen perustuslain 22 §:ssä säädetään julkisen vallan velvollisuudesta turvata perusoikeuksien toteutuminen. Perustuslain 12 § turvaa jokaiselle sananvapauden. Sananvapauden sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Perustuslain 10 §:ssä taataan yksityiselämän suoja ja 18 §:ssä oikeus työhön ja elinkeinovapauteen. Perustuslain 20 §:n mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön.

Varsinkin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa on arvioitu ilmiäntotapauksia työntekijän sananvapauden näkökulmasta.

#### *Kielelliset vaikutukset*

Ei kielellisiä vaikutuksia.

#### *Sukupuolivaikutukset*

Ei sukupuolivaikutuksia.

## **5 Muut toteuttamisvaihtoehdot**

### **5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset**

#### 5.1.1 Soveltamisala

Vaihtoehtona ehdotetulle soveltamisalalle olisi nyt ehdotetun lähes direktiivin mukaisen vähimmäissoveltamisalan mukaisen selkeästi laajemman soveltamisalan käyttöön ottaminen. EU:n komission direktiivissä määrittelemä soveltamisala perustuu EU:n komission toimivaltaan antaa direktiivi vain niistä asioista, joihin sillä on toimivalta. EU:n komission ilmoittajansuojeludirektiivin täytäntöönpanoa seuraava sihteeristö on suositellut laajemman soveltamisalan käyttöönottoa EU:n jäsenmaissa ja se on myös epävirallisesti todennut, että EU:n komissiossa tullaan harkitsemaan soveltamisalan laajentamista myöhemmin.

Vaihtoehtoinen soveltamisala laajimmillaan kattaisi kaikki mahdolliset politiikka-alat ja lainsäädännön ja se voisi ilmoittajan näkökulmasta olla selkeämpi, koska hänen ei tuolloin tarvitsisi miettiä kuuluuko hänen tekemänsä ilmoitus lain soveltamisalan piiriin ja saisiko hän suojelua.

Valmistelun aikana esillä oli vaihtoehto huomattavasti laajemmasta soveltamisalasta, mutta sen mukainen ratkaisu olisi aiheuttanut ongelmia ulkoisina ilmoituskanavina toimivien toimivaltaisten viranomaisten määrittelemisessä.

Palkansaajakeskusjärjestöt ovat pitäneet laajaa soveltamisalaa perusteltuna. Työnantajapuolta edustavat tahot ovat puoltaneet direktiivin vähimmäisimplemtointia.

Ilmoittajansuojeludirektiivin soveltamisalan laajuudesta johtuen perusteellista analyysiä laajemman soveltamisalan vaikutuksista ei ole työryhmätyön puitteissa käytettävissä olleessa ajassa pystytty tekemään. Tästä johtuen on päädytty vähimmäistäytäntöönpanoon, kuitenkin siten, että kansallista liikkumavaraa on käytetty niillä lainsäädännön aloilla, joiden osalta se on arvioitu yleisen edun toteutumisen kannalta perustelluksi.

#### 5.1.2 Ulkoinen ilmoituskanava

Vaihtoehtoisella soveltamisalalla olisi merkittäviä vaikutuksia ulkoisten ilmoituskanavien määrittelyyn. Ehdotetun kaltaisen keskitetyn ulkoisen ilmoituskanavan ja muiden ulkoisina ilmoituskanavina toimivien toimivaltaisten viranomaisten määrittelyminen olisi ensinnäkin hyvin vaikeaa määrittellä tarkasti, koska kaikilla mahdollisilla politiikka-aloilla kaikkien erilaisten toimivaltaisten valvontaviranomaisten määrä on hyvin suuri. Kaikkien näiden valvontaviranomaisten tulisi perustaa ulkoinen ilmoituskanava ehdotetun lain mukaisesti. Tämä edellyttäisi

samalla huomattavasti suurempien resurssien järjestämistä joko ehdotetulle keskitetylle ulkoiselle ilmoituskanavalle oikeiden valvontaviranomaisten tunnistamiseksi tai jopa kokonaan aivan erilaisen rakenteen luomista ulkoiselle ilmoittamiselle.

## 5.2 Muiden jäsenmaiden suunnittelemat tai toteuttamat keinot

### *Ruotsi*

Ruotsissa selvitys (SOU 2020:38)<sup>23</sup> direktiivin täytäntöönpanosta julkaistiin 29.6.2020 ja direktiivin täytäntöönpanoa koskeva hallituksen esitys<sup>24</sup> annettiin 25.5.2021. Ruotsissa on katsottu, ettei nykyinen ilmoittajien suojelua koskeva laki<sup>25</sup> täytä kaikilta osin direktiivistä johtuvia velvoitteita. Voimassa oleva laki ehdotetaan kumottavaksi, ja direktiivi täytäntöön pantavaksi uudella ilmoittajien suojelua koskevalla lailla (*lag om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden*), jonka keskeisiä ehdotuksia selostetaan jäljempänä. Muutoksia ei ehdotettu työsuhdeturvasta annettuun lakiin (*lag 1982:80 om anställningsskydd*), vaan työsuhteissa sovellettavat säännökset sisältyisivät uuteen ilmoittajien suojelua koskevaan yleislakiin.

Lakiehdotuksen 1 luvun 2 §:n mukainen aineellinen soveltamisala olisi jossain määrin direktiivin vähimmäissoveltamisalaa laajempi. Lakia sovellettaisiin ilmoitettaessa direktiivin mukaisilla sektorikohtaisilla aloilla havaituista unionin lainsäädännön rikkomisista sekä ilmoitettaessa sellaisista työn yhteydessä havaituista väärinkäytöksistä, joiden paljastumista yleinen etu edellyttää.

Lain henkilöllinen soveltamisala vastaisi ehdotetun 1 luvun 8 §:n 2 kohdan ja 3 luvun 1 §:n mukaisesti direktiivin 4 artiklaa.

Sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus olisi ehdotetun lain 5 luvun 2 §:n mukaan toiminnanharjoittajalla, jonka palveluksessa on kalenterivuoden alkaessa vähintään 50 työntekijää. Alle 50 työntekijän yrityksissä ilmoituskanavan perustaminen olisi vapaaehtoista. Ehdotetun 5 luvun 7 §:n mukaan toiminnanharjoittajan on annettava pääsy organisaation sisäiseen ilmoituskanavaan sellaisille työntekijöille, itsenäisille ammatinharjoittajille, vapaaehtoistyöntekijöille, harjoittelijoille, osakkeenomistajille sekä yrityksen johto-, valvonta- tai hallintoelimeen kuuluville henkilöille, jotka ovat työhönsä liittyen yhteydessä kyseiseen organisaatioon.

Ehdotetun 4 luvun mukaisesti suojelun yleisinä edellytyksinä olisi muun muassa se, että ilmoittaja on saanut rikkomista koskevan tiedon työnsä yhteydessä ja että hänellä oli ilmoittamishetkellä perusteltu syy uskoa tiedon paikkansapitävyyteen. Ehdotetun 4 luvun 4 ja 5 §:n mukaan laissa säädettyä suojelua sovellettaisiin silloin, kun ilmoitus tehdään sisäisen ilmoituskanavan kautta sekä lisäksi silloin, kun ilmoitus tehdään muutoin sisäisesti, jos sisäisiä ilmoituskanavia ei ole tai ne eivät täytä ehdotettavan lain vaatimuksia. Kyse voisi olla esimerkiksi tilanteesta, jossa yrityksellä ei olisi velvollisuutta perustaa sisäistä ilmoituskanavaa. Tällöin ilmoittaja saisi suojelua ilmoittaessaan muulla tavoin organisaation sisäisesti, esimerkiksi esimiehelleen. Lisäksi lain 3 luvun 2 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi ammattiliittoon yhteyttä ottavan ilmoittajan

---

<sup>23</sup> [SOU 2020:38](#) julkaistu 29.6.2020

<sup>24</sup> [Prop. 2020/21:193](#). Julkaistu 25.5.2021 osoitteessa

<sup>25</sup> Lag (2016:749) om särskilt skydd mot represalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden.

suojelusta. Laissa ehdotettavaa vastatoimien kieltoa sovellettaisiin ilmoittajien suojeluun silloin, kun hän harkitessaan ilmoittamista ottaa yhteyttä ammattiliittoonsa ja pyytää tähän liittyen neuvontaa.

Suojelu muodostuisi ehdotetun 3 luvun mukaisesti direktiivin edellyttämällä tavalla vastatoimien kiellosta ja vastuuvapaudesta. Ilmoittajalle aiheutunutta haittaa koskevassa oikeudenkäynnissä tai muussa viranomaismenettelyssä sovellettaisiin 3 luvun 5 §:n mukaisesti käännteistä todistustaakkaa.

Ehdotetun 1 luvun 6 §:n mukaan sopimus olisi mitätön siltä osin kuin sillä luovuttaisiin ehdotettavassa laissa säädetyistä ilmoittajan tai ilmoituksen kohteen oikeuksista tai rajoitettaisiin niitä. Tietyistä sisäistä ilmoittamista koskevista säännöksistä voitaisiin kuitenkin poiketa työehtosopimuksella edellyttäen, että tällöin ei loukata ilmoittajan ja ilmoituksen kohteen direktiivistä johtuvia oikeuksia.

Ilmoitusta käsittelevällä henkilöllä olisi ehdotetun lain 9 luvun 1 §:n mukaisesti vaitiolovelvollisuus, jonka mukaisesti ilmoittajan tai muun ilmoitukseen liittyvän asianosaisen henkilöllisyyden paljastavaa tietoa ei saisi oikeudettomasti ilmaista.

Lain 3 luvun 4 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi vastatoimien kohteeksi joutuneen ilmoittajan oikeudesta vahingonkorvaukseen. Vahingonkorvausvelvollisuus olisi toiminnanharjoittajalla, joka rikkoo ilmoittamisen estämisen ja vastatoimien kieltoa. Vahingonkorvaus käsittäisi korvauksen ansionmenetyksistä ja vastatoimen aiheuttamasta loukkauksesta. Ehdotettavassa laissa ei säädettäisi ilmoituksen kohteen oikeudesta vahingonkorvaukseen. Erillisestä hyvitysseurauksesta tai vastaavasta sanktioluonteisesta seuraamuksesta ei myöskään ehdoteta säädettäväksi.

#### *Tanska*

Tanskassa hallituksen esitys laiksi ilmoittajien suojelusta (*Forslag til Lov om beskyttelse af whistleblowerne*)<sup>26</sup> annettiin 14.4.2021. Ehdotettavan lain aineelliseen soveltamisalaan sisältyisi direktiivin vähimmäissoveltamisalan lisäksi ilmoittaminen sellaisista vakavista väärinkäytöksistä, joissa on kyse lainvastaisesta menettelystä tai muusta vakavasta epäkohdasta. Ehdotetun lain henkilöllinen soveltamisala vastaisi direktiiviä. Ilmoittajia suojeltaisiin direktiivin edellyttämällä tavalla ehdotun lain 7 §:ssä säädetyllä vastuuvapaudella ja 8 §:ssä säädetyllä vastatoimien kiellolla.

Tanskassa sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus olisi ehdotetun lain 3 luvun 9 §:n mukaan työnantajilla, joiden palveluksessa on vähintään 50 työntekijää. Sisäiseen ilmoituskanavaan tulisi antaa pääsy vähintään organisaation omille työntekijöille. Ehdotetun lain 4 luvun mukaan Tanskan tietosuojaviranomainen (Datatilsynet), oikeusministeriö ja puolustusministeriö perustaisivat ulkoiset ilmoituskanavat.

Vastatoimien kohteeksi joutuneella ilmoittajalla sekä muilla henkilölliseen soveltamisalaan kuuluvilla henkilöillä olisi ehdotetun lain 6 luvun 27 §:n mukaan oikeus vahingonkorvaukseen vastatoimien aiheuttamasta vahingosta. Jos vastatoimessa on kyse työsuhteen perusteettomasta irtisanomisesta, olisi työntekijällä oikeus vaatia työsuhteen palauttamista, ellei tämä olisi

---

<sup>26</sup>[Forslag til Lov om beskyttelse af whistleblowerne](#).



työsuhteen osapuolten olosuhteisiin nähden kohtuutonta. Seuraamuksena ehdotetun lain 25 §:ssä säädetyn salassapitovelvollisuuden törkeän tuottamuksellisesta tai tahallisesta rikkomisesta sekä tietoisesti tapahtuneesta väärin tietojen ilmoittamisesta tai julkistamisesta olisi sakkorangaistus. Sakkorangaistuksesta ehdotetaan säädettäväksi myös työnantajille, jotka rikkovat ehdotettavassa laissa säädettyjä sisäisen ilmoituskanavan perustamista koskevia velvoitteita.

## 6 Lausuntopalautte

Oikeusministeriön asettaman työryhmän valmisteleva luonnos hallituksen esitykseksi oli lausunnolla pvm –pvm. Lausunnon antoivat.... **Täydentyy lausuntokierroksen jälkeen.**

## 7 Säännöskohtaiset perustelut

### 7.1 Laki Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta

#### 1 luku Yleiset säännökset

Lain 1 luku sisältäisi lain tarkoitusta, aineellista soveltamisalaa ja henkilöllistä soveltamisalaa koskevat säännökset sekä määritelmät.

**1 §. Tarkoitus.** Pykälässä todettaisiin lain tarkoitus direktiivin 1 artiklan mukaisesti ja todettaisiin, että lailla pannaan täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2019/1937 unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta.

Ehdotettavan lain tarkoituksena olisi tehostaa unionin oikeuden ja politiikkojen täytäntöönpanon valvontaa tietyillä aloilla vahvistamalla yhteiset vähimmäisvaatimukset suojelun tarjoamiseksi henkilöille, jotka ilmoittavat unionin oikeuden rikkomisista. Pykälässä todettaisiin unionin oikeuden rikkomisen lisäksi myös kansallisen lainsäädännön rikkominen soveltamisalaan kuuluvilla aloilla. Direktiivin johdanto-osan kohtien 1-4 mukaan henkilöt, jotka työskentelevät julkisessa tai yksityisessä organisaatiossa tai ovat yhteydessä tällaiseen organisaatioon työnsä vuoksi, havaitsevat yleensä ensimmäisinä yleiseen etuun kohdistuvat uhkat tai haitat, joita tässä yhteydessä ilmenee. Ilmoittaessaan yleistä etua vahingoittavista unionin oikeuden rikkomisista tällaiset henkilöt toimivat ”väärinkäytösten ilmoittajina” ja ovat siten keskeisessä asemassa tällaisten rikkomisten ilmoittamisessa ja ehkäisemisessä. Usein väärinkäytösten mahdolliset ilmoittajat eivät vastatoimien pelossa kuitenkaan uskalla ilmoittaa väärinkäytöksiin liittyvistä epäilyistä. Tästä syystä väärinkäytösten ilmoittajien tasapuolisen ja tehokkaan suojelun merkitys tunnustetaan enenevässä määrin sekä unionin tasolla, että kansainvälisellä tasolla.

Ehdotettavan lain tarkoituksena olisi direktiivin tarkoituksen mukaisesti soveltamisalaan kuuluvan lainsäädännön täytäntöönpanon varmistaminen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Unionin tasolla väärinkäytösten ilmoittajien ilmoitukset ja tietojen julkistamiset ovat osa toimintaa, jossa unionin oikeuden ja politiikkojen täytäntöönpano pyritään varmistamaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Niistä saatavat tiedot voidaan syöttää täytäntöönpanoa valvoviin kansallisiin ja unionin järjestelmiin ja tätä kautta voidaan tuloksellisesti ilmoittaa ja tutkia unionin oikeuteen kohdistuvia rikkomisia ja ryhtyä niiden perusteella syytetoimiin. Näin lisätään avoimuutta ja vastuuvollisuutta.

Unionin oikeuden rikkominen – luokiteltiinpa se kansallisen lainsäädännön mukaisesti hallinto- tai rikosoikeudelliseksi tai muun tyyppiseksi rikkomiseksi – voi tietyillä politiikan aloilla aiheuttaa yleiseen etuun kohdistuvaa vakavaa haittaa, jos siitä seuraa huomattavia riskejä yhteiskunnan hyvinvoinnille. Kun tällaisilla aloilla havaitaan puutteita täytäntöönpanon valvonnassa

ja kun väärinkäytösten ilmoittajilla on yleensä parhaat mahdollisuudet ilmoittaa rikkomiset, täytäntöönpanon valvontaa on tarpeen tehostaa ottamalla käyttöön tehokkaita, luottamuksellisia ja turvallisia ilmoituskanavia ja varmistamalla, että väärinkäytösten ilmoittajia suojellaan tehokkaasti vastatoimilta.

Tarkoituksena on yhtenäistää ilmoittajien suojelua koskevat menettelytavat ehdotettavan lain soveltamisalaan kuuluvien rikkomisten osalta. Väärinkäytösten ilmoittajien suojeleminen on nykyään hajanaista unionin eri jäsenvaltioissa ja epäyhtenäistä eri politiikan aloilla. Väärinkäytösten ilmoittajien ilmoittamat unionin oikeuden rikkomistapaukset, joilla on rajat ylittäviä vaikutuksia, ovat osoitus siitä, että riittämätön suojeleminen jossakin jäsenvaltiossa häiritsee unionin politiikkojen toteuttamista paitsi kyseisessä jäsenvaltiossa, myös muissa jäsenvaltioissa ja koko unionissa.

**2 §. Soveltamisala.** Pykälässä säädettäisiin ilmoittajien suojeludirektiivin 2 artiklan mukaisesti lain aineellisesta soveltamisalasta. Ilmoittaja, joka ilmoittaa rikoksista, rikkomuksista, väärinkäytöksistä tai muista teoista tai laiminlyönneistä lain soveltamisalaan kuuluvan Euroopan unionin asetusten tai kansallisen lainsäädännön rikkomisesta, saisi suojaa tämän lain mukaisesti. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin lain soveltamisalasta määrittelemällä ilmoittajien suojeludirektiivin 2 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetyn soveltamisalan mukaisesti selainsäädäntö ja niiden rikkomiset, joihin lakia sovellettaisiin. Pykälän 1 momentin nojalla lain soveltamisalaan kuuluisi seuraava lainsäädäntö; 1) julkiset hankinnat, 2) rahoituspalvelut, -tuotteet ja -markkinat sekä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen ehkäiseminen, 3) tuoteturvallisuus ja vaatimustenmukaisuus, 4) liikenneturvallisuus, 5) ympäristönsuojelu, 6) säteilyturva ja ydinturvallisuus, 7) elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuus, eläinten terveys ja hyvinvointi, 8) kansanterveys, 9) kuluttajansuoja ja 10) yksityisyyden ja henkilötietojen suoja sekä verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuus. Näillä aloilla ilmoittajien suojeludirektiivin 2 artiklan 1 kohdassa edellytetään säätämään Euroopan unionin oikeuden rikkomisista ilmoittavien henkilöiden suojelusta. Lain soveltamisalan ehdotetaan kattavan edellä mainituilla aloilla sekä Euroopan unionin oikeuden että sen kansallisen täytäntöönpanolainsäädännön rikkomisen. Soveltamisala kattaisi siten direktiivin liitteessä mainittujen asetusten ja direktiivien sekä sellaisen kansallisen lainsäädännön rikkomiset, joilla liitteessä mainitut direktiivit on pantu kansallisesti täytäntöön.

Lisäksi soveltamisalaa ehdotetaan direktiivin kansallisen liikkumavaran nojalla laajennettavaksi suhteessa direktiivissä edellytettyyn siten, että edellä mainituilla aloilla soveltamisalaan kuuluisi myös pelkästään kansallisella perusteella säädetty lainsäädäntö. Esimerkiksi julkisten hankintojen osalta lain soveltamisalaan tulisivat myös kansalliset kynnysarvot ylittävät julkiset hankinnat ja niihin liittyvät rikkomiset. Ehdotuksen soveltamisala on siten hieman laajempi kuin, mitä ilmoittajansuojeludirektiivi edellytetään säädettäväksi näillä aloilla. Ehdotettu laajennus olisi perusteltu ilmoittajan suojelun kannalta. Ilmoittajien on mahdotonta arvioida sitä, milloin mahdollinen väärinkäyttö tai sen epäily perustuu EU:n sääntelyyn perustuvaan lainsäädäntöön ja milloin yksinomaan kotimaisista lähtökohdista valmisteltuun kansalliseen lainsäädäntöön näillä aloilla. Lisäksi väärinkäytöksistä ilmoittaminen ja asioiden selvittäminen myös puhtaasti kotimaisen lainsäädännön rikkomisista tukee direktiivin tavoitteita estää väärinkäytöksiä aloilla, jotka on tunnistettu sellaisiksi, joilla väärinkäytösten ilmoittaminen on yleisen edun kannalta tarpeen sekä suojella ilmoittajia.

Lain liitteeksi ehdotetaan otettavaksi soveltamisalaa yksilöivä lista lain soveltamisalaan kuuluvista Euroopan unionin asetuksista ja ehdotuksen 1 momentin tarkoittama kansallinen lainsäädäntö. Liitteellä olisi tarkoitus yksilöidä direktiivin soveltamisalaan kuuluva kansallinen lainsäädäntö, jolla on implementoitu EU-alan lainsäädäntö kansallisesti. Lisäksi liitteessä yksilöitäisiin myös sovellettavaksi tuleva kansallinen lainsäädäntö, joka ei perustu EU-oikeuteen. Ehdotetun soveltamisalaa koskevan liitteen tarkoituksena on selkeyttää lain soveltamisalaa ja hel-

pottaa sen ymmärtämistä, mikä lainsäädäntö kuuluisi lain soveltamisalaan ja minkä lainsäädännön väärinkäytösten rikkomisista ilmoittaja siten saisi suojaa. Yksityiskohtaisemmin lain soveltamisalaan kuuluva lainsäädäntöä on kuvattu edellä nykytilan kuvauksen yhteydessä.

Ehdotetun 1 momentin 1 kohdan mukaan soveltamisalaan kuuluisi julkiset hankinnat. Tarkoituksena on parantaa julkisia hankintoja koskevan unionin oikeuden täytäntöönpanon valvontaa. On tarpeen paitsi ehkäistä ja ilmoittaa unionin talousarvion toteutukseen julkisten hankintojen yhteydessä liittyviä petoksia ja korruptiota, myös puuttua siihen, että kansalliset hankintaviranomaiset ja hankintayksiköt eivät noudata riittävän tiukasti julkisia hankintoja koskevia sääntöjä urakoiden toteuttamisen, tavaroiden toimittamisen tai palvelujen suorittamisen yhteydessä. Kyseisten sääntöjen rikkominen vääristää kilpailua, lisää liiketoimintakustannuksia, vaarantaa sijoittajien ja osakkeenomistajien edun ja yleensä-kin heikentää investointien houkuttelevuutta ja yritysten tasapuolisia toimintaedellytyksiä kaikkialla unionissa, mikä puolestaan haittaa sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa.

Ehdotetun 1 momentin 2 kohdan mukaan lain soveltamisalaan kuuluisivat rahoituspalveluita, -tuotteita ja –markkinoita sekä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen ehkäisemistä koskeva lainsäädäntö, joka yksilöidään tarkemmin liitteessä. Unionin lainsäätäjä on jo tunnustanut väärinkäytösten ilmoittajien suojelusta saatavan lisäarvon rahoituspalvelujen alalla. Finanssikriisin jälkeen, kun rahoituspalveluja koskevien sääntöjen täytäntöönpanon valvonnassa oli havaittu vakavia puutteita, monissa rahoituspalvelujen alan säädöksissä otettiin käyttöön toimenpiteitä väärinkäytösten ilmoittajien suojelemiseksi, mukaan luettuina sisäiset ja ulkoiset ilmoituskanavat sekä vastatoimien nimenomainen kieltäminen, kuten todetaan komission 8 päivänä joulukuuta 2010 antamassa tiedonannossa ”Seuraamusjärjestelmien lujittaminen finanssipalvelujen alalla”. Erityisesti luottolaitoksiin ja sijoituspalveluyrityksiin sovellettavan vakavaraisuuskehysten yhteydessä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2013/36/EU säädetään väärinkäytösten ilmoittajien suojelusta, jota sovelletaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 575/2013 yhteydessä.

Ehdotetun 1 momentin 3 kohdan mukaan soveltamisalaan kuuluisi tuoteturvallisuutta ja vaatimustenmukaisuutta koskeva lainsäädäntö, joka yksilöidään tarkemmin lain liitteessä. Tuoteturvallisuutta ja tuotteiden vaatimustenmukaisuutta koskeva sääntely perustuu valtaosin Euroopan unionin sääntelyyn ja siihen perustuvaan kansalliseen täydentävään sääntelyyn. Tuotteita koskevia vaatimuksia on yhdenmukaistettu pääosin EU-tuotetdirektiiveillä, lisäksi EU:n asetuksilla ja päätöksillä. EU pyrkii takaamaan tuotteiden vapaan liikkuvuuden talousalueellaan yhtenäistämällä tuotteita koskevat vaatimukset. Tuotteille on turvallisuuden, terveyden, ympäristönsuojelun ja kuluttajansuojan varmistamiseksi asetettu lainsäädännössä vaatimuksia. Tuotteiden pitää olla turvallisia ja luotettavia käyttää tai niiden pitää täyttää tietyt vähimmäisvaatimukset. EU:n markkinavalvonta-asetus soveltamisala on laaja ja koskee suurinta osaa niistä tuotesektoreista, joista on yhdenmukaistettua EU-sääntelyä. Markkinavalvonta-asetusta sovelletaan 70 sektorikohtaisen EU-tuotesäädöksen kattamiin tuotesektoreihin, jotka on listattu asetuksen liitteessä I. Näitä ovat esimerkiksi lelut, moottoriajoneuvot ja hissit. Asetuksen liitteessä II säädetään seuraamuksista niillä asetuksen soveltamisalan sektoreilla, jota nykyinen EU-yhdenmukaistamislainsäädäntö ei kata. Kansallisesti tuoteturvallisuutta koskevaa lainsäädännön seuraamusjärjestelmää on yhdenmukaistettu tällä sektorilla viime vuosina ja pääasiallinen seuraamus rikkomisista on sakko.

Sisämarkkinoilla kaupan pidettävien tuotteiden turvallisuuden osalta ensisijainen tietolähde ovat tuotanto- ja jakeluketjussa mukana olevat yritykset, minkä vuoksi tällaisten yritysten väärinkäytösten ilmoittajien ilmoituksilla on huomattava lisäarvo, koska he ovat paljon lähempänä vaarallisten tuotteiden mahdollisia epäreiluja ja laittomia tuotanto-, tuonti- tai jakelukäytäntöjä koskevia tietoja. Tästä syystä on tarpeen ottaa käyttöön väärinkäytösten ilmoittajien suojelu

sellaisten turvallisuusvaatimusten osalta, joita sovelletaan tuotteisiin, joita säännellään unionin yhdenmukaistamislainsäädännöllä, sellaisena kuin siitä säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2019/1020 (6) liitteissä I ja II, ja yleisten turvallisuusvaatimusten yhteydessä, sellaisina kuin niistä säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2001/95/EY.

Ehdotetun 1 momentin 4 kohdan mukaan soveltamisalaan kuuluisi liikenneturvallisuutta koskeva lainsäädäntö, joka yksilöidään tarkemmin liitteessä. Väärinkäytösten ilmoittajien suojeleminen on tärkeää myös unionin liikenneturvallisuussääntöjen selkeiden rikkomusten estämiseksi, jotka voivat vaarantaa ihmishenkiä. Tämä on jo tunnustettu lentoliikenteen ja meriliikenteen turvallisuutta koskevissa unionin alakohtaisissa säädöksissä. Niissä säädetään myös niiden työntekijöiden ilmoittavien työntekijöiden suojelusta vastatoimilta. Meriliikenteessä ja ilmailussa ehdotus täydentäisi olemassa olevaa sääntelyä.

Ehdotetun 1 momentin 5 kohdan mukaan soveltamisalaan kuuluisi ympäristönsuojelu. Ehdotus edistäisi osaltaan ilmoittamista ja parantaisi ilmoittajien suojelemaa ympäristönsuojelua koskevissa asioissa. Ehdotukset tukevat lainsäädännön valvontaa ja parempaa toimeenpanoa. Ympäristölainsäädännön rikkominen voi kansallisesta näkökulmasta katsoen poikkeuksellisesti aiheuttaa yleiseen etuun kohdistuvaa haittaa, jonka vaikutukset saattavat levitä rajojen yli.

Ehdotetun 1 momentin 6 kohdan mukaan soveltamisalaan kuuluisi säteilyturva ja ydinturvallisuus. Säteilyturvan ja ydinturvallisuuden osalta lain soveltamisala olisi laaja. Niissäkin tapauksissa, joissa ilmoitus koskisi tekoa, josta voisi seurata muu kuin 2 §:n 2 momentin 1 kohdan mukainen vankeusrangaistus, sakko tai rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus, laki oletettavasti soveltuisi 2 §:n 2 momentin 2 kohdan perusteella. Säteily- ja ydinturvallisuusalan sääntelyyn sisältyy esimerkiksi lupaan liittyviä seuraamuksia. Tällä alalla laiminlyönneistä voi tyypillisesti seurata yleiseen etuun kohdistuva uhka tai vakava haitta taikka huomattavia riskejä yhteiskunnan hyvinvoinnille. Parantamalla väärinkäytösten ilmoittajien suojelemaa voitaisiin osaltaan ehkäistä myös niiden Euroopan atomienergiayhteisön sopimukseen sisältyvien sääntöjen rikkomista, jotka koskevat ydinturvallisuutta ja säteilynsuojelua sekä käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen turvallista huoltoa. Samalla lujitettaisiin tehokkaan ydinturvallisuuskulttuurin edistämistä ja tehostamista koskevan neuvoston direktiivin 2009/71/Euratom asiaankuuluvien säännösten ja erityisesti kyseisen direktiivin 8 b artiklan 2 kohdan a alakohdan täytäntöönpanon valvontaa; mainitussa säännöksessä edellytetään erityisesti, että toimivaltaiset sääntelyviranomaiset vahvistavat johtamisjärjestelmät, joissa ydinturvallisuus on asianmukaisesti etusijalla ja joissa edistetään kaikilla tasoilla henkilöstön ja johdon kykyä kyseenalaistaa asiaankuuluvien turvallisuusperiaatteiden ja käytäntöjen tehokas toteutuminen sekä kykyä raportoida ajoissa turvallisuuskysymyksistä.

Ehdotetun 1 momentin 7 kohdan mukaan lain soveltamisalaan kuuluisi elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuutta sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskeva lainsäädäntö, joka yksilöidään tarkemmin liitteessä. Väärinkäytösten ilmoittajien suojeleminen kehyksen käyttöönotolla vahvistettaisiin myös elintarvike-ketjun ja erityisesti elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuuden sekä eläinten terveyden, suojeleminen ja hyvinvoinnin alalla voimassa olevien säännösten täytäntöönpanoa, jotta voidaan kehittää nykyisiä säännöksiä ja estää unionin sääntöjen rikkominen. Näillä aloilla säädetty unionin säännöt liittyvät läheisesti toisiinsa.

Ehdotetun 1 momentin 8 ja 9 kohdan mukaan lain soveltamisalaan kuuluisi kansanterveyttä ja kuluttajansuojaa koskeva lainsäädäntö, joka yksilöidään tarkemmin liitteessä.

Rikkomisista ilmoittavien väärinkäytösten ilmoittajien suojeleminen voi edistää merkittävästi myös unionin sääntöjen rikkomisesta johtuvien, kansanterveyteen ja kuluttajansuojaan kohdistuvien sel-laisten riskien havaitsemista, ehkäisemistä, vähentämistä ja poistamista, jotka muutoin saataisivat jäädä huomaamatta. Erityisesti kuluttajien suojeleminen on vahvasti yhteydessä tapauksiin, joissa vaaral-liset tuotteet voivat aiheuttaa kuluttajille merkittävää haittaa.

Ehdotetun 1 momentin 10 kohdan mukaan lain soveltamisalaan kuuluisi yksityisyyden ja henkilö-tietojen suojaa sekä verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuutta koskeva lainsäädäntö, joka yksilöidään tarkemmin liitteessä.

Yksityiselämän kunnioittaminen ja henkilötietojen suoja, jotka on vahvistettu Euroopan unionin perusoikeuskirjan, jäljempänä *perusoikeuskirja*, 7 ja 8 artiklassa perusoikeuksina, ovat muita aloja, joilla väärinkäytösten ilmoittajat voivat auttaa sellaisten rikkomisten ilmi saattamisessa, jotka voivat aiheuttaa yleiseen etuun kohdistuvaa haittaa. Väärinkäytösten ilmoittajat voivat myös auttaa verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuudesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2016/1148 ( 19) rikkomisten ilmi saattamisessa; direktiivissä säädetään vaatimus ilmoittaa poikkeamista, mukaan lukien muut kuin henkilötietojen turvallisuuteen vaikuttavat poikkeamat, ja turvallisuusvaatimukset, jotka koskevat useiden alojen, kuten energia-, terveyden-huolto-, liikenne- ja pankkialan, keskeisiä palvelujen tarjoajia, sekä keskeisten digitaalisten palvelujen, kuten pilvipalvelujen, ja perushyödykkeiden, kuten veden, sähkön ja kaasun tarjoajia. Väärinkäytösten ilmoittajien ilmoitukset ovat tällä alalla erityisen arvokkaita sellaisten turvapoikkeamien ehkäisemiseksi, jotka vaikuttaisivat talouden ja yhteiskunnan keskeisiin toimintoihin ja yleisesti käytettäviin digitaalisiin palveluihin, sekä unionin tietosuojasääntöjen noudattamatta jättämisen ehkäisemiseksi. Tällainen ilmoittaminen auttaa sisämarkkinoiden toiminnan ja yhteiskunnan hyvinvoinnin kannalta olennaisten palvelujen jatkuvuuden varmistamisessa.

Unionin taloudellisten etujen suojaamisella tarkoitetaan petosten, korruption ja muun sellaisen laittoman toiminnan torjuntaa, joka liittyy unionin menojen toteuttamiseen tai unionin tulojen ja varojen keräämiseen. Unionin oikeuden täytäntöönpanon valvontaa on tehostettava tällä keskeisellä alalla. Unionin taloudellisten etujen suojaamisen lujittaminen käsittää myös unionin talousarvion toteuttamisen Euroopan atomienergiayhteisön (Euratom) perustamissopimukseen perustuvien menojen osalta. Jos täytäntöönpanoa ei valvota tehokkaasti unionin taloudellisten etujen suojaamisen alalla, myös kansallisella tasolla ilmenevien petosten ja korruption torjumisen osalta, seurauksena on unionin tulojen supistuminen ja unionin varojen väärinkäyttö, mikä voi vääristää julkisia investointeja, estää kasvua ja heikentää kansalaisten luottamusta unionin toimintaan. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä *SEUT*, 325 artiklassa edellytetään, että unioni ja jäsenvaltiot suojaavat unionin taloudellisia etuja petolliselta menetylyltä ja muulta laittomalta toiminnalta. Tältä osin merkityksellisiä unionin säädöksiä ovat erityisesti neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 2988/95 sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 883/2013 . Asetus (EY, Euratom) N:o 2988/95, jota on täydennetty Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2017/1371 ja Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 26 päivänä heinäkuuta 1995 Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan perusteella tehdyllä yleissopimuksella, mukaan lukien sen 27 päivänä syyskuuta 1996), 29 päivänä marraskuuta 1996 ja 19 päivänä kesäkuuta 1997 tehdyillä pöytäkirjoilla. Kyseinen yleissopimus ja kyseiset pöytäkirjat ovat voimassa niiden jäsenvaltioiden osalta, joita direktiivi (EU) 2017/1371 ei sido.

Lisäksi olisi vahvistettava yhteiset vähimmäisvaatimukset väärinkäytösten ilmoittajien suojelemiseksi tapauksissa, joissa on kyse SEUT 26 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin sisämarkkinoihin liittyvistä rikkomisista. Euroopan unionin tuomioistuimen, jäljempänä *unionin tuomioistuin*,

oikeuskäytännön mukaisesti unionin toimenpiteillä, joilla luodaan sisämarkkinat tai varmistetaan niiden toiminta, on tarkoitus osaltaan poistaa tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen ja palvelujen tarjoamisen vapauteen kohdistuvia nykyisiä ja tulevia esteitä sekä kilpailun vääristymiä.

Väärinkäytösten ilmoittajien suojeleminen tehostaisi unionin kilpailuoikeuden täytäntöönpanon valvontaa, myös valtiontukialalla, ja sillä voitaisiin erityisesti edistää markkinoiden tehokasta toimintaa unionissa, luoda yrityksille tasapuoliset toimintaedellytykset ja tuoda etuja kuluttajille. Yrityksiin sovellettavien kilpailusääntöjen osalta sisäpiiri-ilmoitusten merkitys kilpailuoikeuden rikkomisten ilmoittamisessa on jo tunnustettu komission asetuksen (19) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/1148, annettu 6 päivänä heinäkuuta 2016, toimenpiteistä yhteisen korkeatasoisen verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuuden varmistamiseksi koko unionissa (EUVL L 194, 19.7.2016, s. 1). Neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 2988/95, annettu 18 päivänä joulukuuta 1995, Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta (EYVL L 312, 23.12.1995, s. 1). Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 883/2013, annettu 11 päivänä syyskuuta 2013, Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksista sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1073/1999 ja neuvoston asetuksen (Euratom) N:o 1074/1999 kumoamisesta (EUVL L 248, 18.9.2013, s. 1). Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2017/1371, annettu 5 päivänä heinäkuuta 2017, unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin (EUVL L 198, 28.7.2017, s. 29). EYVL C 316, 27.11.1995, s. 49. EYVL C 313, 23.10.1996, s. 2. EYVL C 151, 20.5.1997, s. 2. EYVL C 221, 19.7.1997, s. 2. (EY) N:o 773/2004 4 a artiklan nojalla komission harjoittamassa sakoista vapauttamista ja sakkojen lieventämistä koskevassa unionin politiikassa sekä komission hiljattain käyttöön ottaman välineen, jonka avulla kilpailusääntöihin liittyvistä väärinkäytöksistä on mahdollista ilmoittaa nimettömänä, yhteydessä. Kilpailuoikeutta ja valtiontukisääntöjä koskevat rikkomiset liittyvät SEUT 101, 102, 106, 107 ja 108 artiklaan ja niiden soveltamiseksi annettuihin johdetun oikeuden sääntöihin.

Yhteisöverosääntöjen rikkomiset ja järjestelyt, joilla pyritään saamaan veroetuuksia ja kiertämään lakisääteisiä veloitteita ja jotka siten ovat sovellettavien yhteisöverosääntöjen tavoitteen tai tarkoituksen vastaisia, vaikuttavat kielteisesti sisämarkkinoiden moitteettomaan toimintaan. Tällaiset rikkomiset ja järjestelyt voivat johtaa epäoikeudenmukaiseen verokilpailuun ja laajamittaiseen veronkiertoon, mikä vääristää yritysten tasapuolisia toimintaedellytyksiä ja johtaa verotulojen menettämiseen sekä jäsenvaltioissa että koko unionin talousarvion tasolla. Tässä direktiivissä olisi säädettävä niiden henkilöiden suojelusta vastatoimia vastaan, jotka ilmoittavat veronkiertoon ja/tai säännösten väärinkäyttöön tähtäävistä järjestelyistä, jotka muutoin saattaisivat jäädä huomaamatta, ja sen tarkoituksena on parantaa toimivaltaisten viranomaisten kykyä varmistaa sisämarkkinoiden moitteeton toiminta ja poistaa kaupan vääristymiä ja esteitä, jotka vaikuttavat yritysten kilpailukykyyn sisämarkkinoilla, ja joilla on suora yhteys vapaata liikkuvuutta koskeviin sääntöihin, ja jotka ovat merkityksellisiä myös valtiontukisääntöjen soveltamisen kannalta. Tässä direktiivissä säädetty väärinkäytösten ilmoittajien suojeleminen täydentäisi komission viimeaikaisia aloitteita, joiden tarkoituksena on parantaa avoimuutta ja tietojenvaihtoa verotuksen alalla ja luoda unioniin oikeudenmukaisempi yhteisövero-ympäristö. Näin jäsenvaltiot voisivat helpommin havaita veronkiertoon ja/tai säännösten väärinkäyttöön tähtääviä järjestelyjä, ja auttaa ehkäisemään tällaisten järjestelyjen käyttöä. Tällä direktiivillä ei kuitenkaan yhdenmukaisteta aineellisia eikä menettelyllisiä verosäännöksiä eikä pyritä vahvistamaan kansallisten yritysverosääntöjen täytäntöönpanoa, sanotun kuitenkin rajoittamatta jäsenvaltioiden mahdollisuutta käyttää ilmoitettuja tietoja kyseiseen tarkoitukseen.

Tämän direktiivin 2 artiklan 1 kohdan a alakohdassa määritellään direktiivin aineellinen soveltamisala viittaamalla liitteessä esitettyyn luetteloon unionin säädöksistä. Kyseisissä unionin säädöksissä puolestaan määritellään niiden aineellinen soveltamisala viittaamalla kunkin säädöksen liitteissä esitettyihin luetteloihin unionin säädöksistä, mikä tarkoittaa, että myös viimeksi

mainitut säädökset kuuluvat tämän direktiivin aineelliseen soveltamisalaan. Viittauksia liitteessä luetteluihin säädöksiin olisi lisäksi tulkittava siten, että ne käsittävät kaikki kyseisten säädösten nojalla hyväksytyt kansalliset ja unionin täytäntöönpanosäädökset ja delegoidut säädökset. Viittauksia liitteessä luetteluihin unionin säädöksiin olisi pidettävä dynaamisina viittauksina tavanomaisen unionin säädöksiä koskevan viittausjärjestelmän mukaisesti. Näin ollen jos liitteessä mainittua unionin säädöstä muutetaan, viittauksella tarkoitetaan muutettua säädöstä, ja jos mainittu unionin säädös korvataan, viittauksella tarkoitetaan uutta säädöstä.

Tietyt, erityisesti rahoituspalveluja koskevat unionin säädökset, kuten Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 596/2014 ja sen pohjalta annettu komission täytäntöönpanodirektiivi (EU) 2015/2392 sisältävät jo yksityiskohtaisia sääntöjä väärinkäytösten ilmoittajien suojelusta. Tällaisessa voimassa olevassa unionin lainsäädännössä tältä osin säädettyt erityissäännöt, myös tämän direktiivin liitteessä olevan II osan luettelossa mainitut asiaankuuluville aloille räätälöidyt unionin säädökset, olisi säilytettävä. Tämä on erityisen tärkeää sen varmistamiseksi, mitkä rahoituspalvelualan sekä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen ehkäisemisen alan oikeushenkilöt ovat tällä hetkellä velvollisia ottamaan käyttöön sisäiset ilmoituskanavat. Jotta samalla varmistetaan johdonmukaisuus ja oikeusvarmuus kaikissa jäsenvaltioissa, tätä direktiiviä olisi sovellettava kaikkiin asioihin, joita ei säännellä alakohtaisissa unionin säädöksissä, ja niitä olisi siten täydennettävä tällaisilla säädöksillä, jotta ne ovat täysin vähimmäisvaatimusten mukaisia. Tällä direktiivillä olisi erityisesti säädettävä täsmällisemmin sisäisten ja ulkoisten ilmoituskanavien ominaisuuksista, toimivaltaisten viranomaisten velvoitteista ja vastatoimia vastaan kansallisella tasolla annettavan suojelun tarkasta muodosta. Tältä osin Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1286/2014 28 artiklan 4 kohdassa säädetään jäsenvaltioiden mahdollisuudesta ottaa käyttöön sisäinen ilmoituskanava mainitun asetuksen soveltamisalalla. Tässä direktiivissä säädettyjen vähimmäisvaatimusten johdonmukaisen soveltamisen vuoksi tässä direktiivissä säädettyä sisäisten ilmoituskanavien käyttöönottoa koskevaa velvollisuutta olisi sovellettava myös asetuksen (EU) N:o 1286/2014 osalta.

Komission asetus (EY) N:o 773/2004, annettu 7 päivänä huhtikuuta 2004, EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklan mukaisten komission menettelyjen kulusta (EUVL L 123, 27.4.2004, s. 18). ( 28) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 596/2014, annettu 16 päivänä huhtikuuta 2014, markkinoiden väärinkäytöstä (markkinoiden väärinkäyttöasetus) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/6/EY ja komission direktiivien 2003/124/EY, 2003/125/EY ja 2004/72/EY kumoamisesta (EUVL L 173, 12.6.2014, s. 1). ( 29) Komission täytäntöönpano-direktiivi (EU) 2015/2392, annettu 17 päivänä joulukuuta 2015, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 596/2014 täytäntöönpanemisesta siltä osin kuin on kyse toimivaltaisille viranomaisille mainitun asetuksen tosiasiallisesta tai mahdollisesta rikkomisesta tehtävistä ilmoituksista (EUVL L 332, 18.12.2015, s. 126). Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1286/2014, annettu 26 päivänä marraskuuta 2014, vähittäismarkkinoille tarkoitettuja paketoituja ja vakuutusmuotoisia sijoitustuotteita (PRIIP-tuotteita) koskevista avaintietoasiakirjoista (EUVL L 352, 9.12.2014, s. 1).

Tällä direktiivillä ei olisi rajoitettava suojelua, joka myönnetään menettelyissä, jotka koskevat ilmoittamista mahdollisesta unionin etuja vahingoittavasta laittomasta toiminnasta, kuten petoksesta tai korruptiosta, tai sellaisesta työtehtäviin liittyvästä menettelystä, joka voisi merkitä sellaisten Euroopan unionin virkamiehille ja muille henkilöstön jäsenille kuuluvien velvollisuuksien vakavaa laiminlyöntiä, joista säädetään neuvoston asetuksella (ETY, Euratom, EHTY) N:o 259/68 vahvistettujen Euroopan unionin virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen ja unionin muuta henkilöstöä koskevien palvelussuhteen ehtojen 22 a, 22 b ja 22 c artiklassa. Tätä direktiiviä olisi sovellettava, kun unionin virkamiehet ja muu henkilöstö ilmoittavat työnsä yhteydessä tapahtuvista rikkomisista, jotka eivät koske heidän ja unionin toimielimen, elinten tai laitosten välistä palvelussuhdetta.

Pykälän 2 momentissa määriteltäisiin ne väärinkäytökset ja teot, joita ilmoitusten tulisi koskea edellytyksenä 1 momentin aloilla ehdotetun lain soveltamiselle. Ilmoituksen tulisi koskea rikosta, rikkomusta, väärinkäytöstä, laiminlyöntiä tai tekoa, josta 1) voi seurata vankeusrangaistus, sakko tai rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus tai 2) voi seurata yleiseen etuun kohdistuva uhka tai vakava haitta taikka huomattavia riskejä yhteiskunnan hyvinvoinnille. Momentin 1 kohta kattaisi teot, joiden rikkomisesta on säädetty rangaistusseuraamuksena sakko tai vankeutta joko alaa koskevassa lainsäädännössä tai rikoslaisissa. Rangaistusluonteisella hallinnollisella seuraamuksella tarkoitettaisiin laiminlyöntimaksua ja seuraamusmaksua, joista on säädetty 1 momentissa tarkoitettussa ja liitteessä yksilöidyssä lainsäädännössä. Nämä seuraamukset rinnastetaan rangaistusluonteisiin seuraamuksiin. Lain soveltumisen ja ilmoittajan suojan saamisen edellytyksenä olisi siten, että ilmoitettavasta rikkomisesta voisi seurata jokin edellä mainituista seuraamuksista. Siten sellaisesta rikkomisesta ilmoittaminen, josta seuraamuksena voisi olla vain jokin muu toimenpide, kuten hallinnollinen pakkokeino (uhkasakko, teettämishukka) tai muu hallinnollinen seuraamus, eivät kuuluisi lain soveltamisalaan eikä ilmoittaja siten saisi ehdotettavan lain mukaista suojelua. Ehdotuksen soveltamisalaan kuuluvan lainsäädännön seuraamusjärjestelmät vaihtelevat, ja viranomaisten käytössä olevat hallinnolliset menettelyt ja vaatimukset eivät ole rikkomisten, laiminlyöntien ja muiden lainsäädännön vaatimusten puutteiden osalta yhteismitallista. Esimerkiksi päästökauppalaain nojalla päästökaupparikkomuksesta voi määrätä sakon, eli seuraamuksen perusteella päästökauppa kuuluisi soveltamisalaan.

Pykälän 2 momentin 2 kohta laajentaisi lain soveltamista pykälän 1 momentin aloilla tilanteissa, joissa 2 momentin 1 kohdan mukainen seuraamuksen lajiin liittyvä edellytys ei täyttyisi, mutta teko tai laiminlyönti kuitenkin vakavasti vaarantaisi pykälän 1 momentissa tarkoitettua lainsäädännön yleisten edun mukaisten tavoitteiden toteutumisen. Ilmoitettavassa väärinkäytöksessä ei tarvitse olla kyse yksiselitteisesti lainvastaisesta toiminnasta, vaan kyse voi olla myös lain tavoitteen vastaisesta toiminnasta. Ehdotettavan lain 1 momentissa tarkoitettua lainsäädännön tavoitteena on osaltaan turvata yleisen edun toteutumista. Yleisen edun kannalta olisi merkittävää, että tällaisen lainsäädännön tavoitteen vastaisista teoista tai laiminlyönneistä ilmoitettaisiin ja ilmoittajaa suojeltaisiin. Ilmoittajia tulisi suojella ainakin sellaisen teon tai laiminlyönnin ilmoittamisesta, joka on omiaan vaarantamaan yleisen edun toteutumista esimerkiksi siten, että se aiheuttaa huomattavia ihmisten henkeen tai terveyteen tai ympäristöön kohdistuvia riskejä. Tällaisia tilanteita voi liittyä esimerkiksi energialainsäädännön, kuten ydinvoimalaitosten lupasasioita koskevien säännösten noudattamiseen. Säteilyturvan ja ydinturvallisuuden osalta lain soveltamisala olisi laaja. Niissäkin tapauksissa, joissa ilmoitus koskisi tekoa, josta voisi seurata muu kuin 2 §:n 2 momentin 1 kohdan mukainen vankeusrangaistus, sakko tai rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus, kyse voisi olla ehdotetun pykälän 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettua tilanteesta. Säteily- ja ydinturvallisuusalan sääntelyyn sisältyy esimerkiksi lupaan liittyviä seuraamuksia. Tällä alalla laiminlyönneistä voi tyypillisesti seurata yleiseen etuun kohdistuva uhka tai vakava haitta taikka huomattavia riskejä yhteiskunnan hyvinvoinnille.

Yleisen edun käsitettä ei voida määritellä täsmällisesti, vaan se on riippuvainen yhteiskunnallisesta tilanteesta. Ehdotetun pykälän 2 momentin 2 kohdan piiriin eivät kuitenkaan kuuluisi sellaiset tiedot, joiden ilmoittaminen edistää yksinomaan yksityistä etua, kuten omaa liiketoimintaa. Lain tavoitteen vastaisuutta ja yleisen edun käsitteen täyttymistä ilmoitettavien tietojen osalta arvioidaan tapauskohtaisesti.

Jäsenvaltiot voisivat päättää ulottaa kansallisten säännösten soveltamisen myös muille aloille varmistaakseen kattavan ja johdonmukaisen kansallisen tason kehityksen väärinkäytösten ilmoittajien suojelulle.



Direktiivissä säädetty väärinkäytösten ilmoittajien suojeleminen on olennaista myös, kun pyritään estämään ampuma-aseiden, niiden osien ja komponenttien ja ampumatarvikkeiden sekä puolustusalan tuotteiden päätyminen laittomille markkinoille, koska se kannustaisi ilmoittamaan unionin oikeuden rikkomisista, kuten asiakirjaväärennöksistä, muutetuista merkinnöistä ja unionin sisäisistä laittomista asehankinnoista, jotka ovat usein osoitus yrityksistä siirtää aseita laillisilta markkinoilta laittomille. Direktiivissä säädetty väärinkäytösten ilmoittajien suojeleminen auttaisi myös estämään kotitekoisten räjähteiden laitonta valmistusta, koska se edistää räjähteiden lähtöaineita koskevien rajoitusten ja valvonnan asianmukaista soveltamista.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/30/EU, annettu 12 päivänä kesäkuuta 2013, merellä tapahtuvan öljyn- ja kaasunporaustoiminnan turvallisuudesta ja direktiivin 2004/35/EY muuttamisesta (EUVL L 178, 28.6.2013, s. 66). (ei sovelleta Suomessa)

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että laissa säädettyä suojelemaa sovelletaan myös 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. Kansalliset avustukset ja valtiontuet eivät kuulu direktiivin vähimmäissoveltamisalaan. Momentin soveltamisala olisi laaja eikä soveltaminen rajautuisi 1 momentissa tarkoitettuihin aloihin. Direktiivin 2 artiklan 1 kohdan b-alakohdan soveltamisala kattaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 325 artiklan, joka koskee petostentorjuntaa ja jota täsmennetään asiaankuuluvissa unionin toimenpiteissä. Tällä tarkoitetaan direktiivin johdanto-osan mukaan asetusta (EY, Euratom) N:o 2988/95, jota on täydennetty Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2017/1371. Sääntely ei ole sidottu direktiivissä yksilöityihin aloihin vaan soveltamisala on yleinen ja kattaa sekä unionin talousarvion että unionin toimielinten, elinten ja laitosten talousarviot tai niiden suoraan tai välillisesti hallinnoimat ja valvomat talousarviot.

Lakia sovellettaisiin 3 momentin mukaan alasta riippumatta kaikkiin sellaisiin väärinkäytöksiin ja rikkomisiin, jotka liittyvät Euroopan unionin menojen toteuttamiseen tai unionin tulojen ja varojen keräämiseen taikka Euroopan unionin tai kansallisiin valtiontukiin ja näihin rinnasteisiin kansallisiin avustuksiin. Tarkoituksena on, että ilmoittaja saisi suojaa EU-osarahoitteisten tukien ja avustusten lisäksi myös kokonaan kansallisista varoista myönnettyjen tukien ja avustusten osalta. Tämä vähentäisi ilmoittajan riskiä siitä, että ilmoituksen kohteena oleva menettely koskisi muita kuin em. talousarvioista lähtöisin olevia varoja.

Kansallisia tukia ja avustuksia myönnetään Suomessa yleisesti osana tukijärjestelmiä, joita koskeva kansallinen erityislainsäädäntö kattaa sekä EU:n talousarvion määrärahoista että kansallisista määrärahoista tai yksinomaan kansallisista määrärahoista peräisin olevia tukia ja avustuksia. Esimerkkeinä ovat työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla eräät yritystuet sekä alueiden kehittämistä koskevat tuet, joita voidaan myöntää osana tulevaa Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027 EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelmaa tai yksinomaan kansallisilta budjettimomenteilta (vireillä HE 46/2021 vp ja HE 47/2021 vp). Kansallisen liikkumavaran käyttö laajentamalla suojaa myös yksinomaan kansallisten tukien ja avustusten väärinkäytöksiin edistäisi direktiivin tavoitteiden toteutumista vähentämällä ilmoittajan riskiä ja selonottovelvollisuutta epäilyjen kohteena olevien julkisten varojen alkuperästä.

Direktiivin 2 artiklan 1 kohdan c alakohdan soveltamisala kattaa rikkomiset, jotka liittyvät SEUT 26 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin sisämarkkinoihin, mukaan lukien unionin valtiontukisääntöjen rikkomiset. Direktiivin johdanto-osan 17 kappaleessa tarkennetaan, että kilpailuoikeutta ja valtiontukisääntöjä koskevat rikkomiset liittyvät SEUT 101, 102, 106, 107 ja 108

artiklaan ja niiden soveltamiseksi annettuihin johdetun oikeuden sääntöihin. Valtiontukisääntely kattaa kokonaisuuden, jossa sovelletaan sekä SEUT 106-108 artiklaa ja niiden perusteella annettua johdettua Euroopan unionin oikeutta, että kansallisia sääntöjä, joiden soveltaminen voi olla edellytys sille, ettei toimenpide muodosta sääntöjenvastaista, komissiolle ilmoittamatonta valtiontukea.

Väärinkäytöksellä tai rikkomisella tarkoitetaan kaikki niitä toimenpiteitä, joiden johdosta jäsenvaltio on rikkonut velvollisuutensa ilmoittaa komissiolle tuki SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaisesti ennen tuen myöntämistä tai joiden johdosta SEUT 107 artiklan 1 kohdan määritelmän täyttävästä tuesta tulee sisämarkkinoille soveltumatonta. Näihin kuuluvat tukiin sovellettavan johdetun oikeuden kuten ryhmäpoikkeusasetuksen 651/2014/EU, yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja koskevan päätöksen 2012/21/EU tai de minimis-asetuksen 1407/2013/EU ehtojen rikkominen, tuen tai tukiohjelman kansallisen oikeusperustan sääntöjen rikkominen, sekä toimenpiteet, joiden johdosta ennakoilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvaa SEUT 107 artiklan 1 kohdan tarkoittamaa tukea myönnetään ennen komission lopullista hyväksyntää. Lisäksi väärinkäytöksenä tai rikkomisena pidetään Euroopan unionin valtiontukia koskevan menettelysääntelyn kuten menettelyasetuksen 2015/1589/EU sekä kansallisen valtiontukia koskevan menettelysääntelyn kuten taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä annetun lain 429/2016 ja yritystukien avoimuusvelvoitteita toteuttavan yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä annetun lain 293/2017 rikkomista.

Tukien sääntöjenvastaisuus ja sisämarkkinoille soveltuvuus voivat perustua EU-tuomioistuinten perussopimusten tulkintaa koskevaan oikeuskäytäntöön. Lisäksi uusilla kansallisilla tuilla tai tukiohjelmilla on usein uusi, tuen ehdot määrittelevä kansallinen oikeusperusta. Joissakin tapauksissa toimenpiteen sisämarkkinoille soveltuvuus edellyttää myös muun unionin primaarioikeuden tai johdetun oikeuden noudattamista. Joissakin tapauksissa unionin oikeuden edellyttämä menettely kuten tukien raportointi toteutetaan kansallisen menettelysäännön nojalla. Ilmoitusvelvollisuuden poikkeukset edellyttävät poikkeuksen säädettyjen ehtojen täyttymistä. Säättämällä laaja ja yleisellä tasolla määritelty ilmoittajan suoja vähennetään ilmoittajan veloitetta selvittää yksityiskohtaisesti miltä osin kansallisen tukiohjelman sääntö vaikuttaa valtiontuen määritelmän täyttymiseen tai onko sääntö ehto tukiohjelman sisämarkkinoille soveltuvuudelle. Näin edistetään direktiivin tavoitteita edistää sellaisten riskien havaitsemista, ehkäisemistä, vähentämistä ja poistamista, jotka muutoin saattaisivat jäädä huomaamatta. Mikäli kansallisen säädöksen soveltamisala olisi mahdollista rajata tarkkaan direktiivin mukaisesti, ilmoittajalta edellytettäisiin laajaa ja syvällistä valtiontukisääntelyn osaamista, jotta hän voisi varmistua suojasta ennen ilmoituksen tekemistä.

Pykälän 4 momentin 1 kohdan mukaan suojelua sovellettaisiin myös sellaisiin henkilöihin, jotka ilmoittavat Euroopan unionin tai kansallisten kilpailusääntöjen vastaisista rikkomuksista, väärinkäytöksistä tai menettelyistä. Suojelun saaminen ei edellyttäisi pykälän 2 momentissa säädettyjen edellytysten täyttymistä. Kohta perustuisi direktiivin 2 artiklan 1 kohdan alakohtaan c), jonka mukaan Euroopan unionin kilpailusääntöjen rikkomiset kuuluvat direktiivin soveltamisalaan. Direktiivin johdanto-osan kappaleen 17 mukaan kilpailuoikeutta koskevat rikkomiset liittyvät SEUT 101 ja 102 artiklan sekä niiden soveltamiseksi annettuihin johdetun oikeuden sääntöihin. Johdetun oikeuden säännöillä tarkoitetaan kilpailusääntöihin liittyvää sekundaarista EU-sääntelyä, kuten esimerkiksi neuvoston asetuksia yrityskeskittymien valvonnasta, kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta sekä horisontaalisista ja vertikaalisista ryhmäpoikkeuksista.

Euroopan unionin kilpailusääntöjen lisäksi suojelua sovellettaisiin myös kansallisten kilpailusääntöjen vastaisista rikkomisista, väärinkäytöksistä ja menettelyistä ilmoitaviin henkilöihin. Vaikka direktiivi edellyttää suojelun soveltamista vain EU:n kilpailusääntöjen rikkomisista ilmoittamisen tilanteissa, on kilpailuoikeuden osalta perusteltua laajentaa suoja koskemaan myös

kansallisten kilpailusääntöjen vastaisista rikkomuksista, väärinkäytöksistä ja menettelyistä ilmoittamista. Tämä on perusteltua sen vuoksi, että kilpailunrajoitusten osalta sovellettava sääntely määräytyy tapauskohtaista arviointia edellyttävän ns. kauppakriteerin perusteella, jonka täyttymistä on useimmiten mahdotonta arvioida ennen tarkempia viranomais selvityksiä. Kansallisia ja EU:n kilpailusääntöjä voidaan myös soveltaa rinnakkain. Mikäli soveltamisala rajoitettaisiin koskemaan vain EU:n kilpailusääntöjen rikkomisia, olisi ilmoittamista harkitsevan henkilön käytännössä äärimmäisen vaikea arvioida saisiko hän direktiivin mukaista suojaa vai ei.

Kilpailusääntöjen osalta kansallisella tasolla tärkein säädös on kilpailulaki (948/2011). Kilpailulain 5 ja 7 § vastaavat sisällöltään SEUT 101 ja 102 artiklaa. Yrityskauppavalvontaa koskevat säännökset ovat kilpailulain 4 luvussa. Jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten täytäntöönpanovalmiuksien parantamiseksi ja sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamiseksi annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/1 (ns. ECN+ direktiivi) kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä kilpailulakiin lisätään myös säännökset menettelyä koskevien säännösten rikkomisista.

EU-tasoista sääntelyä vastaavien kilpailulain säännösten lisäksi suojele kattaisi myös kilpailulain 4 a luvun säännösten vastaisista rikkomuksista, väärinkäytöksistä ja menettelyistä ilmoittamisen. Vaikka kilpailulain 4 a lukua vastaavaa EU-tasoista sääntelyä ei ole, voidaan sillä tavoiteltavan yksityisen ja julkisen elinkeinotoiminnan välisen kilpailun tasapuolisuuden turvaamisen katsoa toteuttavan direktiivin tavoitteita.

Ehdotettavan pykälän 4 momentin 2 kohdan mukaan laissa säädettyä suojele sovellettaisiin myös sellaisiin henkilöihin, jotka ilmoittavat yhteisöverosääntöjen rikkomisista tai järjestelyistä veroetujen saamiseksi, jos rikkominen liittyy SEUT 26 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin sisämarkkinoihin.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin lain soveltamisalaa koskevan liitteen muuttamisesta valtioneuvoston asetuksella. Liitettä on päivitettävä tarvittaessa ja täsmennettävä Euroopan unionin oikeuden ja kansallisen lainsäädännön muutosten johdosta.

Soveltamisalaa koskevaa liitettä voidaan muuttaa valtioneuvoston asetuksella, kun soveltamisalaan kuuluviin säädöksiin tulee muutoksia.

**3 §. Määritelmät.** Pykälässä säädettäisiin ehdotettavassa laissa käytettävistä määritelmistä.

**Ilmoittaja.** Pykälän 1 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi, että ilmoittajalla tarkoitetaan tässä laissa luonnollista henkilöä, joka ilmoittaa sisäiseen tai ulkoiseen ilmoituskanavaan taikka julkistaa työnsä, toimensa tai tehtävänsä yhteydessä saamiaan rikkomista koskevia tietoja.

**Rikkomista koskeva tieto.** Pykälän 2 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi, että rikkomista koskevalla tiedolla tarkoitetaan tietoa tai perusteltua epäilyä tapahtuneesta tai mahdollisesta rikkomisesta. Kyse voisi olla jo tapahtuneesta tai hyvin todennäköisesti tapahtuvasta rikkomisesta. Rikkominen voisi tapahtua organisaatiossa, jossa ilmoittaja työskentelee tai on aiemmin työskennellyt tai toisessa organisaatiossa, johon hän on ollut yhteydessä työnsä vuoksi. Rikkomista koskeva tieto voisi käsittää myös tiedon yrityksestä salata tapahtunut rikkominen. Perustellulla epäilyllä tarkoitettaisiin, ettei ilmoittajan tarvitse esittää ilmoittamishetkellä konkreettista näyttöä asiasta, vaan riittävää olisi, että hänellä olisi objektiivisesti arvioiden perusteltu syy uskoa rikkomisen tapahtuneen tai olevan tapahtumassa. Kyse ei olisi perustellusta epäilystä, jos se pohjautuisi perusteettomiin huhupuheisiin tai objektiivisesti arvioiden ilmeisen paikkansapitämättömiin väitteisiin.

Pykälän 3) kohdassa 'ilmoittamisella' tarkoitettaisiin rikkomista koskevan tiedon suullista tai kirjallista toimittamista ja 4) kohdan 'sisäisellä ilmoittamisella' rikkomista koskevan tiedon suullista tai kirjallista toimittamista julkisen tai yksityisen sektorin oikeushenkilön sisällä. Pykälän 4) kohdan 'ulkoisella ilmoittamisella' tarkoitettaisiin rikkomista koskevan tiedon suullista tai kirjallista toimittamista toimivaltaisille viranomaisille ja 5) kohdan 'tietojen julkistamisella' rikkomista koskevien tietojen saattamista julkisuuteen. Pykälän 6) kohdan 'ilmoittajalla' tarkoitettaisiin luonnollista henkilöä, joka ilmoittaa tai julkistaa työnsä, toimensa tai tehtävänsä yhteydessä saamiaan rikkomista koskevia tietoja ja 7) kohdan 'avustavalla henkilöllä' luonnollista henkilöä, joka avustaa ilmoittajaa ilmoittamismenettelyssä työnsä yhteydessä. Kohdan 8) mukaan 'ilmoituksen kohteena olevalla henkilöllä' tarkoitettaisiin luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka mainitaan ilmoittamisen tai tietojen julkistamisen yhteydessä henkilönä, joka on vastuussa rikkomisesta tai johon kyseinen henkilö liittyy. Pykälän 9) kohdan 'vastatoimilla' tarkoitettaisiin mitä tahansa työn yhteydessä tapahtunutta suoraa tai välillistä tekoa tai laiminlyöntiä, jonka syynä on sisäinen tai ulkoinen ilmoittaminen tai tietojen julkistaminen ja joka aiheuttaa tai voi aiheuttaa ilmoittavalle henkilölle perusteetonta haittaa. Vastatoimen määritelmä liittyy ehdotuksen 27 §:n vastatoimien kieltoon.

Pykälän 10 kohdan mukaan yksityisen sektorin oikeushenkilöllä tarkoitetaan kaupparekisterilain (129/1970) 3 §:n 1, 2, 4, 5 ja 6 kohdassa tarkoitettua elinkeinotoimintaa harjoittavaa yhteisöä, joka on velvollinen tekemään perusilmoituksen kaupparekisteriin. Ehdotettavassa laissa yksityisen sektorin oikeushenkilöllä tarkoitettaisiin avointa yhtiötä, kommandiittiyhtiötä, osakeyhtiötä, keskinäistä vakuutusyhtiötä, osuuskuntaa, säästöpankkia, hypoteekkiyhdistystä, vakuutusyhdistystä, valtion liikelaitosta, asumisoikeusyhdistystä, aatteellista yhdistystä ja säätiötä, jolla on elinkeinotoiminnan harjoittamista varten pysyvä toimipaikka, ulkomaista yhteisöä ja säätiötä, joka perustaa Suomeen sivuliikkeen, eurooppalaista taloudellista etuyhtymää ja muualla rekisteröityä etuyhtymää, joka perustaa Suomeen toimipaikan sekä eurooppayhtiötä ja eurooppaosuuskuntaa. Yksityisen sektorin oikeushenkilöllä ei tarkoitettaisi kaupparekisterilain 3 §:n 3 kohdassa tarkoitettua elinkeinotoimintaa harjoittavaa luonnollista henkilöä.

Pykälän 11 kohdan mukaan julkisen sektorin oikeushenkilön omistuksessa tai määräysvallassa olevalla oikeushenkilöllä tarkoitettaisiin valtion yhtiöomistuksesta ja omistusoikeudesta annetun lain (1368/2007) 2 §:ssä tarkoitettua valtioenemmistöistä osakeyhtiötä, valtion liikelaitoksista annetussa laissa tarkoitettuja (1062/2010) valtion liikelaitoksia (Senaattikiinteistöt ja Metsähallitus), kuntalain 6 §:ssä tarkoitettuja yhteisöjä sekä kuntalain (410/2015) 65 §:ssä tarkoitettuja liikelaitoskuntayhtymiä.

**4 §. Suhde muuhun lainsäädäntöön.** Pykälässä säädettäisiin direktiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti lain suhteesta muuhun lainsäädäntöön ja kansallisiin säännöksiin. Silloin kun direktiivin soveltamisalan liitteen alakohtaisissa säädöksissä säädetty tässä laissa säädettyistä seikoista, kuten ilmoitusmenettelyistä tai ilmoittajan suojelusta, sovellettaisiin kyseistä erityislainsäädäntöä. Tämän lain säännöksiä sovellettaisiin siltä osin kuin asiasta ei säädetä toisin erityislainsäädännössä

Ehdotettu laki täydentää muun muassa liikesalaisuuslakia ja finanssisektorin lainsäädäntöä nimenomaan kolmiportaisesta ilmoitusmenettelystä ja sen noudattamisesta tämän lain mukaisen suojelun saamiseksi.

**5 §. Poikkeukset soveltamisalasta.** Pykälässä säädettäisiin direktiivin 3 artiklan mukaisesti niistä asioista, jotka jäisivät lain soveltamisalan ulkopuolelle. Ehdotettavan lain soveltamisalan ulkopuolelle jäisi ensinnäkin turvallisuusluokitelluiksi tai salassa pidettäviksi säädettyjen tietojen suoja. Turvallisuusluokitelluista tiedoista säädetään ainakin laissa julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista (1531/2011), laissa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019),

laissa kansainvälisistä tietoturvaluusvelvoitteista (588/2004) julkisuuslaissa säädetään salassa pidettävistä asiakirjoista.

2) niihin puolustus- ja turvallisuushankintoihin, joihin sovelletaan SEUT 346 artiklaa.

Ilmoittajansuojadirektiiviä ei sovellettaisi niihin puolustus- ja turvallisuushankintoihin, joiden osalta sovelletaan SEUT 346 artiklaa. Näitä hankintoja eivät koske EU:n hankintadirektiivien menettelytapavaatimukset. Mainittu artikla antaa jäsenvaltiolle oikeuden olla soveltamatta unionin lainsäädäntöä (käytännössä useimmiten ns. puolustus- ja turvallisuushankintadirektiiviä 2009/81/EY) tilanteessa, jossa valtion keskeiset turvallisuusedut tätä edellyttävät.

SEUT 346 artiklan soveltamisessa kyse voi olla salassa pidettävistä hankinnoista, joita voivat olla esimerkiksi rikosten torjuntaan liittyvien poliisin teknisten laitteiden tai Puolustusvoimien turvajärjestelmiin liittyvät tieto- ja viestintätekniiset hankinnat. Tällaisesta on kyse, kun koko hankinnan olemassaolo on salassa pidettävää tietoa. Salassapitotarve perustuu valtion turvallisuusasetuihin. Turvallisuusedut liittyvät valtion sisäiseen järjestykseen ja turvallisuuteen (esimerkiksi poliisitoimi) sekä ulkoiseen turvallisuuteen (esimerkiksi maanpuolustus ja rajavalvonta).

Vastaavasti artikla voi tulla sovellettavaksi niissä puolustushankinnoissa, joihin sisältyy erityisen korkeita huoltovarmuutta koskevia vaatimuksia. Suojeltavana turvallisuussetuna voi tällaisessa tilanteessa olla esimerkiksi tietyn maanpuolustuksen kannalta kriittisen järjestelmän ylläpito- ja muokkauskyky, joka tulee olla käytettävissä kaikissa olosuhteissa ja johon sisältyy erityisen suuria riippumattomuuden vaatimuksia. Näitä voivat olla esimerkiksi tiedusteluun, valvontaan ja johtamiseen liittyvät Puolustusvoimien järjestelmät.

Hankinnan kohteena voi olla myös sellainen tuote tai palvelu, joka lähtökohtaisesti soveltuu siviilikäyttöön, mutta on kyseeseen tulevassa tapauksessa tarkoitettu erityisesti sotilaallisiin tarkoituksiin, ja samalla sisältää sellaista arkaluonteista tietoa, jota ei siviilihankinnoissa käytettävien menettelytapoin ole mahdollista suojata.

SEUT 346 artiklaa ja siihen liittyviä puolustus- ja turvallisuusnäkökohtia käsitellään hallituksen esityksessä laiksi julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 76/2011, esimerkiksi s. 5-7, 17-18, 33-34, 44-45, 114-118).

3) terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (559/1994), yksityisestä terveydenhuollosta annetussa laissa (152/1990) (ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa) säädettyyn terveydenhoitohenkilöstön vaitiolovelvollisuuteen eikä oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 15 luvun 17 §:ssä, asianajajista annetun lain 496/1958 5 c §:ssä, luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain (715/2011) 8 §:n 1 momentin 4 ja 5 kohdassa säädettyyn salassapitovelvollisuuteen (julkiset oikeusavustajat?)

4) tuomioistuimen päätöksenteon luottamuksellisuus; tarkistettava viitataan tässä kohdassa tuomioistuimen päätösneuvottelun salassapitoon ja lakiin oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa 23 §

5) rikosasian käsittelyssä (tarkennetaan!)

6) tapauksiin, joissa henkilö on antanut tietoon perustuvan suostumuksensa siihen, että hänet määritellään tietolähteeksi tai rekisteröidään sellaisiksi lainvalvontaviranomaisten ylläpitämissä tietokannoissa siten kuin siitä säädetään poliisilain (872/2011) 5 luvun 40-42 §:ssä ja henkilö-tietojen käsittelystä poliisitoimissa annetussa lain (616/2019) 5 luvun 36 §:ssä, rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain (108/2018) 3 luvun 36 §:ssä ja henkilötietojen käsittelystä

Rajavartiolaitoksessa annetun lain (639/2019) 5 luku 45 §:ssä, rikostorjunnasta Tullissa annetun lain (623/2015) 3 luvun 39-41 §:ssä ja henkilötietojen käsittelystä Tullissa (650/2019) annetun lain 5 luvun 30 §:ssä, sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta annetusta laista .

Direktiivin 3 artiklan 2 kohdan mukaan direktiivi ei vaikuta jäsenvaltioiden velvollisuuteen varmistaa kansallinen turvallisuus tai niiden toimivaltaan suojella keskeisiä turvallisuusetujaan. Direktiiviä ei erityisesti sovelleta ilmoituksiin sellaisista julkisten hankintasääntöjen rikkomisista, joihin liittyy puolustus- tai turvallisuusnäkökohtia, jolleivät nämä näkökohdat kuulu asiaa koskevien unionin säädösten soveltamisalaan.

Direktiivin 3 artiklan 3 kohdan mukaan direktiivi ei vaikuta unionin oikeuden tai kansallisen lainsäädännön soveltamiseen millään seuraavista aloista:

- 1) turvallisuusluokiteltujen tietojen suojaaminen;
- 2) oikeudellisen ammattisalassapitovelvollisuuden ja terveydenhuoltohenkilöstön salassapito- ja vaitiolovelvollisuuden suojaaminen;
- 3) tuomioistuimen päätöksenteon luottamuksellisuus;
- 4) rikosprosessia koskevat säännöt.

Direktiivin johdanto-osan 30 –kohdan mukaan direktiiviä ei olisi sovellettava tapauksissa, joissa henkilöt, jotka ovat antaneet tietoon perustuvan suostumuksensa siihen, että heidät määritellään vihjeenantajiksi tai rekisteröidään sellaisiksi kansallisen tason nimettyjen viranomaisien, kuten tulliviranomaisten, ylläpitämässä tietokannoissa, ja ilmoittavat rikkomisista valvontaviranomaisille palkkiota tai korvausta vastaan. Tällaisissa ilmoittamisissa noudatetaan erityisiä menettelyjä, joilla pyritään takaamaan tällaisten henkilöiden nimettömyys heidän fyysisen koskemattomuutensa suojelemiseksi ja jotka ovat erillisiä tässä direktiivissä säädetyistä ilmoituskanavista.

Yksinomaan ilmoittajaa koskeviin henkilösuhteisiin liittyviin asioihin eli ilmoittajan ja toisen työntekijän välisiin riitoihin ei sovellettaisi ehdotettavaa lakia.

**6 §. Henkilöllinen soveltamisala.** Pykälässä säädettäisiin lain henkilöllisestä soveltamisalasta eli siitä, ketkä henkilöt voisivat saada ehdotettavan lain mukaista ilmoittajaan kohdistuvaa erityistä suojelua. Pykälällä pantaisiin täytäntöön direktiivin 4 artikla sekä direktiivin 5 artiklan 9 kohdan määritelmä. Ilmoittajan suojelun toimenpiteiden soveltamisen yleisenä edellytyksenä olisi, että ilmoittaja on saanut tietoa rikkomisesta työssään, toimessaan tai tehtävässään taikka niiden yhteydessä, kuten työtehtäviään hoitaessaan tai muutoin työntekotilanteeseen liittyen eli direktiivin 5 artiklan 9 kohdassa tarkoitetulla tavalla työnsä yhteydessä. Suojelun kohteena voisi olla vain luonnollinen henkilö lukuun ottamatta pykälän 4 momentin 2 kohdassa ehdotettua poikkeusta.

Pykälän 2 momentin 1 - 7 kohdassa säädettäisiin direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaisesti niistä henkilöistä, joihin laissa säädettyä suojelua sovellettaisiin. Momentissa tarkoitetut henkilöt ovat työnsä, toimensa tai tehtävänsä vuoksi taloudellisesti riippuvaisessa tai muutoin sellaisessa asemassa mahdolliseen ilmoituksen kohteeseen nähden, että he voivat joutua vastatoimien kohteeksi.

Laissa säädettyä suojelua sovellettaisiin ehdotetun pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan henkilöihin, jotka ovat työsopimuslaissa (55/2001) tai erityisopimuslaissa (756/2011) tarkoitettua työsuhteessa, valtion virkamieslaissa (750/1994), Suomen Pankin virkamiehistä annetussa laissa (1166/1998), eduskunnan virkamiehistä annetussa laissa (1197/2003), kunnallisista viranhaltijoista annetussa laissa (304/2003) tai kirkkolaislaissa (1054/1994) tarkoitettua virkasuhteessa sekä sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa (211/2006) tarkoitettuun kriisinhallintahenkilöstöön. Sopimusketjutilanteissa suojeltaisiin myös alihankkijan, pääurakoitsijan tai toimeksisaajan palveluksessa olevia henkilöitä.

Lain henkilölliseen soveltamisalaan kuuluisivat ehdotetun pykälän 2 momentin 2 kohdan mukaan myös itsenäisinä ammatinharjoittajina toimivat ansiotyötä tekevät luonnolliset henkilöt, joiden työnteko ei täytä työsuhteen tunnusmerkkejä. Tällaista työtä voidaan tehdä esimerkiksi erilaisissa toimeksiantosopimuksiin perustuvissa toimeksiantosuhteissa. Kyse voi olla esimerkiksi vaarallisten tuotteiden valmistukseen, tuontiin tai jakeluun liittyvissä tehtävissä työskentelevistä tavarantoimittajista tai julkisten varojen väärinkäyttöön liittyvistä rikkomisista tietoja saavasta konsultista. Sopimusketjutilanteissa henkilölliseen soveltamisalaan kuuluisivat myös alihankkijan, pääurakoitsijan tai muun toimeksisaajan sopimuskumppanina olevat itsenäiset ammatinharjoittajat.

Laissa säädettyä suojelua sovellettaisiin ehdotetun pykälän 2 momentin 3 kohdan mukaan myös sellaisiin ilmoituksen kohteena olevan osakeyhtiön osakkeenomistajiin, jotka osakeyhtiössä työssään, toimissaan tai tehtävässään taikka niiden yhteydessä saavat tietoa rikkomisista. Lakia ei sovellettaisi kaikkiin yhtiön osakkeenomistajiin, vaan osakkeenomistajalla tulisi olla jossain määrin aktiivinen rooli osakeyhtiössä ja mahdollisuus saada tietoja rikkomisesta työn yhteydessä. Soveltamisalaan kuuluisivat esimerkiksi ne osakkeenomistajat, jotka työskentelevät aktiivisesti yhtiön hyväksi, mutta eivät ole työsuhteessa yhtiöön. Koska osakkeenomistajan tulisi olla laissa tarkoitettu ilmoittaja, sovellettaisiin lakia lähtökohtaisesti vain sellaisiin osakkeenomistajiin, jotka ovat luonnollisia henkilöitä. Osakkeenomistajana olevaan oikeushenkilöön voitaisiin kuitenkin 6 §:n 4 momentin 3 kohdan mukaisten edellytysten täytyessä soveltaa vastatoimien kieltoa.

Ehdotetun pykälän 2 momentin 4 kohdan mukaan suojelua sovellettaisiin myös henkilöihin, jotka kuuluvat ilmoituksen kohteena olevan yksityisen sektorin oikeushenkilön hallitukseen tai hallintoneuvostoon. Yksityisen sektorin oikeushenkilöllä tarkoitettaisiin ehdotetun lain 5 §:n 10 kohdan määritelmässä tarkoitettuja yhteisöjä, jotka ovat velvollisia tekemään kaupparekisterilain 3 §:n mukaisen perusilmoituksen. Suojelutoimenpiteitä sovellettaisiin esimerkiksi osakeyhtiölain (624/2006) 6 luvun 8 §:ssä tarkoitettuihin hallituksen jäseniin, varajäseniin ja puheenjohtajaan sekä osakeyhtiölain 6 luvun 23 §:ssä tarkoitettuihin hallintoneuvoston jäseniin ja puheenjohtajaan. Lisäksi suojelua sovellettaisiin muun muassa elinkeinotoimintaa harjoittavan yhdistyksen hallituksen jäseniin sekä osuuskunnan hallituksen ja hallintoneuvoston jäseniin.

Ehdotetun pykälän 2 momentin 5 kohdan mukaisesti suojelua sovellettaisiin myös avoimesta yhtiöstä ja kommandiittiyhtiöstä annetussa laissa (389/1988) tarkoitettuun vastuunalaiseen ja äänettömään yhtiömieheen. Avoimen yhtiön ja kommandiittiyhtiön vastuunalaiset yhtiömiehet voivat käytännössä toimia hallituksen jäsentä vastaavassa roolissa, jolloin he eivät osallistu yhtiön päivittäiseen johtamiseen, vaikka avoimesta yhtiöstä ja kommandiittiyhtiöstä annettu laki sen sallisi. Vastuunlainen yhtiömies voi toimia myös toimitusjohtajaa tai muuta toimivaan johtoon kuuluvaa henkilöä vastaavassa roolissa. Kommandiittiyhtiön äänettömän yhtiömiehen rooli vastaa lähtökohtaisesti osakasta eli hänellä ei ole oikeutta tehdä yhtiön johtamista koskevia päätöksiä eikä oikeutta edustaa yhtiötä.

Ehdotetun pykälän 2 momentin 6 kohdan mukaan suojelua sovellettaisiin myös vapaaehtoistyöntekijöihin ja harjoittelijoihin. Vapaaehtoistyötä ei ole määritelty kansallisessa eikä unionin lainsäädännössä. Ehdotettavassa laissa vapaaehtoistyöntekijällä tarkoitettaisiin henkilöä, joka ei ole työ- tai virkasuhteessa eikä tee työtä ansiotarkoituksessa. Tällaista vapaaehtoistyötä tehdään esimerkiksi yhdistyksissä, seurakunnissa ja harrastustoiminnassa.

Ehdotetun pykälän 2 momentin 7 kohdan mukaisesti lain henkilölliseen soveltamisalaan kuuluisivat myös harjoittelijat eli henkilöt, jotka hankkivat työkokemusta esimerkiksi opintoihinsa liittyen, mutta eivät ole työ- tai virkasuhteessa. Harjoittelu voidaan suorittaa esimerkiksi opintojen yhteydessä, kuten ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 71 §:ssä tarkoitettussa koulutussopimussuhteessa sekä perusopetuslaissa (628/1998) ja perusopetusasetuksessa (852/1998) tarkoitettussa työelämään tutustumisessa. Laissa säädettyä suojelua sovellettaisiin muutoinkin henkilöihin, jotka suorittavat palkattomia harjoitteluita.

Lakia ei edellä selostetun perusteella siten sovellettaisi esimerkiksi kuntalain (410/2015) 69 §:ssä tarkoitettuihin kunnan luottamushenkilöihin eikä kuntalain 26 – 28 §:ssä tarkoitettujen nuorisovaltuuston, vanhusneuvoston tai vammaisneuvoston jäseniin, yhdistyslain (503/1983) 16 §:ssä tarkoitettuihin yhdistyksen päätösvallan käyttäjiin eikä 35 §:ssä tarkoitettuihin yhdistyksen hallituksen jäseniin, säätöilain (487/2015) 3 luvun 1 §:ssä tarkoitettuun säätien johtoon eikä yliopistojen apurahatutkijoihin, vieraileviin tutkijoihin tai muihin tutkijoihin, jotka eivät ole työsuhteessa yliopistoon, jossa rikkominen tapahtuu. Lakia ei sovellettaisi myöskään asevelvollisuuslaissa (1438/2007) tarkoitettuihin asevelvollisiin eikä siviilipalveluslaissa (1446/2007) tarkoitettuihin siviilipalvelusvelvollisiin. Lain henkilöllisen soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät myös työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen, kuten julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa (916/2012) tarkoitettuun työkokeiluun, osallistuvat henkilöt.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin direktiivin 4 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaisesti, että laissa säädettyä suojelua sovellettaisiin myös sellaisiin ilmoittajiin, jotka ovat saaneet rikkomista koskevia tietoja työtä, toimea tai tehtävää edeltäneiden neuvottelujen aikana tai sittemmin päättyneen työnsä, toimensa tai tehtävänsä aikana. Huolimatta siitä, että direktiivin 4 artiklan 2 ja 3 kohdassa käytetään termiä ”työsuhde”, on direktiivin englanninkielisessä versiossa käytetyn termin ”work-based relationship” perusteella katsottava, että kyseisissä säännöksissä on tarkoitettu laajemminkin direktiivin 4 artiklassa mainittujen henkilöryhmien ja ilmoituksen kohteen välisiä työhön liittyviä sopimussuhteita tai muita järjestelyitä.

Käytännössä pykälän 2 momentissa tarkoitettu ilmoittaja voisi olla esimerkiksi työnhakija tai itsenäinen ammatinharjoittaja, joka on saanut rikkomista koskevia tietoja palvelukseenotomennettelyn tai toimeksiantosopimuksen tekemistä edeltäneiden neuvottelujen aikana. Lain soveltamisen edellytyksenä ei olisi, että työ, toimi tai tehtävä sittemmin olisi alkanut. Laissa säädettyin edellytyksin suojeltaisiin myös ilmoittajia, joiden työ, toimi tai tehtävä on päättynyt, jos rikkomista koskevat tiedot on saatu tällaisen työn, toimen tai tehtävän aikana. Kyse voisi olla esimerkiksi entisestä työntekijästä, joka on saanut rikkomista koskevia tietoja sittemmin päättyneen työsuhteensa aikana.

Pykälän 4 momentin 1 ja 2 kohdassa säädettäisiin direktiivin 4 artiklan 4 kohdan a alakohdan mukaisesti, että laissa säädettyä suojelua sovellettaisiin ehdotettavassa laissa säädettävien poikkeuksin ilmoittajaa ilmoitusmenettelyssä työnsä yhteydessä avustavaan henkilöön. Lisäksi direktiivin 4 artiklan 4 kohdan b ja c alakohdan mukaisesti pykälän 2 ja 3 kohdassa säädettäisiin, että vastaavien poikkeuksin suojelua sovellettaisiin kolmanteen henkilöön, jolla on yhteyksiä ilmoittajaan ja joka voi työnsä yhteydessä joutua vastatoimien kohteeksi sekä oikeushenkilöön, joka on ilmoittavan henkilön omistuksessa tai jossa ilmoittaja työskentelee taikka johon ilmoittaja on muulla tavoin yhteydessä työnsä vuoksi ja joka tämän vuoksi voi joutua vastatoimien



kohteeksi. Laissa säädettyjen edellytysten täytyessä näillä henkilöryhmillä olisi oikeus suoje-  
luun kielletyiltä vastatoimilta, oikeussuojakeinoihin, täysimääräiseen korvaukseen aiheutu-  
neesta vahingosta sekä hyvitykseen.

Direktiivin sanamuodon mukaisesti 21 artiklan 2, 3 ja 7 kohdassa tarkoitettua vastuuvapautta  
sekä 21 artiklan 5 kohdan mukaista käänteistä todistustaakkaa sovelletaan vain ilmoittajiin. Vas-  
tuuvapaudessa on kyse siitä, ettei henkilöä saa eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta asettaa min-  
käänlaiseen vastuuseen oikeudellisen tai sopimusperusteisen tiedon ilmaisemista tai hankki-  
mista rajoittavan velvoitteen rikkomisesta. Avustava henkilö, kolmas henkilö tai oikeushenkilö  
eivät ilmoita rikkomista koskevaa tietoa. Näin ollen direktiivissä tarkoitettua vastuuvapautta ei  
ole perusteltua ulottaa näihin henkilöryhmiin. On tosin mahdollista, että esimerkiksi ilmoitta-  
misen valmistelussa avustanut henkilö osallistuu myös ilmoittamiseen siinä määrin, että hänen  
voidaan arvioida toimineen ilmoittajan asemassa.

Direktiivissä kuitenkin edellytetään, että kaikkiin 4 artiklassa tarkoitettuihin henkilöihin, mukaan  
lukien avustaviin ja kolmansiin henkilöihin sekä tiettyihin oikeushenkilöihin, sovelletaan 19  
artiklan mukaista vastatoimien kieltoa, 21 artiklan 6 kohdassa tarkoitettuja korjaavia toimenpi-  
teitä sekä 21 artiklan 8 kohdan mukaista oikeutta oikeussuojakeinoihin ja täysimääräiseen kor-  
vaukseen aiheutuneesta vahingosta. Direktiivin johdanto-osan 41. perustelukappaleen mukai-  
sesti vastatoimien kiellon ulottamisella avustaviin henkilöihin, kolmansiin henkilöihin ja oi-  
keushenkilöihin suojellaan myös ilmoittajaa niin sanotuilta epäsuorilta vastatoimilta. Toisaalta  
näillä henkilöillä, jotka eivät ole ilmoittajia, olisi itsenäinen oikeus korjaaviin toimenpiteisiin ja  
oikeussuojakeinoihin.

Ehdotetussa pykälän 4 momentin 1 kohdassa avustavalla henkilöllä tarkoitettaisiin sellaista  
luonnollista henkilöä, joka avustaa ilmoittajaa ilmoittamismenettelyssä työnsä yhteydessä.  
Kyse voisi olla avustamisesta esimerkiksi ilmoituksen laatimisessa, oikean ilmoituskanavan va-  
linnassa sekä muusta ilmoittamiseen liittyvästä (oikeudellisesta) neuvonnasta esimerkiksi sen  
suhteen, kuuluuko ilmoitettava rikkominen lain soveltamisalaan. Avustamisen olisi oltava luon-  
teeltaan sellaista, että sillä voidaan konkreettisesti auttaa ilmoittajaa ilmoittamismenettelyssä.  
Esimerkiksi suunniteltua ilmoittamista koskevaan keskusteluun osallistuminen ei lähtökohtai-  
sesti olisi ehdotettavassa laissa tarkoitettua avustamista. Tällaisissa tilanteissa on kuitenkin  
mahdollista, että henkilö saa suojelua niin sanottuna kolmantena henkilönä. Avustamisen olisi  
oltava luottamuksellista, minkä vuoksi avustajan salassapitovelvollisuudesta ehdotetaan säädet-  
täväksi 19 §:n 3 momentissa.

Avustavan henkilön suojelun edellytyksenä olisi, että hän avustaa ilmoittajaa ilmoitusmenette-  
lyssä työnsä yhteydessä. Tällöin hän voi saada tietoa rikkomisista työnsä yhteydessä ja joutua  
vastatoimien kohteeksi. Direktiivin johdanto-osan 41. perustelukappaleen mukaisesti työn yh-  
teydessä -kriteeri voisi täytyä esimerkiksi silloin, kun avustava henkilö on työnsä vuoksi yh-  
teydessä ilmoittajan työnantajaan, ilmoittajan sopimuskumppaniin tai muuhun työn järjestäjään,  
joka voi toteuttaa vastatoimia. Direktiivin johdanto-osan 41. perustelukappaleessa edellytetään  
lisäksi, että ammattiliittojen ja työntekijöiden edustajia suojellaan sekä silloin kun, he ilmoit-  
tavat työntekijän roolissa että silloin kun he ovat avustaneet ja neuvoneet ilmoittajaa. Pykälän  
3 momentin 1 kohdassa tarkoitettuja suojelua saavia avustavia henkilöitä voisivat olla esimer-  
kiksi henkilöstön edustajat, kuten luottamusmies, luottamusvaltuutettu tai työsuojeluvaltuu-  
tettu. Työn yhteydessä -kriteeri voisi täytyä myös tilanteissa, jossa ilmoittaja ja avustava hen-  
kilö työskentelevät esimerkiksi yhteisellä ydinvoimalan rakennustyömaalla, jossa ilmenee rik-  
kominen. Alihankintaketjuissa ilmoittaja ja avustava henkilö voivat olla eri työnantajan palve-  
luksessa.

Direktiivin johdanto-osan 41. perustelukappaleta voidaan tulkita siten, että suojelua voisi saada esimerkiksi ammattiliiton lakimies, asianajaja tai oikeusavustaja tai muu ilmoituksen kohteeseen nähden ulkopuolinen avustaja, joka työtehtäviinsä liittyen saa avustamaltaan ilmoittajalta rikkomista koskevia tietoja ja on työnsä vuoksi yhteydessä ilmoittajan työnantajaan tai muuhun ilmoituksen kohteeseen ja voi tämän vuoksi joutua vastatoimien kohteeksi. Suojelun edellytyksenä ei siis ole se, että ilmoittaja ja avustava henkilö esimerkiksi työskentelisivät ilmoituksen kohteena olevan työnantajan palveluksessa.

Ulkopuolisen avustajan osalta suojelun edellytysten täyttyminen olisi arvioitava tapauskohtaisesti. Käytännössä tilanteet, joissa ulkopuolisen avustajan osalta tulisi harkittavaksi suojelun soveltuminen, tulisivat todennäköisesti olemaan harvinaisia, koska avustavan henkilön ja ilmoituksen kohteen välillä ei olisi minkäänlaista sopimussuhdetta tai muuta järjestelyä eli ilmoituksen kohteen mahdollisuudet kohdistaa vastatoimia avustajaan olisivat hyvin rajalliset. Mahdollisina vastatoimina voisivat tällaisissa tilanteissa tulla kyseeseen esimerkiksi vahingon aiheuttaminen henkilön maineelle sosiaalisessa mediassa tai taloudellisen vahingon, kuten liiketoimintamahdollisuuksien ja tulojen menettämisen aiheuttaminen. Kyse voisi olla myös pelotellusta tai ahdistelusta taikka mustalle listalle asettamisesta sektorin tai toimialan kattavan epävirallisen tai virallisen sopimuksen perusteella, mikä voi merkitä, että henkilö ei myöhemmin enää saa työtä kyseiseltä sektorilta tai toimialalta.

Direktiivin 3 artiklan 4 kohdan mukaan direktiivi ei vaikuta kansallisiin sääntöihin, jotka koskevat työntekijöiden oikeuksia pitää yhteyttä edustajiinsa ja ammattiyhdistyksiin ja suojelua tästä yhteydenpidosta johtuvilta perusteettomilta haitallisilta toimenpiteiltä. Direktiivin tarkoituksena ei ole rajoittaa työntekijän oikeutta ottaa yhteyttä omaan ammattiyhdistykseensä työsuhteeseensa liittyvissä kysymyksissä tai pyytää ammattiliiton lakimieheltä tai muultakaan taholta oikeudellista apua ilmoittamismenettelyssä. Kyse voisi olla tilanteesta, jossa henkilö suunnittelee ilmoittamista ja tarvitsee apua oikean ilmoituskanavan valinnassa. Ehdotettavan lain lähtökohtana olisi, että ilmoittamismenettelyssä avustamiseen liittyviä yhteydenottoja esimerkiksi ammattiliittoon tai muun oikeudellisen avun ulkopuoliseen tarjoajaan ei pidettäisi direktiivissä tarkoitettuna rikkomista koskevan tiedon ilmoittamisena eikä siten direktiivin 15 artiklassa tarkoitettuna tiedon julkistamisena. On kuitenkin mahdollista, että avustavalle henkilölle tässä yhteydessä paljastuu tietoja myös rikkomisesta. Ilmoituksen kohteen ja ilmoittajan oikeuksien turvaamiseksi ehdotettavassa laissa säädettäisiin avustavan henkilön salassapitovelvollisuudesta.

Ehdotetun pykälän 3 momentin 2 kohdan mukaisesti suojelua saisivat soveltuvin osin myös kolmannet henkilöt, kuten ilmoittajan työtoverit tai sukulaiset. Suojelun edellytyksenä olisi, että tällaisella henkilöllä on jonkinlainen yhteys ilmoittajaan. Lisäksi edellytettäisiin, että henkilö voi joutua vastatoimien kohteeksi työnsä yhteydessä eli hän on direktiivin johdanto-osan 41. perustelukappaleen mukaisesti työnsä vuoksi yhteydessä ilmoittajan työnantajaan tai muuhun ilmoituksen kohteena olevaan ilmoittajan työn järjestäjään. Työn yhteydessä -kriteeri voisi täytyä esimerkiksi silloin, jos ilmoittaja ja kolmas henkilö työskentelevät ilmoituksen kohteena olevan työnantajan palveluksessa tai silloin, jos ilmoittaja ja kolmas henkilö työskentelevät esimerkiksi yhteisellä rakennustyömaalla, jossa tapahtuu ehdotettavassa laissa tarkoitettu rikkominen. On myös mahdollista, että tällainen kolmas henkilö osallistuu jollain tavoin ilmoittamisen valmisteluun. Alihankintaketjuissa ilmoittaja ja kolmas henkilö voivat olla eri työnantajan palveluksessa.

Käytännössä kyse voisi olla esimerkiksi tilanteesta, jossa ilmoittajaa yritetään estää ilmoittamasta uhkaamalla, että esimerkiksi saman työnantajan palveluksessa työskentelevään tai muutoin ilmoittajan työnantajaan työnsä vuoksi yhteydessä olevaan työtoveriin tai sukulaiseen kohdistetaan vastatoimia. Jos tällaiseen kolmanteen henkilöön kohdistettaisiin ilmoittajan tekemään

ilmoituksen perusteella vastatoimia, hänellä olisi oikeus ehdotettavassa laissa säädettyihin oikeussuojakeinoihin, vahingonkorvaukseen sekä hyvitykseen.

Pykälän 3 momentin 2 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi, että lain mukaista suojelua sovellettaisiin soveltuvin osin myös oikeushenkilöön, joka on ilmoittavan henkilön omistuksessa tai jossa ilmoittaja työskentelee tai johon ilmoittaja on muulla tavoin yhteydessä työnsä vuoksi ja joka tämän vuoksi voi joutua vastatoimien kohteeksi. Käytännössä pykälän 3 momentin 2 kohdassa tarkoitettu tilanne voisi tulla kyseeseen esimerkiksi silloin, jos ilmoittajan omistama yhtiö on tehnyt konsultointisopimuksen toisen yhtiön kanssa. Kun ilmoittaja havaitsee sopimuskumppaninaan olevassa yhtiössä konsulttina toimiessaan rikkomisia ja ilmoittaa niistä, ilmoituksen kohteena oleva yhtiö kohdistaa ilmoituksen vuoksi vastatoimia ilmoittajan yhtiöön esimerkiksi irtisanomalla yhtiöiden välisen sopimuksen ennenaikaisesti. Kyse olisi tällöin siitä, että vastatoimi kohdistuu suoraan ilmoittajan omistamaan oikeushenkilöön, mutta epäsuorasti myös ilmoittajaan. Vastaava tilanne voisi tulla kyseeseen myös sopimusketjuissa, kuten alihankinnassa. Alihankkijana olevan yhtiön omistaja tai sen palveluksessa oleva henkilö voisi tehdä ilmoituksen pääurakoitsijasta tai tilaajasta, minkä seurauksena alihankkijan sopimussuhde päätetään ennenaikaisesti tai häneen kohdistetaan muita vastatoimia.

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

**7 §. Ilmoittajan suojelun yleiset edellytykset.** Pykälässä säädettäisiin ilmoittajan suojelun yleisistä edellytyksistä, joiden tulisi täytyä, jotta rikkomisia koskevia tietoja sisäisesti tai ulkoisesti ilmoittavaan tai niitä julkistavaan henkilöön sovellettaisiin laissa säädettyjä suojelutoimenpiteitä. Pykälällä pantaisiin täytäntöön direktiivin 6 artiklan 1 kohdan a alakohta, 6 artiklan 2 kohta sekä 21 artiklan 7 kohta. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaisesti ilmoittajalle turvataisiin ehdotetun lain mukainen suojelu, jos rikkomisesta ilmoitetaan noudattaen säännöksiä sisäisestä tai ulkoisesta ilmoittamisesta taikka tietojen julkistamisesta. Suojelun edellytyksenä olisi lisäksi se, että ilmoittajalla on perusteltu syy uskoa rikkomista koskevien tietojen paikkansapitävyyteen ilmoittamishetkellä ja että tällainen tieto kuului lain soveltamisalaan.

Ilmoittajan tulisi noudattaa laissa säädettyjä sisäisen tai ulkoisen ilmoittamisen taikka tiedon julkistamisen edellytyksiä. Ilmoittajalla tulisi lisäksi olla asiaan liittyvien olosuhteiden ja hänen saatavillaan ilmoitusajankohtana olevien tietojen perusteella perusteltu syy uskoa, että hänen ilmoittamansa rikkomista koskevat tiedot ovat paikkansapitäviä ja kuuluivat lain aineelliseen soveltamisalaan. Suojelua saisi myös sellainen ilmoittaja, joka ilmoittaa perustelluista rikkomisepäilyksistä, vaikka hän ei voisi toimittaa asiasta ilmoittamishetkellä konkreettista näyttöä. Suojelun edellytykset eivät täytyisi silloin, jos ilmoitus koskee niin sanottuja toissijaisia tietoja, jotka on jo kokonaisuudessaan julkistettu, perusteettomia huhupuheita tai objektiivisesti arvioiden ilmeisen paikkansapitämättömiä tietoja.

Arvioitaessa ilmoittajan tietoisuutta lain aineellisesta soveltamisalasta ilmoittamishetkellä voitaisiin kiinnittää huomiota esimerkiksi siihen, onko ilmoittajaa avustettu ja neuvottu ilmoittamismenettelyssä, kuinka ilmoittamisesta (ja lain aineellisesta soveltamisalasta) on organisaatiossa tiedotettu sekä siihen, toimiiko ilmoittaja sellaisella toimialalla tai tehtävissä, joissa saattaa ilmetä lain soveltamisalaan kuuluvia rikkomisia. Arvioinnissa voitaisiin ottaa huomioon myös se, millaista tietoisuutta lain soveltamisalasta ilmoittajalta voidaan hänen asemansa ja tehtäviensä perusteella edellyttää. Ottaen huomioon lain sektorikohtaisen aineellisen soveltamisalan, ilmoittajan tietoisuudelle ilmoitettavan tiedon kuulumisesta lain aineelliseen soveltamisalaan ei lähtökohtaisesti voida asettaa korkeita vaatimuksia.

Ilmoittajan suojelun edellytyksiä harkittaessa on arvioitava objektiivisesti, oliko ilmoittajalla ilmoittamishetkellä kaikkien asiaan vaikuttavien seikkojen nojalla perusteltu syy uskoa, että tiedot olivat paikkansapitäviä ja kuuluivat lain aineelliseen soveltamisalaan eli oliko ilmoittaja vilpittömässä mielessä tietojen ilmoittamisen suhteen.

Ilmoituksen taustalla olevilla motiiveilla ei saisi olla vaikutusta päätettäessä siitä, täytyvätkö ilmoittajan suojelun edellytykset. Suojeluun eivät kuitenkaan olisi oikeutettuja sellaiset henkilöt, jotka ilmoittamishetkellä tahallaan ja tietoisesti ilmoittavat väärää tai harhaanjohtavia tietoja. Ilmoittaja ei menettäisi suojelua siinä tapauksessa, että hän on ollut vilpittömässä mielessä ja erehdyksen vuoksi ilmoittanut sittemmin paikkansapitämättömiksi osoittautuneita tietoja. Ehdotettavan lain lähtökohdana on, että organisaatiossa havaituista rikkomisista tulisi ilmoittaa ensisijaisesti kyseisen organisaation ilmoituskanavaan. Tällöin ilmoituksen asianmukaisuus voidaan selvittää tehokkaasti organisaation sisäisessä menettelyssä. Sisäistä ilmoittamista edistää ilmoittajan luottamus siihen, ettei häneen kohdisteta vastatoimia ja että ilmoitus käsitellään asianmukaisesti. Tavoitteena on, että sisäisen ilmoittamisen käytännöt ja yrityskulttuuri kehittyvät sellaisiksi, että väärinkäytöksiä selvitetään ja niihin puututaan matalalla kynnyksellä.

Pykälän 2 momentin 1 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi, että 1 momentissa säädettyin edellytyksin laissa säädettyä suojelua sovelletaan myös henkilöön / turvataan myös henkilölle, joka on ilmoittanut tai julkistanut rikkomista koskevan tiedon nimettömästi, jos ilmoittaja tunnustetaan myöhemmin ja hän joutuu tämän vuoksi vastatoimien kohteeksi.

Pykälän 2 momentin 2 kohdassa säädettäisiin, että 1 momentissa säädettyin edellytyksin suojelu turvattaisiin myös henkilölle, joka on liikesalaisuuslain (595/2018) 5 §:n mukaisesti yleisen edun suojaamiseksi ilmoittanut tai julkistanut rikkomista koskevan tiedon yhteydessä liikesalaisuuden. Jotta tällainen ilmoittaja saisi ehdotettavassa laissa säädettyä suojelua, hänen olisi noudatettava kolmiportaista ilmoitusmenettelyä. Ilmoittajan suojelu direktiivin 21 artiklan 7 kohdan mukaisesti direktiivin aineelliseen soveltamisalaan kuuluvan rikkomisen ilmoittamisen yhteydessä tapahtuvaa liikesalaisuuden paljastamista olisi pidettävä laillisena liikesalaisuusdirektiivin (EU) 2016/943 3 artiklan 2 kohdan edellytysten mukaisesti. Liikesalaisuuslain 5 §:ssä säädetty suojelu ja ehdotettavassa laissa säädetty suojelu on tarkoitettu toisiaan täydentäviksi. Liikesalaisuuslain 5 §:n 1 momenttia sovellettaisiin tilanteissa, jotka eivät kuulu ehdotettavan lain aineelliseen soveltamisalaan.

**8 §. Sisäisen ilmoituskanava perustamisvelvollisuus.** Pykälässä säädettäisiin velvollisuudesta ottaa käyttöön sisäinen ilmoituskanava ja sillä pantaisiin täytäntöön direktiivin 7 artiklan 3 kohta sekä 8 artikla. Ehdotetun pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaisesti sisäisen ilmoituskanavan käyttöönottovelvollisuus koskisi valtiota ja sen virastoja ja laitoksia, kuntia, seurakuntia, ja muita julkisen sektorin oikeushenkilöitä sekä näiden omistuksessa tai määräysvallassa olevia oikeushenkilöitä. Ehdotetun pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan sisäinen ilmoituskanava olisi otettava käyttöön myös sellaisissa yksityisen sektorin oikeushenkilöissä, joiden työsuhhteissa olevien työntekijöiden määrä on säännöllisesti vähintään 50. Ehdotetun pykälän 1 momentin 1 ja 2 kohdissa tarkoitetuilla oikeushenkilöillä olisi sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus riippumatta siitä, toimivatko ne esimerkiksi ehdotetussa 2 §:ssä tarkoitetuilla aloilla. Ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus olisi ehdotetun pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan myös oikeushenkilöillä, jotka ovat rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017) 2 §:n 1 momentissa tarkoitettut ilmoitusvelvollisia yhteisöjä ja elinkeinonharjoittajat; ja ehdotetun pykälän 1 momentin 4 kohdan mukaan Finanssivalvonnasta annetun lain (2008/878) 4 §:ssä mainituilla valvottavilla yhteisöillä, laitoksilla ja elinkeinonharjoittajilla sekä muilla valvottavilla ja 5 §:ssä mainituilla muilla finanssimarkkinoilla toimivilla ta-

hoilla. Rahanpesulaissa tarkoitettujen ilmoitusvelvollisten osalta sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus määräytyisi rahanpesulain 7 luvun 8 §:n mukaisesti. Ehdotettu laki on täydentävää sääntelyä suhteessa erityislainsäädäntöön.

Seurakunnalla tarkoitettaisiin kirkkolaisissa (1054/1993) tarkoitetun Suomen evankelisluterilaisen kirkon seurakuntia sekä ortodoksisesta kirkosta annetussa laissa (985/2006) tarkoitetun Suomen ortodoksisen kirkon seurakuntia. Muiden uskonnollisten yhdyskuntien seurakunnat eivät ole julkiseen sektoriin kuuluvia oikeushenkilöitä.

Direktiivin johdanto-osan 48. perustelukappaleessa täsmennetään, että kaikkiin vähintään 50 työntekijän yrityksiin olisi sovellettava velvollisuutta perustaa sisäinen ilmoituskanava niiden arvonlisäverovelvollisuuden perusteella yrityksen toiminnan luonteesta riippumatta.

Työntekijöiden määrän laskemisessa noudatettaisiin samoja periaatteita kuin yhteistoimintalain (2007/334) 2 §:ssä. Lähtökohtana olisi, että työntekijöiden määrän laskennassa huomioitaisiin pääluvun mukaan toistaiseksi voimassaolevat kokoaikaisissa tai osa-aikaisissa työsuhteissa työskentelevät työntekijät sekä määräaikaisissa työsuhteissa olevat työntekijät. Vuokratyöntekijöitä, alihankkijan palveluksessa työskenteleviä henkilöitä tai muita muun tahon palveluksessa olevia henkilöitä ei otettaisi huomioon. Yhteistoimintalain 2 §:ää vastaavasti huomiomatta voitaisiin jättää vain lyhyehkön ajan kausiluontoisesti tai poikkeuksellisessa tilanteessa oikeushenkilöön työsuhteessa olevat työntekijät. Ratkaisevaa olisi, tekeekö työntekijä oikeushenkilön säännönmukaiseen toimintaan kuuluvaa työtä. Esimerkiksi perhevapaalla olevan työntekijän sijaiset otettaisiin huomioon laskettaessa työntekijöiden määrää, jos he tekevät yrityksen säännönmukaista työtä. (HE 254/2006 vp. s. 40, ks. myös HE 201/2004 vp.). Yhteistoimintalain 2 §:ssä ei ole säädetty työntekijöiden määrän laskemisesta tiettyyn ajanjaksoon suhteutettuna keskiarvona. Sen sijaan yhteistoiminnasta suomalaisissa ja yhteisönlaajuisissa yritysryhmissä annetun lain (335/2007) 5 §:n mukaan suomalaisessa yritysryhmässä ja yrityksessä 7 ja 13 §:ssä tarkoitettut työntekijämäärät lasketaan, osa-aikaiset ja määräaikaiset työntekijät mukaan lukien, yrityksessä kahden viimeksi kuluneen vuoden aikana työskennelleiden keskiarvona.

Ratkaisussa KKO 1997:55 oli kyse yhteistoimintalain soveltamisesta kausiluonteisessa työssä. Korkein oikeus katsoi, että henkilöstön määrän vakiintuminen puolen vuoden ajaksi soveltamisrajaa korkeammaksi voisi lähtökohtaisesti osoittaa, että yritys kuuluu yhteistoimintalain soveltamisalaan. Vastaavalla tavalla aivan lyhytaikainen työntekijöiden määrän laskeminen alle 50 työntekijään ei oikeuttaisi poikkeamaan ilmoituskanavien perustamisvelvollisuudesta ja vastaavasti aivan lyhytaikainen henkilöstömäärän (soveltamisrajan) ylittyminen ei velvoittaisi perustamaan ilmoituskanavia. Jos henkilöstön määrä vaihtelee jatkuvasti soveltamisrajan molempin puolin, tulisi oikeushenkilön kuitenkin harkita ilmoituskanavien käyttöönottoa.

Henkilöstömäärää tarkasteltaisiin oikeushenkilökohtaisesti eli konserniin kuuluvalla yhtiöllä olisi ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus, jos siihen työsuhteessa olevien työntekijöiden määrä olisi säännöllisesti vähintään 50. Konserniin kuuluvissa yhtiöissä, joissa säännöllisen henkilöstön vähimmäisraja ei täytyisi, voitaisiin ottaa vapaaehtoisesti käyttöön ilmoituskanava. Tällä edistettäisiin konsernitasolla yhdenmukaisia menettelytapoja. Vapaaehtoisista ilmoituskanavista säädettäisiin 13 §:ssä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että sisäisen ilmoituskanavan olisi oltava kaikkien työ- ja virkasuhteessa olevien henkilöiden käytettävissä, jos ilmoitus koskee kyseisen oikeushenkilön toiminnassa tapahtunutta rikkomista. Sisäisen ilmoituskanavaan voitaisiin antaa organisaation harkinnan mukaisesti pääsy myös muille 5 §:ssä tarkoitetuille henkilöille tai muille tahoille. Pykälällä pantaisiin täytäntöön direktiivin 8 artiklan 2 kohta. Ilmoituskanavan tulisi olla aina

oikeushenkilöön työ- tai virkasuhteessa olevien ilmoittajien käytettävissä. Sisäisen ilmoituskanavan kautta oikeushenkilö olisi velvollinen vastaanottamaan vain sellaisia ilmoituksia, jotka koskevat kyseisessä organisaatiossa tapahtunutta rikkomista.

Sisäisen ilmoituskanavaan voitaisiin direktiivin 8 artiklan 2 kohdan mukaisesti antaa pääsy myös 5 §:n 1 momentin 2 – 6 kohdassa tarkoitetuille henkilöille sekä muille henkilöille. Sisäisen ilmoituskanavan perustamiseen velvollinen oikeushenkilö voisi siis halutessaan antaa pääsyn ilmoituskanavaan myös muille ilmoittajille kuin oikeushenkilöön työ- tai virkasuhteessa oleville henkilöille. Tällä tarkoitettaisiin, että ilmoituskanava toteutettaisiin teknisesti siten, että muillakin kuin yrityksen omalla henkilöstöllä olisi mahdollisuus tehdä ilmoitus organisaation ilmoituskanavaan. Ilmoituskanavaan voisi olla pääsy esimerkiksi yrityksen verkkosivujen kautta.

Jos sisäinen ilmoituskanava ei olisi 5 §:n 2 – 6 kohdassa tarkoitetun ilmoittajan käytettävissä, hän voisi tehdä suoraan ulkoisen ilmoituksen viranomaiselle. Tällä olisi erityistä merkityksistä vuokratyösuhteissa, koska vuokratyöntekijät tekevät työtä toisen yrityksen eli käyttäjäyrityksen johdon ja valvonnan alaisena. Vuokratyöntekijöiden tiedot rikkomisista tai niiden epäilyistä liittyvät käytännössä useimmiten käyttäjäyrityksessä tapahtuviin mahdollisiin rikkomisiin. Siten tarkoituksenmukaista olisi, että yksityisen ja julkisen sektorin toimijat, jotka käyttävät vuokratyövoimaa, mahdollistaisivat ilmoittamisen myös heidän vuokratyöntekijöilleen tai muille itsenäisille työnsuorittajille kuten alihankkijoille. Vuokratyöntekijät kuuluisivat lain henkilölliseen soveltamisalaan. Direktiivi edellyttää suojelun ulotettavaksi niin osa- ja määräaikaisiin työsuhteisiin kuin myös vuokra-työsuhteisiin. Näissä tilanteissa on myös vuokratyövoimaa tai alihankintaa käyttävän yrityksen etu mahdollistaa sisäisen ilmoituskanavan käyttö edellä mainituille tahoille. Tällöin mahdollista rikkomista koskeva asia voitaisiin parhaiten selvittää asianomaisessa organisaatiossa sisäisesti. Muutoin vuokratyöntekijät ja alihankkijat voisivat ehdotetun 14 ja 17 §:n mukaan turvautua ulkoiseen ilmoituskanavaan eli ilmoittamaan rikkomista koskevan tiedon tai perustellun epäilyn asianomaiselle viranomaiselle.

**9 §. Ilmoituskanavan perustaminen ja vastuutahon nimeäminen.** Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että yksityisen tai julkisen sektorin oikeushenkilö voi järjestää sisäisen ilmoituskanavan itse tai hankkia sen yksityiseltä tai julkiselta palveluntarjoajalta. Säännöksellä pantaisiin täytäntöön direktiivin 8 artiklan 5 kohta. Direktiivin 8 artiklan 5 kohdan mukaan sisäisten ilmoituskanavien toiminnasta vastaa joko sisäisesti tätä varten nimetty henkilö tai yksikkö tai ulkoisesti kolmas osapuoli. Pykälä mahdollistaisi sisäisen ilmoituskanavan ulkoistamisen. Palvelujen ulkoistaminen ei poistaisi oikeushenkilön omaa vastuuta siitä, että ehdotettavassa laissa säädettävät sisäisiä ilmoituskanavia koskevat vaatimukset täyttyvät.

Direktiivin 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja takeita ja vaatimuksia sovelletaan myös yksityisen sektorin oikeushenkilön ilmoituskanavien toiminnasta vastaaviin kolmansiin osapuoliin. Direktiivin johdanto-osan 54 kohdan mukaan myös kolmannet osapuolet voitaisiin valtuuttaa ottamaan vastaan rikkomisia koskevia ilmoituksia yksityisen ja julkisen sektorin oikeushenkilöiden puolesta, edellyttäen että ne tarjoavat asianmukaiset riippumattomuutta, luottamuksellisuutta, tietosuojaa ja salassapitoa koskevat takeet. Tällaisia kolmansia osapuolia voisivat olla ulkoisten ilmoitusalojen tarjoajat, ulkopuoliset neuvonantajat, tarkastajat, ammattiliittojen edustajat tai työntekijöiden edustajat.

Esimerkiksi konserneissa kuten muissakin organisaatioissa ilmoituskanavan voisi järjestää itse tai hankkia ilmoituskanavan palvelujen tarjoajalta. Nykyisin käytössä olevat ns. whistle blowing –ilmoituskanavat on järjestetty konserneissa useimmiten keskitetysti. Konserniyhtiöt voivat pe-

rustaa konsernitasolla sisäisen ilmoituskanavan, joka on konserniyhtiöiden käytettävissä. Yhteistä ilmoituskanavaa voisi hyödyntää myös konserninluonteisissa yritysten yhteenliittymissä, kuten ketjuyrityksissä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että sisäisen ilmoituskanavan perustamiseen velvollisen oikeushenkilön olisi nimettävä ilmoituskanavien toiminnasta ja ilmoituskanavien jatkotoimista vastaava riippumaton henkilö tai muu taho. Tällainen henkilö voisi olla esimerkiksi organisaation oma työntekijä tai yksikkö taikka ulkopuolinen palveluntarjoaja. Se, ketkä henkilöt tai mitkä yksiköt yksityisen sektorin oikeushenkilössä soveltuvat parhaiten toimivaltaisiksi vastaanottamaan ilmoituksia ja toteuttamaan niiden perusteella jatkotoimia, riippuu oikeushenkilön rakenteesta. Tällaista henkilöä tai yksikköä nimettäessä olisi varmistettava riippumattomuus ja se, ettei eturistiriitoja synny. Pienemmissä oikeushenkilöissä tätä tehtävää voisi hoitaa muun toimensa ohella sellainen työntekijä, jolla on asemansa puolesta edellytykset raportoida suoraan organisaation johdolle. Tällaisena henkilönä voisi tulla kyseeseen esimerkiksi lainsäädännön noudattamisesta, henkilöstöasioista taikka sisäisestä tarkastuksesta vastaava johtaja, talousjohtaja tai hallituksen jäsen. Ilmoituskanavien toiminnasta ja jatkotoimista vastaavaksi henkilöksi voitaisiin nimetä myös ulkoinen palveluntarjoaja, jos sisäisen ilmoituskanavan järjestäminen on annettu tällaisen toimijan tehtäväksi.

Ehdotetulla momentilla pantaisiin täytäntöön direktiivin 9 artiklan 1 kohdan c alakohta. Direktiivin 9 artiklan 1 kohdan c alakohtaan mukaan ilmoituskanavan perustamiseen velvollisen oikeushenkilön on nimettävä ilmoitusten jatkotoimista vastaava puolueeton henkilö tai riippumaton yksikkö, joka voi olla sama henkilö tai yksikkö kuin se, joka vastaanottaa ilmoitukset, ja joka on yhteydessä ilmoittavaan henkilöön sekä pyytää tarvittaessa kyseiseltä ilmoittavalta henkilöltä lisätietoa ja antaa hänelle palautetta.

**10 §. Yhteiset resurssit ja ilmoituskanavat.** Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että yksityisen sektorin oikeushenkilöt, joilla on säännöllisesti enintään 249 työntekijää, voivat jakaa ilmoitusten vastaanottamiseen ja toteutettaviin tutkimuksiin osoitettuja resursseja keskenään.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että 1 momentissa mainittu ei vaikuta tällaisille oikeushenkilöille tällä lailla asetettuun velvollisuuteen säilyttää luottamuksellisuus, antaa palautetta ja puuttua ilmoitettuun rikkomiseen.

Pykälän 1 ja 2 momenteilla pantaisiin täytäntöön direktiivin 8 artiklan 6 kohta, jonka mukaan yksityisen sektorin oikeushenkilöt, joilla on 50–249 työntekijää, voivat jakaa ilmoitusten vastaanottamiseen ja toteutettaviin tutkimuksiin osoitettuja resursseja keskenään.

Resurssien jakamisella tarkoitettaisiin, että ilmoituskanavista, jatkotoimista ja tutkinnasta voisi vastata sama henkilö. Resurssien jakaminen on perusteltua esimerkiksi riittävän osaamisen varmistamiseksi pienissä ja keskisuurissa yrityksissä.

Pykälän 3 momentissa esitetään, että kunnat voisivat jakaa sisäiset ilmoituskanavat keskenään ja vastata sisäisten ilmoituskanavien toiminnasta yhdessä tämän lain mukaisesti edellyttäen, että jaetut sisäiset ilmoituskanavat ovat erilliset ja riippumattomat suhteessa ulkoisiin ilmoituskanaviin. Momentilla pantaisiin täytäntöön direktiivin 8 artiklan 3 momentti, jossa todetaan, että kunnat voivat jakaa sisäiset ilmoituskanavat keskenään tai että yhteiset kunnalliset viranomaiset vastaavat niiden toiminnasta yhdessä kansallisen lainsäädännön mukaisesti edellyttäen, että jaetut sisäiset ilmoituskanavat ovat erilliset ja riippumattomat suhteessa asiaankuuluviin ulkoisiin ilmoituskanaviin.

**11 §.** *Sisäistä ilmoituskanavaa koskevat vaatimukset.* Pykälässä säädettäisiin sisäistä ilmoittamista ja jatkotoimia koskevista menettelyistä ja sillä pantaisiin täytäntöön direktiivin (8 artiklan 5 kohta) sekä 9 artiklan 1 a kohta ja 2 kohta. Pykälän 1 ja 2 momentissa säädettäisiin sisäisiä ilmoituskanavia koskevista edellytyksistä ja velvoitteista.

Ilmoittamisen sisäisen ilmoituskanavan kautta olisi oltava luottamuksellista. Tieto ilmoittajan, ilmoituksen kohteen ja muiden ilmoituksessa mainittujen henkilöiden henkilöllisyydestä ja muut henkilötiedot olisi suojattava. Muiden kuin valtuutettujen henkilöiden pääsy ilmoituskanavaan olisi estettävä. Ilmoituskanavassa olisi oltava mahdollisuus joko suulliseen tai kirjalliseen ilmoittamiseen. Jos ilmoittaminen olisi mahdollista suullisesti, olisi ilmoittamisen ilmoittajan pyynnön mukaan olla mahdollista kohtuullisen ajan kuluessa järjestettävässä henkilökohteisessa tapaamisessa.

Edellyttäen, että ilmoittajan henkilöllisyyden luottamuksellisuus turvataan, julkisen tai yksityisen sektorin oikeushenkilö saisi määrittää itse, millaiset ilmoituskanavat se ottaa käyttöön. Ilmoittaminen voisi tapahtua esimerkiksi toimittamalla ilmoitukset kirjallisesti palautelaatikkoon, sähköpostitse tai organisaation sisäisessä tai ulkoisessa tietoverkossa taikka suullisesti vihjepuhelimen tai muun ääniviestijärjestelmän kautta.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin direktiivin 7 artiklan 3 kohdan mukaisesti velvollisuudesta tiedottaa sisäisestä ja ulkoisesta ilmoittamisesta. Sisäisen ilmoituskanavan perustamiseen velvollisen oikeushenkilön olisi tiedotettava sisäisestä ja ulkoisesta ilmoittamisesta, niihin liittyvistä menettelyistä ja ilmoittajan suojelun edellytyksistä. Tiedot olisi esitettävä selkeässä ja helposti saatavilla olevassa muodossa. Jos sisäiseen ilmoituskanavaan on pääsy muillakin kuin työ- tai virkasuhteessa olevilla henkilöillä, tulisi ilmoittamisesta tiedottaa heidän lisäksi mahdollisuuksien mukaan muillekin henkilöille, jotka ovat työnsä vuoksi yhteydessä kyseiseen oikeushenkilöön, kuten palveluntarjoajille, jakelijoille, tavarantoimittajille ja liikekumppaneille. Tiedot voitaisiin esimerkiksi kiinnittää näkyvään paikkaan, johon kaikilla edellä mainituilla henkilöillä on pääsy sekä oikeushenkilön verkkosivulle ja ne voitaisiin sisällyttää myös ammatitietikkaa ja ammatillista luotettavuutta koskeviin koulutuksiin.

**12 §.** *Jatkotoimet.* Pykälässä säädettäisiin vastaanottoilmoituksesta ja jatkotoimista ja sillä pantaisiin täytäntöön direktiivin 9 artiklan 1 b ja 1 f kohta. Ilmoituksen jatkotoimista vastaavan henkilön tai yksikön taikka ulkoisen palveluntarjoajan olisi toimitettava ilmoittajalle vastaanottoilmoitus viimeistään seitsemän päivän kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta ja ryhdyttävä ilmoituksen johdosta jatkotoimiin.

Jos organisaatio on sallinut anonyymien ilmoittamisen, se voi valita, millaiset jatkotoimet anonyymien ilmoittamisen perusteella toteutetaan.

Ilmoituksen perusteella toteutetuista jatkotoimista tai suunnitelluista jatkotoimista olisi tiedotettava ilmoittajalle viimeistään kolmen kuukauden kuluessa ilmoituksen vastaanottoilmoituksen toimittamisesta. Jos vastaanottoilmoitusta ei ole lähetetty ilmoittajalle, toteutetuista jatkotoimista olisi ilmoitettava kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun ilmoituksen vastaanottamisilmoitusta koskeva seitsemän päivän määräaika on päättynyt.

Direktiivin johdanto-osan 57 ja 58 kohtien mukaan sisäisen ilmoittamisen yhteydessä ilmoittajalle on erittäin tärkeää tiedottaa mahdollisimman kattavasti ja siinä määrin kuin se on laissa sallittua ilmoituksen perusteella toteutettavista jatkotoimista, koska näin voidaan vahvistaa luottamusta väärinkäytösten ilmoittajien suojelujärjestelmän tuloksellisuuteen yleensä ja vähentää todennäköisyyttä, että samasta aiheesta ilmoitetaan tai tietoja julkistetaan tarpeettomasti uudelleen.



Tarpeellisilla jatkotoimilla tarkoitetaan mitä tahansa toimenpidettä, jonka ilmoituksen vastaanottaja toteuttaa arvioidakseen ilmoituksessa esitettyjen väitteiden paikkansapitävyyttä ja tarvittaessa puuttuakseen ilmoitettuun rikkomiseen.

Ilmoittajalle olisi kohtuullisen ajan kuluessa kerrottava, mitä toimia ilmoituksen perusteella on toteutettu tai aiotaan toteuttaa ja mitkä ovat kyseisten jatkotoimien valinnan perusteet. Jos asianmukaisia jatkotoimia vasta suunnitellaan, ilmoittajalle olisi kerrottava tästä ja annettava myös muuta palautetta, jota hän todennäköisesti odottaa (täsmennettävä). Ilmoituksen perusteella olisi ryhdyttävä objektiivisesti arvioiden tarpeellisiin jatkotoimiin. Jatkotoimiin voisi kuulua esimerkiksi ilmoittavan henkilön ohjaaminen käyttämään toisia kanavia tai menettelyjä, jos ilmoitus koskee yksinomaan hänen henkilökohtaisia oikeuksiaan, menettelyn lopettaminen siksi, ettei asiasta ole saatu riittäviä todisteita, tai muista syistä, sisäisen tutkinnan käynnistäminen ja mahdollisesti sen tulokset ja mahdolliset toimenpiteet, joilla esiin tuotuun ongelmaan on puututtu, asian siirtäminen toimivaltaiselle viranomaiselle lisätutkimuksia varten, kunhan tästä ei aiheudu haittaa selvitys- ja tutkintatoimille tai ilmoituksen kohteena olevan henkilön oikeuksille. Jatkotoimien asianmukaisuus riippuu kunkin tilanteen luonteesta ja ilmoituksen luonteesta. Esimerkiksi päätös siitä, että rikkominen on vähäinen eikä muita jatkotoimia kuin menettelyn lopettaminen tarvittu, voisi olla asianmukainen jatkotoimi. Ilmoittajalle olisi aina kerrottava tutkinnan etenemisestä ja tuloksista. Ilmoittajaa olisi voitava pyytää antamaan lisätietoja tutkinnan aikana, vaikka hänellä ei olisikaan velvollisuutta antaa tällaisia tietoja.

**13 §. Vapaaehtoiset sisäiset ilmoituskanavat.** Pykälässä säädettäisiin, että oikeushenkilö voi ottaa käyttöön sisäisen ilmoituskanavan ehdotettavan lain soveltamisalaan kuuluvien rikkomusten ilmoittamista varten, vaikka sillä ei ehdotettavan 8 §:n mukaan olisi velvollisuutta siihen. Pykälässä ehdotetaan lisäksi säädettäväksi, että vapaaehtoiseen ilmoituskanavaan sovellettaisiin ehdotettavan lain 11 §:ssä säädettyjä sisäistä ilmoituskanavaa koskevia vaatimuksia (sekä 12 §:ssä säädettäväksi ehdotettuja jatkotoimia).

Direktiivin johdanto-osan 49 kohdassa on todettu, että direktiivillä ei olisi rajoitettava jäsenvaltioiden mahdollisuutta kannustaa yksityisen sektorin oikeushenkilöitä, joissa on alle 50 työntekijää, ottamaan käyttöön sisäiset ilmoituskanavat ja jatkotoimet, myös säätämällä tässä direktiivissä vahvistettuja vaatimuksia löyhemmistä vaatimuksista näille kanaville edellyttäen, että näillä vaatimuksilla voidaan taata ilmoituksen luottamuksellisuus ja asianmukaiset jatkotoimet.

Jos oikeushenkilö olisi perustanut sisäisen ilmoituskanavan ehdotettavan lain soveltamisalaan kuuluvien rikkomusten ilmoittamista varten, sovellettaisiin sen ensisijaisuuteen ehdotettavaa 14 §:ää.

Koska vapaaehtoinen ilmoituskanava säädettäisiin ensisijaiseksi, olisi sellaisen perustaneeseen organisaatioon perusteltua soveltaa samoja ilmoitusmenettelyitä ilmoituskanavan luottamuksellisuutta (ja jatkotoimia) koskevia vaatimuksia kuin pakollisten ilmoituskanavien osalta. Pykälän 2 momentin mukaisesti vapaaehtoisesti perustettuun sisäiseen ilmoituskanavaan sovellettaisiin mitä tässä laissa säädetään ilmoittajan suojelusta.

**14 §. Sisäisen ilmoituskanavan ensisijaisuus.** Pykälässä säädettäisiin ilmoittamisesta sisäisen ilmoituskanavan kautta ja sillä pantaisiin täytäntöön direktiivin 7 artiklan 1 ja 2 kohta. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, että ilmoitus tulisi tehdä ensisijaisesti sen organisaation ilmoituskanavaan, jonka toiminnassa rikkominen on havaittu. Jos organisaatiossa ei ole ilmoituskanavaa tai ilmoittajalla ei ole siihen pääsyä taikka jos ilmoittajalla on perusteltu syy uskoa, että rikko-

miseen ei voida puuttua tehokkaasti sisäisesti tai että hän on vaarassa joutua vastatoimien kohteeksi, voisi ilmoittaja tehdä ilmoituksen 16 §:ssä tarkoitettuun keskitettyyn ulkoiseen ilmoituskanavaan.

Sisäinen ilmoittaminen olisi ensisijainen ilmoituskeino, jos rikkomiseen voidaan puuttua tehokkaasti organisaation sisäisesti. Tällöin sisäiset ilmoituskanavat on otettu käyttöön ja niiden voidaan kohtuudella olettaa toimivan. Sisäisen ilmoittamisen ensisijaisuus koskisi myös vapaaehtoisia ilmoituskanavia. Ilmoitus tulisi tehdä ensisijaisesti sen organisaation ilmoituskanavaan, jonka toiminnassa rikkominen on havaittu, riippumatta siitä, onko tämä organisaatio esimerkiksi oma työnantaja tai sopimuskumppani. Esimerkiksi vuokratyöntekijän tulisi tehdä käyttäjäyrityksessä havaitsemastaan rikkomisesta ilmoitus ensisijaisesti käyttäjäyrityksen ilmoituskanavaan.

Tietyissä tilanteissa ilmoittaja voisi kuitenkin tehdä ilmoituksen suoraan ulkoiseen ilmoituskanavaan. Jos organisaatioissa ei ole sisäistä ilmoituskanavaa tai ilmoittajalla ei ole siihen pääsyä taikka jos ilmoittaja katsoo, ettei rikkomiseen voida puuttua tehokkaasti sisäisesti tai että hän on vaarassa joutua vastatoimien kohteeksi, voisi ilmoittaja tehdä ilmoituksen 16 §:ssä tarkoitettuun keskitettyyn ulkoiseen ilmoituskanavaan.

Ulkoisesti voisi ilmoittaa esimerkiksi silloin, jos lain aineelliseen soveltamisalaan kuuluva rikkominen on havaittu organisaatioissa, joka ei ole velvollinen ottamaan käyttöön sisäistä ilmoituskanavaa eikä sellaista ole otettu käyttöön vapaaehtoisesti tai jos ilmoituskanavan käyttöönotto on laiminlyöty taikka silloin, jos ilmoittajalla ei ole 8 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla pääsyä ilmoituskanavaan. Ilmoituksen voisi tehdä keskitettyyn ulkoiseen ilmoituskanavaan myös silloin, jos organisaatioissa ei noudateta 12 §:ssä säädettäväksi ehdotettuja sisäistä ilmoittamista ja jatkotoimia koskevia velvoitteita. Kyse voisi olla esimerkiksi ilmoituksen asianmukaisen käsittelyn laiminlyönnistä, kuten siitä, ettei ilmoitusta käsitellä kohtuullisessa ajassa tai rikkomisen korjaamiseksi ei ryhdytä tarpeellisiin jatkotoimiin, vaikka sisäiseen tutkinnan tulokset vahvistavat rikkomisen tapahtuneen.

Ehdotetun 12 §:n mukaisesti ilmoituksen perusteella on toteutettava tarpeelliset jatkotoimet rikkomisen selvittämiseksi. Ilmoituksen perusteella toteutettavat objektiivisesti arvioiden tarpeelliset jatkotoimet käsittävät toimenpiteet, joilla arvioidaan ilmoituksessa esitettyjen väitteiden paikkansapitävyyttä ja tarvittaessa puututaan ilmoitettuun rikkomiseen. Suunnitteluista tai toteutetuista jatkotoimista on kerrottava ilmoittava ilmoittajalle viimeistään kolmen kuukauden kuluessa ilmoituksen vastaanottoilmoituksen toimittamisesta. Jatkotoimia voisivat olla esimerkiksi ilmoittajan ohjaaminen käyttämään toista ilmoituskanavaa tai menettelyä, jos ilmoitus koskee yksinomaan hänen henkilökohtaisia oikeuksiaan. Kyseeseen voisi tulla myös selvityksen lopettaminen esimerkiksi silloin, jos asiasta ei ole saatu riittäviä todisteita. Jatkotoimena voi tulla kyseeseen myös sisäisen tutkinnan käynnistäminen tai asian siirtäminen toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi, edellyttäen, ettei tästä aiheudu haittaa asian selvittämislle ja tutkinnalle tai ilmoituksen kohteena olevan henkilön oikeuksille. Ilmoittajalta voidaan myös pyytää lisätietoja tutkinnan aikana, mutta häntä ei voida velvoittaa antamaan tällaisia tietoja.

Ulkoinen ilmoittaminen olisi mahdollista myös silloin, jos ilmoittajalla on perusteltu syy uskoa, ettei rikkomiseen voida puuttua tehokkaasti sisäisesti. Kyse voi olla siitä, että vastuuhenkilö on osallisena rikkomisessa tai siitä, että rikkominen tai todisteet siitä voitaisiin hävittää. Ulkoinen ilmoittaminen olisi mahdollista myös silloin, jos toimivaltainen viranomaisten tutkintatoimien tuloksellisuus saattaisi vaarantua, esimerkiksi kartellijärjestelyissä tai muissa unionin kilpailusääntöjen rikkomisissa. Säännöksessä tarkoitettu tilanne voisi tulla kyseeseen myös silloin, jos rikkominen edellyttää kiireisiä toimia ihmisten hengen, terveyden tai turvallisuuden taikka ympäristön suojelemiseksi.

Ulkoisen ilmoittaminen voisi tulla kyseeseen myös silloin, jos ilmoittajalla on perusteltu syy uskoa, että hän on vaarassa joutua vastatoimien kohteeksi. Tällainen tilanne voi olla kyseessä esimerkiksi silloin, jos ilmoittaja on ilmoittaessaan rikkonut sopimukseen perustuvaa luottamuksellisuuden suojaa tai jos ilmoituksen kohde on saatuaan tietää ilmoittamisen valmistelusta uhkaillut häntä vastatoimilla.

**15 §.** *Keskitetty ulkoinen ilmoituskanava ja ulkoisina ilmoituskanavina toimivat toimivaltaiset viranomaiset.* Keskitettynä ulkoisena ilmoituskanavana toimisi valtioneuvoston oikeuskansleri. Keskitetty ulkoinen ilmoituskanava ottaa vastaan keskitetysti kaikki viranomaisten ulkoisiin kanaviin tarkoitetut ilmoitukset ja siirtää ilmoitukset toimivaltaisille viranomaisille, jotka vastaavat 2 §:ssä tarkoitetun soveltamisalan lainsäädännön valvonnasta.

Toimivaltaiset viranomaiset ottavat vastaan keskitetyn ulkoisen ilmoituskanavan kautta tulevat ilmoitukset, antavat ilmoituksen johdosta palautetta ja ryhtyvät ilmoituksen johdosta tarvittaviin jatkotoimiin. Toimivaltaisten viranomaisten on huolehdittava tarvittavista resursseista ilmoitusten vastaanottamiseen ja käsittelyyn.

Pykälällä pantaisiin täytäntöön direktiivin 11 artiklassa säädetty velvollisuus ottaa käyttöön ulkoiset ilmoituskanavat ja ilmoituksia koskevat jatkotoimet.

Direktiivin johdanto-osan kohtien 63-66 mukaan yksi tärkeimmistä syistä, joka nostaa väärinkäytösten mahdollisten ilmoittajien kynnystä ilmoittamiseen, on se, ettei ilmoituksen uskota johtavan tuloksiin. Sen vuoksi on tarpeen selkeästi velvoittaa toimivaltaiset viranomaiset ottamaan käyttöön asianmukaiset ulkoiset ilmoituskanavat, toteuttamaan saamiensa ilmoitusten perusteella jatkotoimia ja antamaan ilmoittaville henkilöille kohtuullisessa ajassa palautetta.

Jäsenvaltioiden tehtävänä nimetä olisi viranomaiset, joilla on toimivalta ottaa vastaan direktiivin soveltamisalaan kuuluvia rikkomista koskevia tietoja ja toteuttaa ilmoitusten perusteella asianmukaiset jatkotoimet. Tällaisia toimivaltaisia viranomaisia voivat olla oikeusviranomaiset, asianomaisen erityisalan toimivaltaiset, sääntely- tai valvontaviranomaiset, keskustason viranomaiset, joilla on yleisemmin määritelty toimivalta jäsenvaltiossa, lainvalvontaviranomaiset, korruptiontorjuntaviranomaiset tai oikeusasiamiehet. Toimivaltaisiksi nimetyillä viranomaisilla olisi ilmoitusten vastaanottajina oltava tarvittavat valmiudet ja valtuudet varmistaa asianmukaisen jatkotoimien toteuttaminen, mukaan lukien ilmoituksessa esitettyjen väitteiden paikkansapitävyyden arviointi ja puuttuminen ilmoitettuihin rikkomisiin käynnistämällä sisäinen tutkinta, tutkinta- tai syytetoimet tai varojen takaisinperintä tai muut asianmukaiset korjaavat toimet toimivaltuuksiensa mukaisesti. Vaihtoehtoisesti kyseisillä viranomaisilla olisi oltava tarvittavat valtuudet siirtää ilmoituksen käsittely toiselle viranomaiselle, jonka olisi tutkittava ilmoitettu rikkominen, varmistuen samalla, että tämä viranomainen toteuttaa asianmukaiset jatkotoimet.

Jos jäsenvaltiot haluavat ottaa käyttöön ulkoisia ilmoituskanavia keskustasolla esimerkiksi valtiontukiasioissa, niiden olisi erityisesti otettava käyttöön riittävät takeet sen varmistamiseksi, että tässä direktiivissä säädettyjä riippumattomuutta ja erillisyyttä koskevia vaatimuksia noudatetaan. Tällaisten ulkoisten ilmoituskanavien käyttöönotto ei saisi vaikuttaa jäsenvaltioiden tai komission valtuuksiin valtiontukien valvonnan alalla, eikä tämä direktiivi saisi rajoittaa komission yksinomaista toimivaltaa erityisesti SEUT 107 artiklan 3 kohdan mukaisen, valtiontukitoimenpiteen sisämarkkinoille soveltuvaksi toteamisen alalla. SEUT 101 ja 102 artiklan rikkomistapauksissa jäsenvaltioiden olisi nimettävä toimivaltaisiksi viranomaisiksi neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003 ( 35) 35 artiklassa tarkoitetut viranomaiset, sanotun kuitenkaan rajoittamatta komission toimivaltaa tällä alalla.

Toimivaltaisten viranomaisten olisi myös annettava ilmoittaville henkilöille palautetta toimista, joita ilmoituksen perusteella on toteutettu tai aiotaan toteuttaa, kuten esimerkiksi ilmoituksen siirtäminen toiselle viranomaiselle, menettelyn lopettaminen siksi, ettei asiasta ole saatu riittäviä todisteita tai muista syistä, sisäisen tutkinnan käynnistäminen ja mahdollisesti sen tulokset ja mahdolliset toimenpiteet, joilla esiin tuotuun ongelmaan on puututtu, sekä kyseisten jatkotoimien valinnan perusteista. Tutkinnan lopullisista tuloksista tiedottaminen ei saisi vaikuttaa sovellettaviin unionin sääntöihin, joihin kuuluvat varainhoitoasetuksen piiriin kuuluvien päätösten julkaisemisen mahdolliset rajoitukset. Tätä olisi sovellettava soveltuvin osin yhtiöverotuksen alalla, jos sovellettavassa kansallisessa lainsäädännössä säädetään vastaavista rajoituksista.

**16 §.** *Ulkoisia ilmoituskanavia koskevat vaatimukset.* Pykälässä säädettäisiin ulkoisia ilmoituskanavia koskevista vaatimuksista ja pantaisiin täytäntöön direktiivin 12 artiklan 1-5 kohdat. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että toimivaltaisilla viranomaisilla tulee olla ilmoitusten vastaanottamista ja käsittelyä varten riippumaton ja erillinen ulkoinen ilmoituskanava.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tarkemmin ulkoisen ilmoituskanavan riippumattomuudesta ja erillisyydestä. siitä, että ulkoinen ilmoituskanava on riippumaton ja erillinen, jos:

1) se on suunniteltu, otettu käyttöön ja toimii siten, että voidaan varmistaa tietojen täydellisyys, eheys ja luottamuksellisuus ja estää muiden kuin toimivaltaisen viranomaisen valtuutettujen henkilöstön jäsenten pääsy tietoihin; ja

2) tiedot on mahdollista tallentaa pysyvästi jatkotutkimusten tekemistä varten.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että ulkoisten ilmoituskanavien 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.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että jos ilmoitus vastaanotetaan muiden kanavien kuin 17 ja 18 §:ssä tarkoitettujen ilmoituskanavien kautta tai jos sen vastaanottaa muu kuin ilmoitusten käsittelystä vastaava henkilö, ilmoituksen vastaanottaja ei saa paljastaa tietoja, jotka voivat paljastaa ilmoittajan tai ilmoituksen kohteena olevan henkilön henkilöllisyyden. Ilmoituksen vastaanottajan tulee toimittaa ilmoitus alkuperäisessä muodossaan viipymättä ilmoitusten käsittelystä vastaavalle henkilölle.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin, että toimivaltaisten viranomaisten tulee nimetä ja kouluttaa henkilöstöstään ne henkilöt, jotka vastaavat ilmoitusten käsittelystä. Direktiivin johdanto-osan 74 kohdan mukaan ilmoitusten käsittelystä vastaavilla toimivaltaisten viranomaisten henkilöstön jäsenillä olisi oltava myös sovellettavat tietosuojasäännöt kattava asianmukainen ammatillinen koulutus, jotta viranomaiset voisivat käsitellä ilmoituksia, varmistaa yhteydenpidon ilmoittavaan henkilöön ja toteuttaa soveltuvia jatkotoimia ilmoituksen perusteella.

Pykälän 6 momentissa säädettäisiin, että käsittelystä vastaavat henkilöt:

1) antavat tietoja ilmoitusmenettelystä:

2) vastaanottavat ilmoituksia ja tekevät niiden perusteella jatkotoimia

3) huolehtivat yhteydenpidosta ilmoittajaan palautteen antamiseksi ja tarvittaessa lisätietojen saamiseksi.

Pykälän 7 momentissa säädettäisiin, että keskitetyn ulkoisen ilmoituskanavan tehtävänä on edellä mainittujen tehtävien lisäksi tämän lain täytäntöönpanoon liittyvä yleinen tiedotus, neuvonta, ilmoitusten käsittelyn seuranta, valvonta ja raportointi EU:lle.

**17 §. *Jatkotoimet ulkoisessa ilmoituskanavassa.*** Pykälässä säädettäisiin jatkotoimista ulkoisessa ilmoituskanavassa ja sillä pantaisiin täytäntöön direktiivin 11 artiklan 2 kohdan b-f alakohdat, 20 artiklan 1 b kohta sekä 13 artiklan 1 kohdan a-h alakohdat.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin direktiivin 11 artiklan 2 kohdan b-f alakohtien mukaisesti, että toimivaltaisten viranomaisten tulee

1) ottaa vastaan ilmoituksia ja antaa vastaanottoilmoitus viipymättä ja viimeistään seitsemän päivän kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta, ellei ilmoittava henkilö ole nimenomaisesti pyytänyt toisin tai ellei toimivaltainen viranomainen kohtuudella katso, että ilmoitusta koskevan vastaanottoilmoituksen antaminen vaarantaisi ilmoittavan henkilön henkilöllisyyden suojan;

2) toteuttaa ilmoitusten perusteella asianmukaisia jatkotoimia;

3) antaa ilmoittavalle henkilölle palautetta ilmoituksen perusteella toteutetuista jatkotoimista kohtuullisen ajan kuluessa, joka saa olla enintään kolme kuukautta tai asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa kuusi kuukautta;

4) tiedottaa ilmoittavalle henkilölle ilmoituksen perusteella aloitetun tutkimuksen lopullisen tuloksen kansallisessa lainsäädännössä säädettyjen menettelyjen mukaisesti;

5) välittää hyvissä ajoin ilmoituksen sisältämät tiedot tarvittaessa toimivaltaisille unionin toimielimille, elimille tai laitoksille lisätutkimuksia varten, jos unionin oikeudessa tai kansallisessa lainsäädännössä niin säädetään; ja

6) antaa ilmoittajalle tarvittaessa todistus ilmoituksesta todisteena siitä, että ilmoittajalla on oikeus saada tämän direktiivin mukaista suojelua.

(Tarkennetaan, on osa direktiivissä mainittuja suojelutoimia ja liittyy lähinnä käsittelyyn oikeudessa.)

Direktiivin johdanto-osan 75 kohdan mukaan ilmoittamista harkitsevien henkilöiden olisi voitava tehdä tietoon perustuva päätös siitä, tekevätkö he ilmoituksen ja miten ja milloin he sen tekevät. Toimivaltaisten viranomaisten olisi sen vuoksi annettava selkeää ja helposti saatavilla olevaa tietoa käytettävissä olevista ilmoituskanavistaan, sovellettavista menettelyistä sekä niistä henkilöstönsä jäsenistä, jotka vastaavat ilmoitusten käsittelystä. Kaikkien ilmoituksia koskevien tietojen olisi oltava läpinäkyviä, helposti ymmärrettäviä ja luotettavia, jotta ilmoittamista voitaisiin tukea ja jotta sitä ei ehkäistäisi.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin direktiivin 13 artiklan 1 kohdan a-h kohtien mukaisesti, että toimivaltaisten viranomaisten tulee julkaista verkkosivustoillaan erillisessä, helposti tunnistettavassa ja helppokäyttöisessä osiossa vähintään seuraavat tiedot:

1) edellytykset tämän lain mukaisen suojelun saamiselle;

2) yhteystiedot 15 §:n mukaisia ulkoisia ilmoituskanavia varten, erityisesti tällaisten kanavien sähköposti- ja postiosoitteet ja puhelinnumerot, sekä ilmoitus siitä, tallennetaanko puhelinkeskustelut;

3) rikkomisia koskeviin ilmoituksiin sovellettavat menettelyt, mukaan lukien tavat, joilla toimivaltainen viranomais voi pyytää ilmoittavaa henkilöä selventämään ilmoittamia tietoja tai antamaan lisätietoja, ilmoittavalle henkilölle annettavaan palautteen antamiseen sovellettavat määräajat sekä tällaisen palautteen tyyppi ja sisältö;

4) ilmoituksiin sovellettavat luottamuksellisuutta koskevat järjestelyt, mukaan lukien tiedot henkilötietojen käsittelystä tilanteen mukaan tämän direktiivin 17 artiklan, asetuksen (EU) 2016/679 5 ja 13 artiklan, direktiivin (EU) 2016/680 13 artiklan ja asetuksen (EU) 2018/1725 15 artiklan mukaisesti.

5) ilmoitusten perusteella toteutettavien jatkotoimien luonne;

6) ilmoittavien henkilöiden saatavilla olevat oikeussuojakeinot ja menettelyt, joilla heitä suojataan vastatoimilta, ja ilmoittamista harkitsevien henkilöiden luottamuksellisen neuvonnan saatavuus;

7) selkeä selvitys edellytyksistä, joiden täyttyessä toimivaltaiselle viranomaiselle ilmoittavia henkilöitä ei suojella vastuulta liiketalousasiuntojen paljastamisesta x §:n mukaan/mukaisesti; ja

8) 17 §:n momentissa säädetyn keskitetyn ulkoisen ilmoituskanavan yhteystiedot.

**18 §.** *Ilmoituksen käsittely eräissä tapauksissa/tilanteissa.* Pykälässä säädettäisiin ilmoituksen käsittelystä eräissä tapauksissa. Pykälää pantaisiin täytäntöön direktiivin 11 artiklan kohdat 3-6.

Direktiivin johdanto-osan kohdan 70 mukaan jotta voidaan varmistaa ilmoitusten perusteella toteutettavia jatkotoimia ja unionin sääntöjen rikkomisiin puuttumista koskevien menettelyjen tehokkuus, jäsenvaltioiden olisi voitava toteuttaa toimenpiteitä keventääkseen toimivaltaisille viranomaisille aiheutuvaa rasitetta siitä, että ilmoitetaan tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvien säännösten vähäisistä rikkomisista, ilmoitetaan useasti samasta rikkomisesta tai ilmoitetaan liitännäissäännösten, kuten dokumentointi- tai ilmoitusvelvollisuutta koskevien säännösten, rikkomisista. Tällaisilla toimenpiteillä voitaisiin sallia, että arvioituaan ilmoituksen asianmukaisesti toimivaltaiset viranomaiset voisivat päättää, että ilmoitettu rikkominen on selkeästi vähäinen eikä edellytä tämän direktiivin nojalla muita jatkotoimia kuin menettelyn lopettamisen. Jäsenvaltioiden olisi voitava myös sallia se, että toimivaltaiset viranomaiset lopettavat menettelyn sellaisten toistuvien ilmoitusten osalta, jotka eivät sisällä uutta merkityksellistä lisätietoa verrattuna aikaisempaan ilmoitukseen, jonka osalta asiaankuuluvat menettelyt oli lopetettu, paitsi jos toisenlaiset jatkotoimet ovat perusteltuja uusien oikeudellisiin seikkoihin tai tosiseikkoihin perustuvien olosuhteiden nojalla. Jos ilmoituksia on suuri määrä, jäsenvaltioiden olisi myös voitava sallia, että toimivaltaiset viranomaiset käsittelevät ensisijaisina ne ilmoitukset, jotka koskevat vakavia rikkomisia tai tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvien keskeisten säännösten ja määräysten rikkomisia.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että jos ilmoitettu rikkominen on selkeästi vähäinen eikä edellytä jatkotoimia, toimivaltainen viranomais voi lopettaa ilmoituksen käsittelyn. Toimivaltaisen viranomaisen tulee ilmoittaa päätöksestä perusteluineen ilmoittajalle. Käsittelyn lopettaminen ei vaikuta tässä laissa tarkoitettuun ilmoittajan suojeluun sisäisen tai ulkoisen ilmoittamisen perusteella.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että toimivaltainen viranomainen voi lopettaa ilmoituksen käsittelyn myös silloin, kun kyse on toistuvista ilmoituksista, jotka eivät sisällä rikkomista koskevaa merkittävää uutta tietoa verrattuna aikaisempaan ilmoitukseen, joka on jo asianmukaisesti käsitelty. Toimivaltaisen viranomaisen tulee ilmoittaa päätöksestä perusteluineen ilmoittajalle.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että jos ilmoituksia vastaanotetaan paljon, toimivaltainen viranomainen voi asettaa etusijalle niiden ilmoitusten käsittelyn, jotka koskevat tämän lain soveltamisalaan kuuluvia vakavia rikkomisia tai keskeisten säännösten ja määräysten rikkomisia. Palaute ilmoituksen perusteella toteutetuista jatkotoimista tulee kuitenkin aina antaa tämän lain 20 §:n 1 momentin 3) kohdassa säädetyssä määräajassa.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että viranomaisen, joka on vastaanottanut ilmoituksen mutta jolla ei ole toimivaltaa puuttua ilmoitettuun rikkomiseen, tulee siirtää ilmoitus edelleen toimivaltaiselle viranomaiselle kohtuullisessa ajassa ja turvallisesti. Ilmoituksen siirtämisestä tulee ilmoittaa viipymättä ilmoittajalle.

**19 §. Salassapitovelvollisuus.** Pykälässä säädettäisiin salassapitovelvollisuudesta ja sillä pantaisiin täytäntöön direktiivin 16 artiklan 1-4 kohdat.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin salassapitovelvollisuudesta siten, että se, joka tämän lain mukaisia ilmoituksia käsitellessään on saanut tiedon ilmoittajan henkilöllisyydestä, on velvollinen pitämään tiedon salassa. Tietoa ilmoittajan henkilöllisyydestä ei saa ilman ilmoittajan nimenomaista suostumusta ilmaista muulle kuin x §:ssä tarkoitetulle ilmoitusten vastaanottamisesta ja jatkotoimista vastaavalle taholle tai x §:ssä tarkoitetulle toimivaltaiselle viranomaiselle. Tämä koskee myös kaikkea muuta tietoa, josta ilmoittajan henkilöllisyys voidaan päätellä suoraan tai epäsuorasti.

Direktiivin johdanto-osan kohdan 76 mukaan jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että toimivaltaisilla viranomaisilla on käytössään menettelyt, joilla ilmoitusten ja niissä mainittujen henkilöiden henkilötietojen käsittely suojataan riittävällä tavalla. Tällaisilla menettelyillä olisi varmistettava, että kaikkien ilmoittavien henkilöiden, ilmoituksen kohteena olevien henkilöiden ja ilmoituksessa mainittujen kolmansien henkilöiden, kuten todistajien tai työtovereiden, henkilöllisyys suojataan menettelyn kaikissa vaiheissa.

Direktiivin johdanto-osan 77 kohdan mukaan ilmoitusten käsittelystä vastaavien toimivaltaisen viranomaisen henkilöstön jäsenten ja niiden sen henkilöstön jäsenten, joilla on oikeus tutustua ilmoittavan henkilön antamiin tietoihin, on noudatettava salassapitovelvollisuutta ja luottamuksellisuutta siirtäessään tietoja toimivaltaisen viranomaisen sisällä ja sen ulkopuolelle, myös tilanteissa, joissa toimivaltainen viranomainen aloittaa ilmoitukseen liittyvän sisäisen tutkinnan tai siihen liittyvät selvittämistoimet tai osallistuu täytäntöönpanon valvontatoimiin.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että 1 momentissa säädetyistä poiketen salassa pidettävän tiedon saanut henkilö voi ilmaista ilmoittajan henkilöllisyyden, jos tiedon ilmaiseminen on tarpeellinen tämän lain mukaisen asian käsittelemiseksi ulkoisessa ilmoituskanavassa, poliisille tehtävää rikosilmoitusta varten, poliisin toteuttamaa esitutkintaa tai tuomioistuimen käsittelyä varten.

Direktiivin johdanto-osan kohdan 82 mukaan ilmoittavan henkilön henkilöllisyyden luottamuksellisuuden suojele ilmoittamisprosessissa sekä ilmoituksen perusteella aloitettavien tutkimusten aikana on olennainen ennakkotoimenpide vastatoimien ehkäisemiseksi. Ilmoittavan henkilön henkilöllisyyden julkistamisen olisi oltava mahdollista vain, jos tietojen julkistaminen on tarpeellinen ja oikeasuhteinen velvollisuus, joka on asetettu unionin oikeudessa tai kansallisessa

lainsäädännössä silloin, kun on kyse viranomaisten toteuttamista tutkimuksista tai oikeusmenettelyistä, erityisesti jotta voidaan taata ilmoituksen kohteena olevien henkilöiden oikeus puolustukseen. Tällainen velvollisuus voi perustua erityisesti Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2012/13/EU. Luottamuksellisuuden suoja ei olisi sovellettava silloin, kun ilmoittava henkilö on tarkoituksellisesti paljastanut henkilöllisyytensä tietojen julkistamisen yhteydessä.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi ilmoittajaa avustavan henkilön salassapitovelvollisuudesta. Avustavan henkilön salassapitovelvollisuus on tarpeen ilmoituksen kohteen oikeuksien turvaamiseksi. Avustavan henkilön olisi pidettävä salassa kaikki avustamisen yhteydessä saamansa ilmoitukseen liittyvät tiedot, kuten tiedot ilmoittajan tai ilmoituksen kohteen henkilöllisyydestä sekä ilmoitettavasta rikkomisesta.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että ilmoituksen käsittelijän tai toimivaltaisen viranomaisen on ilmoitettava etukäteen hänen henkilöllisyytensä ilmaisemisesta 2 momentissa mainituissa tapauksissa, ellei tällainen tieto vaaranna asiaan liittyvää esitutkintaa tai oikeudenkäyntiä. Ilmoittaessaan asiasta ilmoittajalle toimivaltaisen viranomaisen on annettava hänelle kirjallinen selitys salassa pidettävien tietojen ilmaisemisen syistä.

Pykälän 4 momentissa todettaisiin viittauksenomaisesti, että salassapidon kesto määräytyy viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (1999/621) 31 §:n mukaan.

Pykälän 5 momentissa todettaisiin viittauksenomaisesti, että asianosaisen oikeus tiedonsaantiin määräytyy viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (1999/621) 11 §:n mukaan.

Pykälän 6 momentissa todettaisiin viittauksenomaisesti, että jos asiakirja kuuluu oikeudenkäyntiaineistoon, asianosaisen oikeudesta tiedonsaantiin säädetään oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetussa laissa (370/2007) ja oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetussa laissa (381/2007). Esitutkinnan asianosaisen oikeuteen saada tieto esitutkinnassa esitetystä tai laaditusta asiakirjasta säädetään esitutkintalaissa (805/2011).

**20 §. Henkilötietojen käsittely.** Pykälässä 1 momentissa säädettäisiin direktiivin 17 artiklan mukaisesti, että ilmoitusten käsittelystä vastaavien toimivaltaisen viranomaisen palveluksessa oleva, jolla on oikeus tutustua ilmoittajan antamiin tietoihin, ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, eikä muutakaan viranomaisessa toimiessaan tietoonsa saamaa seikkaa, josta on lailla on säädetty vaitiolovelvollisuus siirtäessään tietoja toimivaltaisen viranomaisen sisällä ja sen ulkopuolelle, myös tilanteissa, joissa toimivaltainen viranomainen aloittaa ilmoitukseen liittyvän tutkinnan tai siihen liittyvät selvittämistoimet tai osallistuu täytäntöönpanon valvontatoimiin (JulKL 22-23§).

Direktiivin johdanto-osan kohdan 83 mukaan direktiivin nojalla suoritettavassa henkilötietojen käsittelyssä, mukaan luettuna toimivaltaisen viranomaisten välisessä henkilötietojen vaihdossa tai siirrossa, olisi noudatettava Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679 (43) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä (EU) 2016/680 (44). Tietojenvaihto tai tietojensiirto unionin toimielinten, elinten tai laitosten välillä olisi toteutettava Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2018/1725 (45) mukaisesti. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä henkilötietojen käsittelyä koskeviin periaatteisiin, jotka on vahvistettu asetuksen (EU) 2016/679 5 artiklassa, direktiivin (EU) 2016/680 4 artiklassa sekä asetuksen (EU) 2018/1725 4 artiklassa, ja sisäänrakennetun ja oletusarvoisen tietosuojan periaatteeseen, joka on vahvistettu asetuksen (EU) 2016/679 25 artiklassa, direktiivin (EU) 2016/680 20 artiklassa sekä asetuksen (EU) 2018/1725 27 ja 85 artiklassa.



Direktiivin johdanto-osan 84 kohdan mukaan direktiivissä säädetyt menettelyt, jotka liittyvät unionin oikeuden rikkomisista ilmoittamisten jatkotoimiin direktiivin soveltamisalaan kuuluvilla aloilla, täyttävät asetuksen (EU) 2016/679 23 artiklan 1 kohdan e alakohdassa tarkoitetun, unionin ja sen jäsenvaltioiden yleisen edun mukaisen tärkeän tavoitteen, koska niillä pyritään tehostamaan unionin oikeuden ja politiikkojen täytäntöönpanon valvontaa aloilla, joilla rikkomiset voivat vakavasti haitata yleistä etua. Ilmoittavien henkilöiden henkilöllisyyden luottamuksellisuuden tehokas suojelu on välttämätöntä, jotta voidaan suojella asetuksen (EU) 2016/679 23 artiklan 1 kohdan i alakohdassa tarkoitettuja muille, erityisesti ilmoitaville henkilöille kuuluvia oikeuksia ja vapauksia. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava tämän direktiivin tehokkuus muun muassa rajoittamalla tarvittaessa lainsäädäntötoimenpitein ilmoituksen kohteena olevien henkilöiden tiettyjen tietosuojaa koskevien oikeuksien käyttöä asetuksen (EU) 2016/679 23 artiklan 1 kohdan e ja i alakohdan ja 23 artiklan 2 kohdan mukaisesti siinä määrin ja niin kauan kuin se on tarpeen, jotta voidaan ehkäistä yritykset haitata ilmoittamista ja puuttua niihin tai estää, vaikeuttaa tai hidastaa jatkotoimia ja erityisesti tutkintatoimia sekä yritykset saada tietoon ilmoittavien henkilöiden henkilöllisyys.

Direktiivin johdanto-osan 85 kohdan mukaan ilmoittavien henkilöiden henkilöllisyyden luottamuksellisuuden tehokas suojelu on yhtä välttämätöntä, jotta voidaan suojata muille, erityisesti ilmoitaville henkilöille kuuluvia oikeuksia ja vapauksia, kun ilmoituksia käsittelevät direktiivin (EU) 2016/680 3 artiklan 7 alakohdassa määritellyt viranomaiset. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava tämän direktiivin tehokkuus muun muassa rajoittamalla tarvittaessa lainsäädäntötoimenpitein ilmoituksen kohteena olevien henkilöiden tiettyjen tietosuojaa koskevien oikeuksien käyttöä direktiivin (EU) 2016/680 13 artiklan 3 kohdan a ja e alakohdan, 15 artiklan 1 kohdan a ja e alakohdan, 16 artiklan 4 kohdan a ja e alakohdan ja 31 artiklan 5 kohdan mukaisesti siinä määrin ja niin kauan kuin se on tarpeen, jotta voidaan ehkäistä yritykset haitata ilmoittamista tai estää, vaikeuttaa tai hidastaa jatkotoimia ja tutkintatoimia sekä yritykset saada tietoon ilmoittavien henkilöiden henkilöllisyys.

**21 §. Ilmoitusten kirjaaminen.** Pykälällä pantaisiin täytäntöön direktiivin 18 artikla. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että yksityisen ja julkisen sektorin oikeushenkilöiden ja toimivaltaisten viranomaisten tulee kirjata kaikki vastaanottamansa ilmoitukset tässä laissa (tarvitaanko viittaus em. pykälään 20 ja 21§?) säädettyjen salassapitoa koskevien vaatimusten mukaisesti. Ilmoituksia säilytetään ainoastaan niin pitkään kuin se on välttämätöntä ja oikeasuhteista tässä laissa asetettujen vaatimusten tai muiden unionin oikeudessa tai kansallisessa oikeudessa asetettujen vaatimusten noudattamiseksi (vrt. tiedonhallintalain 21 §, tässä laissa on mahdollisuus säätää säilytysajasta tarkemmin).

Direktiivin johdanto-osan kohdan 86 mukaan jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että kaikki rikkomisia koskevat ilmoitukset kirjataan asianmukaisesti, että jokainen ilmoitus on noudettavissa järjestelmistä ja että ilmoitettuja tietoja voidaan tarvittaessa käyttää todisteina täytäntöönpanon valvontatoimien yhteydessä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että jos ilmoittamiseen käytetään nauhoitettavaa puhelinlinjaa tai muuta nauhoitettavaa ääniviestijärjestelmää, yksityisen ja julkisen sektorin oikeushenkilöillä ja toimivaltaisilla viranomaisilla on ilmoittavan henkilön suostumuksella oikeus kirjata tai rekisteröidä suullinen ilmoitus:

- 1) keskustelun tallentaminen pysyvälle välineelle uudelleen kuunneltavassa muodossa; tai
- 2) ilmoituksen käsittelystä vastaavan henkilöstön jäsenen keskustelusta laatiman täydellisen ja tarkan kirjallisen selostuksen avulla.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että yksityisen ja julkisen sektorin oikeushenkilöiden ja toimivaltaisten viranomaisten on annettava ilmoittajalle mahdollisuus tarkistaa, korjata ja hyväksyä allekirjoituksellaan puhelinkeskustelusta laadittu selostus.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että jos ilmoittamiseen käytetään puhelinlinjaa tai muuta ääniviestijärjestelmää, joka ei nauhoita keskustelua, yksityisen ja julkisen sektorin oikeushenkilöillä ja toimivaltaisilla viranomaisilla on oikeus dokumentoida suullinen ilmoitus ilmoituksen käsittelystä vastaavan henkilöstön jäsenen keskustelusta kirjoittaman tarkan pöytäkirjan muodossa. Yksityisen ja julkisen sektorin oikeushenkilöiden ja toimivaltaisten viranomaisten on annettava ilmoittajalle mahdollisuus tarkistaa, korjata ja hyväksyä allekirjoituksellaan keskustelusta laadittu pöytäkirja.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin, että jos henkilö pyytää tapaamista yksityisen ja julkisen sektorin oikeushenkilöiden tai toimivaltaisten viranomaisten henkilöstön jäsenten kanssa ilmoittaakseen 14 §:n ja 18 §:n mukaisesti, yksityisen ja julkisen sektorin oikeushenkilöiden ja toimivaltaisten viranomaisten on ilmoittajan suostumuksella varmistettava, että tapaamisesta laaditaan täydellinen ja tarkka pöytäkirja, joka tallennetaan pysyväälle välineelle uudelleen luettavassa muodossa.

Pykälän 6 momentissa säädettäisiin, että yksityisen ja julkisen sektorin oikeushenkilöillä ja toimivaltaisilla viranomaisilla on oikeus dokumentoida tapaaminen:

- 1) tallentamalla keskustelu pysyvässä ja uudelleen kuunneltavassa muodossa; tai
- 2) ilmoituksen käsittelystä vastaavien henkilöstön jäsenten tapaamisesta laatiman tarkan pöytäkirjan avulla.

Pykälän 7 momentissa säädettäisiin, että yksityisen ja julkisen sektorin oikeushenkilöiden ja toimivaltaisten viranomaisten on annettava ilmoittajalle mahdollisuus tarkistaa, korjata ja hyväksyä allekirjoituksellaan tapaamisesta laadittu pöytäkirja.

**22 §. Toimivaltaisten viranomaisten menettelyjen arviointi.** Pykälässä säädettäisiin, että toimivaltaisten viranomaisten tulee arvioida ilmoitusten vastaanottamiseen ja jatkotoimiin sovellettavien menettelyjä säännöllisesti vähintään kolmen vuoden välein omien ja muiden toimivaltaisten viranomaisten kokemusten perusteella ja tarvittaessa kehitettävä menettelyä sen mukaan. Pykälällä pantaisiin täytäntöön direktiivin 14 artikla.

Direktiivin johdanto-osan kohdan 78 mukaan toimivaltaisten viranomaisten menettelyistä säännöllisesti tehtävän uudelleentarkastelun ja niiden keskinäisen hyvien käytäntöjen vaihdon avulla olisi taattava, että kyseiset menettelyt ovat riittäviä ja näin myös tarkoitukseensa soveltuvia.

**23 §. Tietojen julkistaminen.** Pykälässä säädettäisiin tietojen julkistamisesta. Pykälällä pantaisiin täytäntöön direktiivin artikla 15.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että ilmoittajalla, joka julkistaa tietoja, on oikeus suojeluun, jos:

- 1) ilmoittaja on ilmoittanut ensin sisäisesti ja ulkoisesti tai suoraan ulkoisesti (2 luvun) mukaisesti eikä ilmoituksen perusteella ole toteutettu asianmukaisia toimia säädetyssä määräjasssa; tai
- 2) ilmoittajalla on perusteltu syy uskoa, että:

a) rikkominen voi aiheuttaa yleiseen etuun kohdistuvan välittömän ja ilmeisen vaaran; tai

b) ulkoinen ilmoittaminen voi aiheuttaa vaaran vastatoimien kohteeksi joutumisesta tai viranomaisen on osallisena rikkomisena tai että on muutoin epätodennäköistä, että viranomaisen puuttuu rikkomiseen tehokkaasti asiaan liittyvien erityisten olosuhteiden vuoksi.

Direktiivin johdanto-osan 79 kohdan mukaan tietoja julkistavilla henkilöillä olisi oltava oikeus suojeluun tapauksissa, joissa rikkomiseen ei puututa siitä huolimatta, että siitä on ilmoitettu sisäisesti ja ulkoisesti, ja joissa rikkomista ei esimerkiksi ole arvioitu tai tutkittu asianmukaisesti tai mitään asianmukaisia korjaavia toimia ei ole toteutettu. Jatkotoimien asianmukaisuutta olisi arvioitava objektiivisin perustein, jotka liittyvät toimivaltaisten viranomaisten velvollisuuteen arvioida väitteiden paikkansapitävyys ja lopettaa mahdolliset unionin oikeuden rikkomiset. Jatkotoimien asianmukaisuus riippuu siten kunkin tapauksen olosuhteista ja rikottujen sääntöjen luonteesta. Viranomaisten päätös siitä, että rikkominen oli selvästi vähäinen eikä muita jatkotoimia kuin menettelyn lopettaminen tarvittu, voisi olla tässä direktiivissä tarkoitettu asianmukainen jatkotoimi.

Direktiivin johdanto-osan 80 kohdan mukaan henkilöillä, jotka julkistavat tietonsa suoraan, olisi oltava oikeus suojeluun myös silloin, kun heillä on perusteltuja syitä uskoa, että yleiseen etuun kohdistuu välitön tai ilmeinen vaara tai on olemassa peruuttamattoman vahingon, kuten henkilön ruumiillisen koskemattomuuden loukkaamisen, vaara.

Direktiivin johdanto-osan 81 kohdan mukaan henkilöillä, jotka julkistavat tietonsa suoraan, olisi oltava oikeus suojeluun myös silloin, kun heillä on perusteltuja syitä uskoa, että ulkoisen ilmoituksen tapauksessa on vaara joutua vastatoimien kohteeksi tai että on epätodennäköistä, että rikkomiseen puututaan tehokkaasti asiaan liittyvien erityisten olosuhteiden vuoksi, esimerkiksi kun todisteita voitaisiin kätkeä tai hävittää tai kun viranomaisen voisi toimia yhteistyössä rikkomiseen syyllistyneen henkilön kanssa tai on osallisena rikkomisessa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että edellä 1 momentissa säädettyä ei sovelleta tilanteissa, joissa ilmoittaja julkistaa tietoja suoraan tiedotusvälineille sellaisten kansallisten säännösten nojalla, joilla perustetaan sananvapauteen ja tiedonvälityksen vapauteen liittyvä suojelujärjestelmä.

Direktiivin 3 artiklan 4 kohdan mukaan direktiivi ei vaikuta kansallisiin sääntöihin, jotka koskevat työntekijöiden oikeuksia pitää yhteyttä edustajiinsa ja ammattiyhdistyksiin ja suojelua tästä yhteydenpidosta johtuvilta perusteettomilta haitallisilta toimenpiteiltä. Direktiivin tarkoituksena ei ole rajoittaa työntekijän oikeutta ottaa yhteyttä omaan ammattiyhdistykseensä työsuhteeseensa liittyvissä kysymyksissä tai pyytää ammattiliiton lakimieheltä tai muultakaan taholta oikeudellista apua ilmoittamismenettelyssä. Kyse voisi olla tilanteesta, jossa henkilö suunnittelee ilmoittamista ja tarvitsee apua oikean ilmoituskanavan valinnassa. Ehdotettavan lain lähtökohtana olisi, että ilmoittamismenettelyssä avustamiseen liittyviä yhteydenottoja esimerkiksi ammattiliittoon tai muun oikeudellisen avun ulkopuoliseen tarjoajaan ei pidettäisi direktiivissä tarkoitettuna rikkomista koskevan tiedon ilmoittamisena eikä siten direktiivin 15 artiklassa tarkoitettuna tiedon julkistamisena. On kuitenkin mahdollista, että avustavalle henkilölle tässä yhteydessä paljastuu tietoja myös rikkomisesta. Ilmoituksen kohteen ja ilmoittajan oikeuksien turvaamiseksi ehdotettavassa laissa säädettäisiin avustavan henkilön salassapitovelvollisuudesta.

**24 §. Vastatoimien kieltö.** Pykälässä säädettäisiin vastatoimien kiellosta. Pykälällä pantaisiin täytäntöön direktiivin 5 artiklan 11 kohta ja 19 artikla. Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että työnantaja, tilaaja [toimeksiantaja], toimeksisaaja, käyttäjäyritys tai muu työn järjestäjä ei saa kohdistaa 5 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettuun ilmoittajaan tai 5 §:n 4 momentissa tarkoitettuun henkilöön vastatoimia tämän lain mukaan tehdyn ilmoituksen vuoksi. Kiellettyä olisi myös estää tai yrittää estää ilmoittajaa ilmoittamasta rikkomista koskevaa tietoa.

Pykälän 1 momentissa lueteltaisiin ne tahot, joihin ilmoittamisen estämisen ja vastatoimien kieltö kohdistuisi. Pykälän 1 momentissa tarkoitetuissa työntekotekotilanteissa vastatoimien kieltö kohdistuisi käytännössä tahoon, jonka johdon tai valvonnan alaisena tai jonka hyväksi ilmoittaja työskentelee. Kielto kohdistuisi siten työntekijän osalta työnantajaan, virkamiehen osalta työnantajavirastoon, viranhaltijan osalta työnantajana olevana kuntaan sekä vuokratyöntekijän osalta käyttäjäyritykseen.

Kieltö kohdistuisi myös toimeksiantajaan tai muuhun työn järjestäjään, jonka hyväksi ilmoittaja tekee työtä. Ilmoittaja voisi tällaisissa tilanteissa olla esimerkiksi itsenäinen ammatinharjoittaja tai toimeksisaajan, alihankkijan tai toimittajan palveluksessa työskentelevä työntekijä, joka toimeksiantajan, pääurakoitsijan tai tilaajan työkohteessa työskennellessään havaitsee rikkomisia ja johon toimeksiantaja tai muu työn järjestäjä kohdistaa vastatoimia tai jonka ilmoittamisen se yrittää estää. Muu työn järjestäjä voisi olla esimerkiksi taho, jonka hyväksi ilmoittaja tekee vapaaehtoistyötä tai koulutusopimukseen perustuvaa työtä. Alihankintaketjuissa muulla työn järjestäjällä tarkoitettaisiin myös pääurakoitsijaa tai tilaajaa.

Ehdotetun 4 §:n 3 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa kieltö kohdistuisi edellä mainittuihin tahoihin, joiden johdon ja valvonnan alaisena tai jonka hyväksi tehtävää työtä sopimusneuvottelut ovat koskeneet taikka jonka johdon ja valvonnan alaisena tai jonka hyväksi ilmoittaja on aiemmin tehnyt työtä. Vastatoimia olisi kiellettyä kohdistaa myös 6 §:n 4 momentissa tarkoitettuihin henkilöihin.

Pykälän 1 momentin mukaan ilmoittajaan ei saisi kohdistaa vastatoimia sen vuoksi, että hän on ilmoittanut tai julkistanut rikkomista koskevan tiedon sisäistä tai ulkoista ilmoittamista tai tiedon julkistamista koskevien säännösten mukaisesti. Vastatoimien määritelmästä säädettäisiin lain 6 §:n 9 kohdassa. Vastatoimilla tarkoitettaisiin kaikenlaisia työn yhteydessä tapahtuneita suoria tai välillisiä tekoja tai laiminlyöntejä, joiden syynä on sisäinen tai ulkoinen ilmoittaminen taikka tietojen julkistaminen ja jotka aiheuttavat tai voivat aiheuttaa ilmoittavalle henkilölle perusteetonta haittaa. Kyse voisi olla pykälässä tarkoitettusta kielletystä vastatoimesta silloinkin, kun menettely ei aiheuta ilmoittajalle haittaa, mutta haitan aiheutuminen olisi toimen luonteesta johtuen ollut mahdollista. Kiellettyä olisi myös vastatoimien yrittäminen. Ehdotetun vastatoimien kiellon tarkoituksena ei ole estää työnantajia tekemästä direktio-oikeutensa nojalla työsuhteeseen liittyviä päätöksiä, jotka eivät perustu ilmoittamiseen tai tietojen julkistamiseen.

Jotta kyse olisi pykälässä tarkoitettusta kielletystä vastatoimesta, ilmoittajaan tai muuhun henkilöön suoraan tai välillisesti kohdistetun epäsuotuisan menettelyn tulisi olla tiiviissä syy-yhteydessä laissa tarkoitettuun sisäiseen tai ulkoiseen ilmoittamiseen taikka tiedon julkistamiseen eli vastatoimen tulisi tapahtua ilmoituksen vuoksi. Direktiivin 21 artiklan 5 kohdan mukaisesti tuomioistuimen tai muun viranomaisen menettelyssä, joka koskee ilmoittavalle henkilölle aiheutunutta haittaa, sovelletaan käännettyä todistustaakkaa. Käännetystä todistustaakasta ehdotetaan säädettäväksi x pykälässä.

Syy-yhteyden arvioinnissa voitaisiin ottaa huomioon epäsuotuisan kohtelun läheinen ajallinen yhteys ilmoittamiseen sekä se, olisiko väitetyn vastatoimen toteuttaja ryhtynyt kyseiseen toimeen, jos ilmoitusta ei olisi tapahtunut. Syy-yhteyden osalta voitaisiin myös tarkastella sitä,

miten esimerkiksi ilmoituksen kohteena oleva työnantaja on menetellyt vastaavassa asemassa olevien työntekijöiden tai virkamiesten osalta, jotka eivät ole ilmoittajia.

Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaisesti kiellettyä olisi myös ilmoittamisen estäminen tai sen yrittäminen. Käytännössä ilmoittamisen estäminen voisi tarkoittaa esimerkiksi vastatoimilla uhkailua tai niiden yrittämistä taikka muuta menettelyä, jonka tarkoituksena on estää ilmoittajaa ilmoittamasta rikkomisesta. Ilmoittamisen estävistä toimenpiteistä olisi kyse esimerkiksi silloin, kun ilmoituksen kohde saa tiedon suunnitellusta ilmoittamisesta tai sen valmistelusta, ja tämän vuoksi uhkailee vastatoimilla tai vetoaa tietojen ilmaisemista tai julkistamista rajoittaviin oikeudellisiin tai sopimukseen perustuviin velvoitteisiin, kuten laissa säädettyihin salassapito- tai vaitiolovelvoitteisiin, salassapitosopimuksiin tai rikkomisten ilmoittamista koskeviin ohjeistuksiin. Jos sen sijaan menettely kohdistuisi ilmoittajaan, joka on jo tehnyt ilmoituksen, kyse voisi olla kielletystä vastatoimesta.

Pykälän 2 momentissa täsmennettäisiin 1 momentin mukaista yleissäännöstä vastatoimien kiellosta palvelusuhteissa määrittelemällä sellaiset työnantajan suorat tai välilliset menettelyt ja päätökset, joita pidettäisiin kiellettyinä vastatoimina työ- tai virkasuhteessa silloin, kun ne toteutettaisiin ainoastaan ilmoittamisen vuoksi. Työnantajan tai tämän edustajan menettelyä tai päätöstä olisi pykälän 2 momentin mukaan pidettävä kiellettyinä vastatoimena, jos työ- tai virkasuhteessa olevan henkilön työehtoja heikennetään, palvelussuhde päätetään, hänet lomautetaan, häntä muutoin kohdellaan epäedullisesti tai häneen kohdistetaan muita kielteisiä seurauksia sen vuoksi, että hän on ilmoittanut laissa säädetyllä tavalla sisäisesti tai ulkoisesti taikka julkistanut tiedon rikkomisesta tai sen epäilystä taikka osallistunut ilmoittamansa rikkomista tai sen epäilyä koskevan asian selvittämiseen. Menettelyn tulisi olla edellä selostetulla tavalla syytyheydessä rikkomisesta tai sen epäilystä ilmoittamiseen taikka osallistumiseen rikkomista koskevan asian selvittämiseen.

Ehdotettavan lain mukaisten oikeuksien käyttämisen perusteella työnantaja ei saisi kohdistaa ilmoittajaan minkäänlaisia kielteisiä seurauksia. Vastatoimien kiellolla pyritään estämään ilmoittajalle aiheutuvaa haittaa tai vahinkoa ilmoittamisesta ja siten kannustamaan organisaatioita käsittelemään mahdollisia rikkomisia koskevia tietoja asianmukaisesti vaarantamatta palvelusuhteessa olevien oikeudellista asemaa.

Palvelussuhteen päättämällä tarkoitettaisiin työnantajan aloitteesta tapahtuvaa työsopimuksen tai virkasuhteen irtisanomista tai purkamista mukaan lukien työ- tai virkasuhteen purkamista koeajalla. Vastatoimen kiellon rikkomista arvioitaessa olisi tarkasteltava, onko työsopimuksen päättämiseksi työsopimuslain 7 luvussa tarkoitettuja asiallisia ja painavia perusteita, jotka eivät liity ehdotetussa laissa tarkoitettuun ilmoittamiseen.

Työehtojen heikentämisellä tarkoitettaisiin esimerkiksi siirtämistä alempiin työtehtäviin tai ylennyksen lykkäämistä, työtehtävien vaihtamista, työpaikan siirtämistä, palkanalennusta ja työajan muuttamista. Epäedullisella kohtelulla tarkoitettaisiin esimerkiksi pakottamista, pelottelua, ahdistelua tai hyljeksintää, syrjintää tai epäoikeudenmukaista kohtelua. Muilla kielteisillä seurauksilla tarkoitettaisiin esimerkiksi koulutukseen pääsyn estämistä, kielteistä työsuorituksen arviointia tai kielteisen työtodistuksen antamista, minkä tahansa kurinpitotoimen, varoituksen tai muun seuraamuksen, kuten taloudellisen seuraamuksen määräämistä tai toteuttamista, määräaikaisen työsuhteen vakinaistamatta jättämistä, kun työntekijällä oli perusteltu luottamus siihen, että hänelle tarjottaisiin vakinaista työsuhdetta taikka määräaikaisen työsopimuksen uudistamatta jättämistä, kun se muutoin olisi uusittu. Myös työsopimuksen päättämissopimukset voisivat tulla arvioitavaksi kiellettyinä vastatoimena. Pykälän 2 momentin luettelo ei ole tarkoitettu tyhjentyväksi, vaan kiellettyinä vastatoimena voitaisiin arvioida muutakin ilmoittajalle

mahdollisesti haittaa aiheuttavaa menettelyä, johon on ryhdytty ilmoittamisen vuoksi. Virkasuhteessa kiellettyä vastatoimena voisi tulla kyseeseen myös virasta pidättäminen.

Työsuhteeseen liittyvien menettelyjen sallittavuutta tulisi arvioida työsopimuslain säännösten perusteella. Esimerkiksi ilmoittamiseen liittyvän työsopimuksen päättämisen perusteettomuutta koskevassa kokonaisharkinnassa tulisi huomioida se, onko menettelyssä mahdollisesti kyse ehdotetun lain mukaisen vastatoimien kiellon rikkomisesta. Rikkomista koskevan tiedon ilmoittaminen tai julkistaminen ilmoittajien suojelusta annetussa laissa säädetyllä tavalla ei lähtökohdaisesti voi olla työsopimuslain mukainen työsopimuksen irtisanomis- tai purkuperuste. Jos työsopimuksen päättämällä on toisaalta ollut työsopimuslain mukaisesti asialliset perusteet, työnantaja ei rikkoisi vastatoimien kieltä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin tarkemmin kielletyistä vastatoimista elinkeinotoiminnassa. Pykälän 3 momentissa määriteltäisiin tilanteita, joissa tavaroiden tai palveluiden tarjoajan menettelyä olisi elinkeinotoiminnassa pidettävä kiellettyä vastatoimena. Kielletystä vastatoimesta voisi olla kyse ainakin silloin, jos tavaroiden tai palveluiden toimittaminen evätään, sopimus suhde päätetään ennakkoaisesti tai ilmoittajaan tai muuhun 6 §:ssä tarkoitettuun henkilöön muutoin kohdistetaan kielteisiä seurauksia sen vuoksi, että hän on ilmoittanut tässä laissa säädetyn mukaisesti rikkomisesta tai sen epäilyistä taikka osallistunut ilmoittamansa rikkomista koskevan asian selvittämiseen. Pykälän 3 momentissa tarkoitettujen kiellettyjen vastatoimien kohdistus esimerkiksi itsenäiseen ammatinharjoittajaan, toimeksisaajaan, alihankkijaan tai tarvantoimittajaan. Näihin henkilöryhmiin kohdistuvia vastatoimia voisivat tyypillisesti olla pykälän 3 momentissa mainittujen toimien lisäksi esimerkiksi käyttöluvan tai muun luvan ennakkoaikainen peruuttaminen, liiketoimintamahdollisuuksien ja tulojen menettäminen, pakottaminen, pelottelu tai ahdistelu, mustalle listalle asettaminen tai boikotointi taikka maineen vahingoittaminen. Siten esimerkiksi itsenäisen ammatinharjoittajan omistamaan yritykseen kohdistuvat edellä mainitut vastatoimet olisivat kiellettyjä.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että jos ilmoittaja on 6 §:n 2 momentin 3 kohdassa tarkoitettu osakkeenomistaja tai 4 kohdassa tarkoitettu yrityksen hallinto-, johto- tai valvontaelimeen kuuluva henkilö, edellä 1 momentissa säädettyä kieltä sovelletaan siihen oikeushenkilöön, johon ilmoittajalla on osakeomistus tai jonka yrityksen toimielimeen hän kuuluu. Osakkeenomistajiin ja hallintoelinten jäseniin voidaan kohdistaa esimerkiksi taloudellisia vastatoimia, pelottelua tai ahdistelua, heidät voidaan asettaa mustalle listalle tai heidän mainettaan saatetaan vahingoittaa.

Pykälässä tarkoitettua ilmoittamisen estämisen ja vastatoimien kieltä sovellettaisiin kaikkiin 5 §:ssä mainittuihin henkilöryhmiin. Työnhakijat tai palvelujensa tarjoamisesta organisaatiolle neuvottelevat voivat saada organisaation toimintaan liittyvästä rikkomuksesta tietoa palvelukseenottomenettelyn tai muiden sopimusta edeltävien neuvottelujen aikana. Näiden henkilöryhmien osalta kiellettyinä vastatoimina voisivat tulla kyseeseen esimerkiksi maineen vahingoittaminen, mustalle listalle asettaminen tai boikotointi.

Ilmoittajien tehokas suojeleminen edellyttää myös sellaisten muiden henkilöryhmien suojeleminen, jotka voivat joutua ilmoittamisesta johtuvien vastatoimien kohteeksi, vaikka he eivät olisi työstään taloudellisesti riippuvaisia. Vapaaehtoistyöntekijöihin ja palkallisiin tai palkattomiin harjoittelijoihin voitaisiin kohdistaa vastatoimia esimerkiksi siten, että heidän palvelujaan ei enää käytetä, heille annetaan kielteinen työtodistus seuraavaa työnhakua varten tai heidän mainettaan tai uranäkymiään vahingoitetaan muulla tavoin. Vastatoimien kieltä sovellettaisiin myös nimetömiin ilmoittajiin, jotka tunnustetaan myöhemmin ja jotka joutuvat vastatoimien kohteeksi sekä henkilöihin, jotka paljastavat rikkomista koskevan tiedon yhteydessä liikesalaisuuden, edellyt-

täen, että 7 §:ssä säädetty suojelun edellytykset täyttyvät heidän osaltaan. Kiellettyä vastatoimena voi tulla kyseeseen myös ilmoittajaan tai muihin henkilölliseen soveltamisalaan kuuluviin henkilöihin kohdistuvien oikeudellisten menettelyiden aloittaminen haitantekotarkoituksessa.

**25 §. Vastuuvapaus.** Pykälässä säädettäisiin vastuuvapaudesta. Pykälällä pantaisiin täytäntöön direktiivin 21 artiklan 2-4 kohdat ja 7 kohta.

Pykälän 1 momentin mukaan säädettäisiin, että ilmoittajan ei katsota rikkovan lakiin tai sopimukseen perustuvaa taikka muuta tietojen ilmaisemista (tai hankkimista) rajoittavaa velvoitetta eikä häntä saa asettaa minkäänlaiseen vastuuseen tällaisen velvoitteen rikkomisesta sisäisen tai ulkoisen ilmoittamisen tai tietojen julkistamisen vuoksi jos/edellyttäen, että hänellä oli (ilmoittamishetkellä) perusteltu syy uskoa, että ilmoittaminen tai tietojen julkistaminen oli välttämätöntä (tämän lain soveltamisalaan kuuluvan) rikkomisen paljastamiseksi.

Direktiivin johdanto-osan 91 kohdan mukaan ilmoittavia henkilöitä ei saisi olla mahdollista esittää ilmoittamasta, heiltä ei voida evätä suojelua eikä heitä voida rangaista rikkomisia koskevien tietojen ilmoittamisesta tai julkistamisesta vetoamalla yksilöiden oikeudellisiin tai sopimukseen perustuviin velvoitteisiin, kuten sopimukseen sisältyviin lojaliteettilausekkeisiin tai luottamuksellisuutta tai salassapitoa koskeviin sopimuksiin, jos näiden lausekkeiden ja sopimusten soveltamisalaan kuuluvien tietojen ilmoittaminen on välttämätöntä rikkomisen paljastamiseksi. Jos kyseiset edellytykset täyttyvät, ilmoittavia henkilöitä ei pitäisi asettaa minkäänlaiseen vastuuseen, olipa se siviili- tai rikosoikeudellinen, hallinnollinen tai työsuhteeseen liittyvä vastuu. On asianmukaista, että ilmoittamiseen tai tietojen julkistamiseen liittyvältä vastuulta suojellaan tämän direktiivin mukaisesti sellaisten tietojen osalta, joista ilmoittavalla henkilöllä oli perusteltuja syitä olettaa, että niiden ilmoittaminen tai julkistaminen oli välttämätöntä rikkomisen paljastamiseksi tämän direktiivin mukaisesti. Tällaista suojelua ei olisi myönnettävä sellaisten toisijaisten tietojen osalta, jotka henkilö on paljastanut ilman tällaisia perusteltuja syitä.

Pykälän 2 momentin mukaan säädettäisiin, että ilmoittajaa ei aseteta vastuuseen ilmoitetun tai julkistetun tiedon hankkimisen tai sen saamisen vuoksi edellyttäen, että tällainen hankkiminen tai saaminen ei itsessään ole rikos.

Direktiivin johdanto-osan 92 kohdan mukaan ilmoittava henkilö olisi vapautettava vastuusta tapauksissa, joissa hän on saanut laillisesti haltuunsa tai saatavilleen ilmoitetut rikkomisia koskevat tiedot tai kyseisiä tietoja sisältävät asiakirjat tai saanut laillisen oikeuden tutustua niihin. Tämän olisi pädeittävä sekä tapauksiin, joissa ilmoittava henkilö paljastaa niiden asiakirjojen sisällön, joihin hän on saanut laillisen oikeuden tutustua, että tapauksiin, joissa hän tekee jäljennöksiä näistä asiakirjoista tai vie ne pois sen organisaation tiloista, jonka palveluksessa hän on, vastoin sopimuslausekkeita tai muita lausekkeita, joiden mukaan kyseiset asiakirjat ovat tämän organisaation omaisuutta. Ilmoittava henkilö olisi vapautettava vastuusta myös silloin, kun kyseisten tietojen tai asiakirjojen hankkiminen tai niihin tutustuminen nostaa esiin kysymyksen siviilioikeudellisen, hallinnollisen tai työsuhteeseen liittyvän vastuun syntymisestä. Esimerkki-tapauksia voisivat olla tilanteet, joissa ilmoittava henkilö sai tiedot hankkimalla pääsyn työto-verinsa sähköpostiviesteihin tai tiedostoihin, joita hän ei tavanomaisesti käytä työssään, ottamalla kuvia organisaation tiloista tai hankkimalla pääsyn tiloihin, jonne hänellä ei tavanomaisesti ole pääsyä. Jos ilmoittava henkilö sai tai hankki pääsyn kyseisiin tietoihin tai asiakirjoihin tekemällä rikoksen, kuten tunkeutumalla yksityisalueelle tai tekemällä tietomurron, henkilön rikosoikeudelliseen vastuuseen olisi sovellettava asianmukaista kansallista lainsäädäntöä, sanotun kuitenkin rajoittamatta tämän direktiivin 21 artiklan 7 kohdassa myönnettä suojelua. Ilmoittavan henkilön muuhun mahdolliseen vastuuseen sellaisista teoista tai laiminlyönneistä, jotka eivät liity ilmoitukseen tai jotka eivät ole välttämättömiä rikkomisen paljastamiseksi tämän direktiivin nojalla, olisi myös sovellettava asianmukaista unionin oikeutta tai kansallista

lainsäädäntöä. Tällaisissa tapauksissa kansallisten tuomioistuinten olisi arvioitava ilmoittavan henkilön vastuuta ottaen huomioon kaikki merkitykselliset tosiseikat ja yksittäistapauksen olosuhteet, myös teon tai tekemättä jättämisen välttämättömyyden ja oikeasuhteisuuden suhteessa ilmoittamiseen tai tietojen julkistamiseen.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että oikeusmenettelyssä, myös silloin kun se koskee kunnianloukkausta, tekijänoikeuden rikkomista, salassapitovelvollisuuden rikkomista, tietosuojasääntöjen rikkomista, liikesalaisuuksien paljastamista tai yksityis- tai julkisoikeudellista tai työehtosopimusoikeuteen liittyvää korvausvaatimusta, 5 §:ssä tarkoitettuja henkilöitä ei aseteta minkäänlaiseen vastuuseen ilmoittamisesta tai tietojen julkistamisesta tämän lain mukaisesti. Kyseisillä henkilöillä on oikeus vedota tähän ilmoittamiseen tai tietojen julkistamiseen perusteena asian käsittelyn lopettamiselle edellyttäen, että heillä oli perusteltu syy uskoa, että ilmoittaminen tai tietojen julkistaminen oli välttämätöntä rikkomisen paljastamiseksi tämän direktiivin nojalla.

Johdanto-osan 97 kohdan mukaan kynnystä väärinkäytösten ilmoittamiseen voivat nostaa huomattavasti myös toimet, joita toteutetaan ilmoitettavien henkilöitä vastaan muutoin kuin työn yhteydessä esimerkiksi kunnianloukkausta, tekijänoikeuksien loukkaamista, liikesalaisuuksien paljastamista tai luottamuksellisuuden ja henkilötietojen suojan loukkaamista koskevissa menettelyissä. Ilmoitettavien henkilöiden olisi voitava tällaisissa menettelyissä vedota puolustusessaan siihen, että he ovat ilmoittaneet rikkomisista tai julkistaneet tietoja tämän direktiivin mukaisesti edellyttäen, että ilmoitetut tai julkistetut tiedot olivat välttämättömiä rikkomisen paljastamiseksi. Tällaisissa tapauksissa todistustaakan sen osalta, että ilmoitettava henkilö ei täytä tässä direktiivissä säädettyjä edellytyksiä, olisi kuuluttava menettelyn aloittaneelle henkilölle.

Pykälän 4/5 momentissa säädettäisiin, että kun henkilö ilmoittaa tämän lain soveltamisalaan kuuluvista rikkomisista tai julkistaa niitä koskevia tietoja, ja kyseiset tiedot sisältävät liikesalaisuuksia, ja kun kyseinen henkilö täyttää tämän lain edellytykset, tällaista ilmoittamista tai tietojen julkistamista on pidettävä laillisena direktiivin (EU) 2016/943 3 artiklan 2 kohdan edellytysten mukaisesti.

**26 §. Todistustaakka.** Pykälässä säädettäisiin vastatoimen kiellon rikkomista koskevaa asiaa käsiteltäessä sovellettavasta todistustaakasta ja sillä pantaisiin täytäntöön direktiivin 21 artiklan 5 kohta.

Pykälän ensimmäisessä virkkeessä ehdotetaan säädettäväksi, että ilmoittajan on vastatoimien kiellon rikkomista koskevaa asiaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa käsiteltäessä esitettävä selvitystä seikoista, joihin vaatimus perustuu. Pykälässä ehdotettuja säännöksiä sovellettaisiin yleisissä ja hallintotuomioistuimissa sekä viranomaisissa.

Jos ilmoittajan esittämien tai muiden asiaa käsiteltäessä esiin tulleiden seikkojen perusteella voidaan olettaa vastatoimien kieltoa rikotun, vastapuolen on ehdotetun pykälän toisen virkkeen mukaan oletettaman kumotakseen osoitettava, että kieltoa ei ole rikottu. Jotta vastatoimia koskeva kante voisi menestyä, olisi siten ensisijaisesti ilmoittajan esitettävä sellaista näyttöä tapahtumien kulusta ja muusta tosiseikastosta, jonka perusteella asiaa objektiivisesti arvioiden voidaan olettaa vastatoimien kieltoa rikotun. Pelkkä väite tai epäily vastatoimien kiellon rikkomisesta ei riittäisi oletettaman syntymiseen. Ilmoittajan tulisi osoittaa, että hän on ilmoittanut tai julkistanut rikkomista koskevan tiedon ehdotettavan lain mukaisesti ja että hänelle on sen jälkeen aiheutunut haittaa. Riittävää olisi, että tuomioistuimelle tai muulle asiaa käsittelevälle toimivaltaiselle viranomaiselle syntyisi esille tulleiden seikkojen valossa perustellusti oletettava ilmoituksen ja



vastatoimien välisestä syy-yhteydestä eli vastatoimien kiellon vastaisesta menettelystä. Olettama vastatoimien kiellon rikkomisesta voisi perustua paitsi ilmoittajan, myös vastapuolen esille tuomiin seikkoihin taikka mahdolliseen muuhun asiaa käsiteltäessä saatuun selvitykseen.

Jos asiaa käsiteltäessä on esitetty riittävästi sellaista selvitystä, jonka perusteella voidaan olettaa vastatoimien kieltoa rikotun, olisi vastapuolen osoitettava, että kieltoa ei ole rikottu. Vastapuolen olisi siten olettaman kumoamiseksi selvitettävä, että menettelyllä on ollut ehdotettavassa laissa tarkoitettulla tavalla asiallinen ja hyväksyttävä peruste, joka ei liittynyt millään tavalla ilmoittamiseen tai tietojen julkistamiseen.

Pykälän viimeisessä virkkeessä säädettäisiin, että ehdotettuja todistustaakkaa koskevia säännöksiä ei sovellettaisi rikosasian käsittelyssä.

**27 §. Vahingonkorvaus.** Pykälässä säädettäisiin ilmoittajan ja muun henkilön sekä ilmoituksen kohteen oikeudesta vahingonkorvaukseen ja sillä pantaisiin täytäntöön direktiivin 21 artiklan 6 ja 8 kohta sekä 23 artiklan 2 kohta korjaavista toimenpiteistä Pykälää sovellettaisiin ehdotettavan 5 §:n mukaiseen henkilölliseen soveltamisalaan kuuluville ilmoittajille ja muille henkilöille sekä ilmoituksen kohteelle aiheutuneiden vahinkojen korvaamiseen. Sitä voitaisiin soveltaa ilmoittajan ja ilmoituksen kohteen välisissä oikeudellisissa suhteissa riippumatta niiden laadusta. Ehdotettu vahingonkorvausvelvollisuus soveltuisi siten palvelussuhteissa, sopimussuhteissa sekä silloin, kun ilmoittajan ja ilmoituksen kohteen välillä ei ole sopimussuhdetta. Tarkoituksena ei kuitenkaan olisi sulkea pois korvausvastuun syntymistä muun lain, kuten vahingonkorvauslain tai työsopimuslain taikka sopimussuhteen perusteella. Ehdottavalla sääntelyllä täydennettäisiin nykyisiä lainsäädäntöön ja sopimuksiin perustuvia korvausjärjestelmiä, jotta direktiivin edellyttämä oikeus täysimääräiseen korvaukseen toteutuisi. Vaikka samasta menettelystä aiheutunut vahinko voisi tulla korvattavaksi useamman lakiin tai sopimukseen perustuvan korvausjärjestelmän perusteella, korvattaisiin vahingonkorvausoikeudessa noudatettavan rikastumiskiellon mukaisesti vain todellinen aiheutunut vahinko.

Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi ilmoittamisen estämisen ja vastatoimien kieltoa rikkovan vahingonkorvausvastuusta. Vahingonkorvausvelvollisuus soveltuisi siihen, joka tahallaan rikkoisi 26 §:ssä säädettyä ilmoittamisen estämisen ja vastatoimien kieltoa. Vahinko olisi lähtökohtaisesti korvattava täysimääräisenä. Vastatoimien kiellon rikkomista arvioitaisiin 26 §:n mukaisin edellytyksin. Tahallisen vastatoimien kiellon rikkomisen olisi oltava syy-yhteydessä aiheutuneeseen vahinkoon.

Tahallisuudella tarkoitettaisiin ilmoittamisen estämisen ja vastatoimien kiellon tarkoituksellista rikkomista ja sen hyväksymistä, että menettelystä seuraa suurella todennäköisyydellä ilmoittajalle vahinkoa. Ilmoittamisen estämisessä tai vastatoimien toteuttamisessa on kyse tahallisesta menettelystä, jossa henkilö tietää ilmoittamisesta ja hänen tarkoituksenaan on estää ilmoittaminen tai puuttua ilmoittamiseen vastatoimella. Jos henkilö ei ole tietoinen ilmoittamisesta tai hänen ilmoittajaan kohdistamansa menettelynsä perustuu johonkin muuhun asialliseen syyhyn kuin ilmoittamiseen, kyse ei ole ehdotettavassa laissa tarkoitettusta ilmoittamisen estämisestä tai kielletystä vastatoimesta. Esimerkiksi työnantajan direktio-oikeuteen perustuvissa toimissa ei ole kyse vastatoimien kiellon rikkomisesta, jos menettelyllä on asialliset perusteet. Tällöin vahingonkorvausvastuu ei voisi syntyä ehdotettavan pykälän 1 momentin perusteella. Tahallisuuden käsitettä arvioitaisiin vahingonkorvausoikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti.

Korvausvelvollisten piiriin kuuluisivat 26 §:ssä mainitut henkilöt. Ehdotetun 1 momentin perusteella korvattavaksi tulisivat varallisuusvahingot sekä mahdolliset henkilö- ja esinevahingot. Aiheutunut vahinko korvattaisiin täyden korvauksen periaatteen mukaisesti. Vastatoimien kiel-

lon rikkomisesta aiheutuu useimmiten niin sanottua puhdasta varallisuusvahinkoa eli taloudellista vahinkoa, joka ei ole yhteydessä henkilö- tai esinevahinkoon. Taloudellisena vahinkona korvattaisiin esimerkiksi vastatoimen kiellon rikkomisesta johtuneet ansionmenetykset. Ehdotetun pykälän 1 momentin perusteella korvattavaksi ei kuitenkaan tulisi vastatoimen aiheuttama kärsimys, vaan sen korvaamisessa noudatettaisiin 5 luvun 6 §:ssä säädettyjä edellytyksiä.

Työnantajana on useimmiten oikeushenkilö, joka vastaa menettelyllään aiheuttamastaan vahingosta samalla tavoin kuin luonnollinen henkilö. Työsopimuslain 1 luvun 9 §:n mukaan työnantaja voi asettaa toisen henkilön edustajanaan johtamaan ja valvomaan työtä. Jos sijainen tehtäväänsä suorittaessaan virheellään tai laiminlyönnillään aiheuttaa työntekijälle vahinkoa, työnantaja vastaa syntyneen vahingon korvaamisesta. Työsopimuslain 1 luvun 9 §:n mukaisesti työnantaja vastaisi myös edustajansa aiheuttamasta vahingosta. Vuokratyössä korvausvelvollisena voisi olla myös käyttäjäyritys, joka on kohdistanut vastatoimia vuokratyöntekijään tai sopimuskumppaninaan olevaan vuokrausyritykseen.

Työsuhteessa työnantajan tai tämän edustajan menettelyn sallittavuutta on arvioitava työlainsäädännön näkökulmasta. Jos vastatoimeksi väitetystä menettelyssä on kyse esimerkiksi työsopimuslain nojalla arvioitavasta menettelyssä, kuten työntekijän lomauttamisesta tai työsopimuksen ehtojen heikentämisestä, sovellettavaksi voisivat tulla rinnakkain sekä ehdotettavan pykälän 1 momenttiin perustuva vahingonkorvausvelvollisuus että työsopimuslain 12 luvun 1 §:n 1 momentin mukainen työnantajan vahingonkorvausvelvollisuus. Vahingonkorvausta koskevassa riita-asiassa kantajana oleva työntekijä voisi tällaisessa tilanteessa vaatia vahingonkorvausta kummankin lain perusteella.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että työsopimuksen perusteettomasta päättämisestä maksettavaan korvaukseen sovelletaan, mitä työsopimuslain (55/2001) 12 luvun 2 §:ssä ja erityisopimuslain (756/2011) 12 luvun 2 §:ssä säädetään. Jos vastatoimessa olisi kyse työsopimuslain mukaisesta työsopimuksen perusteettomasta päättämisestä, sovellettaisiin työntekijälle maksettavaan korvaukseen aina työsopimuslain tai erityisopimuslain 12 luvun 2 §:ää. Tämä on perusteltua työsopimuksen perusteetonta päättämistä koskevan korvausjärjestelmän yhtenäisyyden säilyttämiseksi.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että tahallisesti vääriä tietoja ilmoittaneen tai julkistaneen ilmoittajan on korvattava ilmoituksen kohteelle siten aiheuttamansa vahinko. Direktiivin 23 artiklan 2 kohdassa ja johdanto-osan 100. perustelukappaleessa edellytetyllä tavalla ilmoittajan vahingonkorvausvastuu rajautuisi vain tahalliseen menettelyyn. Kuten ehdotetussa 1 momentissa, korvattavaksi tulisi ilmoituksen kohteelle aiheutunut taloudellinen vahinko ilman vahingonkorvauslain 5 luvun 1 §:ssä säädettyjä erityisiä edellytyksiä. Ilmoituksen kohteelle voi aiheutua esimerkiksi liike-tulon menetyksiä etenkin vahingoittamistarkoituksessa tehdystä perättömän tiedon julkistamisesta. Mahdollinen henkilö- ja esinevahinko korvattaisiin vahingonkorvauslain 2 luvussa säädettyin edellytyksin. Vahingon korvaamisessa noudatettaisiin täyden korvauksen periaatetta.

Vuokratyössä ehdotettu 1 momentti koskisi myös käyttäjäyrityksen vuokratyöntekijälle tai vuokra-työyrittäjälle vastatoimillaan aiheuttamaa vahinkoa ja vastaavasti ehdotettu 2 momentti vuokra-työntekijän käyttäjäyritykselle aiheuttamaa vahinkoa.

Ehdotetun 29 §:n mukaisesti sopimus, jolla vähennetään ilmoittajalle tai ilmoituksen kohteelle tämän lain mukaan tulevia oikeuksia ja oikeussuojakeinoja, on mitätön.

Ehdotetun pykälän 1 ja 2 momentti olisi pakottavaa oikeutta eli vastatoimien kohteeksi joutuneen ilmoittajan oikeudesta vahingonkorvaukseen ei saisi sopia toisin ilmoittajan haitaksi.

Myös ehdotettu pykälän 3 momentti olisi pakottavaa oikeutta eli ilmoituksen kohteen oikeudesta vahingonkorvaukseen ei voisi sopia toisin ilmoituksen kohteen haitaksi.

Pykälän 4 momentissa viitattaisiin työsopimuslain 1 luvun 9 §:ään.

**28 §. Lain säännösten pakottavuus.** Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, että sopimus, jolla vähennetään ilmoittajalle tai ilmoituksen kohteelle tämän lain mukaan tulevia oikeuksia ja oikeussuojakeinoja, on mitätön. Pykälällä pantaisiin täytäntöön direktiivin 24 artikla.

Ehdotettavan lain säännökset olisivat pakottavia. Sopimus tai yksittäinen sopimusehto, jolla vähennettäisiin ilmoittajalle ehdotettavan lain säännöksellä turvattua oikeutta tai oikeussuojakeinoja, olisi mitätön. Ilmoittajan suojelua ei olisi sallittua rajoittaa myöskään työpaikan sisäisillä ohjeistuksilla tai menettelyillä riippumatta siitä, perustuvatko ne työnantajan yksipuoliseen päätökseen tai työnantajan ja henkilöstön väliseen sopimukseen. Laissa säädettyjä oikeuksia ja oikeussuoja-keinoja ei voitaisi rajoittaa eikä niistä voitaisi luopua etukäteen myöskään työsuhteen muodoilla tai ehdoilla eikä riitaa edeltävällä välimiesmenettelyä koskevalla sopimuksella.

Sopimusvapauden piiriin kuuluisi kuitenkin esimerkiksi ilmoitusmenettelyn yksityiskohdista sopiminen edellyttäen, että sopimuksella ei heikennetä ilmoittajan suojelua, oikeuksia tai oikeussuojakeinoja. Pykälässä tarkoitettulla tavalla mitättömänä pidettäisiin esimerkiksi salassapitosopimusta, joka rajoittaa työntekijän oikeutta laissa säädetyn mukaiseen ilmoittamiseen tai sopimusta, jolla veloitettaisiin ilmoittamaan rikkomisista kaikissa olosuhteissa sisäisesti. Sisäinen ilmoittaminen on ensisijainen ilmoituskeino, mutta kaikissa tilanteissa tämä ei ole mahdollista esimerkiksi sen takia, että organisaation johto on osallisena väärinkäytöksessä. Mitätön olisi myös sopimus, jolla rajoitettaisiin oikeutta laissa säädettyihin vahingonkorvaukseen tai hyvitykseen. Ehdotetun pykälän perusteella voitaisiin työsuhteessa arvioida myös ilmoittamiseen liittyvän työsopimuksen päättämissopimuksen ja siihen liittyvien korvausten pätevyyttä.

**29 §. Toimenpiteet ilmoituksen kohteena olevien henkilöiden suojaamiseksi.** Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että ilmoituksen kohteena olevan henkilön henkilöllisyys tulee salata niin kauan kuin ilmoituksen tai tietojen julkistamisen perusteella aloitettu asian selvittäminen on päättynyt tai asia tulee julkiseksi poliisin esitutkinnan päätyttyä tai tuomioistuimen käsittelyssä.

Pykälällä pantaisiin täytäntöön direktiivin 22 artiklan 2 kohta.

Direktiivin johdanto-osan kohdan 100 mukaan ilmoituksen kohteena olevan henkilön oikeuksia olisi suojattava maineelle aiheutuvien vahinkojen tai muiden kielteisten seurausten ehkäisemiseksi. Lisäksi ilmoituksen perusteella aloitetun menettelyn kaikissa vaiheissa olisi noudatettava täysimääräisesti ilmoituksen kohteena olevan henkilön oikeutta puolustukseen ja oikeussuojakeinoinhin perusoikeuskirjan 47 ja 48 artiklan mukaisesti. Jäsenvaltioiden olisi suojeltava ilmoituksen kohteena olevan henkilön henkilöllisyyden luottamuksellisuutta ja varmistettava, että hänellä on tutkinnan ja sitä seuraavan oikeudenkäynnin yhteydessä oikeus puolustukseen, mukaan lukien oikeus tutustua asiakirjoihin, oikeus tulla kuulluksi ja oikeus hakea muutosta itseään koskevaan päätökseen kansallisen lainsäädännön mukaisia menettelyjä noudattaen.

**30 §. Hyvitys ja sen määrä.** Pykälässä säädettäisiin hyvityksestä ja sen määrästä. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että vastatoimien kohteeksi joutuneella luonnollisella henkilöllä on oikeus saada hyvitystä siltä, joka on tämän lain vastaisesti kohdistanut häneen vastatoimia. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaisesti hyvitykseen olisi oikeus luonnollisella henkilöllä riippumatta siitä, toimiiko hän esimerkiksi yksityisenä elinkeinonharjoittajana. Hyvitykseen ei olisi

oikeutta ehdotetun 5 §:n 4 momentin 3 kohdassa tarkoitetuilla oikeushenkilöillä, jonka ilmoittaja esimerkiksi omistaa. Jos vastatoimia kohdistetaan tällaiseen oikeushenkilöön, kohdistuvat ne kuitenkin välillisesti myös ilmoittajaan. Tällöin ilmoittajana olevalla luonnollisella henkilöllä voisi olla (asian laadusta riippuen – ainakin silloin, jos oikeushenkilöön kohdistuva vastatoimi luonteeltaan sellainen, että se aiheuttaa myös ilmoittajaan henkilökohtaisesti kohdistuvan loukkauksen) oikeus hyvitykseen, vaikka vastatoimet kohdistuisivat suoraan oikeushenkilöön. Lisäksi hyvitykseen olisi oikeus luonnollisella henkilöllä, jonka ilmoittaminen olisi estetty tai yritetty estää.

Hyvitysvaatus tulisi kohdistaa henkilöön, joka on toteuttanut kiellettyjä vastatoimia tai estänyt tai yrittänyt estää ilmoittamisen. Tällaisia henkilöitä ovat ehdotetussa 25 §:ssä mainitut työnantaja, tilaaja, toimeksiantaja, käyttäjäryitys tai muu työnjärjestäjä (taikka yhtiömies).

Ehdotuksella pantaisiin täytäntöön direktiivin 23 artiklan 1 kohdan a ja b alakohta.

Oikeus saada hyvitystä ei riippuisi siitä, onko vastatoimista taikka ilmoittamisen estämisestä tai sen yrittämisestä aiheutunut vahinkoa niiden kohteeksi joutuneelle henkilölle. Hyvityksessä ei ole kysymys vahingonkorvauksesta, vaan sen tarkoituksena on hyvittää ilmoittajaan suoraan tai välillisesti kohdistettujen 1 momentissa tarkoitettujen tekojen aiheuttama (henkilökohtainen) loukkaus.

Hyvitysvastuuseen voisivat joutua kaikki edellä mainitut tahot, jotka voivat syyllistyä 25 §:ssä tarkoitettujen vastatoimien kiellon rikkomiseen tai jotka estävät tai yrittävät estää ilmoittajaa ilmoittamasta. Työnantaja tai muu 1 momentissa tarkoitettu toimija olisi hyvitysvastuussa, jos sen toiminnassa rikotaan ehdotetussa laissa tarkoitettua vastatoimien ja ilmoittamisen estämisen kieltoa. Siten työnantaja olisi hyvitysvastuussa edustajansa tai muun henkilöstönsä työ- tai virkatehtävissä tekemistä ehdotetussa 1 momentissa tarkoitetuista teoista.

Oikeus saada hyvitystä edellyttäisi, että ehdotetun lain 24 §:ssä tarkoitettua kieltoa on rikottu. Hyvityksen tuomitseminen ei edellyttäisi sen arvioimista, onko lainvastainen menettely ollut tahallista tai tuottamuksellista.

Hyvitystä koskevat säännökset vastaisivat pitkälti yhdenvertaisuuslain hyvitystä koskevia säännöksiä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin hyvityksen määrää arvioitaessa huomioon otettavista seikoista. Hyvityksen tulisi olla oikeasuhtainen eli oikeudenmukaisessa suhteessa teon vakavuuteen. Teon vakavuutta arvioidaan ottamalla huomioon teon laatu, laajuus ja kesto. Teon vakavuutta arvioitaisiin objektiivisten kriteerien eikä pelkästään vastatoimien ja ilmoittamisen estämisen kiellon kohteeksi joutuneen subjektiivisen kokemuksen perusteella. Teon laatua ja laajuutta arvioitaessa voitaisiin kiinnittää huomiota esimerkiksi siihen, mitä ja kuinka vakavia seurauksia kohteeksi joutuneelle henkilölle on aiheutunut.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että hyvitystä voidaan kohtuullistaa tai se voidaan jättää määräämättä, jos hyvitys muodostuisi kohtuuttomaksi ottaen erityisesti huomioon kieltoa rikoneen pyrkimykset estää tai poistaa menettelyn vaikutukset ja kiellon rikkojan taloudellinen asema. Ehdotus vastaisi yhdenvertaisuuslakia, jonka esitöiden mukaan (HE 19/2014 vp) kohtuullistamisharkinnassa erityisesti huomioon otettavia seikkoja ovat rikkojan pyrkimykset estää tai poistaa menettelynsä vaikutukset sekä hänen taloudellinen asemansa. Lisäksi harkinnassa voidaan ottaa huomioon myös muut kohtuullisuusarvioinnin kannalta merkitykselliset seikat ja olosuhteet. Hyvityksen kohtuullistamisen ja määräämättä jättämisen tulisi perustua kokonais-

valtaiseen harkintaan. Hyvitys saattaisi joissakin tapauksissa olla kohtuuton seuraamus esimerkiksi palveluja tarjoavalle pienelle yhdistykselle taikka sellaiselle yksityis- tai pienyrittäjälle, jonka liikevaihto on hyvin vähäinen.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että hyvitystä määrättäessä on otettava huomioon mahdollinen samasta teosta muun lain nojalla henkilöön kohdistuvan loukkauksen vuoksi tuomittu tai maksettavaksi määrätty korvaus. Sillä tarkoitettaisiin esimerkiksi työsopimuslain 12 luvun 2 §:n nojalla tuomittua korvausta työsopimuksen perusteettomasta päättämisestä, joka voi pitää sisällään korvauksen sekä aineellisesta että aineettomasta vahingosta. (mitä muita tilanteita voi olla ottaen huomioon kärsimyskorvauksen rajat?) Aineellisesta esine- tai henkilövahingosta tuomitua korvausta ei tulisi ehdotuksen mukaan ottaa huomioon hyvityksen määrää arvioitaessa.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin, että hyvityksen saaminen ei estä saamasta tämän lain mukaista vahingonkorvausta tai vahingonkorvauslain taikka muun lain mukaan. Hyvityksen saaminen ei siten estäisi vaatimasta esimerkiksi työsopimuslain 12 luvun 2 §:ssä säädettyä korvausta. Hyvitys tulisi kuitenkin ehdotuksen mukaan ottaa huomioon esimerkiksi työsopimuslain mukaista korvausta määrättäessä.

Hyvitysseuraamuksen säätämistä ilmoittamisen estämisen tai vastatoimien kieltoa rikkovalle taholle puoltavat ilmoittajan suojeleminen, työoikeudellinen työntekijän suojeleminen periaate sekä direktiivin edellyttämät korjaavat toimenpiteet. Ehdotettavassa laissa pyritään yhtäältä suojelemaan ilmoittajaa vastatoimilta, madaltamaan ilmoittamiskynnystä ja ehkäisemään vahingoittamistarcoituksessa tehtäviä ilmoituksia. Hyvitys on erityinen seuraamus ja kompensatio heikommalle osapuolelle. Sen määrääminen ei olisi kuitenkaan aina automaattinen seuraamus.

Vaikka hyvitysseuraamus ei koskisi ilmoittajaa, olisi tahallisesti vääriä tietoja ilmoittavalla tai julkistavalla henkilöllä ehdotettavan lain mukaan vahingonkorvausvelvollisuus ja hänet voitaisiin tuomita sakkorangaistukseen.

**31 §. Hyvitystä koskeva vaatimus.** Pykälän x momentissa/pykälässä x säädettäisiin myös hyvityksen vaatimisesta ja sitä koskevasta kanneajasta. Hyvitystä voisi käräjäoikeudessa vaatia se, joka katsoo joutuneensa vastatoimien kohteeksi tai jonka ilmoittaminen on estetty. Kanne hyvityksen suorittamisesta olisi nostettava kahden vuoden kuluessa vastatoimen tai ilmoittamisen estämisen kiellon rikkomisesta. Kanneaika alkaisi kulua vastatoimien tai ilmoittamisen estämisen kiellon rikkomishetkessä. Jos vastatoimessa olisi kyse esimerkiksi työsopimuksen irtisanomisesta, kanneaika alkaisi kulua, kun työntekijä on saanut tietää tai hänen olisi pitänyt saada tietää työsopimuksen irtisanomisesta. Jos vastatoimen kiellon vastainen menettely olisi luonteeltaan muuta epäsuotuisaa kohtelua, alkaisi kanneaika kulua siitä hetkestä, jolloin ilmoittajaa on kohdeltu epäsuotuisasti. Jos vastatoimien kiellon vastainen menettely on luonteeltaan jatkuvaa, olisi vaatimus esittävä kahden vuoden kuluessa lain vastaisen menettelyn päättymisestä. Jos kyse olisi ilmoittamisen estämisestä, kanneaika alkaisi kulua siitä ajankohdasta, jona ilmoittaminen on estetty.

Hyvityskanteen käsittelevän tuomioistuimen toimivaltaisuus määräytyisi oikeudenkäymiskaa-ren 10 luvun asiaa luvun mukaisesti.

**32 §. Rangaistussäännökset.** Pykälässä säädettäisiin rangaistusseuraamuksista. Pykälällä pantaisiin täytäntöön direktiivin 23 artiklan 1 kohdan d alakohta ja 2 kohta.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin sakkorangaistuksesta tahallaan vääriä tietoja ilmoittaneelle tai julkistaneelle henkilölle. Direktiivin 23 artiklan 2 kohdassa edellytetään säädettäväksi tehokkaita oikeasuhteisista ja varoittavista seuraamuksista, joita sovelletaan henkilöihin, joiden

osoitetaan tietoisesti ilmoittaneen tai julkistaneen vääriä tietoja. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan tahallaan vääriä tietoja ilmoittava tai julkistava henkilö olisi tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, ilmoittajan suojelusta annetun lain rikkomisesta sakkoon.

Rangaistus 22 §:ssä säädetyn asiakirjan salassa pitämistä koskevan velvollisuuden sekä 23 §:ssä säädetyn vaihtolovelvollisuuden ja hyväksikäyttökiellon rikkomisesta tuomitaan rikoslain 40 luvun 5 §:n mukaan, jollei teko ole rangaistava rikoslain 38 luvun 1 tai 2 §:n mukaan tai jollei siitä muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta.

Pykälässä viitataan olemassa olevaan lainsäädäntöön, joka tulisi soveltumaan tämän lain mukaisten seuraamusten osalta. Tämä on viittaussäännös/informatiivinen säännös.

Pykälän 1 momentin viittaussäännöksen mukaan rangaistus tämän lain 21 §:ssä säädetyn salassapitovelvollisuuden rikkomisesta tuomitaan rikoslain 38 luvun 1 tai 2 §:n mukaan, jollei teko ole rangaistava rikoslain 40 luvun 5 §:n mukaan tai siitä muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta.

Pykälän 2 momentin viittaussäännöksen mukaan rangaistus tietosuojarikoksesta säädetään rikoslain 38 luvun 9 §:ssä. Rangaistus viestintäsalaisuuden loukkauksesta ja törkeästä viestintäsalaisuuden loukkauksesta säädetään rikoslain 38 luvun 3 ja 4 §:ssä.

Pykälän 3 momentin viittaussäännöksen mukaan rangaistus vääristä ilmiannosta säädetään rikoslain 15 luvun 6 §:ssä ja rangaistus kunnianloukkauksesta rikoslain 24 luvun 9 §:ssä.

Direktiivin 17 artiklan mukaan direktiivin nojalla suoritettava henkilötietojen käsittely, mukaan luettuna toimivaltaisten viranomaisten välinen henkilötietojen vaihto tai siirto, on toteutettava asetuksen (EU) 2016/679 (tietosuoja-asetus) ja direktiivin (EU) 2016/680 mukaisesti. Unionin toimielinten, elinten tai laitosten välinen tietojen vaihto tai siirto on toteutettava asetuksen (EU) 2018/1725 mukaisesti. Henkilötietoja, joilla selvästi ei ole merkitystä tietyn ilmoituksen käsittelyn kannalta, ei saa kerätä, tai jos niitä kerätään vahingossa, ne on poistettava ilman aiheutonta viivytyksiä.

Tietosuojalaissa on säädetty rangaistussäännöksistä seuraavasti:

**33 §. Voimaantulo.** Pykälän 1 momentissa säädettäisiin lain voimaantulosta. Direktiivin 26 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on saatettava direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 17 päivänä joulukuuta 2021.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin direktiivin 26 artiklan 2 kohdan mukaisesta siirtymäkaudesta niille yksityisen sektorin oikeushenkilöille, joissa on säännöllisesti 50-249 työntekijää, siten, että sisäinen ilmoituskanava on otettava käyttöön kuitenkin viimeistään 17.12.2023 mennessä.

## 7.2 Liikesalaisuuslaki

Liikesalaisuuslain 5 §:ssä säädetään väärinkäytöksen paljastamisesta ja sananvapauden käyttämisestä. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, joka sisältäisi (aineellisen) viittauksen ilmoittajan suojelusta annettavaan lakiin. Ehdotuksella pyritään selkeyttämään liikesalaisuuslain ja ehdotettavan ilmoittajan suojelusta annettavan lain suhdetta ja sitä, kuinka ilmoittajansuojelu-lain aineelliseen soveltamisalaan kuuluvista asioista ilmoitettaessa tulisi menetellä. Ehdotettavan lain henkilölliseen soveltamisalaan kuuluva ilmoittaja voisi ilmoittaa kyseisen

lain mukaisesti ja saada suojelua, vaikka paljastaisi tässä yhteydessä työnantajansa, sopimus-kumppaninsa taikka muun työn järjestäjän liikesalaisuuksia, joista hän on saanut tiedon työnsä yhteydessä.

Ehdotettu liikesalaisuuslain 5 §:n 2 momentti täydentäisi liikesalaisuuslain 5 §:n sääntelyä. Suojelun yleisistä edellytyksistä säädettäisiin ehdotettavassa ilmoittajan suojelusta annettavassa laissa. Liikesalaisuuslaissa ei säädetä nimenomaisesti siitä, kenelle väärinkäytöksestä tai sen epäilystä tulisi ilmoittaa ensisijaisesti, vaan ilmoittajalla on harkintavaltaa sen suhteen, ilmoit-taako hän väärinkäytöksestä omalle työnantajalleen, viranomaiselle vai julkistaako tiedot. Ehdotettavan ilmoittajan suojelusta annettavan lain sääntely täydentäisi jatkossa suojelun edelly-tyksiä niiden rikkomisten osalta, jotka kuuluvat sen aineelliseen soveltamisalaan. Ilmoittajan tulisi täyttää ehdotettavan lain 7 §:ssä säädetyt suojelun edellytykset eli hänellä tulisi olla il-moittamishetkellä perusteltu syy uskoa tietojen paikkansapitävyyteen ja niiden kuulumiseen lain aineelliseen soveltamisalaan ja hänen olisi noudatettava ehdotettua kolmiportaista ilmoi-tusmenettelyä. Ainoastaan noudattamalla näitä vaatimuksia ilmoittaja saisi ehdotetussa laissa säädettyä suojelua vastatoimilta ja olisi oikeutettu vahingonkorvaukseen ehdotettavan lain 27 §:n mukaisesti. Jos liikesalaisuuksia paljastanut työntekijä irtisanottaisiin ehdotettavassa laissa säädetyn vastatoimien kiellon vastaisesti, korvattaisiin työsopimuksen perusteeton päättäminen työsopimuslain 12 luvun 2 §:n mukaisesti.

### **7.3 Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista**

## **8 Lakia alemman asteinen sääntely**

Asetuksenantovaltuus soveltamisalapykälässä

## **9 Voimaantulo**

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian, sillä ilmoittajansuojeludirektiivin edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset on saatettava voimaan viimeistään 17 päivänä joulukuuta 2021.

Lakiin ehdotetaan siirtymäaikaa

## **10 Toimeenpano ja seuranta**

Direktiivin täytäntöönpanoa ja lainsäädännön toimivuutta tullaan seuraamaan erikseen. EU:n komissio tulee antamaan Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen direktiivin täytän-töönpanosta viimeistään 17.12.2023. Suomen tulee toimittaa komissiolle vuosittain ilmoituksia koskevat tilastot, ilmoitusten perusteella aloitettujen tutkintatoimien lukumäärät ja tulokset sekä arviot taloudellisten vahinkojen määrästä ja ilmoitusten perusteella tehtyjen tutkintojen perus-teella takaisin perityt rahamäärät.

## **11 Suhde muihin esityksiin**

Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Esitys ei ole riippuvainen muista esityksistä.

Suhde talousarvioesitykseen

## 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esitetyllä lailla pantaisiin täytäntöön kansallisesti Euroopan unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelua koskeva direktiivi. Laissa säädettäisiin ilmoitusmenettelystä, ulkoisena ilmoituskanavana toimivista toimivaltaisista viranomaisista, ilmoittajan suojasta ja sen edellytyksistä, ilmoittajan ja ilmoituksen kohteena olevan henkilön henkilöllisyyden suojaamisesta. Laissa olisi myös hyvitysmaksua ja vahingonkorvausta koskevat säännökset sekä viittaus rikoslain rangaistussäännöksiin. Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän suojan, 12 §:ssä säädetyn sananvapauden, 18 §:ssä säädetyn oikeuden työhön ja 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan kannalta. Ehdotettavaan lakiin sisältyisi asetuksenantovaltuus, joten sääntely on merkityksellistä myös perustuslain 80 §:n kannalta.

### *Sananvapaus*

Perustuslain 12 §:n mukaan jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia. Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Perustuslain sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin. Sananvapaus antaa yleisesti turvaa erilaisille luovan toiminnan ja itseilmaisun muodoille, eikä sananvapautta ole perustuslaissa sidottu mihinkään tiettyyn viestinnän muotoon (HE 309/1993 vp, s. 56). Sananvapaus kuuluu myös virkamiehelle ja julkisyhteisön työntekijälle. Heidän sananvapauttaan voidaan kuitenkin rajoittaa tietyin edellytyksin.

Sananvapaus on turvattu myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 10 artiklassa. Sen mukaan jokaisella on sananvapaus. Tämä oikeus sisältää vapauden pitää mielipiteitä sekä vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia alueellisista rajoista riippumatta ja viranomaisten siihen puuttumatta. Koska näiden vapauksien käyttöön liittyy velvollisuuksia ja vastuuta, se voidaan asettaa sellaisten muodollisuuksien, ehtojen, rajoitusten ja rangaistusten alaiseksi, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen turvallisuuden, alueellisen koskemattomuuden tai yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, muiden henkilöiden maineen tai oikeuksien turvaamiseksi, luottamuksellisten tietojen paljastumisen estämiseksi, tai tuomioistuinten arvon ja puolueettomuuden varmistamiseksi. Sananvapaus on turvattu myös kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP-sopimus) 19 artiklassa. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 11 artiklan mukaisesti jokaisella on oikeus sananvapauteen ja 8 artiklan mukaisesti henkilötietojen suojaan.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on useissa ratkaisuisaan arvioinut EIS:n 10 artiklassa turvatun sananvapauden ja palvelussuhteesta johtuvien velvoitteiden välistä rajanvetoa. EIT on katsonut, että EIS 10 artiklan mukainen oikeus sananvapauteen turvaa myös yksityisoikeudellisissa työsuhteissa olevan työntekijän oikeutta ilmoittaa etenkin julkiseen etuun liittyvistä väärinkäytöksistä. Väärinkäytösten ilmoittamistapauksissakin työsuhteesta johtuvat velvoitteet, kuten työntekijän lojaliteettivelvollisuus, asettavat työntekijän sananvapaudelle EIT:n käytännössä tarkemmin määritellyt rajat. Sananvapaudelle voidaan asettaa lailla rajoituksia, jotka ovat



välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa 10 artiklan 2 kohdassa mainittujen seikkojen kannalta.

EIT on arvioinut työn yhteydessä havaituista väärinkäytöksistä ilmoittavan virkamiehen ja työntekijän sananvapauden rajoja. Tuomiossaan *Guja v. Moldova* (12.2.2008, 14277/04) EIT muodosti niin sanotut Guja-kriteerit, joilla arvioitiin väärinkäytöksistä ilmoittaneen virkamiehen sananvapauden puuttumisen välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta demokraattisessa yhteiskunnassa. *Heinisch v. Germany* tuomiossa (21.7.2011, 28274/08) EIT sovelsi Guja-kriteerejä yksityisoikeudellisessa työsuhteessa olevan työntekijän sananvapauden rajojen arvioinnissa. EIT tunnustaa työntekijän lojaliteettivelvollisuuden olemassaolon ja työnantajan tarpeen suojata kaupallisia intressejään. Lojaliteettivelvollisuus edellyttää EIT:n mukaan, että työntekijä ilmoittaa havaitsemistaan väärinkäytöksistä ensisijaisesti työpaikan sisäisesti. *Heinisch*-tapauksessa EIT katsoi vanhustenhoidon laiminlyöntien olevan julkisen intressin kannalta olennainen tieto eikä työntekijällä tosiasiallisesti ollut muita mahdollisia ilmoituskeinoja, sillä esimiehet eivät olleet useista ilmoituksista huolimatta puuttuneet laiminlyönteihin. Työntekijä oli varmistunut tietojen paikkansapitävyydestä ja toimi muutoinkin vilpittömässä mielessä tarkoituksenaan estää vanhuksiin kohdistuvat laiminlyönnit.

Virkamiehen ja julkisyhteisön työntekijän sananvapauden käyttöön liittyy velvollisuuksia ja vastuita. Selkeät yksityishenkilöihin nähden poikkeavat lisärajoitukset virkamiehen ja julkisyhteisön työntekijän sananvapauden käytölle asettavat esimerkiksi salassapitovelvoite ja työturvallisuusvelvoitteisiin kuuluva häirinnän kieltäminen. Sananvapautta ei saa käyttää muiden työntekijöiden häirinnän ja työilmapiirin rapauttamisen välineenä. Toisaalta työyhteisön epäkohdistakaan kirjoittaminen tai muu mielipiteiden esittäminen ei sinänsä ole kiellettyä virkamiehiltä ja työntekijöiltä.

Esityksen mukaan henkilö voisi ilmoittaa työnsä yhteydessä havaitsemastaan EU-oikeuden rikkomisesta ja hän saisi suojaa työnantajan vastatoimilta. Ensisijaisesti ilmoitus tulisi tehdä työnantajan sisäiseen ilmoituskanavaan. Jos se ei johtaisi asianmukaisiin toimiin tai jos sisäistä ilmoituskanavaa ei olisi käytettävissä, henkilö voisi ilmoittaa ulkoiseen ilmoituskanavaan, jona toimisi oikeuskanslerin virasto ja josta ilmoitus siirrettäisiin toimivaltaisen viranomaisen selvittäväksi. Kolmas tapa ilmoittaa EU-oikeuden rikkomisesta olisi tietojen julkistaminen. Suojan saaminen edellyttäisi, että ilmoittajalla olisi ilmoitushetkellä perusteltu syy uskoa rikkomista koskevan tiedon paikkansapitävyyteen. Tästä säädettäisiin lain 7 §:n 1 momentissa.

Esityksen mukaan organisaatio voisi ottaa sisäisessä kanavassa vastaan myös nimettömästi tehtyjä ilmoituksia ja ryhtyä niiden edellyttämiin toimiin, mutta velvollisuutta nimettömien ilmoitusten vastaanottamiseen ja tutkimiseen ei olisi. Ulkoisessa ilmoituskanavassa nimetön ilmoittaminen ei olisi mahdollista. Myös nimettömästi sisäisessä ilmoituskanavassa ilmoittanut saisi suojaa vastatoimilta, jos hänet myöhemmin tunnistettaisiin. Ehdotetussa lain 7 §:ssä säädettäisiin nimenomaisesti siitä, että suojaa saisi myös henkilö, joka on rikkomisesta ilmoittaessaan ilmoittanut tai julkistanut liikesalaisuuden.

Ehdotetun sääntelyn mukaan ilmoittajalle annettaisiin suojaa häneen kohdistuvilta vastatoimilta. Suojan tavoitteena on alentaa henkilön kynnystä ilmoituksen tekemiseen ja sitä kautta sananvapauden käyttämiseen. Ehdotettu sääntely ilmoituskanavista ja sisäisen ilmoittamisen ensisijaisuudesta olisi yhdenmukainen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännön kanssa.

### *Suojelu vastatoimilta*

Arvioitaessa ehdotuksen tavoitteen hyväksyttävyyttä perusoikeusjärjestelmän kannalta voidaan huomiota kiinnittää myös perustuslain 18 §:n 1 momentin säännökseen julkisen vallan velvoitteesta huolehtia työvoiman suojelusta. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan säännöksen piiriin kuuluu myös työsuojelu sanan laajassa merkityksessä ja se kattaa myös työaika-suojelu (HE 309/1993 vp, s. 69). Säännöksen ei voida katsoa rajautuvan vain työ- tai virkasuhteessa olevien henkilöiden työolojen turvallisuudesta ja terveellisyydestä huolehtimiseen, vaan julkisen vallan on huolehdittava myös esimerkiksi yksityisten yrittäjien työvoiman suojelusta.

Perustuslain 18 §:ssä säädetään oikeudesta työhön. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Pykälän 3 momentin mukaan ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 30 artiklan mukaan jokaisella työntekijällä on oikeus suojaan perusteettomalta irtisanomiselta unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti.

Perustuslain 18 §:n 3 momentin säännös koskee kaikkia eri palvelussuhteen muotoja, työsuopimus-suhteen lisäksi myös esimerkiksi virkasuhdetta. Säädetäessä irtisanomisperusteista lailla, lainsäätäjää sitoo mielivallan kielto (HE 309/1993 vp). Työstä erottaminen voi tarkoittaa työsuopimuksen irtisanomista, purkamista tai purkautumista, mutta arvioitavaksi voivat tulla muutkin mekanismit, joilla henkilön työnteko toisen palveluksessa tosiasiallisesti lopetetaan vastoin hänen tahtoaan.

Esitetyn lain 26 §:ssä säädettäisiin vastatoimien kiellosta. Ehdotettavassa säännöksessä mainitaisiin kiellettyinä vastatoimena työnantajan tai tämän edustajan sellainen menettely, jolla työ- tai virkasuhteessa olevan henkilön työehtoja heikennetään, palvelussuhde päätetään, henkilö lomautetaan, häntä muutoin kohdellaan epäedullisesti tai häneen kohdistetaan muita kielteisiä seurauksia sen vuoksi, että hän on ilmoittanut rikkomisesta, rikkomisepäilystä tai osallistunut ilmoittamansa rikkomisen selvittämiseen. Jos esimerkiksi työsuhteen päättämiseksi olisi työsuopimuslaissa tarkoitettu asiallinen ja painava peruste, joka ei liity ehdotetussa laissa tarkoitettuun rikkomisesta ilmoittamiseen, kyseessä ei olisi kielletty vastatoimi. Ilmoittajan suojelua koskevan sääntelyn ja ehdotetun lain 26 §:n tarkoituksena on kannustaa henkilöitä ilmoittamaan työnsä yhteydessä havaitsemistaan rikkomuksista suojaamalla heitä työnantajan palvelussuhteeseen liittyviltä vastatoimilta. Ehdotettu säännös olisi sopu-suoinnussa ja vahvistaisi osaltaan perustuslain 18 §:n 3 momentissa säädettyä suojaa perusteettomalta työstä erottamiselta.

### *Henkilötietojen suoja ja tietojen julkisuus*

Perustuslain 10 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Perustuslain 10 §:n mukaista suojaa täydentävät ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (Euroopan ihmisoikeussopimus) 8 artiklan mukainen yksityiselämän suoja sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvattu yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa turvattu henkilötietojen suoja. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä katsottu kattavan myös henkilötietojen suojan.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 8 artiklan mukaan henkilötietojen käsittelyn on oltava asianmukaista ja sen on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten ja asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn oikeuttavan perusteen nojalla. Perusoikeuskirjan 52 artiklan

1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaan, siltä osin kuin perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (ks. PeVL 42/2016 vp, s. 2-3 ja siinä viitatu lausunnot). Merkityksellistä on ollut, että perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa henkilötietojen käsittelystä säädettäessä erityisesti se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy perustuslain 10 §:n samassa momentissa turvattu yksityiselämän suojaan piiriin. Lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on tämän vuoksi arvioinut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojaan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/I), minkä johdosta esimerkiksi tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta (PeVL 29/2016 vp, s. 4-5 ja esimerkiksi PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp sekä PeVL 14/2009 vp).

Perustuslakivaliokunta on tietosuoja-asetusta täydentävää lainsäädäntöä koskevassa lausunnossaan (PeVL 14/2018 vp, s. 4) pitänyt perusteltuna tarkistaa aiempaa kantaansa henkilötietojen suojaan kannalta tärkeistä sääntelykohteista. Valiokunnan mielestä tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvattu yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan kannalta. Valiokunnan käsityksen mukaan tietosuoja-asetuksen sääntely vastaa asianmukaisesti tulkittuna ja sovellettuna myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan määräytyvää henkilötietojen suojaan tasoa. Näin ollen erityislainsäädäntöön ei ole tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla enää valtiosääntöisistä syistä välttämätöntä sisällyttää kattavaa ja yksityiskohtaista sääntelyä henkilötietojen käsittelystä. Perustuslakivaliokunnan mielestä henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. PeVL 25/2005 vp). Valiokunta on tämän johdosta painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4).

Henkilötietojen käsittelyyn ehdotettavan lain mukaisissa ilmoituskanavissa sovellettaisiin tietosuoja-asetusta ja tietosuojaalakia.

- käsittelyn oikeusperuste
- henkilötietojen säilytysaika

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

### *Oikeusturva*

Oikeusturvaa koskee perustuslain 21 §. Sen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Direktiivissä edellytetään jäsenvaltioita säätämään tehokkaista, oikeasuhtaisista ja varottavista seuraamuksista tilanteissa, joissa ilmoittavista yritetään estää, ilmoittajaa vastaan toteutetaan vastatoimia tai rikotaan velvollisuutta suojata ilmoittajan henkilöllisyyttä. Lisäksi direktiivissä edellytetään ilmoituksista tai tietojen julkistamisesta aiheutuneiden vahinkojen korvaamista kansallisen oikeuden mukaisesti. Ehdotetussa lain 29 §:ssä säädettäisiin vahingonkorvauksesta, 32 §:ssä hyvityksestä ja 33 §:ssä seuraamuksista. Esityksen mukaan laissa ei säädettäisi uusista kriminalisoinneista direktiivin tarkoittamissa tilanteissa, vaan mahdolliset rikosoikeudelliset seuraamukset määräytyisivät rikoslain mukaan ja 33 §:ssä olisi informatiivinen viittaus muun muassa salassapitovelvollisuuden rikkomista ja tietosuojarikosta koskeviin rikoslain rangaistussäännöksiin.

Vahingonkorvauksesta säädettäisiin 29 §:ssä. Jos tahallisesti on yritetty estää tai on estetty ilmoittajaa tekemästä ilmoitusta tai häntä kohtaan on tehty tahallisesti vastatoimia, ilmoittajalle tulisi korvata näin aiheutettu vahinko. Jos ilmoittaja tahallisesti ilmoittaa tai julkistaa väärää tietoa, hän olisi velvollinen korvaamaan ilmoituksen kohteelle siitä aiheutunut vahinko. Pykälässä olisi viittaukset työsopimuslain 12 luvun säännöksiin työsopimuksen perusteettomasta päättämisestä maksettavasta korvauksesta ja 1 luvun säännöksen työnantajan vastuusta edustajansa aiheuttaman vahingon korvaamisessa, jotka siis voisivat myös tulla sovellettavaksi.

Oikeudenloukkauksesta maksettavasta hyvityksestä säädetään muun muassa yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014), laissa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986), liikesalaisuuslaissa (595/2018) ja laissa oikeudenkäynnin viivästyksen hyvittämisestä (362/2009). Nyt ehdotettava säännös hyvityksestä on muotoiltu samaan tapaan kuin yhdenvertaisuuslain hyvitystä koskeva säännös. Hyvityksestä säädettäisiin lain 32 §:ssä. Ehdotetun säännöksen mukaan ilmoittajalla olisi oikeus saada hyvitystä työnantajalta tai muulta säännöksessä mainitulta taholta, joka on kohdistanut ilmoittajaan vastatoimia. Hyvityksen tulisi olla oikeudenmukaisessa suhteessa teon vakavuuteen, ja vakavuuden arvioinnissa huomioitaisiin teon laatu, laajuus ja kesto. Hyvitystä voitaisiin kohtuullistaa tai se voitaisiin jättää kokonaan määräämättä, jos se muodostuisi kohtuuttomaksi. Hyvitystä määrättäessä tulisi huomioida mahdollinen samasta teosta muun lain nojalla tuomittu korvaus. Hyvityksen saaminen ei estäisi lain 29 §:ssä säädettyä tai muussa laissa säädettyä vahingonkorvausta.

Edellä mainituissa laeissa hyvitystä voidaan määrätä maksettavaksi, kun on loukattu henkilön oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun tai oikeutta oikeusturvaan siltä osin kuin kyse on asiassa käsittelemisestä ilman aiheetonta viivytystä tuomioistuimessa. Ehdotetussa hyvitys-säännöksellä suojattaisiin oikeutta sananvapauteen. Hyvitys voisi tulla määrättäväksi, kun ilmoittaja on käyttänyt sananvapauttaan ilmoittamalla havaitsemastaan rikkomuksesta ja sen seurauksena joutunut työn-

antajansa vastatoimien kohteeksi. Työsopimuslaissa säädetty korvaus työsuhteen perusteettomasta päättämisestä ei tule sovellettavaksi, jos työsuhdetta ei päätetä, vaan vastatoimi on esimerkiksi työtehtävien muuttaminen. Vahingonkorvaus puolestaan edellyttää aina syntynyttä vahinkoa.

?

### *Omaisuuksensuoja*

Ehdotuksen 8 ja 13 §:ssä säädettyt lakisääteisiä ja vapaaehtoisia sisäisiä ilmoituskanavia koskevat velvoitteet ja niihin liittyvä siirtymäaika ovat merkityksellisiä perustuslaissa turvatuun omaisuuden suojan kannalta.

Ehdotuksen mukaan niissä yksityisen sektorin oikeushenkilöissä, joissa on säännöllisesti enintään 249 työntekijää, sisäinen ilmoituskanava olisi otettava käyttöön kuitenkin viimeistään 17.12.2023 mennessä. Mikäli yksityisen sektorin oikeushenkilöllä, jossa on käytössä ennen lain voimaantuloa ilmoituskanava ja jossa on säännöllisesti alle 50 henkilöä, tulisi ilmoituskanavan täyttää tämän lain vaatimukset viimeistään 17.12.2023.

Ehdotukset vaikuttavat takautuvasti jo solmittuihin elinkeinonharjoittajien välisiin sopimuksiin ja mahdollisiin kustannuksiin organisaation hankkimasta ilmoituskanavasta ulkopuoliselta palvelujen tarjoajalta. Esitys liittyy Euroopan unionin perusoikeusperuskirjan 20 artiklaan yhdenvertaisuudesta.

Ehdotuksella pyritään sovittamaan yhteen organisaatioiden tarpeet sopeuttaa toimintansa uusiin vaatimuksiin, takaamaan yhdenvertainen suojele ilmoittajille sekä samanlaiset vaatimukset kaikille yksityisen sektorin organisaatiolle riippumatta siitä, ovatko ne perustaneet sisäisen ilmoituskanavan lain velvoittamina vai vapaaehtoisesti.

Ehdotus merkitsee rajoitusta perustuslain 15 §:ssä säädettyyn omaisuuden suojaan. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Pykälän 2 momentin mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Omaisuuden suojasäännöksellä turvataan varallisuusarvoisia etuja ja oikeuksia. Sopimusvapautta ei ole nimenomaisesti suojattu. Sopimusvapaus on suojattu yleislausekkeen kautta ja sitä kautta sopimussuhteen pysyvyys nauttii perustuslain suojaa.

Perusoikeuksien rajoittamisessa on otettava huomioon useita seikkoja perustuslakivaliokunnan linjausten mukaisesti (PeVM 25/1994 vp). Perusoikeuksien rajoitusten on perustuttava eduskunnan säätämään lakiin. Rajoitusten on oltava täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Rajoitukselle on oltava painava yhteiskunnallinen ja perusoikeusjärjestelmän kannalta myös hyväksyttävä tarve. Perusoikeuden ydinaluetta ei saa rajoittaa. Perusoikeuksien rajoittamisessa tulee noudattaa suhteellisuusvaatimusta. Rajoituksen on oltava välttämätön hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi eli rajoituksen tulee täyttää suhteellisuusvaatimus. Perusoikeuksien rajoittamisessa tulee huolehtia riittävästä oikeusturvajärjestelystä sekä noudattaa ihmisoikeusvelvoitteita.

Perustuslakivaliokunnassa (PeVL 2/2014 vp) on arvioitu ehdotuksen puuttumista taannehtivasti kauppakeskuksissa toimivien elinkeinonharjoittajien välisiin sopimuksiin, joissa edellytettiin elinkeinonharjoittajan pitävän liikettään auki kaikkina kauppakeskuksen aukiolopäivinä. Ehdotusta on arvioitava perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännökseen kiinnittyvän sopimusvapauden ja siihen liittyvän perusteltujen odotusten suojan kannalta. Omaisuuden perustuslain suoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, joskaan kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole valiokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi (ks.

esim. PeVL 63/2002 vp, s. 2/II ja PeVL 37/1998 vp, s. 2/I). Varallisuus oikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa (ks. esim. PeVL 42/2006 vp, s. 4/I, PeVL 21/2004 vp, s. 3/I ja PeVL 33/2002 vp, s. 3/I, PeVL 15/2018 vp, s. 58). Siihen kuuluu valiokunnan käytännössä oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa (PeVL 42/2006 vp, s. 4/I ja PeVL 21/2004 vp, s.3/I). Nämä perustuslakivaliokunnan lausunnot käsittelevät kahden elinkeinonharjoittajan välistä asemaa tilanteissa, joissa toinen elinkeinonharjoittaja on heikommassa neuvotteluasemassa suhteessa sopimuskumppaniinsa. Valiokunta on arvioinut omaisuuden suojaan puuttuvaa sääntelyä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden, kannalta (ks. esim. PeVL 56/2005 vp, s. 2 ja PeVL 13/2003 vp, s. 2□3, PeVL 15/2018 vp, s. 58).

Perustuslakivaliokunnan arvioinnissa on kiinnitetty huomiota sopimussuhteeseen puuttumisen oikeasuhtaisuuteen ja riittävään siirtymäaikaan. Tällä turvataan sopijapuolen mahdollisuus sovitautua uuteen järjestelmään.

Perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaan (PeVL 24/1998 vp) suhteellisuusvaatimus merkitsee sitä, että perusoikeuden rajoituksen tulee olla välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi eikä se saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa kyseiseen perusoikeuteen. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään lähtenyt vakiintuneesti siitä, että velvoitteet ja rajoitukset ovat kulloinkin kysymyksessä olevan omaisuuden erityisluonne huomioon ottaen perustuslain mukaisia, jos ne perustuvat lain täsmällisiin säännöksiin ja ovat omistajan kannalta kohtuullisia (esimerkiksi PeVL 4/2000 vp, PeVL 34/2000 vp, PeVL 8/2002 vp, PeVL 63/2002 vp ja PeVL 36/2004 vp). Oikeasuhtaisuuden arvioinnissa merkitystä on myös sillä, miten yritysten tulee varautua sopimusten ja toimintojen muutoksiin, jotka saattavat aiheuttaa lisäkustannuksia. Myös näissä tilanteissa siirtymäaika on keskeinen tekijä ehdotuksen oikeasuhtaisuuden arvioinnissa (ks. esim. PeVL 56/2005 vp, s. 2 ja PeVL 15/2018 vp, s. 58).

Ehdotettu kahden vuoden siirtymäaika enintään 249 henkilöä työllistävälle yksityisen sektorin oikeushenkilöille turvaa elinkeinonharjoittajien mahdollisuuden varautua sopimuksiinsa ja omilla järjestelyissään ehdotuksen aiheuttamiin muutoksiin.

#### *Asetuksenantovaltuus*

Perustuslain 80 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Perustuslain säännös edellyttää, että kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset annetaan lailla. Asetuksen antaja voidaan lailla valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdista. Valtuutuksen säätämiseen laissa on perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta (esim. PeVL 25/2005 vp ja PeVL 1/2004 vp). Asetuksenantovaltuuden sisällön tulee ilmetä selvästi laista ja se tulee myös rajata riittävän selkeästi. Perustuslakivaliokunta on lisäksi kiinnittänyt huomiota siihen, että perustuslain 80 §:n takia on olennaista, että säänneltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa, ja että valtuus on syytä sijoittaa pääsääntöisesti lain asianomaisen perussäännöksen yhteyteen (esim. PeVL 49/2014 vp ja PeVL 10/2016 vp).

Esitetyn lain 2 §:ssä säädettäisiin aineellisesta soveltamisalasta. Lakia sovellettaisiin kolmella toista eri hallinnonalalla EU-oikeuden rikkomisesta ilmoittamiseen. EU-oikeudella tarkoitettaisiin näillä aloilla annettuja Euroopan unionin asetuksia ja kansallista lainsäädäntöä, jolla on pantu täytäntöön ilmoittajan suojaa koskevan direktiivin liitteessä mainitut direktiivit. Lain soveltamisalaan kuuluvat säädökset luettelaisiin lain liitteenä olevassa taulukossa. Liitteessä oleva säädösluettelo täsmentäisi lain aineellista soveltamisalaa ehdotetussa 2 §:ssä mainituilla hallinnonaloilla. Aineellinen soveltamisala muuttuu EU-oikeuden muuttumisen myötä. Lakiin esitetään asetuksenantovaltuutusta, jolloin liitteenä olevaa säädösten luetteloa voitaisiin muuttaa valtioneuvoston asetuksella. Ehdotettu asetuksenantovaltuus on sijoitettu asianomaisen säännöksen yhteyteen, joka sisältää säänneltävästä asiasta perussäännökset. Ehdotetun asetuksenantovaltuuden voidaan katsoa perustuvan riittävän täsmällisiin ja tarkkarajaisiin säännöksiin yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Asetuksenantovaltuuden voidaan siten katsoa täyttävän perustuslain 80 §:n 1 momentin vaatimukset.

#### *Toimivaltainen viranomainen*

Esityksen mukaan keskitettynä ulkoisena ilmoituskanavana toimisi valtioneuvoston oikeuskansleri. Kaikki ulkoinen ilmoittaminen tapahtuisi valtioneuvoston oikeuskanslerille, ja sieltä ilmoitus siirrettäisiin selvitettäväksi ja mahdollisia jatkotoimia varten aina kulloinkin kyseenä olevan hallinnonalan ulkoisena ilmoituskanavana toimivalle toimivaltaiselle valvontaviranomaiselle.

Perustuslakivaliokunta on viranomaisten toimivaltuuksia koskevaa sääntelyä arvioidessaan pitänyt arvion lähtökohtana sitä, että viranomaisen toimivaltuuksien sääntely on merkityksellistä perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen kannalta (PeVL 51/2006 vp, s. 2/I). Julkisen vallan käytön tulee momentin mukaan perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lähtökohtana on, että julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74/II). Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta (PeVL 10/2016 vp, s. 2). Valiokunnan mukaan myös sääntelyn selkeyteen on syytä kiinnittää erityistä huomiota perusoikeuskysymyksissä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa (ks. myös PeVL 45/2016 vp, s. 3, PeVL 41/2006 vp, s. 4/II).

Ehdotettu säännös ulkoisesta ilmoittamisesta yhdelle keskitetylle viranomaiselle, valtioneuvoston oikeuskanslerille, olisi ilmoittajan kannalta selkeä. Ilmoittaja tai ilmoittamista harkitseva saisi samalta viranomaiselta myös neuvontaa esimerkiksi ilmoituksen tekemisessä ja lain soveltamisalasta.

(täydentyy lausuntokierroksen jälkeen)

X. Ahvenanmaa

Ahvenanmaan toimivalta

Direktiivin soveltamisala kattaa useita eri EU:n politiikka-aloja. Tätä ilmentää myös ehdotuksen antaminen usean eri EU:n perussopimuksen oikeusperusta-artiklan nojalla. Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 ja 27 §:ssä säädetään valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välisestä toimivallan jaosta. Direktiivin aineellinen soveltamisala kattaa kysymyksiä, jotka kuuluvat Ahvenanmaan itsehallintolain mukaisesti Ahvenanmaan toimivaltaan, kuten ympäristön-suojelun, elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuuden sekä eläinten terveyden ja hyvinvoinnin alalla.

*Ponsi*

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:



**1.**

**Laki**

**Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

**Yleiset säännökset**

1 §

*Tarkoitus*

Tällä lailla tehostetaan Euroopan unionin oikeuden ja kansallisen lainsäädännön täytäntöönpanon valvontaa säätämällä niiden henkilöiden suojelusta, jotka ilmoittavat tämän lain soveltamisalaan kuuluvista rikkomisista. Tällä lailla pannaan täytäntöön unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2019/1937, jäljempänä ilmoittajien suojeludirektiivi.

2 §

*Soveltamisala*

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 kansallisten lakien rikkomisena seuraavilla lainsäädännön aloilla:

- 1) julkiset hankinnat;
- 2) rahoituspalvelut, -tuotteet ja -markkinat sekä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen ehkäiseminen;
- 3) tuoteturvallisuus ja vaatimustenmukaisuus;
- 4) liikenneturvallisuus;
- 5) ympäristönsuojelu;
- 6) säteilyturva ja ydinturvallisuus;
- 7) elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuus sekä eläinten terveys ja hyvinvointi;
- 8) kansanterveys;
- 9) kuluttajansuoja;
- 10) yksityisyyden ja henkilötietojen suoja sekä verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuus.

Edellytyksenä tämän lain soveltamiselle on, että 1 momentissa tarkoitettu ilmoitus koskee tekoa tai laiminlyöntiä;

1) josta voi seurata vankeusrangaistus, sakko tai rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus; tai

2) joka voi vakavasti vaarantaa edellä tarkoitettun lainsäädännön yleisen edun mukaisten tavoitteiden toteutumisen.

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.

Laissa säädettyä suojelua sovelletaan myös sellaisiin henkilöihin, jotka ilmoittavat

1) Euroopan unionin tai kansallisten kilpailusääntöjen vastaisia rikkomista, väärinkäytöksiä tai menettelyitä; tai

2) yhteisöverosääntöjen rikkomisia tai järjestelyjä veroetujen saamiseksi (viittaus SEUT:n 26 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja asioita). Edellä 1 momentissa mainittua soveltamisalaa koskevaa liitettä voidaan muuttaa valtioneuvoston asetuksella, kun soveltamisalaan kuuluviin säädöksiin tulee muutoksia.

### 3 § Määritelmät

Tässä laissa säädetyn menettelyn mukaisesti tarkoitetaan

1) ”rikkomista koskevalla tiedolla” tietoa tai perusteltua epäilyä tapahtuneesta tai mahdollisesta lainsäädännön rikkomisesta 2) ’ilmoittamisella’ rikkomista koskevan tiedon suullista tai kirjallista toimittamista;

3) ’sisäisellä ilmoittamisella’ rikkomista koskevan tiedon suullista tai kirjallista toimittamista julkisen tai yksityisen sektorin oikeushenkilön sisällä;

4) ’ulkoisella ilmoittamisella’ rikkomista koskevan tiedon suullista tai kirjallista toimittamista toimivaltaisille viranomaisille;

5) ’tietojen julkistamisella’ rikkomista koskevien tietojen saattamista julkisuuteen;

6) ’ilmoittajalla’ tarkoitetaan tässä laissa luonnollista henkilöä, joka ilmoittaa tai julkistaa työnsä, toimensa tai tehtävänsä yhteydessä saamiaan rikkomista koskevia tietoja.

7) ’avustavalla henkilöllä’ luonnollista henkilöä, joka avustaa ilmoittajaa ilmoittamismenettelyssä työnsä yhteydessä

8) ’ilmoituksen kohteena olevalla henkilöllä’ luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka mainitaan ilmoittamisen tai tietojen julkistamisen yhteydessä henkilönä, joka on vastuussa rikkomisesta tai johon kyseinen henkilö liittyy;

9) ’vastatoimilla’ mitä tahansa työn yhteydessä tapahtunutta suoraa tai välillistä tekoa tai laiminlyöntiä, jonka syynä on sisäinen tai ulkoinen ilmoittaminen tai tietojen julkistaminen ja joka aiheuttaa tai voi aiheuttaa ilmoittavalle henkilölle perusteetonta haittaa;

10) yksityisen sektorin oikeushenkilöllä tarkoitetaan kaupparekisterilain (129/1970) 3 §:n 1, 2, 4, 5 ja 6 kohdassa tarkoitettua elinkeinotoimintaa harjoittavaa yhteisöä, joka on velvollinen tekemään perusilmoituksen kaupparekisteriin

11) julkisen sektorin oikeushenkilön omistuksessa tai määräysvallassa olevalla oikeushenkilöllä tarkoitetaan valtion yhtiöomistuksesta ja omistusoikeudesta annetun lain (1368/2007) 2 §:ssä tarkoitettua valtioenemmistöistä osakeyhtiötä, valtion liikelaitoksista annetussa laissa tarkoitettuja (1062/2010) valtion liikelaitoksia, kuntalain (410/2015) 6 §:n 1 momentissa tarkoitettuja yhteisöjä sekä kuntalain (410/2015) 65 §:ssä tarkoitettuja liikelaitoskuntayhtymiä.

## 4 §

### *Suhde muuhun lainsäädäntöön*

Tämän lain säännöksiä sovelletaan siltä osin kuin asiasta ei muualla toisin säädetä.

## 5 §

### *Poikkeukset soveltamisalasta*

Tätä lakia ei sovelleta:

1) julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annetussa laissa (1531/2011), laissa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019), laissa kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista (588/2004) ja laissa turvallisuusluokitelluiksi säädettyjen tietojen suojaamiseen

2) niihin puolustus- ja turvallisuushankintoihin, joihin sovelletaan SEUT 346 artiklaa.

3) tietoihin, jotka kuuluvat terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (559/1994), yksityisestä terveydenhuollosta annetussa laissa (152/1990) (ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa) säädettyyn terveydenhoitohenkilöstön vaitiolovelvollisuuden tai oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 15 luvun 17 §:ssä, asianajajista annetun lain 496/1958 5 c §:ssä, luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain (715/2011) 8 §:n 1 momentin 4 ja 5 kohdassa säädettyyn salassapitovelvollisuuden piiriin

4) tuomioistuimen päätöksenteon luottamuksellisuuteen, siten kuin siitä on erikseen säädetty laissa (370/2007) oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa tai laissa (381/2007) oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa;

5) rikosasian käsittelyssä siten kuin siitä on erikseen säädetty esitutkintalaissa (2011/805);

6) tapauksiin, joissa henkilö on antanut tietoon perustuvan suostumuksensa siihen, että hänet määritellään tietolähteeksi tai rekisteröidään sellaisiksi lainvalvontaviranomaisten ylläpitämissä tietokannoissa siten kuin siitä säädetään poliisilain (872/2011) 5 luvun 40-42 §:ssä ja henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa lain (616/2019) 5 luvun 36 §:ssä, rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain (108/2018) 3 luvun 36 §:ssä ja henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain (639/2019) 5 luku 45 §:ssä, rikostorjunnasta Tullissa annetun lain (623/2015) 3 luvun 39-41 §:ssä ja henkilötietojen käsittelystä Tullissa (650/2019) annetun lain 5 luvun 30 §:ssä sekä laissa (2014/255) sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa.

## 6 §

### *Henkilöllinen soveltamisala*

Tässä laissa säädettyä suojelua sovelletaan ilmoittajaan, joka saa työssään, toimessaan tai tehtävässään taikka niiden yhteydessä tietoa 2 §:ssä tarkoitetuista rikoksista, rikkomuksista, väärinkäytöksistä tai muista teoista tai laiminlyönneistä.

Suojelua sovelletaan edellä 1 momentissa säädettyjen edellytysten täytyessä seuraaviin henkilöihin, jotka ovat työnsä vuoksi yhteydessä ilmoituksen kohteeseen:

1) työ- tai virkasuhteessa olevaan henkilöön;

2) itsenäiseen ammatinharjoittajaan;

3) osakkeenomistajaan;

4) henkilöön, joka kuuluu yksityisen sektorin oikeushenkilön tai julkisen sektorin oikeushenkilön omistuksessa tai määräysvallassa olevalla oikeushenkilön hallitukseen tai hallintoneuvostoon sekä oikeushenkilön toimitusjohtajaan

5) avoimesta yhtiöstä ja kommandiittiyhtiöstä annetussa laissa (389/1988) tarkoitettuun vastuunalaiseen ja äänettömään yhtiömieheen

6) vapaaehtoistyöntekijään;

7) harjoittelijaan.

Suojelua sovelletaan myös sellaiseen ilmoittajaan, joka on saanut rikkomista koskevia tietoja työtä, toimea tai tehtävää edeltäneiden neuvottelujen aikana tai sittemmin päättyneen työnsä, toimensa tai tehtävänsä aikana.

Lisäksi suojelua sovelletaan:

- 1) ilmoittajaa ilmoitusmenettelyssä työnsä yhteydessä avustavaan henkilöön;
- 2) kolmanteen henkilöön, jolla on yhteyksiä ilmoittajaan ja joka voi työnsä yhteydessä joutua vastatoimien kohteeksi;
- 3) oikeushenkilöön, joka on ilmoittavan henkilön omistuksessa tai jossa ilmoittaja työskentelee tai johon ilmoittaja on muulla tavoin yhteydessä työnsä vuoksi ja joka tämän vuoksi voi joutua vastatoimien kohteeksi.

## 2 luku

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

#### 7 §

##### *Ilmoittajan suojelun edellytykset*

Ilmoittajalle turvataan tämän lain mukainen suojelu, jos rikkomisesta ilmoitetaan noudattaen tämän lain säännöksiä sisäisestä tai ulkoisesta ilmoittamisesta taikka tietojen julkistamisesta. Suojelun edellytyksenä on lisäksi se, että ilmoittajalla on perusteltu syy uskoa rikkomista koskevan tiedon paikkansapitävyyteen ilmoittamishetkellä ja että tällainen tieto kuuluu lain soveltamisalaan.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu edellytyksin suojelu turvataan myös henkilölle:

- 1) joka on ilmoittanut tai julkistanut rikkomista koskevan tiedon nimettömästi, jos ilmoittaja tunnustetaan myöhemmin ja hän joutuu tämän vuoksi vastatoimien kohteeksi;
- 2) joka on liikesalaisuuslain (595/2018) 5 §:n mukaisesti yleisen edun suojaamiseksi ilmoittanut tai julkistanut rikkomista koskevan tiedon yhteydessä liikesalaisuuden.
- 3) joka ilmoittaa asiaankuuluville unionin toimielimille, elimille tai laitoksille tämän lain soveltamisalaan kuuluvista rikkomisista, on myönnettävä tämän lain mukainen suojelu samoin edellytyksin kuin henkilölle, joka on tehnyt ilmoituksen ulkoiseen ilmoituskanavaan.

Yksityisen ja julkisen sektorin oikeushenkilöt voivat ottaa vastaan nimettömiä ilmoituksia sisäiseen ilmoituskanavaan ja toteuttaa jatkotoimia niiden perusteella.

Nimettömiä ilmoituksia ei oteta vastaan ulkoisessa ilmoituskanavassa eikä niiden perusteella tehdä jatkotoimia.

#### 8 §

##### *Sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus*

Seuraavat oikeushenkilöt ovat velvollisia perustamaan sisäisen ilmoituskanavan rikkomista koskevan tiedon ilmoittamista ja sen perusteella toteutettavia jatkotoimia varten:

- 1) valtio ja sen virastot ja laitokset, kunnat, seurakunnat ja muut julkisen sektorin oikeushenkilöt sekä näiden omistuksessa tai määräysvallassa olevat oikeushenkilöt, joiden työ- tai virkasuhteessa olevien henkilöiden määrä on säännöllisesti vähintään 50;
- 2) sellaiset yksityisen sektorin oikeushenkilöt, joiden työsuhteessa olevien työntekijöiden määrä on säännöllisesti vähintään 50;
- 3) rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017) 1 luvun 2 §:n 1 momentissa tarkoitettut ilmoitusvelvolliset yhteisöt, joilla on lain 7 luvun 8 §:n mukainen velvollisuus; ja
- 4) Finanssivalvonnasta annetun lain (2008/878) 4 §:ssä mainitut valvottavat yhteisöt ja laitokset ja 5 §:ssä mainitut muut finanssimarkkinoilla toimivat, joilla on finanssimarkkinoita koskevien säännösten nojalla velvollisuus perustaa sisäinen ilmoituskanava.

Sisäisen ilmoituskanavan on oltava kaikkien oikeushenkilöön työ- ja virkasuhteessa olevien henkilöiden käytettävissä, jos ilmoitus koskee oikeushenkilön toiminnassa tapahtunutta rikkomista. Sisäiseen ilmoituskanavaan voidaan antaa pääsy myös 5 §:n 2 momentin 2-7 kohdassa, 3 ja 4 momentissa tarkoitetuille henkilöille sekä muille henkilöille.

#### 9 §

##### *Sisäisen ilmoituskanavan perustaminen ja vastuutahon nimeäminen*

Yksityisen tai julkisen sektorin oikeushenkilö voi järjestää sisäisen ilmoituskanavan itse tai hankkia sen yksityiseltä tai julkiselta palveluntarjoajalta.

Sisäisen ilmoituskanavan perustamiseen velvollisen oikeushenkilön on nimettävä ilmoituksen käsittelystä ja tässä laissa säädetyistä jatkotoimista vastaava henkilö, yksikkö tai palveluntarjoaja, jonka tulee voida hoitaa tehtävänsä puolueettomasti ja riippumattomasti.

#### 10 §

##### *Yhteiset sisäiset ilmoituskanavat ja resurssit*

Yksityisen sektorin oikeushenkilöt, joilla on säännöllisesti enintään 249 työntekijää, voivat jakaa ilmoitusten vastaanottamiseen ja toteutettaviin tutkimuksiin osoitettuja resursseja keskenään.

Tämä ei vaikuta tällaisille oikeushenkilöille tällä lailla asetettuun salassapitovelvollisuuteen, antaa palautetta ja puuttua ilmoitettuun rikkomiseen.

Kunnat ja kuntayhtymät voivat jakaa sisäiset ilmoituskanavat keskenään ja vastata niiden toiminnasta yhdessä tämän lain mukaisesti edellyttäen, että jaetut sisäiset ilmoituskanavat ovat erilliset ja riippumattomat suhteessa ulkoisiin ilmoituskanaviin.

#### 11 §

##### *Sisäistä ilmoituskanavaa koskevat vaatimukset*

Ilmoittamisen sisäisen ilmoituskanavan kautta on oltava luottamuksellista. Tieto ilmoittajan, ilmoituksen kohteen ja muiden ilmoituksessa mainittujen henkilöiden henkilöllisyydestä ja muut henkilötiedot on salattava. Muiden kuin valtuutettujen henkilöiden pääsy ilmoituskanavaan on estettävä.

Ilmoituskanavassa on mahdollistettava ilmoittaminen suullisesti tai kirjallisesti taikka molemmin tavoin. Jos suullinen ilmoittaminen on mahdollista, se on voitava tehdä puhelimitse tai muun ääniviestijärjestelmän kautta ja ilmoittajan pyynnöstä kohtuullisen ajan kuluessa järjestettävässä henkilökohtaisessa tapaamisessa.

Sisäisen ilmoituskanavan perustamiseen velvollisen oikeushenkilön on tiedotettava sisäisestä ja ulkoisesta ilmoittamisesta, niihin liittyvistä menettelyistä ja ilmoittajan suojelun edellytyksistä. Tiedot on esitettävä selkeässä ja helposti saatavilla olevassa muodossa.

## 12 §

### *Jatkotoimet*

Ilmoituksen jatkotoimista vastaavan henkilön tai tahon on toimitettava ilmoittajalle vastaanottoilmoitus viimeistään seitsemän päivän kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta ja ryhdyttävä tarpeellisiin jatkotoimiin.

Ilmoittajalle on kerrottava viimeistään kolmen kuukauden kuluessa ilmoituksen vastaanottoilmoituksen toimittamisesta, mitä toimenpiteitä ilmoituksen perusteella toteutetaan. Jos vastaanottoilmoitusta ei ole lähetetty ilmoittajalle, toimenpiteistä on kerrottava kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun ilmoituksen vastaanottoilmoitusta koskeva seitsemän päivän määräaika on päättynyt.

## 13 §

### *Vapaaehtoiset sisäiset ilmoituskanavat*

Yksityisen tai julkisen sektorin oikeushenkilö voi perustaa tämän lain mukaisen sisäisen ilmoituskanavan, vaikka sillä ei ole 8 §:n mukaan velvollisuutta siihen. Vapaaehtoisesti perustetun sisäisen ilmoituskanavan on täytettävä edellä 11 ja 12 §:ssä säädetyt vaatimukset.

Vapaaehtoisesti perustettuun sisäiseen ilmoituskanavaan sovelletaan mitä tässä laissa säädetään ilmoittajan suojelusta.

## 14 §

### *Sisäisen ilmoituskanavan ensisijaisuus*

Ilmoitus (yksityisen tai julkisen sektorin) oikeushenkilön toiminnassa havaituista rikkomisista on tehtävä ensisijaisesti kyseisen oikeushenkilön (8 tai 13 §:ssä tarkoitettuun) sisäiseen ilmoituskanavaan.

Ilmoittaja voi tehdä ilmoituksen 15 §:ssä tarkoitettuun keskitettyyn ulkoiseen ilmoituskanavaan, jos:

- 1) oikeushenkilössä ei ole ilmoituskanavaa tai ilmoittajalla ei ole siihen pääsyä; tai
- 2) sisäisen ilmoituksen perusteella ei ole toteutettu jatkotoimia 12 §:n mukaisesti; tai
- 3) ilmoittajalla on perusteltu syy uskoa, että rikkomiseen ei voida puuttua tehokkaasti sisäisen ilmoituksen perusteella tai että hän on vaarassa joutua vastatoimien kohteeksi

## 15 §

### *Keskitetty ulkoinen ilmoituskanava ja ulkoisina ilmoituskanavina toimivat toimivaltaiset viranomaiset*

Keskitettynä ulkoisena ilmoituskanavana ja toimivaltaisena viranomaisena toimii valtioneuvoston oikeuskansleri.

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.

Toimivaltaiset viranomaiset ottavat vastaan keskitetyn ulkoisen ilmoituskanavan kautta tulevat ilmoitukset, antavat ilmoituksen johdosta palautetta ja ryhtyvät ilmoituksen johdosta tarvittaviin jatkotoimiin. Toimivaltaisten viranomaisten on huolehdittava tarvittavista resursseista ilmoitusten vastaanottamiseen ja käsittelyyn.

## 16 §

### *Ulkoisia ilmoituskanavia koskevat vaatimukset*

Toimivaltaisilla viranomaisilla tulee olla ilmoitusten vastaanottamista ja käsittelyä varten riippumaton ja erillinen ulkoinen ilmoituskanava.

Ulkoinen ilmoituskanava on riippumaton ja erillinen, jos:

1) se on suunniteltu, otettu käyttöön ja toimii siten, että voidaan varmistaa tietojen täydellisyys, eheys ja luottamuksellisuus ja estää muiden kuin toimivaltaisen viranomaisen valtuutettujen henkilöstön jäsenten pääsy tietoihin; ja

2) tiedot on mahdollista tallentaa pysyvästi jatkotutkimusten tekemistä varten.

Ulkoisten ilmoituskanavien 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.

Jos ilmoitus vastaanotetaan muiden kanavien kuin 17 ja 18 §:ssä tarkoitettujen ilmoituskanavien kautta tai jos sen vastaanottaa muu kuin ilmoitusten käsittelystä vastaava henkilö, ilmoituksen vastaanottaja ei saa paljastaa tietoja, jotka voivat paljastaa ilmoittajan tai ilmoituksen kohteena olevan henkilön henkilöllisyyden. Ilmoituksen vastaanottajan tulee toimittaa ilmoitus alkuperäisessä muodossaan viipymättä ilmoitusten käsittelystä vastaavalle henkilölle.

Toimivaltaisten viranomaisten tulee nimetä ja kouluttaa henkilöstöstään ne henkilöt, jotka vastaavat ilmoitusten käsittelystä. Käsittelystä vastaavat henkilöt:

1) antavat tietoja ilmoitusmenettelystä

2) vastaanottavat ilmoituksia ja tekevät niiden perusteella jatkotoimia

3) huolehtivat yhteydenpidosta ilmoittajaan palautteen antamiseksi ja tarvittaessa lisätietojen saamiseksi.

Keskitetyn ulkoisen ilmoituskanavan tehtävänä on edellä mainittujen tehtävien lisäksi yleinen tiedotus, neuvonta, ilmoitusten käsittelyn seuranta, valvonta ja raportointi EU:lle.

## 17 §

### *Jatkotoimet ulkoisessa ilmoituskanavassa*

Toimivaltaisten viranomaisten tulee

1) ottaa vastaan ilmoituksia ja antaa vastaanottoilmoitus viipymättä ja viimeistään seitsemän päivän kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta, ellei ilmoittava henkilö ole nimenomaisesti pyytänyt toisin tai ellei toimivaltainen viranomainen kohtuudella katso, että ilmoitusta koskevan vastaanottoilmoituksen antaminen vaarantaisi ilmoittavan henkilön henkilöllisyyden suojan;

2) toteuttaa ilmoitusten perusteella asianmukaisia jatkotoimia;

3) antaa ilmoittavalle henkilölle palautetta ilmoituksen perusteella toteutetuista jatkotoimista kohtuullisen ajan kuluessa, joka saa olla enintään kolme kuukautta tai asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa kuusi kuukautta;

4) tiedottaa ilmoittavalle henkilölle ilmoituksen perusteella aloitetun tutkimuksen lopullisen tuloksen kansallisessa lainsäädännössä säädettyjen menettelyjen mukaisesti;

5) välittää hyvissä ajoin ilmoituksen sisältämät tiedot tarvittaessa toimivaltaisille unionin toimielimille, elimille tai laitoksille lisätutkimuksia varten, jos unionin oikeudessa tai kansallisessa lainsäädännössä niin säädetään; ja

6) antaa ilmoittajalle tarvittaessa todistus ilmoituksesta todisteena siitä, että ilmoittajalla on oikeus saada tämän direktiivin mukaista suojelua.

Toimivaltaisten viranomaisten tulee julkaista verkkosivustoillaan erillisessä, helposti tunnistettavassa ja helppokäyttöisessä osiossa vähintään seuraavat tiedot:

1) edellytykset tämän lain mukaisen suojelun saamiselle;

2) yhteystiedot 15 §:n mukaisia ulkoisia ilmoituskanavia varten, erityisesti tällaisten kanavien sähköposti- ja postiosoitteet ja puhelinnumerot, sekä ilmoitus siitä, tallennetaanko puhelinkeskustelut;

3) rikkomisia koskeviin ilmoituksiin sovellettavat menettelyt, mukaan lukien tavat, joilla toimivaltainen viranomainen voi pyytää ilmoittavaa henkilöä selvittämään ilmoittamia tietoja tai antamaan lisätietoja, ilmoittavalle henkilölle annettavaan palautteen antamiseen sovellettavat määräajat sekä tällaisen palautteen tyyppi ja sisältö;

4) ilmoituksiin sovellettavat luottamuksellisuutta koskevat järjestelyt, mukaan lukien tiedot henkilötietojen käsittelystä tilanteen mukaan tämän direktiivin 17 artiklan, asetuksen (EU) 2016/679 5 ja 13 artiklan, direktiivin (EU) 2016/680 13 artiklan ja asetuksen (EU) 2018/1725 15 artiklan mukaisesti.

5) ilmoitusten perusteella toteutettavien jatkotoimien luonne;

6) ilmoittavien henkilöiden saatavilla olevat oikeussuojakeinot ja menettelyt, joilla heitä suojataan vastatoimilta, ja ilmoittamista harkitsevien henkilöiden luottamuksellisen neuvonnan saatavuus;

7) selkeä selvitys edellytyksistä, joiden täytyessä toimivaltaiselle viranomaiselle ilmoittavia henkilöitä ei suojella vastuulta liikesalaisuuksien paljastamisesta 25 §:n mukaan; ja

8) 16 §:n momentissa säädetyn keskitetyn ulkoisen ilmoituskanavan yhteystiedot.

## 18 §

### *Ilmoituksen käsittely eräissä tapauksissa/tilanteissa*

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. Käsittelyn lopettaminen ei vaikuta tässä laissa tarkoitettuun ilmoittajan suojeluun sisäisen tai ulkoisen ilmoittamisen perusteella.

Toimivaltainen viranomainen voi lopettaa ilmoituksen käsittelyn myös silloin, kun kyse on toistuvista ilmoituksista, jotka eivät sisällä rikkomista koskevaa merkittävää uutta tietoa verrattuna aikaisempaan ilmoitukseen, joka on jo asianmukaisesti käsitelty. Toimivaltaisen viranomaisen tulee ilmoittaa päätöksestä perusteluineen ilmoittajalle.

Jos ilmoituksia vastaanotetaan paljon, toimivaltainen viranomainen voi asettaa etusijalle niiden ilmoitusten käsittelyn, jotka koskevat tämän lain soveltamisalaan kuuluvia vakavia rikkomisia tai keskeisten säännösten ja määräysten rikkomisia. Palaute ilmoituksen perusteella toteutetuista jatkotoimista tulee kuitenkin aina antaa tämän lain 20 §:n 1 momentin 3) kohdassa säädettyssä määräajassa.

Viranomaisen, joka on vastaanottanut ilmoituksen mutta jolla ei ole toimivaltaa puuttua ilmoitettuun rikkomiseen, tulee siirtää ilmoitus edelleen toimivaltaiselle viranomaiselle kohtuullisessa ajassa ja turvallisesti. Ilmoituksen siirtämisestä tulee ilmoittaa viipymättä ilmoittajalle.



### 3 luku

#### Sisäisiin ja ulkoiisiin ilmoituksiin sovellettavat säännökset

##### 19 §

###### *Salassapitovelvollisuus*

Joka tämän lain mukaisia ilmoituksia käsitellessään on saanut tiedon ilmoittajan henkilöllisyydestä, on velvollinen pitämään tiedon salassa. Tietoa ilmoittajan henkilöllisyydestä ei saa ilman ilmoittajan nimenomaista suostumusta ilmaista muulle kuin edellä 8 ja 13 §:ssä tarkoitettulle ilmoitusten vastaanottamisesta ja jatkotoimista vastaavalle taholle tai 15 §:ssä tarkoitettulle toimivaltaiselle viranomaiselle.

Edellä 1 momentissa säädetystä poiketen salassa pidettävän tiedon saanut henkilö tai taho voi ilmaista ilmoittajan henkilöllisyyden, jos tiedon ilmaiseminen on tarpeellinen tässä laissa tarkoitettun ilmoituksen käsittelemiseksi ulkoisessa ilmoituskanavassa, poliisille tehtävää rikosilmoitusta varten, poliisin toteuttamaa esitutkintaa tai tuomioistuimen käsittelyä varten.

Ilmoittajaa ilmoittamismenettelyssä avustavan henkilön on pidettävä salassa tässä yhteydessä saamansa ilmoitusta koskevat tiedot.

Ilmoituksen käsitelijän tai toimivaltaisen viranomaisen on ilmoitettava ilmoittajalle etukäteen hänen henkilöllisyytensä ilmaisemisesta 2 momentissa mainituissa tapauksissa, ellei tällainen tieto vaaranna asiaan liittyvää esitutkintaa tai oikeudenkäyntiä. Ilmoittaessaan asiasta ilmoittajalle toimivaltaisen viranomaisen on annettava hänelle kirjallinen selitys salassa pidettävien tietojen ilmaisemisen syistä.

Salassapidon kesto määräytyy viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (1999/621) 31 §:n mukaan.

Asianosaisen oikeus tiedonsaantiin määräytyy viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (1999/621) 11 §:n mukaan.

Jos asiakirja kuuluu oikeudenkäyntiaineistoon, asianosaisen oikeudesta tiedonsaantiin säädetään oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetussa laissa (370/2007) ja oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetussa laissa (381/2007). Esitutkinnan asianosaisen oikeuteen saada tieto esitutkinnassa esitetystä tai laaditusta asiakirjasta säädetään esitutkintalaissa (805/2011).

##### 20 §

###### *Henkilötietojen käsittely*

Ilmoitusten käsittelystä vastaavien toimivaltaisen viranomaisen palveluksessa oleva, jolla on oikeus tutustua ilmoittajan antamiin tietoihin, ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, eikä muutakaan viranomaisessa toimiessaan tietoonsa saamaa seikkaa, josta on lailla on säädetty vaitiolovelvollisuus siirtäessään tietoja toimivaltaisen viranomaisen sisällä ja sen ulkopuolelle, myös tilanteissa, joissa toimivaltainen viranomainen aloittaa ilmoitukseen liittyvän sisäisen tutkinnan tai siihen liittyvät selvittämistoimet tai osallistuu täytäntöönpanon valvontatoimiin.

*Ilmoitusten kirjaaminen*

Yksityisen ja julkisen sektorin oikeushenkilöiden ja toimivaltaisten viranomaisten tulee kirjata kaikki vastaanottamansa ilmoitukset tässä laissa säädettyjen salassapitoa koskevien vaatimusten mukaisesti. Ilmoituksia säilytetään ainoastaan niin pitkään kuin se on välttämätöntä ja oikeasuhteista tässä laissa asetettujen vaatimusten tai muiden unionin oikeudessa tai kansallisessa oikeudessa asetettujen vaatimusten noudattamiseksi.

Jos ilmoittamiseen käytetään nauhoitettavaa puhelinlinjaa tai muuta nauhoitettavaa ääniviestijärjestelmää, yksityisen ja julkisen sektorin oikeushenkilöillä ja toimivaltaisilla viranomaisilla on ilmoittavan henkilön suostumuksella oikeus kirjata tai rekisteröitävä suullinen ilmoitus:

- 1) keskustelun tallentaminen pysyväälle välineelle uudelleen kuunneltavassa muodossa; tai
- 2) ilmoituksen käsittelystä vastaavan henkilöstön jäsenen keskustelusta laatiman täydellisen ja tarkkan kirjallisen selostuksen avulla.

Yksityisen ja julkisen sektorin oikeushenkilöiden ja toimivaltaisten viranomaisten on annettava ilmoittajalle mahdollisuus tarkistaa, korjata ja hyväksyä allekirjoituksellaan puhelinkeskustelusta laadittu selostus.

Jos ilmoittamiseen käytetään puhelinlinjaa tai muuta ääniviestijärjestelmää, joka ei nauhoita keskustelua, yksityisen ja julkisen sektorin oikeushenkilöillä ja toimivaltaisilla viranomaisilla on oikeus dokumentoida suullinen ilmoitus ilmoituksen käsittelystä vastaavan henkilöstön jäsenen keskustelusta kirjoittaman tarkkan pöytäkirjan muodossa. Yksityisen ja julkisen sektorin oikeushenkilöiden ja toimivaltaisten viranomaisten on annettava ilmoittajalle mahdollisuus tarkistaa, korjata ja hyväksyä allekirjoituksellaan keskustelusta laadittu pöytäkirja.

Jos henkilö pyytää tapaamista yksityisen ja julkisen sektorin oikeushenkilöiden tai toimivaltaisten viranomaisten henkilöstön jäsenten kanssa ilmoittaakseen 14 §:n ja 16 §:n mukaisesti, yksityisen ja julkisen sektorin oikeushenkilöiden ja toimivaltaisten viranomaisten on ilmoittajan suostumuksella varmistettava, että tapaamisesta laaditaan täydellinen ja tarkka pöytäkirja, joka tallennetaan pysyväälle välineelle uudelleen luettavassa muodossa.

Yksityisen ja julkisen sektorin oikeushenkilöillä ja toimivaltaisilla viranomaisilla on oikeus dokumentoida tapaaminen:

- 1) tallentamalla keskustelu pysyvässä ja uudelleen kuunneltavassa muodossa; tai
- 2) ilmoituksen käsittelystä vastaavien henkilöstön jäsenten tapaamisesta laatiman tarkkan pöytäkirjan avulla.

Yksityisen ja julkisen sektorin oikeushenkilöiden ja toimivaltaisten viranomaisten on annettava ilmoittajalle mahdollisuus tarkistaa, korjata ja hyväksyä allekirjoituksellaan tapaamisesta laadittu pöytäkirja.

*Toimivaltaisten viranomaisten menettelyn arviointi*

Toimivaltaisten viranomaisten tulee arvioida ilmoitusten vastaanottamiseen ja jatkotoimiin soveltamiaan menettelyjä säännöllisesti vähintään kolmen vuoden välein omien ja muiden toimivaltaisten viranomaisten kokemusten perusteella ja tarvittaessa kehitettävä menettelyä sen mukaan.

## 4 luku

### **Tietojen julkistaminen**

#### 23 §

##### *Tietojen julkistaminen*

Ilmoittajalla, joka julkistaa tietoja, on oikeus suojeluun, jos:

1) ilmoittaja on ilmoittanut ensin sisäisesti ja ulkoisesti tai suoraan ulkoisesti (2 luvun) mukaisesti eikä ilmoituksen perusteella ole toteutettu asianmukaisia toimia säädettyssä määräajassa; tai

2) ilmoittajalla on perusteltu syy uskoa, että:

a) rikkominen voi aiheuttaa yleiseen etuun kohdistuvan välittömän ja ilmeisen vaaran; tai

b) ulkoinen ilmoittaminen voi aiheuttaa vaaran vastatoimien kohteeksi joutumisesta tai viranomaisen on osallisena rikkomisena tai että on muutoin epätodennäköistä, että viranomaisen puuttuu rikkomiseen tehokkaasti asiaan liittyvien erityisten olosuhteiden vuoksi

Edellä 1 momentissa säädettyä ei sovelleta tilanteissa, joissa ilmoittaja julkistaa tietoja suoraan tiedotusvälineille sellaisten kansallisten säännösten nojalla, joilla perustetaan sananvapautteen ja tiedonvälityksen vapautteen liittyvä suojelujärjestelmä.

## 5 luku

### **Suojelutoimenpiteet**

#### 24 §

##### *Vastatoimien kieltö*

Työnantaja, tilaaja [toimeksiantaja], toimeksisaaja, käyttäjäyritys tai muu työn järjestäjä ei saa kohdistaa 5 §:ssä tarkoitettuun ilmoittajaan tai muuhun henkilöön vastatoimia tämän lain mukaan tehdyn ilmoituksen vuoksi. Kiellettyä on myös estää tai yrittää estää ilmoittajaa ilmoittamasta rikkomista koskevaa tietoa.

Työnantajan tai tämän edustajan menettelyä on pidettävä kiellettyinä vastatoimena, jos työ- tai virkasuhteessa olevan henkilön työ- tai virkasuhteen ehtoja heikennetään, palvelussuhde päätetään, hänet lomautetaan, häntä muutoin kohdellaan epäedullisesti tai häneen kohdistetaan muita kielteisiä seurauksia sen vuoksi, että hän on ilmoittanut tässä laissa säädetyn mukaisesti rikkomisesta tai sen epäilystä taikka osallistunut ilmoittamansa rikkomista koskevan asian selvittämiseen.

Tavaroiden tai palvelujen tarjoajan menettelyä on elinkeinotoiminnassa pidettävä 1 momentissa tarkoitettuna kiellettyinä vastatoimena, jos tavaroiden tai palveluiden toimittaminen evätään, sopimussuhde päätetään ennenaikaisesti tai muutoin kohdistetaan kielteisiä seurauksia sen vuoksi, että hän on ilmoittanut tässä laissa säädetyn mukaisesti rikkomisesta tai sen epäilystä taikka osallistunut ilmoittamansa rikkomista koskevan asian selvittämiseen.

Jos ilmoittaja on 5 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla osakkeenomistaja tai kuuluu yrityksen hallinto-, johto- tai valvontaelimeen, edellä 1 momentissa säädettyä kieltöä sovelletaan siihen oikeushenkilöön, johon ilmoittajalla on osakeomistus tai jonka yrityksen toimielimeen hän kuuluu.

## 25 §

### *Vastuuvapaus*

Ilmoittajan ei katsota rikkovan lakiin tai sopimukseen perustuvaa taikka muuta tietojen ilmaisemista tai hankkimista rajoittavaa velvoitetta eikä häntä saa asettaa minkäänlaiseen vastuuseen tällaisen velvoitteen rikkomisesta sisäisen tai ulkoisen ilmoittamisen tai tietojen julkistamisen vuoksi edellyttäen, että hänellä oli ilmoittamishetkellä perusteltu syy uskoa, että ilmoittaminen tai tietojen julkistaminen oli välttämätöntä tämän lain soveltamisalaan kuuluvan rikkomisen paljastamiseksi.

Ilmoittajaa ei aseteta vastuuseen ilmoitetun tai julkistetun tiedon hankkimisen tai sen saamisen vuoksi edellyttäen, että tällainen hankkiminen tai saaminen ei itsessään ole rikos.

Oikeudenkäynnissä, myös silloin kun se koskee kunnianloukkausta, tekijänoikeuden rikkomista, salassapitovelvollisuuden rikkomista, tietosuojasääntöjen rikkomista, liikesalaisuuksien paljastamista tai yksityis- tai julkisoikeudellista tai työehtosopimusoikeuteen liittyvää korvausvaatimusta, 5 pykälässä tarkoitettuja henkilöitä ei aseteta minkäänlaiseen vastuuseen ilmoittamisesta tai tietojen julkistamisesta tämän lain mukaisesti. Kyseisillä henkilöillä on oikeus vedota tähän ilmoittamiseen tai tietojen julkistamiseen perusteena asian käsittelyn lopettamiselle edellyttäen, että heillä oli perusteltu syy uskoa, että ilmoittaminen tai tietojen julkistaminen oli välttämätöntä rikkomisen paljastamiseksi tämän direktiivin nojalla.

Kun henkilö ilmoittaa tämän lain soveltamisalaan kuuluvista rikkomisista tai julkistaa niitä koskevia tietoja, ja kyseiset tiedot sisältävät liikesalaisuuksia, ja kun kyseinen henkilö täyttää tämän lain edellytykset, tällaista ilmoittamista tai tietojen julkistamista on pidettävä laillisena direktiivin (EU) 2016/943 3 artiklan 2 kohdan edellytysten mukaisesti.

## 26 §

### *Todistustaakka*

Vireillepanijan on vastatoimen kiellon rikkomista koskevaa asiaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa käsiteltäessä esitettävä selvitystä seikoista, joihin vaatimus perustuu. Jos asiaa käsiteltäessä esitettyjen selvitysten perusteella voidaan olettaa vastatoimien kieltoa rikotun, vastapuolen on kumotakseen oletuksen osoitettava, että kieltoa ei ole rikottu. Tätä säännöstä ei sovelleta rikosasian käsittelyssä.

## 27 §

### *Vahingonkorvaus*

Sen, joka rikkoo tahallisesti 27 §:n 1 -3 momentissa säädettyä ilmoittamisen estämisen ja vastatoimien kieltoa, on korvattava ilmoittajalle tai muulle 4 §:n 4 momentissa tarkoitettulle henkilölle siten aiheuttamansa vahinko.

Työsopimuksen perusteettomasta päättämisestä maksettavaan korvaukseen sovelletaan, mitä työsopimuslain (55/2001) 12 luvun 2 §:ssä ja merityösopimuslain (756/2011) 12 luvun 12 §:ssä säädetään.

Tahallisesti vääriä tietoja ilmoittaneen tai julkistaneen ilmoittajan on korvattava ilmoituksen kohteelle siten aiheuttamansa vahinko.

Edellä 1 ja 3 momentissa tarkoitettua korvausvelvollisuuden sovitteluun ja korvausvastuun jakautumiseen kahden tai useamman korvausvelvollisen kesken sovelletaan, mitä vahingonkorvauslain (412/1974) 2 ja 6 luvussa säädetään.

Tämän lain säännökset eivät rajoita vahinkoa kärsineen oikeutta vaatia korvausta vahingonkorvauslain tai muun lain nojalla.

Työnantajan korvausvastuusta edustajansa aiheuttamasta vahingosta säädetään työsopimuslain (55/2001) 1 luvun 9 §:ssä ja merityösopimuslain (756/2011) 1 luvun 9 §:ssä.

## 28 §

### *Lain säännösten pakottavuus*

Sopimus, jolla vähennetään ilmoittajalle tai ilmoituksen kohteelle tämän lain mukaan tulevia oikeuksia ja oikeussuojakeinoja, on mitätön.

## 29 §

### *Toimenpiteet ilmoituksen kohteena olevien henkilöiden suojaamiseksi*

Ilmoituksen kohteena olevan henkilön henkilöllisyys tulee pitää salassa niin kauan kuin ilmoituksen tai tietojen julkistamisen perusteella aloitettu asian selvittäminen on päättynyt tai asia tulee julkiseksi poliisin esitutkinnan päätyttyä tai tuomioistuimen käsittelyssä.

## 6 luku

### **Seuraamukset**

## 30 §

### *Hyvitys*

Vastatoimien kohteeksi joutuneella luonnollisella henkilöllä on oikeus saada kielletyn vastatoimen aiheuttamasta loukkauksesta hyvitystä siltä, joka on tämän lain vastaisesti kohdistanut ilmoittajaan vastatoimia. Lisäksi hyvitykseen on oikeus henkilöllä, jonka ilmoittaminen on estetty tai yritetty estää.

Hyvityksen tulee olla oikeudenmukaisessa suhteessa teon vakavuuteen. Teon vakavuutta arvioidaan ottamalla huomioon teon laatu, laajuus ja kesto.

Hyvitystä voidaan kohtuullistaa tai se voidaan jättää määräämättä, jos hyvitys muodostuisi kohtuuttomaksi ottaen erityisesti huomioon kieltoa rikkoneen pyrkimykset estää tai poistaa menettelyn vaikutukset ja kiellon rikkojan taloudellinen asema.

Hyvitystä määrättäessä on otettava huomioon mahdollinen samasta teosta muun lain nojalla henkilöön kohdistuvan loukkauksen vuoksi tuomittu tai maksettavaksi määrätty korvaus.

Hyvityksen saaminen ei estä saamasta tämän lain mukaista vahingonkorvausta tai vahingonkorvauslain (412/1974) taikka muun lain mukaan.

## 31 §

### *Hyvitystä koskeva vaatimus*

Hyvitystä voi käräjäoikeudessa vaatia se, joka katsoo joutuneensa vastatoimien kohteeksi tai jonka ilmoittaminen on estetty. Hyvitystä on vaadittava kahden vuoden kuluessa ilmoittamisen estämisen tai vastatoimien kiellon vastaisesta menettelystä.

## 32 §

### *Rangaistussäännökset*

Joka tahallaan ilmoittaa tai julkistaa vääriä tietoja, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, ilmoittajan suojelusta annetun lain rikkomisesta sakkoon.

Rangaistus tämän lain 19 §:ssä säädetyn salassapitovelvollisuuden rikkomisesta tuomitaan rikoslain 38 luvun 1 tai 2 §:n mukaan, jollei teko ole rangaistava rikoslain 40 luvun 5 §:n mukaan tai siitä muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta.

Rangaistus tietosuojarikoksesta säädetään rikoslain 38 luvun 9 §:ssä. Rangaistus viestintäsalaisuuden loukkauksesta ja törkeästä viestintäsalaisuuden loukkauksesta säädetään rikoslain 38 luvun 3 ja 4 §:ssä.

Rangaistus väärästä ilmiannosta säädetään rikoslain 15 luvun 6 §:ssä ja rangaistus kunnianloukkauksesta rikoslain 24 luvun 9 §:ssä.

## 33 §

### *Voimaantulo*

Tämä laki tulee voimaan xx. päivänä kuuta 2021.

Niissä yksityisen sektorin oikeushenkilöissä, joissa on säännöllisesti enintään 249 työntekijää, sisäinen ilmoituskanava on otettava käyttöön kuitenkin viimeistään 17.12.2023 mennessä.

Mikäli yksityisen sektorin oikeushenkilöllä, jossa on käytössä ennen lain voimaantuloa tämän lain 13 §:ssä tarkoitettu vapaaehtoinen sisäinen ilmoituskanava ja jonka palveluksessa on säännöllisesti alle 50 työntekijää, tulee ilmoituskanavan täyttää tämän lain 11 ja 12 §:ssä säädetyt vaatimukset viimeistään 17.12.2023.

## 2.

### Liikesalaisuuslaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään: TAI  
Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*kumotaan*  
*muutetaan*  
*lisätään seuraavasti:*

#### 5 §

##### *Väärinkäytöksen paljastaminen ja sananvapauden käyttäminen*

Sen estämättä mitä 3 ja 4 §:ssä säädetään, liikesalaisuuden hankkiminen, käyttäminen tai ilmaiseminen ei ole oikeudetonta, jos liikesalaisuus on hankittu, sitä on käytetty tai se on ilmaistu yleisen edun suojaamista varten väärinkäytöksen tai laittoman toiminnan paljastamiseksi. Liikesalaisuuden hankkiminen, käyttäminen tai ilmaiseminen ei myöskään ole oikeudetonta, jos se ei ylitä sitä, mitä voidaan pitää hyväksyttävänä sananvapauden käyttämisenä. (1 mom, ei muutosta)

**Lisätään uusi 2 mom.**

**Jos liikesalaisuuden hankkiminen, käyttäminen tai ilmaisu kuuluu ilmoittajien suojelusta annetun lain soveltamisalaan, noudatetaan ilmoittajan suojelussa tämän pykälän 1 momentin lisäksi, mitä ilmoittajan suojelusta annetun lain 7 §:ssä säädetään.**

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

### 3.

## Laki

### valtioneuvoston oikeuskanslerista

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään: TAI  
Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*kumotaan*  
*muutetaan*  
*lisätään seuraavasti:*

#### 3 §

##### *Viranomaistoiminnan ja muun julkisen toiminnan valvonta*

Valvoessaan tuomioistuinten ja muiden viranomaisten toimintaa sekä julkisten tehtävien hoitamista oikeuskansleri käsittelee hänelle osoitettuja kirjallisia kanteluja ja viranomaisten ilmoituksia. Oikeuskansleri voi myös ottaa asian käsiteltäväksi omasta aloitteestaan.

**Lisätään uusi 2 momentti:**

Valtioneuvoston oikeuskansleri toimii ilmoittajien suojelusta annetun lain 15 §:n mukaisena keskitettynä ulkoisena ilmoituskanavana.

Oikeuskanslerilla on oikeus suorittaa tarkastuksia valvontavaltaansa kuuluvissa viranomaisissa, laitoksissa ja muissa toimintayksiköissä.

Oikeuskansleri tarkastaa rangaistustuomiot, joita koskevia ilmoituksia erikseen säädetyin tavoin lähetetään oikeuskanslerinvirastoon.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

**Pääministeri**

**Sanna Marin**

Oikeusministeri Anna-Maja Henriksson



**Ilmoittajansuojelulain 16 §:n kansalliset valvontaviranomaiset, ulkoiset ilmoituskanavat Euroopan parlamentin ja unionin direktiivi (EU) 2019/1937 unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta**

<b>Lainsäädäntöala</b>	<b>Valvontaviranomaiset</b>
1) Julkiset hankinnat	Kilpailu- ja kuluttajavirasto
2) Rahoituspalvelut, -tuotteet ja -markkinat sekä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen ehkäiseminen	Finanssivalvonta Kilpailu- ja kuluttajavirasto Patentti- ja rekisterihallitus
3) Tuoteturvallisuus ja vaatimustenmukaisuus	Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (TUKES) Energiavirasto Tulli Traficom Poliisihallitus Rajavartiolaitos Metsähallitus (erätarkastajat) Säteilyturvakeskus Työsuojeluviranomaiset?
4) Liikenneturvallisuus	Liikenne- ja viestintävirasto Rautatiealan sääntelyelin Väylävirasto Tulli Poliisi Rajavartiolaitos Onnettomuustutkimuskeskus
5) Ympäristönsuojelu	Valvontaviranomainen puuttuu (Excel-taulukon kohta 46/OM?)

Valvontaviranomainen puuttuu/ TEM  
TEM/Energiavirasto??  
Liikenne- ja viestintäministeriö  
Energiavirasto  
Kunnan rakennusvalvontaviranomainen  
Asumisen rahoitus ja kehittämiskeskus  
Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset  
Kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset  
Suomen ympäristökeskus  
Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus  
TUKES  
Tulli  
Aluehallintovirastot  
Liikenne- ja viestintävirasto  
Geenitekniikkalautakunta/STM  
Rajavartiolaitos  
Tulli  
Poliisi  
Kilpailu- ja kuluttajavirasto  
Liikenne- ja viestintävirasto  
Elintarvike- ja kuluttajaviranomaiset  
Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus  
Suomen riistakeskus  
Ruokavirasto  
Etelä-Suomen aluehallintovirasto  
Valvira

6) Säteilyturva ja ydinturvallisuus STUK  
Kunnan terveydensuojeluviranomainen  
Valvira  
Tulli  
TUKES

	Rehulain ja elintarvikelain valvontaviranomaiset Kunnan rakennusvalvontaviranomainen
7) Elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuus, eläinten terveys ja hyvinvointi	Ruokavirasto Aluehallintovirasto Kunnaneläinlääkäri Tarkastuseläinlääkäri/Ruokavirasto ELY-keskus Tulli Elintarvikelain mukaiset valvontaviranomaiset Poliisi Etelä-Suomen aluehallintovirasto Itä-Suomen aluehallintovirasto
8) Kansanterveys	STM/valvontaviranomaisia ei erikseen mainittu taulukossa? Tulli Valvira Kunnat?
9) Kuluttajansuoja;	Kilpailu- ja kuluttajavirasto Finanssivalvonta
10) Yksityisyyden ja henkilötietojen suoja sekä verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuus	LVM/Liikenne- ja viestintävirasto Tietosuojavaltuutettu
11) Rahoituspalvelut, -tuotteet ja -markkinat sekä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estäminen	Finanssivalvonta TEM? Etelä-Suomen aluehallintovirasto Poliisihallituksen arpajaishallinto Patentti- ja rekisteri hallitus Asianajajaliitto VM? (kohta 134)

18.6.2021

**EUROOPAN UNIONIN JA KANSALLISEN OIKEUDEN RIKKOMISESTA ILMOITTAVIEN HENKILÖIDEN SUOJELUA KOSKEVAN DIREKTIIVIN KANSALLISESTA TOIMEENPÄ-  
NOSTA**

Palkansaajakeskusjärjestöt SAK, Akava ja STTK katsovat, että Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta esitettävän lain soveltamisalan tulee olla lakiehdotuksessa esitettyä laajempi. Myös komissio on suositellut jäsenvaltioita säätämään direktiiviä laajemmasta soveltamisalasta.

Direktiivin aineellisen soveltamisalan rajaaminen erikseen määriteltyihin aloihin on ongelmallinen työntekijöiden näkökulmasta. Soveltamisalan rajaaminen takaa väärinkäytöksistä ilmoittavalle suojelua vain tiettyihin, lain soveltamisalamääräyksissä (liitteineen) määriteltyihin asioihin liittyvissä kysymyksissä. Näin ollen oikeus ilmoittajan suojeluun ei toteudu kaikilla aloilla, vaikka sille olisi tarvetta. Jos ilmoittajan suojelua koskevan säädöksen kansallinen soveltamisala jää suppeaksi, työntekijän vastuulla on tunnistaa, milloin kysymyksessä on direktiivin aineellisen soveltamisalan piiriin kuuluva väärinkäytös. Selvää on, että suurin osa työntekijöistä ei pysty arvioimaan, kuuluuko mahdollinen väärinkäytöksestä ilmoittaminen uudessa laissa tarkoitetun suojan soveltamisalaan.

Väärinkäytöksistä ilmoittajan kannalta järjestelmän tulee olla yksinkertainen ja selkeä, jotta ilmoittaja voi luottaa toimivansa oikein ja saavansa direktiivin tarkoittaman oikeussuojan. Jos lainsäädännöstä luodaan nyt sirpaleista ja tulkinnanvaraista sekä ilmoittajan suojan ulottuvuudesta jää epävarmuus, on todennäköistä, että työntekijät eivät tule tekemään ilmoituksia.

Ilmoituskanavia on otettu käyttöön tällä hetkellä erityissääntelyn piirissä olevissa yrityksissä sekä osana eettisesti toimivien yritysten vastuullisuustyötä. Laaja soveltamisala asettaisi yritykset tältä osin yhdenvertaiseen asemaan ja edistäisi vastuullista toimintakulttuuria yritysten piirissä.

Palkansaajakeskusjärjestöt ovat sitä mieltä, että kansallisen yleislain laaja soveltamisala varmistaisi myös sääntelyn tehokkuuden ja direktiivin tavoitteiden toteutumisen. Lisäksi työntekijöiden yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan kannalta on tärkeää, että riippumatta toimialasta suoja on yhdenmukainen kaikille, jotka ilmoittavat väärinkäytöksistä.

**SAK**

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry  
Pitkäsillanranta 3, 00530 Helsinki  
PL 157, 00531 Helsinki  
vaihe 020 774 000  
[www.sak.fi](http://www.sak.fi)

**AKAVA**

Akava ry  
Rautatieläisenkatu 6  
00520 Helsinki  
[www.akava.fi](http://www.akava.fi)

**STTK**

STTK ry  
Mikonkatu 8 A, 6. krs, 00100 Helsinki  
PL 421, 00101 Helsinki  
[www.sttk.fi](http://www.sttk.fi)

Lauri Koskentausta  
Katja Miettinen

Eriävä mielipide

18.6.2021



Oikeusministeriölle

## **Eriävä mielipide ilmoittajan suojelua koskevaa sääntelyä käsitelleiden työryhmien mietintöön**

Esitettyjen toimenpiteiden tausta

Työryhmien työn taustalla on 23. päivänä lokakuuta 2019 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1937 unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta, joka tulee panna jäsenmaissa täytäntöön 17.12.2021 mennessä.

Työryhmien asettamispäätöksen mukaan työryhmien tehtävänä oli arvioida, mitä lainsäädäntömuutoksia direktiivin täytäntöönpano edellyttää ja valmistella tarvittavat lainsäädäntömuutosehdotukset. Työryhmien tuli myös arvioida ehdotettavien muutosten taloudelliset vaikutukset ja laatia mietintönsä hallituksen esityksen muotoon.

Työryhmät ovat valmistelleet esityksen Hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta sekä siihen liittyviksi laeiksi.

Esityksen valmistelun määräaika olisi tullut jatkaa

Esityksellä implementoitava direktiivi on poikkeuksellisen monimutkainen ja sisältää paljon haastavasti Suomeen implementoitavia asioita. Työryhmän laatima hallituksen esitysluonnos on usealta osalta keskeneräinen ja monia keskeisiä kysymyksiä ei ole ehditty käsitellä työryhmässä riittävällä tasolla laadukkaan sääntelyn ja lainvalmistelun varmistamiseksi. Katsomme, että työryhmien työ olisi tarvinnut jatkoajan syksyyn 2021. Näkemyksemme mukaan työryhmän mietinnön laadun parantaminen olisi edellyttänyt lisääntynyttä työskentelyä. Katsomme, että tämän vuoksi jatkovalmisteluun tulee varata riittävä aika.

Esityksen kohta 4.3.1 Taloudelliset vaikutukset - Vaikutukset yrityksiin

Näkemyksemme mukaan vaikutusten arvioinnissa ei ole riittävällä tavalla huomioitu sisäisen ilmoituskanavan perustamisesta yrityksille aiheutuvia kustannuksia ja hallinnollista taakkaa. Sääntelyn valmistelun aikana ei ole riittävällä tavalla pystytty selvittämään ilmoituskanavien käytön nykytilaa ja sitä, millaisia muutoksia ja lisäkustannuksia sääntely aiheuttaa. Jatkovalmistelussa on tarpeen laajalla kuulemisella ottaa huomioon selvää yrityksille aiheutuvista vaikutuksista.



## Esityksen 31 § Hyvitys

Katsomme, että Ilmoittajan suojelua koskeva direktiivi ei velvoita jäsenvaltioita säätämään hyvityksestä tai sitä vastaavaista seuraamuksista ilmoittajan tai ilmoituksen kohteen suojaksi.

Direktiivin 23 artiklan mukaista muotoilua oikeasuhtaisista ja varoittavista seuraamuksista on käytetty mm. useassa viimeaikaisessa työelämä- ja kuluttajan-suojadirektiiveissä, eikä niiden täytäntöönpanon yhteydessä ole säädetty tai olla säätämässä uusista hyvitysseuraamuksista. Katsomme, että hyvityksestä ei tulisi säätää kansallisessa ilmoittajan suojelua koskevassa sääntelyssämme, koska direktiivi ei sitä nimenomaisesti edellytä. Ehdotetun sääntelyn 29 §:n vahingonkorvausvelvollisuus sekä 33 §:n mukaiset rangaistusseuraamukset täyttävät direktiivin seuraamuksille asettamat vähimmäisedellytykset. Myöskään Ruotsissa tai Tanskassa ei tällä tiedolla olla säätämässä ilmoittajan suojaan liittyvästä hyvitysseuraamuksesta, vaan ainoastaan vahingonkorvausvelvollisuudesta.

Mikäli hyvityksestä vastoin näkemystämme säädetään, tulee ottaa huomioon, että Direktiivi velvoittaa ilmoittajan suojaa vastaavasti jäsenvaltioita säätämään ilmoituksen kohteen suojaksi oikeasuhtaisista ja varoittavista seuraamuksista, joita sovelletaan henkilöihin, jotka ovat tietoisesti ilmoittaneet tai julkistaneet vääriä tietoja (23 art. 2. kohta). Jotta ilmoittajan ja ilmoituksen kohteen suojat olisivat tältä osin direktiivin edellyttämällä tavalla yhdenmukaiset, tulee mahdollisen hyvitysseuraamuksen toimia molempiin suuntiin. Työryhmän esityksen 31 §:n mukainen hyvitys seuraamus ei suojaa ilmoituksen kohdetta. Mikäli hyvityksestä säädetään, tulee sen olla mahdollinen seuraamus myös siinä tilanteessa, että ilmoittaja on ilmoittanut tai julkistanut tahallisesti vääriä tietoja.

Lisäksi katsomme, että vahingonkorvaus on joka tapauksessa ensisijainen ja riittävä keino korvata vastatoimesta tai väärästä ilmoituksesta aiheutunut vahinko. Tästä syystä hyvitykselle tulisi säätää maksimimäärä ja euromääräinen katto tulisi asettaa sääntelyssä kohtuulliselle tasolle.

Lisäksi työryhmän esityksen 31 §:stä tulisi käydä selkeämmin ilmi, että mahdollinen samasta teosta muun lain nojalla henkilöön kohdistuvan loukkauksen vuoksi tuomittu tai maksettavaksi määrätty korvaus otetaan huomioon täysimääräisesti hyvityksen määrää arvioitaessa ja vastaavasti hyvitys tulee ottaa huomioon täysimääräisesti samasta teosta muun lain nojalla henkilöön kohdistuvan loukkauksen vuoksi tuomittavaa korvausta määrättäessä (KKO 2020:97).

## 21 § Ilmoitusten kirjaaminen

Työryhmän esityksen mukaan ilmoituksia säilytetään ainoastaan niin pitkään kuin se on välttämätöntä ja oikeasuhteista tässä laissa asetettujen vaatimusten tai muiden unionin oikeudessa tai kansallisessa oikeudessa asetettujen vaatimusten noudattamiseksi.

Lauri Koskentausta  
Katja Miettinen

Muistio

18.6.2021



Katsomme, että ilmoitusten säilyttämiselle tulee säätää tarkemmin määritelty vanhentumisaika. Käytännössä ilmoittaja voi väittää joutuneensa vastatoimen kohteeksi jopa kymmenien vuosien kuluttua ilmoituksen tekemisestä. Käännetyn todistustaakan kanssa tämä johtaa siihen, että ilmoituksen vastaanottajan on säilytettävä ilmoitusta ja siihen liittyviä tietoja ikuisesti, voidakseen tarvittaessa esittää vastaanäyttöä ilmoittajan mahdollisiin vastatoimia koskeviin väitteisiin. Sääntelyssä yksityisen sektorin oikeushenkilöille asetettu velvollisuus säilyttää ilmoitusta ja siihen liittyviä tietoja ikuisesti on täysin kohtuuton.

Helsingissä 18.6.2021

Katja Miettinen

Lauri Koskentausta



18.6.2021

## ERIÄVÄ MIELIPIDE JA TÄYDENTÄVÄ LAUSUMA TYÖRYHMÄN MIETINTÖÖN

### Työryhmän työskentelyaikataulu ei mahdollistanut toimeksiannon täyttämistä asianmukaisesti

Työryhmän asettamispäätöksen mukaan työryhmän tehtävänä oli arvioida, mitä lainsäädäntömuutoksia direktiivin täytäntöönpano edellyttää ja valmistella tarvittavat lainsäädäntömuutosehdotukset. Työryhmän tuli myös arvioida ehdotettavien muutosten taloudelliset vaikutukset. Työryhmän tuli laatia mietintönsä hallituksen esityksen muotoon.

Työryhmän työskentelyaikataulu ei mahdollistanut sitä, että työryhmä olisi voinut käsitellä mietintönsä asianmukaisesti. Mietintöön sisältyvä hallituksen esityksen luonnos on erittäin keskeneräinen. Ensimmäinen versio ehdotetun lain säännöksistä jaettiin työryhmälle 21.5.2021, kun työryhmän jatkettu määräaika päättyi 31.5.2021. Ensimmäinen versio hallituksen esityksen luonnoksen yleisperusteluista ja säännösten yksityiskohtaisista perusteluista jaettiin työryhmälle 28.5.2021. Työskentelyaikataulusta johtuen työryhmän käymissä keskusteluissa huomiota on pystytty kiinnittämään vain säännösehdoitusten kriittisimpiin osiin ja säännösten kokonaisvaltainen tarkastelu sekä perustelujen yksityiskohtainen läpikäynti on jäänyt puutteelliseksi.

Työryhmän työskentelyaikataulusta johtuen myös työryhmän ehdotusten vaikutusten arviointi on jäänyt monelta osin pintapuoliseksi. Vaikutuksia ei ole voitu täysimääräisesti arvioida, ennen kuin säännösten keskeinen sisältö on ollut selvillä. Hallituksen esityksen luonnokseen on lisäksi tehty merkittäviä muutoksia työryhmän viimeisen kokouksen jälkeen ilman, että työryhmän kokouksessa olisi jäänyt selväksi, mitä kohtia tullaan muuttamaan ja miten.

Vaikka hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotetut säännökset ja niiden perustelut ovatkin ensimmäisen luonnoksen jakelun jälkeisen neljän viikon aikana monelta osin kehittyneet työryhmän kommenttien johdosta, hallituksen esityksen luonnos vaatii vielä poikkeuksellisen paljon jatkovalmistelua. Sekä ehdotettuja säännöksiä että niiden perusteluja on monilta osin täsmennettävä ja selkeytettävä. Myös perustelujen johdonmukaisuuteen tulee kiinnittää erityistä huomiota.

### Vastatoimiväitteiden esittäminen ja ilmoituksia koskevien tietojen säilyttäminen

Työryhmä ei ole esittänyt aikarajaa sille, kuinka vanhoihin ilmoituksiin ilmoittaja voisi mahdollisten vastatoimiväitteiden yhteydessä vedota. Tämä on ongelmallista paitsi sääntelyn ennakoitavuuden ja oikeasuhtaisuuden näkökulmasta myös tietojen säilyttämistä ja tietosuojaa koskevien vaatimusten näkökulmasta.

Vastatoimiväitteen kohteeksi joutuneen organisaation on käännetyn todistustaakan nojalla pystyttävä osoittamaan, että väitetty vastatoimi ei ole johtunut tehdystä ilmoituksesta. Pysty-





18.6.2021

äkseen täyttämään käännetyn todistustaakkansa, organisaation on käytännössä säilytettävä vastaanottamansa ilmoitukset sekä niiden käsittelyä koskevat tiedot, mukaan lukien tieto siitä, ketkä organisaatioissa ovat tienneet ilmoituksesta.

Työryhmän ehdotuksen mukaan ilmoituksia on säilytettävä ainoastaan niin pitkään kuin se on välttämätöntä ja oikeasuhteista ilmoittajien suojelua koskevassa laissa asetettujen vaatimusten tai muiden unionin oikeudessa tai kansallisessa oikeudessa asetettujen vaatimusten noudattamiseksi. Jollei vastatoimiväitteiden osalta säädetä aikarajaa sille, kuinka vanhoihin ilmoituksiin ilmoittaja voi vastatoimiväitteidensä yhteydessä vedota, säilytysaika on käytännössä ikuinen. Tämä aiheuttaa ilmoituksia vastaanottaville organisaatioille kohtuutonta hallinnollista taakkaa.

### **Muita kuin lain 2 §:ssä tarkoitettuja tekoja ja laiminlyönnejä koskevat ilmoitukset sekä niiden suhde lakiin yksityisyyden suojasta työelämässä**

Ehdotetun lain 13 §:ssä annetaan organisaatioille mahdollisuus perustaa vapaaehtoisesti sisäinen ilmoituskanava silloin, kun lain 8 § ei sitä edellytä. Lakiehdotus ei kuitenkaan ota kantaa siihen, voidaanko sisäisen ilmoituskanavan kautta ottaa vastaan myös ilmoituksia muista kuin lain 2 §:ssä tarkoitetuista teoista tai laiminlyönneistä ja jos voidaan, millä edellytyksin.

Yrityksillä nykyisin käytössä olevien sisäisten ilmoituskanavien kautta on usein mahdollista tehdä ilmoituksia monen tyyppisistä eri väärinkäytöksistä eettisen normiston vastainen menettely mukaan lukien. Esimerkiksi erilaiset vastuullisuuteen liittyvät sitoumukset, kuten ympäristö- ja ihmisoikeussitoumukset, sekä vastuullisuuteen liittyvien raportointivelvoitteiden täyttämisen voivat käytännössä edellyttää, että yritys voi ottaa vastaan ilmoituksia esimerkiksi sitoumusten, lupavelvoitteiden tai eettisten normien vastaisesta menettelystä.

Jos sisäisen kanavan kautta voidaan ottaa vastaan ilmoituksia vain 2 §:ssä tarkoitetuista teoista ja laiminlyönneistä, muita ilmoituksia vastaanottavan organisaation on perustettava erillinen ilmoituskanava ja -menettely muita ilmoituksia varten, millä on vaikutuksia yrityksille aiheutuviin kustannuksiin.

Yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain (759/2004) 4 §:ssä säädetään yleisistä edellytyksistä kerätä työntekijän henkilötietoja sekä siihen liittyvästä työnantajan tiedonantovelvollisuudesta. Lähtökohtana on, että jos työnantaja kerää henkilötietoja muualta kuin työntekijältä itseltään, työntekijältä on hankittava suostumus tietojen keräämiseen. Suostumus ei kuitenkaan ole tarpeen silloin, kun viranomaisen luovuttaa tietoja työnantajalle tämän laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi tai jos tietojen keräämisestä tai saamisesta laissa erikseen nimenomaisesti säädetään.

Koska lakiehdotus ei ota kantaa muuta kuin 2 §:ssä tarkoitettuja tekoja ja laiminlyönnejä koskeviin ilmoituksiin, jää epäselväksi, millä edellytyksin tällaisiin ilmoituksiin mahdollisesti sisältyviä henkilötietoja voidaan käsitellä. Tätä tulisi selvittää jatkovalmistelussa siten, että myös muun tyyppisiin ilmoituksiin mahdollisesti sisältyviä henkilötietoja voidaan kerätä ilman työntekijän nimenomaista suostumusta.



18.6.2021

### Seuraamusjärjestelmän oikeasuhtaisuus ja valitut seuraamukset

Ilmoittajien suojelua koskeva direktiivi edellyttää, että jäsenvaltiot säätävät tehokkaista, oikeasuhteisista ja varoittavista seuraamuksista direktiivin 23 artiklassa lueteltuihin tekoihin tai laininlyönteihin liittyen. Työryhmän esityksen mukaan kansallisesti säädettäviin seuraamuksiin sisältyisi myös vastatoimien kohteeksi joutuneelle luonnolliselle henkilölle maksettava hyvitys.

Direktiivi ei edellytä säätämään hyvitysseuraamuksesta, vaan työryhmän mietintöön sisältyvät rikosoikeudelliset seuraamukset ja vahingonkorvausvastuu riittäisivät täyttämään direktiivin 23 artiklan vaatimukset. Lain seuraamusjärjestelmän ei tulisi ilman painavaa syytä poiketa keskeisten verrokkimaiden, kuten Ruotsin kansallisesta täytäntöönpanosta.

Lain jatkovalmistelussa seuraamusjärjestelmän oikeasuhtaisuutta ja ennakoitavuutta on vielä tarpeen tarkastella. Jos hyvitysseuraamusta esitetään, tulisi harkita sen laajentamista koskemaan myös tilanteet, joissa ilmoittaja tietoisesti ilmoittaa totuudenvastaisia tietoja. Seuraamusjärjestelmän ennakoitavuuden näkökulmasta on myös välttämätöntä, että jos hyvitysseuraamusta esitetään, hyvityksen enimmäismäärästä säädetään laissa. Vahingonkorvausoikeuden keskeisiin periaatteisiin sisältyvän rikastumiskiellon näkökulmasta laissa olisi myös tarpeen säätää tarkemmin hyvityksen, vahingonkorvauksen ja teosta muun lainsäädännön nojalla mahdollisesti maksettavien korvausten huomioon ottamisesta näitä korvauksia tuomittaessa.

### Siirtymäsäännöstä tarvitaan hallituksen esityksen luonnoksen keskeneräisyyden vuoksi

Työryhmän tehtävänä oli valmistella ehdotukset direktiivin kansallista täytäntöönpanoa varten. Määräaika direktiivin kansalliselle täytäntöönpanolle on 17.12.2021. Direktiivi ei sisällä siirtymäsäännöstä muille kuin alle 250 työntekijän yrityksille. Tältä osin työryhmän ehdotus on direktiivin mukainen.

Hallituksen esityksen luonnoksen merkittävän keskeneräisyyden vuoksi kansalliseen lakiin on kuitenkin välttämätöntä saada siirtymäsäännös kaikille lain soveltamisalaan kuuluville organisaatioille, mukaan lukien organisaatiot, joilla on yli 250 työntekijää. Sisäisen ilmoituskanavan perustamiseen velvolliset organisaatiot eivät vielä työryhmän mietinnön pohjalta pysty riittävässä varmuudessa arvioimaan sisäisille prosesseille asettuja vaatimuksia ja eri toteutusvaihtoehtoja sisäiselle ilmoituskanavalle.

On myös hyvin todennäköistä, että ulkoisina ilmoituskanavina toimivat toimivaltaiset viranomaiset eivät pysty avaamaan uusia ulkoisia ilmoituskanavia tai saattamaan olemassa olevia ilmoituskanaviaan lain ja direktiivin vaatimusten mukaisiksi direktiivin kansallisen täytäntöönpanon määräpäivään 17.12.2021 mennessä.

Pidän edellä mainituista syistä välttämättömänä, että kansallinen laki tulee voimaan direktiivissä säädettyä määräaika myöhemmin tai että lakiin sisällytetään kohtuullinen siirtymäaika, johon mennessä sisäiset ja ulkoiset ilmoituskanavat on avattava ja saatettava lain vaatimusten mukaisiksi.



18.6.2021

**Muita jatkovalmistelussa tarkennettavia seikkoja**

Jatkovalmistelussa on lisäksi syytä kiinnittää huomiota ainakin seuraaviin seikkoihin:

- *Konsernitason sisäiset ilmoituskanavat.* Työryhmän tarkoituksena on ollut, että sisäinen ilmoituskanava olisi mahdollista järjestää konsernitasolla kaikille konserniyhtiöille yhteisenä. Tämä käy ilmi 8 §:n yksityiskohtaisista perusteluista. Jatkovalmistelussa on tarpeen vielä täsmentää ja selkeyttää konsernitason ilmoituskanavaan liittyviä vaatimuksia ja menettelyjä.
- *Laissa käytettyjen termien täsmällisyys.* Lakiehdotuksessa käytetty terminologia on monelta osin epätarkkaa ja harhaanjohtavaa. Esimerkiksi ilmaisu jatkotoimet kattaa tilanteesta riippuen ilmoitusten vastaanottamisen ja käsittelyn, ilmoitusten perusteella toteutettavat tutkimukset ja/tai varsinaisen jatkotoimista päättämisen. Käytännössä ilmoitusten vastaanotto, käsittely ja tutkiminen on mahdollista toteuttaa riippumattomissa toiminnoissa ja niitä on mahdollista ulkoistaa. Sen sijaan jatkotoimista päättäminen liittyy käytännössä aina erimerkiksi prosessien muutoksiin, ilmoituksen kohteena olevan henkilön työsuhteeseen liittyvistä päätöksiin (varoitukset, irtisanominen jne.). Vastuu tällaisia jatkotoimia koskevista päätöksistä on käytännössä aina kyseisellä liiketoiminnolla tai linjaorganisaation esimiehellä. Riippumaton toiminto, kuten konsernin compliance-toiminto tai ulkoinen palveluntarjoaja ei päättä tällaisista jatkotoimista.

Myös esimerkiksi laissa käytetty termi rahoituspalvelut tulisi muuttaa muotoon finanssipalvelut, koska direktiivin liitteeseen sisältyy myös vakuutussektorin lainsäädäntöä.

Työryhmän työskentelyaikataulusta johtuen tässä eriävässä mielipiteessä ja täydentävässä lausumassa ei käytännössä ole ollut mahdollista tuoda esille kaikkia jatkovalmistelua edellyttäviä seikkoja. Keskuskauppakamari varaa siksi oikeuden täydentää ja täsmentää kantojaan lausuntokierroksella.

Helsingissä 18.6.2021

Ville Kajala  
johtava asiantuntija, Keskuskauppakamari

18.6.2021

Oikeusministeriölle

---

## Eriävä mielipide ja täydentävä lausuma ilmoittajan suojelua koskevaa lakia valmistelleen työryhmän mietintöön

---

Suomen Yrittäjät jättää seuraavan lausuman ilmoittajan suojelua koskevaa lakia (ns. whistleblowing-laki) valmistelleen työryhmän mietintöön. Lausuma sisältää valmistelua koskevia huomioita ja eriävän mielipiteen.

Aluksi Suomen Yrittäjät huomauttaa, että lain valmistelua työryhmässä olisi pitänyt vielä jatkaa. Työryhmän laatima hallituksen esitysluonnos on puutteellinen ja monia keskeisiä kysymyksiä ei ole ehditty käsitellä työryhmässä kuin pintapuolisesti. Implementoitavana oleva direktiivi on erittäin monimutkainen ja vaikeasti sovitettavissa Suomen oikeusjärjestykseen. Tämä vaikeus on käynyt valmistelussa ilmi. Laadukkaan lainvalmistelun toteuttamiseksi työryhmän toimikauden pidentäminen olisi ollut välttämätöntä, jotta vaikeita kysymyksiä olisi ehditty kunnolla selvittää ja ratkaista. Tämän vuoksi Suomen Yrittäjät toteaa, että tässä eriävässä mielipiteessä esitetyt huomioita voidaan vielä täsmentää lausuntokierroksen puitteissa. Katsonne myös, että lain valmistelua pitäisi jatkaa työryhmässä vielä lausuntokierroksen jälkeen.

Sisäisten ilmoituskanavien perustamisvelvollisuus koskee whistleblowing-direktiivin mukaan kaikkia vähintään 50 työntekijää työllistäviä yksityisen sektorin oikeushenkilöitä ja lisäksi ns. rahanpesupoikkeuksen mukaan kaikkia niitä oikeushenkilöitä koosta riippumatta, jotka toimivat rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain soveltamisalalla. Rahanpesupoikkeuksen piiriin kuuluvat yritykset, esimerkiksi tilitoimistot, ovat keskimäärin erittäin pieniä.

On tärkeä huomata, että esitettävää lakia sovellettaisiin siltä osin kuin asiasta ei muualla toisin säädetä. Rahanpesun estämisestä koskevassa sääntelyssä on jo erityissäännökset menettelytavoista rikkomisepäilyistä

ilmoittamiseen ilmoittamisvelvollisen sisällä<sup>1</sup> Pidämme tärkeänä, että yrityksille ei luoda erityissääntelyyn nähden uusia päällekkäisiä tai lisävelvoitteita nyt käsillä olevan direktiivin implementoinnissa.

Suomen Yrittäjät huomauttaa, että rahanpesupoikkeuksen vuoksi uuden sisäisen kanavan perustamisvelvollisuus kohdistuisi merkittävään määrään pieniä yrityksiä, joissa kanavan perustaminen ei tosiasiallisesti aiheuta hyötyjä jo olemassa olevaan sääntelyyn nähden. Sen sijaan uuden sisäisen ilmoituskanavan perustamisesta aiheutuisi huomattavaa hallinnollista ja taloudellista taakkaa. On selvää, ettei esimerkiksi 1–2 työntekijän yrityksessä sisäisellä ilmoituskanavalla ole direktiivissä tarkoitettua merkitystä. Ilmoituksen tekeminen luottamuksellisesti ja sen käsittely riippumattoman henkilön tai yksikön toimesta ei käytännössä ole mahdollista pienissä työyhteisöissä.

Edellä mainitun vuoksi Suomen Yrittäjät esittää ensisijaisesti, että direktiivin implementoinnissa katsotaan riittäviksi nykysääntelyn sisältämät velvoitteet erityisesti pienille yrityksille, jotka toimivat rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain soveltamisalalla. Toissijaisesti pienille rahanpesupoikkeuksen soveltamisalaan kuuluville yrityksille pitäisi luoda mahdollisuus käyttää viranomaisen ylläpitämää ilmoituskanavaa sisäisenä kanavana. Tällainen viranomaiskanava ei olisi esitysluonnoksessa tarkoitettu ulkoinen ilmoituskanava, vaan viranomaisen tehtävänä olisi vastaanottaa ilmoitus ja toimittaa sitä koskevat tiedot ilmoituksen kohteena olevalle yritykselle jatkotoimia varten. Yrityksellä olisi aina oikeus ja velvollisuus huolehtia jatkotoimista, tai muuten asiasta voitaisiin ilmoittaa ulkoiseen ilmoituskanavaan esitysluonnoksen mukaisesti. Vastanvontyyppinen järjestelmä on jo käytössä kiinteistönvälitysalalla rahanpesulain mukaisten ilmoitusten tekemiseen. Jatkovalmistelussa on siten tarvittavaa selvitettävä tällaisen mallin luominen myös whistleblowing-lain mukaisiin ilmoituksiin. Vaikka tällainen kanava olisi pienten yritysten käytössä, siihenkään ei todennäköisesti tulisi merkittävää määrää ilmoituksia, sillä ilmoitusten lukumäärä on työryhmän asiantuntijakuulemisten perusteella varsin vähäinen. Siten järjestelmä ei myöskään edellyttäisi viranomaisilta merkittäviä lisäresursseja.

Suomen Yrittäjät katsoo myös, ettei esitysluonnoksen 9 § saa johtaa tulkinnaan, jossa yrityksen on hankittava jatkotoimia varten ulkopuolinen palvelu. Käytännössä riippumattoman henkilön tai yksikön olemassaolo on yleensä mahdollisuus, pois lukien erittäin suuret yritykset. Pienissä ja

---

<sup>1</sup> Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (28.6.2017/444) 7 luvun 8 §.

keskisuurissa yrityksissä on vain erittäin poikkeuksellisesti sisäiseen tutkintaan nimettyjä yksiköitä, jotka olisivat aidosti muusta yrityksestä riippumattomia. Esitysluonnoksen mukaista sääntelyä olisi täsmennettävä siten, että yritykselle ei aseteta vaatimusta hankkia ulkopuolista palvelua myöskään sisäisen ilmoittamisen jatkotoimiin.

On myös tärkeää, että sisäisen ilmoituskanavan vaatimuksia koskeva 11 § on luonteeltaan teknologianeutraali ja mahdollistaa myös muiden kuin sähköisten ilmoituskanavien käytön. Erityisesti pienten yritysten kannalta on ehdottoman tärkeää, ettei laki edellytä hankkimaan ilmoituskanavaa ulkopuoliselta palveluntarjoajalta.

Esitysluonnokseen sisältyy hyvitystä koskeva säännös. Suomen Yrittäjät katsoo, että whistleblowing-direktiivin 23 artikla ei edellytä hyvityksestä sääntämistä. Esitysluonnoksen vahingonkorvausvelvollisuus sekä rangaistusseuraamukset täyttävät direktiivin seuraamuksille asettamat vähimmäisedellytykset. Hyvitysseuraamusta ei olla ottamassa käyttöön myöskään Ruotsissa, vaan sielläkin sääntelyyn sisältyisi ainoastaan vahingonkorvausvelvollisuus.

Jos hyvitystä koskeva säännös kuitenkin sisällytetään esitysluonnokseen direktiivin 23 artiklan nojalla, Suomen Yrittäjät katsoo, että oikeus hyvitykseen pitäisi olla myös ilmoituksen kohteella. Direktiivin 23(2) artiklassa on nimenomaisesti todettu, että myös vääriä tietoja tietoisesti ilmoittaneita henkilöitä kohtaan on oltava tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia seuraamuksia. Kyse on myös sääntelyn tasapainosta. Perättömät ilmoitukset voivat aiheuttaa merkittävää haittaa ilmoituksen kohteelle, eikä vahingonkorvaus ole riittävä seuraamus kiusantekotarkoituksessa tehtyjä ilmoituksia vastaan.

Suomen Yrittäjät

Albert Mäkelä  
Asiantuntija

Konserniohjausosasto / Silja Ruokola

**OIKEUSMINISTERIÖ**Neuvotteleva virkamies Juha Keränen  
juha.keranen@om.fi

Viite: Oikeusministeriön asettama työryhmä: raporttiluonnos

**EU: ILMOITTAJAN SUOJELUA KOSKEVAN DIREKTIIVIN KANSALLINEN TÄYTÄNTÖÖNPANO:****- LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖN LAUSUMA TYÖRYHMÄN RAPORTTIIN**

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 on ollut haasteellista erityisesti, koska direktiivi itsessään on monitulkintainen, eikä kaikista direktiivin säännöksistä ole voitu saada riittäviä vaikutusarviointeja. 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, pitää liikenne- ja viestintäministeriö tärkeänä, että lausuntokierroksen jälkeen oikeusministeriö kutsuisi uudelleen työryhmän koolle käsittelemään lausuntokierroksen tuloksia ja yhteenvetoa sekä viimeistelemään hallituksen esitystä.

Työryhmässä käydyt keskustelut ovat olleet erinomaisia ja ne ovat osaltaan edesauttaneet hallituksen esityksen kokoamista. Selvitettäviä asioita on kuitenkin edelleen ja niihin olisi hyvä paneutua lausuntokierroksen jälkeen, kun kokonaisuus on paremmin hahmotettavissa.

Silja Ruokola

Lainsäädäntöjohtaja, työryhmän jäsen



18.6.2021

Oikeusministeriö

OM028:00/2018  
VN/2434/2018

**Maa- ja metsätalousministeriön lausuma koskien 17.6.2021 päivättyä hallituksen esitysluonnosta laiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta sekä siihen liittyviksi laeiksi**

Maa- ja metsätalousministeriö kiittää mahdollisuudesta osallistua oikeusministeriön asettaman Euroopan unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annetun direktiivin kansallista täytäntöönpanoa valmisteleavan työryhmän työhön. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että työryhmän tuotoksena valmisteltuun viimeistelemättömään hallituksen esitysluonnokseen laiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta sekä siihen liittyviksi laeiksi (17.6.2021) ei ole voitu työryhmän poikkeuksellisen tiukkojen aikataulujen johdosta perehtyä riittävässä määrin ja ministeriö esittää varauman esitysluonnoksen osalta edellä mainittuun viitaten. Ministeriö kiinnittää tässä yhteydessä yleisellä tasolla huomiota vielä seuraavaan:

Soveltamisalan selkeys on keskeinen tekijä lain ennustettavuuden ja soveltamisen näkökulmasta sekä ilmiantajan kannalta keskeinen oikeusturvakysymys suojelun saannin edellytysten täyttymisen kannalta. Maa- ja metsätalousministeriön käsityksen mukaan direktiivin 2 artiklan 1. b) alakohta kattaa kaikki unionin varainkäyttöön liittyvät rikkomukset ymmärrettyinä laajassa merkityksessä. Näihin lukeutuvat ministeriön näkemyksen mukaan siten paitsi unionin kokonaan tai osittain rahoittamia tukia, myös muut unionin talousarvioon vaikuttavat menot ja tulot, ml. unionin omiin varoihin vähentävästi vaikuttavat rikkomukset. Soveltamisalapykäläluonnoksen 3 momentin muotoilu voisi olla selkeämpi ja tarkkarajaisempi. Valtiontukijärjestelmien osalta maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että tukijärjestelmiä ei tulisi eikä ole tukijärjestelmien lukumäärän ja jatkuvan päivitystarpeen johdosta mahdollista kirjata lakiin.

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että valtionhallinnolle olisi luotava yhdenmukaiset menettelyohjeet asiassa ja pitää tärkeänä yhden yhteisen ulkoisen ilmoituskanavan (yhteispisteviranomainen) perustamista.

Kansliapäällikön sijaisena  
Osastopäällikkö, ylijohdaja

Minna-Mari Kaila

Hallitussihteeri

Sara Vääntinen





Oikeusministeriö  
Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto

Juha Keränen

## Sisäministeriön lausuma

Oikeusministeriö on 5.2.2020 tehdyllä päätöksellä VN/2334/2018 asettanut ilmoittajansuojelua koskevaa lainsäädäntöä pohtineen työryhmän. Työryhmän puheenjohtajan 17.6.2021 lähettämän pyynnön mukaisesti otan sisäministeriön nimeämänä työryhmän jäsenenä tässä lausumassa kantaa työryhmän tutustuttavaksi 17.6.2021 annettuun versioon luonnoksesta hallituksen esitykseksi.

Totean työryhmän asettamispäätöksessä mainittujen tehtävien tulleen pääosin käsitellyiksi toimikauden aikana. Työryhmässä valmisteltu luonnos hallituksen esitykseksi luo edellytykset jatkovalmistelulle. Direktiivin 2019/1937 tavoitteet yhteisistä vähimmäisvaatimuksista koskien ilmoittajien korkeaa suojelun tasoa sekä unionin oikeuden ja politiikkojen täytäntöönpanon tehostamisesta ovat kannatettavia. Ehdotettavan menettelyn, jolla väärinkäytöksistä voi ilmoittaa turvallisesti, voi olettaa parantavan halukkuutta ilmoittaa väärinkäytöksistä.

Luonnoksessa valittu tapa kansallisesta täytäntöönpanosta yleislailla on tarkoituksenmukainen direktiivin asettamien tavoitteiden toteuttamiseksi. Luonnoksessa esitetyt laajennukset soveltamisalaan ovat varsin maltillisia ja huomioivat kansalliset olosuhteet sallitun liikkumavaran rajoissa. Ehdotetusta soveltamisalasta saatavat kokemukset antanevat lain voimaantulon jälkeen valmiuksia reagoida EU:n komission tulevaisuudessa mahdollisesti ehdottamaan soveltamisalan laajentamiseen.

Sisäministeriö on 7.1.2020 ilmoittanut näkemyksensä, ettei poliisi ole luonteva viranomainen toimimaan keskitettynä ulkoisena ilmoituskanavana. Luonnoksessa keskitetyksi ulkoiseksi ilmoituskanavaksi on esitetty valtioneuvoston oikeuskansleria. Tämä on perusteltu ratkaisu huomioiden oikeuskanslerin riippumaton asema valtionhallinnossa.

Hallituksen esityksen luonnoksen 3 luvun 19 § ja 5 luvun 29 § keskittyvät suojaamaan ilmoittajan henkilöllisyyttä. Ilmoittajan henkilöllisyys voidaan joissain tapauksessa päätellä hänen luovuttamistaan asiakirjoista. Jotta ilmoittajansuojelun tavoite turvallisesta ilmoittamisesta tulisi mahdollisimman hyvin toteutuneeksi, näkemykseni mukaan tästä seuraa tarve muuttaa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 5 luvun 24 §:n 1 momenttia siten, että sen yhtenä kohtana mainittaisiin nimenomaisesti ehdotetun lain mukaiseen ilmoittamiseen liittyvät asiakirjat. Uusi säännös varmistaisi ilmoittajan suojaamisen ilmoituksen esiselvittämisen ja varsinaisen tutkimisen aikana. Lisäksi säännös suojaisi ilmoittajaa siirtymävaiheessa niissä tapauksissa, joissa ilmoituksen kohteena oleva asia laatunsa vuoksi johtaisi esitutkiminnan käynnistymiseen. Muutos olisi direktiivin perusajatuksena olevan ilmoittajan korkean suojelun tason mukainen.

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
Sisäministeriö

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**

**s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**

PL 26  
00023 Valtioneuvosto

Kirkkokatu 12  
Helsinki

295 480 171  
358 295 480 171

916 044 635  
+358 9 160 44635

kirjaamo@intermin.fi  
www.intermin.fi

Arvioitaessa sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvoitetta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017) soveltamisalalla tulisi huomioida olemassa olevan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen järjestelmän tehokkuuden säilyttäminen. Luonnollisesti on tärkeää varmistaa ehdotetun lain tavoitteiden toteutuminen ja sisäisen kanavan perustamisvelvollisten yhdenvertainen kohtelu.

Hallituksen esityksen luonnoksen keskeneräisyys aiheuttaa se, ettei sen sisältöä pysty kommentoimaan tyhjentävästi ja sitovasti tämän lausuman kirjoitushetkellä. Keskeneräisyyden vuoksi esitän varauman, joka jättää sisäministeriölle ja sen hallinnonalalle mahdollisuuden muokata, tarkentaa ja tarvittaessa muuttaa näkökantojaan jatkovalmistelussa.

poliisiylitarkastaja

Sami Ryhänen

Jakelu OM KRO Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto  
OM KRO Rikosoikeus, Juha Keränen

Tiedoksi SM PO Poliisiosasto, Katriina Laitinen  
SM PO Poliisiosasto, Stefan Gerkman



## Lausunto

18.6.2021

VN/2434/2018  
VN/2434/2018-TEM-83

Juha Keränen, oikeusministeriö

## Lausunto

Työ- ja elinkeinoministeriön johdolla toiminut alatyöryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti selvittänyt ilmoittajansuojeludirektiivin täytäntöönpanemiseksi työelämään liittyviä kysymyksiä ja valmistellut myös ehdotuksia työelämää koskevista asioista ylätyöryhmän valmistelemaa kokonaisuutta varten.

Toteamme, että pykälä- ja perusteluluonnokset saatiin kokonaisuutena tiedoksi hyvin myöhäisessä vaiheessa, ja työryhmätyön määräajan puitteissa kaikkia täytäntöönpanon edellyttämiä kysymyksiä ei voitu selvittää tarvittavalla perusteellisuudella. Kyse on hyvin laajasta ja horisontaalisesta hankkeesta. Valmistelutyö on edellyttänyt ministeriössä hyvin laajaa konsultointia ja myös työ- ja elinkeinoministeriön toimialan asioissa työ-elämäkysymyksiä laajemmin. Työryhmän mietintöön jäi paljon selvitettäviä kysymyksiä, jotka edellyttävät perusteellista jatkovalmistelua.

Työryhmien osallistuminen jatkovalmisteluun lausuntokierroksen jälkeen edistäisi valmistelun loppuun saattamista.

Helsingissä 18.6.2021

Päivi Kantanen  
Neuvotteleva virkamies

Johanna Ylitepsa  
Erityisasiantuntija

Jakelu Juha Keränen, OM

Tiedoksi Johanna Ylitepsa, TEM  
Päivi Kantanen, TEM

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
Työ- ja elinkeinoministeriö

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**

**s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**

PL 32  
00023 Valtioneuvosto

Aleksanterinkatu 4

29 516 001  
35 829 516 001

916 062 160  
+358 9 1606 2160

[www.tem.fi](http://www.tem.fi)



17.6.2021

Oikeusministeriö  
Juha Keränen

Viite: VN/2434/2018 OM; direktiiviehdotus unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta

## Ympäristöministeriön lausuma luonnoksesta hallituksen esitykseksi

### Direktiivin täytäntöönpanoa koskevasta työryhmästä

Oikeusministeriö asetti 5.2.2020 työryhmän valmistelemaan Euroopan unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annetun direktiivin kansallista täytäntöönpanoa ajalle 5.2.2020 – 31.3.2021. Oikeusministeriö pidensi päätöksellään 27.1.2021 työryhmän määräaika aiemmassa asettamiskirjeessä ilmoitetusta 31.5.2021 saakka. Ympäristöministeriö arvostaa saamaansa mahdollisuutta olla työryhmän jäsenenä vaikuttamassa työhön.

Pidennetystä määräajasta huolimatta työryhmä sai kuitenkin nähtäväkseen ensimmäisen luonnoksen hallituksen esitykseksi vasta 28.5.2021. Joitakin hajanaisia pykäläluonnoksia oli esillä kokousaineistoissa kevään 2021 aikana. Työryhmän virallisen toimikauden jo päätyttyä, epävirallisia kokouksia on pidetty vielä 3.6, 11.6 ja 15.6. Luonnos hallituksen esitykseksi on edennyt, mutta materiaaleihin perehtyminen lyhyellä varoitusaajalla on osoittautunut haasteelliseksi. Lopullisen hallituksen esityksen sisällön ollessa vielä lopullisesti täsmentymättä sitä koskevia lausumia, eriäviä mielipiteitä ja huomioita on kuitenkin pyydetty jättämään oikeusministeriölle 18.6.2021 mennessä.

### Hallituksen esitys – luonnoksen sisällöstä

Ympäristönsuojelu on yksi direktiivissä mainitusta kymmenestä lainsäädännön alasta, jotka kuuluvat direktiivin soveltamisalaan sen liitteissä mainittujen EU-säädösten kautta. Nämä EU-säädökset koskevat substanssiltaan kaikkia ympäristöministeriön osastoja; ympäristönsuojeluosastoa, luontoympäristöosastoa ja osin myös rakennetun ympäristön osastoa. Täytäntöönpanon soveltamisala oli kuitenkin yksi pitkään työryhmässä avoinna olleista kysymyksistä. Ympäristöministeriö piti olennaisena saada soveltamisalaa rajattua kirjauksilla, joiden mukaan tulevan lain soveltamiskynnystä ei avaisi alimmillaan rikkomisista seuraavat hallinnolliset seuraamukset vaan nimenomaan rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset. Kevätkaudella 2021 esitettiin, että soveltamisalaa laajennettaisiin luonnoksessa hallituksen esitykseksi mainittujen EU-säädösten lisäksi myös soveltamisalat kattaviin kansallisiin säännöksiin. Työryhmän kireästä aikataulusta huolimatta muutamasta



yksittäisestä asiakysymyksestä oli mahdollista pyytää kommentteja ympäristöministeriön eri osastojen edustajilta, mutta laajempaa ympäristöhallinnon omaa kuulemiskierrosta ei ollut mahdollista toteuttaa alustavista pykäläluonnoksista perusteluidenkin puuttuessa. Olisikin hyvä, että oikeusministeriö tiedottaisi mahdollisimman laajasti hallituksen esitys -luonnoksen tulevasta lausuntokierroksesta, erityisesti kaikille lain kannalta relevanteille valvontaviranomaisille, sekä varmistaisi, että lausuntoaika on tosiasiallisesti riittävä eikä osu ainoastaan kesälomakautteen.

Muutoin esitettävän lain sisällöstä ympäristöministeriö pitää erityisen hyvänä, että työssä päädyttiin esittämään keskitettyä ulkoista ilmoituskanavaa ja että sen tehtäviä valmistelun loppuvaiheessa täsmennettiin. Ehdotusta, jonka mukaan keskitettynä ulkoisena ilmoituskanavana ja toimivaltaisena viranomaisena toimisi valtioneuvoston oikeuskansleri, ympäristöministeriö pitää onnistuneena ja tämä vaihtoehto oli myös ympäristöministeriön marraskuussa 2020, asiaa koskevaan soveltamisala- ja ulkoinen ilmoituskanava –kyselyyn annetun vastauksen mukainen.

### **Vaikutusarvioinneista**

Työryhmän jäsenet nostivat valmistelun aikana useaan kertaan esiin tarpeen kansallisesta vaikutusarvioinnista. Oikeusministeriö lähetti työryhmän jäsenille huhtikuun lopussa 2021 toimenpidepyynnön kunkin tahon oman hallinnonalan vaikutusarvioinnista. Toimenpidepyynnölle annettu kahden viikon vastausaika ei ympäristöministeriön näkemyksen mukaan vastannut lainsäädännön etukäteisarvioinnille asetettuja vaatimuksia, eikä ole säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeiden (2007:6) hengen mukaista, erityisesti kun tiedossa oli, että lainsäädännön arviointineuvosto oli ilmoittanut ottavansa tämän esityksen arvioitavaksi. Ympäristöministeriön lausunto täytäntöönpanon vaikutusarvioinnista valmistuikin määräajan jälkeen ja on luonteeltaan yleinen ja alustava. Ympäristöministeriö esittääkin oikeusministeriölle, että se täydentäisi vaikutusarvioinnin kokonaisuutta lopullisten lausuntokierroksella esitettävien säännösten varmistuttua.

Juhani Damski  
Kansliapäällikkö

Tia Laine-Ylijoki-Laakso  
Lainsäädäntöneuvos