

21.6.2021

OIKEUSMINISTERIÖLLE

Oikeusministeriö asetti 5 päivänä helmikuuta 2020 työryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella ehdotukset Euroopan unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelua koskevan direktiivin kansallista täytäntöönpanoa varten. Samalla asetettiin direktiivin täytäntöönpanon työoikeuteen ja työelämään liittyviä erityiskysymyksiä varten erillinen alatyöryhmä.

Työryhmän tehtävänä oli arvioida, mitä lainsäädäntömuutoksia direktiivin täytäntöönpano edellyttää ja valmistella tarvittavat muutosehdotukset. Tällöin työryhmä arvioi 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.

Työryhmän tuli myös arvioida ehdotettavien muutosten taloudelliset vaikutukset ja laatia mietintönsä hallituksen esityksen muotoon.

Työryhmän puheenjohtajana toimi neuvotteleva virkamies Juha Keränen oikeusministeriöstä. Puheenjohtaja ja hallitussihteeri Johanna Nyberg toimivat myös työryhmän sihteereinä.

Alatyöryhmän puheenjohtajana toimi neuvotteleva virkamies Päivi Kantanen työ- ja elinkeinoministeriöstä. Alatyöryhmän sihteeriksi otettiin asiantuntija Katariina Jämsén.

Työryhmään 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.

Alatyöryhmään kutsuttiin edustajat AKAVA ry:stä, Elinkeinoelämän keskusliitto EK:sta, oikeusministeriöstä, SAK ry:stä, ja toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry:stä, Suomen Yrittäjät ry:stä, Valtion työmarkkinailaitoksesta, kunnallisesta työmarkkinailaitoksesta sekä Kirkon työmarkkinailaitoksesta. Valtiovarainministeriön edustajaksi neuvotteleva virkamies Kati Virtasen tilalle tuli hallitussihteeri Kati Orkola, STTK:n edustajan lakimies Hannele Fremer tilalle johtaja Minna Ahtiainen ja sosiaali- ja terveysministeriön erityisasiantuntijan Tapani Aaltelan tilalle lakimies Maija Neva.

Postiosoite	Käyntiosoite	Puhelin	Faksi	S-posti, internet
Postadress	Besöksadress	Telefon	Fax	E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	oikeusministerio@om.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

Työryhmien toimikausi oli 5.2.2020-31.3.2021. Toimikautta jatkettiin 31.5.2021 saakka. Valmistelua jatkettiin myös tämän jälkeen 18.6.2021 saakka. Oikeusministeriön työryhmä on kokoontunut valmistelun aikana 19 kertaa, osin yhdessä alatyöryhmän kanssa. Alatyöryhmä on kokoontunut 27 kertaa, osin yhdessä oikeusministeriön työryhmän kanssa.

Toimeksiannossa todettiin, että työryhmä ja alatyöryhmä voivat tehtäviään suorittaessaan kuulla asiantuntijoita. Valmistelun aikana työryhmissä olivat asiantuntijakuultavina yksikönpäällikkö Jussi Matikkala ja lainsäädäntöneuvos Riitta Haapasaari oikeusministeriöstä. Yksityisen sektorin ilmoituskanavajärjestelmien palveluntarjoajista kuultiin 12.5.2021 alatyöryhmässä BDO Oy:tä (Helge Vuoti ja Sami Vainio-Palkeinen) ja EXSE Oy:tä (Miikka Karimo) heidän kokemuksistaan ilmoituksista ja niiden käsittelemisestä. Alatyöryhmässä on kuultu työ- ja elinkeinoministeriön toimialalle kuuluvista asioista johtava asiantuntija Riikka Hietasta (julkiset hankinnat), hallitusneuvos Pauliina Kanervaa (tuotesääntely), erityisasiantuntija Iiro Ihanamäkeä (kilpailuoikeus), johtava asiantuntija Samuli Miettistä (valtioneuvot) ja erityisasiantuntija Inkeri Lillebergiä (energiaosaston asiat). Kirjalliset lausunnot keskitetyn ulkoisen ilmoituskanavan osalta pyydettiin eduskunnan oikeusasiamieheltä, valtioneuvoston oikeuskanslerilta, valtionalouden tarkastusvirastolta, sosiaali- ja terveysministeriöltä ja digi- ja väestötietovirastolta.

Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti valmistellut luonnoksen hallituksen esitykseksi direktiivin täytäntöönpanemiseksi. 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 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.

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.

Soveltamisalan osalta valmistelussa päädyttiin siihen, että laissa ilmoittamisjärjestelmän soveltamisala on direktiiviin verrattuna säädettävä hieman direktiivin vähimmäissoveltamisalaa laajemmaksi. Kansallista liikkumavaraa tulisi käyttää direktiivin lainsäädännön aloilla laajemmin niin, että kunkin lainsäädännön alan kansallinen lainsäädäntö tulisi ottaa soveltamisalaan mukaan. Valtiontukien ja –avustusten osalta on myös syytä säätää soveltamisalasta laajemmin kuin direktiivissä edellytetään ottaen mukaan myös kansallinen lainsäädäntö.

Ulkoisen ilmoituskanavan osalta valmistelussa päädyttiin siihen, että direktiivin mukainen soveltamisala edellyttää keskitetyn ulkoisen ilmoituskanavan perustamista, joka ottaa vastaan kaikki ulkoisiin ilmoituskanaviin menevät ilmoitukset ja siirtää ilmoitukset oikealle toimivaltaiselle viranomaiselle. Näin ilmoittajan ei tarvitsisi miettiä sitä meneekö ilmoitus oikealle viranomaiselle. Ulkoisina ilmoituskanavina tulisivat toimimaan kunkin lainsäädännön alan sekä valtiontukiasioiden ja –avustusten osalta näiden alojen valvontaviranomaiset. Keskitetyksi ulkoiseksi ilmoituskanavaksi esitetään valtioneuvoston oikeuskansleria.

Työryhmä ei ollut eräistä kysymyksistä yksimielinen. Oikeusministeriön työryhmän toimeksiannon aikana kaikkia esillä olleita kysymyksiä ei pysytty käsittelemään ja ehdotukset vaativat jatkovalmistelua. Eriävän mielipiteen ovat esittäneet SAK ry, AKAVA ry, STTK ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Keskuskauppakamari ja Suomen Yrittäjät. Lausuman ovat esittäneet Keskuskauppakamari, liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, Suomen Yrittäjät ry, sisäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö ja ympäristöministeriö. Eriävät mielipiteet ja lausumat on esitetty hallituksen esityksen luonnoksessa. Työryhmien asiantuntemuksen hyödyntämistä jatkovalmistelussa pidettiin tarpeellisena.

Saatuun työnsä valmiiksi työryhmä luovuttaa luonnoksen hallituksen esitykseksi kunnioittavasti oikeusministeriölle.

Helsingissä 21 päivänä kesäkuuta 2021.

Työryhmän puheenjohtaja
Neuvotteleva virkamies Juha Keränen
Oikeusministeriö

Jäsenet:

Asiantuntija Lauri Koskentausta
Elinkeinoelämän keskusliitto EK

Johtava asiantuntija Ville Kajala
Keskuskauppakamari

Lakimies Saija Haapalehto
Kuntaliitto

Hallitusneuvos, lainsäädäntöjohtaja Silja Ruokola
Liikenne- ja viestintäministeriö

Hallitussihteeri Sara Vääntinen
Maa- ja metsätalousministeriö

Hallitussihteeri Johanna Nyberg
Oikeusministeriö

Lakimies Paula Ilveskivi
SAK ry, AKAVA ry ja STTK ry

Poliisiylitarkastaja Sami Ryhänen
Sisäministeriö/Poliisiosasto

Neuvotteleva virkamies Päivi Kantanen
Työ- ja elinkeinoministeriö

Asiantuntija Katariina Jämsén
Työ- ja elinkeinoministeriö

Erityisasiantuntija Johanna Ylitepsa
Työ- ja elinkeinoministeriö

Hallitussihteeri Kati Orkola
Valtiovarainministeriö

Lainsäädäntöneuvos Tia Laine-Ylijoki-Laakso
Ympäristöministeriö

Alatyöryhmän puheenjohtaja
Neuvotteleva virkamies Päivi Kantanen
Työ- ja elinkeinoministeriö

Jäsenet:

Erityisasiantuntija Johanna Ylitepsa
Työ- ja elinkeinoministeriö

Neuvotteleva virkamies Juha Keränen
Oikeusministeriö

Hallitussihteeri Johanna Nyberg
Oikeusministeriö

Johtava asiantuntija Miia Kannisto
AKAVA ry

Asiantuntija Katja Miettinen
Elinkeinoelämän keskusliitto EK

Työmarkkinalakimies Eeva Nypelö
KT Kuntatyönantajat

Lakimies Paula Ilveskivi
SAK ry

Lakimies Maija Neva
Sosiaali- ja terveysministeriö

Päälakimies Timo Koskinen
SAK ry, AKAVA ry, STTK ry

Johtaja Minna Ahtiainen
STTK ry

Asiantuntija Albert Mäkelä
Suomen Yrittäjät ry

Hallitussihteeri Kati Orkola
Valtiovarainministeriö

Lakimies Timo von Boehm
Kirkon työmarkkinalaitos

Sihteeri:

Asiantuntija Katariina Jämsén
Työ- ja elinkeinoministeriö