

Asia: VN/2434/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta sekä siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Oikeusministeriö on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta sekä siihen liittyviksi laeiksi. Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi laki Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta. Ehdotetulla lailla pantaisiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1937 unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta (ns. ilmoittajansuojeludirektiivi). 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.

Esitysluonnoksen mukaan ehdotetussa laissa säädettäisiin lain soveltamisalasta, ilmoittajien suojelun henkilöllisestä soveltamisalasta, määritelmistä, ilmoittajan suojelun yleisistä edellytyksistä ja kolmiportaisesta ilmoittamismenettelystä. Esitysluonnoksen mukaan ehdotettavaan lakiin sisältyisivät säännökset velvollisuudesta ottaa käyttöön sisäinen ilmoituskanava ja tähän liittyvistä menettelyistä ja vastuista, ulkoisista ilmoituskanavista sekä ilmoitusten johdosta edellytettävistä jatkotoimista. Lisäksi ehdotettavassa laissa säädettäisiin toimivaltaisista viranomaisista ja keskitetystä ulkoisesta ilmoituskanavasta, vastatoimien kiellosta, vahingonkorvauksesta ja seuraamuksista sekä salassapidosta ja muista ilmoittajan ja ilmoituksen kohteen suojeluun liittyvistä näkökohdista.

Työ- ja elinkeinoministeriön johdolla toiminut alatyöryhmä on osallistunut hallituksen esitysluonnoksen valmisteluun. Alatyöryhmä keskittyi työelämäkysymysten käsittelyyn ja siihen kutsuttiin edustajat AKAVA ry:stä, Elinkeinoelämän keskusliitto EK:sta, oikeusministeriöstä, Suomen Ammattiliitojen Keskusjärjestö SAK ry:stä, toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry:stä, Suomen Yrittäjät

ry:stä, Valtion työmarkkinalaitoksesta, kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta sekä Kirkon työmarkkinalaitoksesta. Työryhmän toimikausi oli 5.2.2020-31.3.2021. Toimikautta jatkettiin 31.5.2021 saakka.

Työ- ja elinkeinoministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

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

Työ- ja elinkeinoministeriö lausuu 2 §:ssä ehdotetusta soveltamisalasta etenkin valmisteluvastuulle kuuluvien lainsäädännön alojen osalta. Ehdotetun 2 §:n 1 momentin nojalla lain soveltamisalaan kuuluisi kohdissa 1-10 mainituille lainsäädännön aloille kuuluva lainsäädäntö, jota yksilöidään lain liitteessä. Soveltamisala kattaisi ilmoittajansuojeludirektiivin liitteessä mainittujen asetusten ja direktiivien sekä sellaisen kansallisen lainsäädännön rikkomiset, joilla liitteessä mainitut direktiivit on pantu kansallisesti täytäntöön. Lisäksi esitysluonnoksessa ehdotetaan, että soveltamisalaa laajennettaisiin myös täysin kansalliseen lainsäädäntöön ja soveltamisala olisi siten hieman laajempi kuin mitä ilmoittajansuojeludirektiivin vähimmäistäytäntöönpano edellyttäisi.

Työ- ja elinkeinoministeriö kannattaa ehdotettua soveltamisalan laajentamista myös kansalliseen lainsäädäntöön 2 §:n 1 momentin 1-10 kohdan mukaisilla lainsäädännön aloilla. Esimerkiksi julkisten hankintojen osalta lain soveltamisalaan tulisivat myös kansalliset kynnyksarvot ylittävät julkiset hankinnat ja niihin liittyvät rikkomiset. Soveltamisalan laajentaminen on perusteltua ilmoittajan suojelun kannalta. Ilmoittajien on mahdotonta arvioida sitä, milloin mahdollinen rikkomus perustuu EU-lähtöiseen lainsäädäntöön ja milloin yksinomaan kansalliseen lainsäädäntöön. Ehdotettu soveltamisalan laajentaminen tukisi myös direktiivin tavoitetta ilmoittajan suojelusta erityisesti niillä lainsäädännön aloilla, joilla väärinkäytöksistä ilmoittaminen on yleisen edun kannalta tarpeen.

Hallituksen esitysluonnoksessa lain liitteeksi ehdotetaan otettavaksi lista lain soveltamisalaan kuuluvista Euroopan unionin asetuksista ja ehdotuksen 1 momentissa tarkoitettua kansallisesta lainsäädännöstä. Liitteen tarkoituksena on yksilöidä lain 2 §:n 1 momentissa ehdotettua soveltamisalaa.

Ehdotetun liitteen kohtaan 3 on sisällytetty tuoteturvallisuuteen ja vaatimuksenmukaisuuteen liittyvää lainsäädäntöä. Kohdassa 3 mainitut säädökset, kuten kemikaaliturvallisuuslaki (390/2005), sisältävät sekä EU-perusteisia että kansallisia säännöksiä. Liitteen 3 kohdassa todetaan, että soveltamisala koskee unionin yhdenmukaistamislainsäädäntöä, joka on lueteltu markkinavalvonta-asetuksen liitteissä I ja II. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan viittaus markkinavalvonta-asetuksen liitteeseen II on tässä tarpeeton, sillä markkinavalvonta-asetuksen liite I kattaa myös kaikki liitteessä II olevat säädökset. Lisäksi liitteen 3 kohdan lakilistaus on puuteellinen

niiden kansallisten säädösten osalta, joilla on täytäntöön pantu markkina-asetuksen soveltamisalaan kuuluvat unionin säädökset. Jos tavoitteena on listata nämä kaikki säädökset, tulisi 3 kohtaan lisätä esimerkiksi ajoneuvolaki (82/2021), tupakkalaki (549/2016) ja laki huviveneiden turvallisuudesta ja päästövaatimuksista (1712/2015). Jatkovalmistelussa on kuitenkin harkittava, mitä säädöksiä on direktiivin tavoitteen toteutumisen ja sääntelyn tarkkarajaisuuden kannalta tarkoituksenmukaista lisätä liitteeseen.

Liitteen 5 kohtaan (ympäristönsuojelu) sisällytetty sähkömarkkinalaki (588/2013) tulisi mainita kohdassa 10. Sähkömarkkinalaki (588/2013) ei sisällä sääntelyä ympäristönsuojelusta, vaan pelkästään sähkömarkkinoiden toiminnasta. EU:n sähkömarkkina-asetus (2019/943/EU) ei myöskään kuulu ilmoittajansuojeludirektiivin 2 artiklan aineelliseen soveltamisalaan.

Ehdotetun 2 §:n 1 momentin 10 kohdan mukaan lain soveltamisalaan kuuluisi yksityisyyden ja henkilötietojen suojaan sekä verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuuteen liittyvä lainsäädäntö. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että kyseisen lainkohdan perusteluista tulisi vielä täsmentää ja mahdollisuuksien mukaan yksilöidä siihen liittyvää lainsäädäntöä liitteessä. Sähkömarkkinalaki (588/2013) ja maakaasumarkkinalaki (587/2017) tulisi sisällyttää liitteen 10 kohtaan siltä osin kuin niissä on annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679 täsmentäviä säännöksiä sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2016/1148 täytäntöönpanoon liittyviä säännöksiä. Hallituksen esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi se, mitä kansallista sääntelyä ehdotetun 2 §:n 1 momentin 10 kohdan on tarkoitus käsittää ja mistä rikkomisista ilmoitettaessa ilmoittaja saisi suojelua. Tätä kohtaa ei työryhmätyön puitteissa ehditty käsitellä riittävästi ja se jäi valmisteltavaksi jatkotyön aikana.

Esitysluonnokseen sisältyvässä 2 §:n 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että laissa säädettyä suojelua sovellettaisiin 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 valtioneuvoston sääntöihin. Kansalliset avustukset ja valtiontuet eivät kuulu ilmoittajansuojeludirektiivin vähimmäissoveltamisalaan, mutta edellä mainituin perustein työ- ja elinkeinoministeriö kannattaa niiden sisällyttämistä ehdotettavan lain 2 §:n mukaiseen soveltamisalaan. Ehdotetun 2 §:n 3 momentin tulisi kattaa kaikki julkisista varoista myönnetty EU-lähtöiset sekä kansalliset valtiontuet ja avustukset riippumatta siitä, onko tuki tai avustus myönnetty taloudelliseen toimintaan vai sellaiseen toimintaan, joka ei ole luonteeltaan taloudellista. Siten ilmoittajien suojeleminen olisi erittäin kattavaa.

Lakiluonnokseen sisältyvästä liitteestä työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että sääntelykokonaisuuden laajuuden takia on epätarkoituksenmukaista ja käytännössä mahdotonta listata ehdotettuun 2 §:n 3 momenttiin liittyviä valtiontukia ja avustuksia koskevia säädöksiä, joiden rikkomisesta ilmoitettaessa ilmoittaja saisi suojelua. Valtiontukien ja avustusten osalta myös säädöslistauksen pitäminen ajantasaisena olisi hyvin hankalaa. Ehdotetussa 2 §:n 3 momentissa tarkoitettussa rikkomuksessa voi olla kyse myös tukiohjelman sääntöjen rikkomisesta.

Esitysluonnoksen 2 §:n 4 momentin 1 kohdan mukaan suojelua sovellettaisiin myös sellaisiin henkilöihin, jotka ilmoittavat Euroopan unionin tai kansallisten kilpailusääntöjen vastaisista rikkomuksista, väärinkäytöksistä tai menettelyistä. Edellä mainituin perustein työ- ja elinkeinoministeriö kannattaa esitettyä soveltamisalan laajentamista myös kansallisiin kilpailusääntöihin liittyvistä rikkomuksista ilmoittamiseen.

4 § Suhde muuhun lainsäädäntöön

Esitysluonnoksessa ehdotetun 4 §:n mukaan lain säännöksiä sovelletaan siltä osin kuin asiasta ei muualla toisin säädetä. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan 4 §:n säännöskohtaisia perusteluita tulisi täsmentää erityisesti voimassa olevan ilmoituskanavia koskevan lainsäädännön ja ehdotettavan lain keskinäisen suhteen osalta. Esimerkiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017) 7 luvun 8 §:n ja ehdotettavan lain keskinäistä suhdetta olisi arvioitava. Nykytilan kuvauksen (3.1.1) mukaan ehdotettavan lain on tarkoitus täydentää nykyistä ilmoituskanavia ja ilmoittajan suojelua koskevaa sääntelyä. Ehdotettavan 4 §:n perusteluissa tai nykytilan kuvauksessa olisi hyvä tuoda esiin, mitä uusia velvoitteita ehdotettava ilmoittajansuojelulaki asettaa voimassa olevaan ilmoituskanavia koskevaan lainsäädäntöön nähden.

Erityisesti: Mikä laki mielestänne puuttuu soveltamisalasta?

TEM:n vastaus 2 §:ää koskevassa kysymyksessä.

2 luku Ilmoittajan suojelun yleiset edellytykset ja ilmoittaminen

8 §:n 1 momentin 3 kohta (Sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus)

Ehdotetun 8 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan sisäisen ilmoituskanavan rikkomista koskevan tiedon ilmoittamista ja sen perusteella toteutettavia jatkotoimia varten ovat velvollisia perustamaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017) 1 luvun 2 §:n 1 momentissa tarkoitetut ilmoitusvelvolliset yhteisöt, joilla on lain 7 luvun 8 §:n mukainen velvollisuus.

Ilmoittajansuojeludirektiivin 8 artiklan 4 kohdan mukaan 8 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua 50 työntekijän raja-arvoa ei sovelleta oikeushenkilöihin, jotka kuuluvat direktiivin liitteessä olevan I osan B kohdassa ja II osassa tarkoitettujen unionin säädösten soveltamisalaan. Direktiivin liitteen II osan 2 kohdassa mainittujen unionin säädösten soveltamisalaan kuuluvat muun muassa toimijat, joiden on noudatettava lakia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan ilmoittajansuojeludirektiivi ei näyttäisi antavan liikkumavaraa sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuuden suhteen direktiivin 8 artiklan 4 kohdassa tarkoitettujen oikeushenkilöiden osalta. Siten muun muassa yritysten, joiden on noudatettava lakia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä, olisi perustettava sisäinen ilmoituskanava, vaikka yrityksessä olisi alle 50 työntekijää. Ehdotetun sääntelyn toimivuutta on arvioitava tarkasti, sillä 8 §:n 1 momentin 3 kohdan poikkeus kohdistuu suureen joukkoon yrityksiä, joissa henkilöstömäärä on tyyppillisesti varsin pieni.

Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että ehdotetun 8 §:n 1 momentin 3 kohdan poikkeuksen ulkopuolelle jäisivät ensinnäkin elinkeinotoimintaa harjoittavat luonnolliset henkilöt (yksityiset elinkeinonharjoittajat), jotka on rajattu ehdotetun 3 §:n 10 kohdan yksityisen sektorin oikeushenkilöä koskevan määritelmän ulkopuolelle.

Ehdotetun 8 §:n 2 momentin mukaan sisäisen ilmoituskanavan on oltava kaikkien oikeushenkilöön työ- ja virkasuhteessa olevien henkilöiden käytettävissä, jos ilmoitus koskee oikeushenkilön toiminnassa tapahtunutta rikkomista. Velvollisuus sisäisen ilmoituskanavan perustamiseen olisi siis vain 3 §:n 10 kohdassa tarkoitettulla yksityisen sektorin oikeushenkilöllä, jolla on palveluksessaan työntekijöitä. Rahanpesun estämistä koskevaa lainsäädäntöä noudattavien yritysten ei tarvitsi perustaa sisäistä ilmoituskanavaa, jos niillä ei ole lainkaan henkilöstöä. Käytännössä edellä mainitut seikat rajaavat ehdotetun sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuuden ulkopuolelle merkittävän joukon toimijoita.

Henkilöstömäärältään pienten ns. rahanpesupoikkeuksen piiriin kuuluvien yritysten hallinnollista taakkaa vähentää lisäksi se, että lakiehdotus mahdollistaa varsin joustavan ja yrityksen omiin tarpeisiin nähden tarkoituksenmukaisen ilmoituskanavan perustamisen. Yksinkertaisimmillaan 8 §:ssä tarkoitettuna sisäisenä ilmoituskanavana voi toimia esimerkiksi palautelaatikko tai tietoturvallinen sähköpostiyhteys, kunhan ilmoittamisen luottamuksellisuus ja muut lain edellytykset toteutetaan. Pienissä yrityksissä luottamuksellisuuden turvaaminen voi tosin olla ongelmallista. Kyse voi olla myös tilanteesta, jossa yrityksen johto ja muu henkilöstö ovat osallistuneet väärinkäyttöön. Onkin oletettavaa, että henkilöstömäärältään hyvin pienissä yrityksissä ilmoitus saatetaan tehdä oikeuskanslerinviraston ylläpitämään ulkoiseen ilmoituskanavaan.

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017) 7 luvun 8 § sisältää poikkeuksen ilmoittamismenettelyiden perustamisvelvollisuudesta. Tietyin edellytyksin ilmoitusmenettely voidaan toteuttaa esimerkiksi pienissä yrityksissä viranomaisen ylläpitämänä. Jatkovalmistelussa olisi syytä arvioida, miten viranomaisen ylläpitämiä ilmoitusmenettelyitä voidaan hyödyntää tulevaisuudessa. Ehdotetun 9 §:n mukaan yksityisen tai julkisen sektorin oikeushenkilö voi järjestää sisäisen ilmoituskanavan itse tai hankkia sen yksityiseltä tai julkiselta palveluntarjoajalta. Ilmoittajansuojeludirektiivissä ei suljeta pois sitä vaihtoehtoa, että sisäisenä ilmoituskanavana toimisi viranomaisen ylläpitämä järjestelmä (ks. direktiivin 8 ja 9 artiklat ja johdanto-osan 54. perustelukappale).

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017) 7 luvun 8 §:ssä tarkoitetuissa viranomaisen ylläpitämässä ilmoituskanavassa otetaan vastaan ilmoituksia vain rahanpesun estämistä koskevan lainsäädännön rikkomuksista. Ehdotettavaan ilmoittajansuojelulakiin perustuvissa sisäisissä ilmoituskanavissa olisi sen sijaan lähtökohtaisesti otettava laajemmin vastaan ilmoituksia myös muista ilmoittajansuojelulain soveltamisalaan kuuluvista rikkomuksista.

Edellä mainittuja näkökohtia olisi hyvä täsmentää vielä hallituksen esityksen nykytilan kuvauksessa sekä ehdotettavan lain 4 §:n ja 8 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa.

Jatkovalmistelussa on tarkasteltava myös, mitä ilmoittajansuojeludirektiivin 8 artiklan 4 kohta edellyttää direktiivin 2013/54/EU soveltamisalaan kuuluvilta merenkulkualan toimijoilta. Asiaa on käsitelty työ- ja elinkeinoministeriön asettamassa merimiesasiain neuvottelukunnassa ja asiaa tulisi selvittää yhdessä direktiivin 2013/54/EU toimeenpanosta vastuullisen sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön kanssa.

13 § Vapaaehtoiset sisäiset ilmoituskanavat

Esitysluonnoksessa ehdotetussa 13 §:ssä säädetään vapaaehtoisista sisäisistä ilmoituskanavista. Yksityisen tai julkisen sektorin oikeushenkilö voisi perustaa ehdotetun lain mukaisen sisäisen ilmoituskanavan, vaikka sillä ei olisi 8 §:n mukaan velvollisuutta siihen. Vapaaehtoisesti perustetun sisäisen ilmoituskanavan olisi täytettävä ehdotettavan lain 11 ja 12 §:ssä säädetyt vaatimukset. Vapaaehtoisesti perustettuun sisäiseen ilmoituskanavaan sovellettaisiin, mitä ehdotettavassa laissa säädettäisiin ilmoittajan suojelusta.

Ehdotukseen sisältyy tulkinnallinen epäselvyys liittyen 3 §:n 10) kohdan määritelmään ja 13 §:n säännökseen vapaaehtoisista ilmoituskanavista, joihin tulisi soveltaa myös ehdotetun lain säännöksiä. Määritelmän perusteella 13 §:n soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät esimerkiksi yhteisöt, jotka eivät harjoita elinkeinotoimintaa. Tällaiset yhteisöt eivät myöskään ole ehdotetun 8 §:n mukaan velvollisia perustamaan sisäistä ilmoituskanavaa. Vaikka yhteisöllä ei olisi velvollisuutta perustaa sisäistä ilmoituskanavaa, saa ilmoittaja suojelua ilmoittaessaan tällaisessa yhteisössä havaitsemastaan rikkomuksesta, jos suojelun yleiset edellytykset täyttyvät. Jos yhteisö ei ole perustanut vapaaehtoisesti sisäistä ilmoituskanavaa, voi ilmoituksen tehdä oikeuskanslerinviraston keskitettyyn ulkoiseen ilmoituskanavaan. Jatkovalmistelussa on syytä arvioida, onko ehdotetun 13 §:n sanamuotoa ja perusteluita tarpeen täsmentää niiden yhteisöjen osalta, jotka eivät harjoita elinkeinotoimintaa ja siten jäävät ehdotetun 3 §:n 10 kohdan määritelmän ulkopuolelle. Ehdotusten kirjoitustapa voi johtaa sellaiseen tulkintaan, että muuta kuin elinkeinotoimintaa harjoittavat yhteisöt eivät olisi velvollisia noudattamaan ehdotettua lakia vapaaehtoisesti käyttöönotetuissa sisäisissä ilmoituskanavissa.

14 § Sisäisen ilmoituskanavan ensisijaisuus

Lakiehdotuksen 14 §:n mukaan sisäiset ilmoituskanavat olisivat ensisijaisia suhteessa ulkoisiin ilmoituskanaviin. Tästä lähtökohdasta poiketen ulkoinen ilmoittaminen olisi perustelujen mukaan mahdollista muun muassa silloin, jos ilmoittajalla on perusteltu syy uskoa, ettei rikkomiseen voida puuttua tehokkaasti sisäisesti sekä silloin, jos toimivaltaisten viranomaisten tutkintatoimien tuloksellisuus saattaisi vaarantua. Jälkimmäisestä tilanteesta mainitaan esimerkkeinä kartellijärjestelyt ja muut unionin kilpailusääntöjen rikkomiset. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, ettei viimeksi mainittua poikkeusta tulisi rajoittaa vain unionin kilpailusääntöjen rikkomisia koskeviin ilmoituksiin, sillä epäilyistä kilpailunrajoituksesta ilmoitettaessa ei valtaosassa tapauksia ole mahdollista ennen tarkempien viranomaisselvitysten toteuttamista tietää, onko kyseessä unionin vai kansallisten kilpailusääntöjen rikkominen.

Ulkoinen ilmoittaminen

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan ulkoisena ilmoituskanavana toimisi ensisijaisesti oikeuskanslerinvirasto, joka ohjaisi ilmoitukset toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi. Esimerkiksi Kilpailulainsäädäntöön liittyvien rikkomusten osalta toimivaltainen viranomainen olisi Kilpailu- ja kuluttajavirasto. Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on jo nykyisin verkkosivuillaan ilmoitusjärjestelmät kilpailunrajoitusten ja kuluttajansuojalainsäädännön rikkomusepäilyistä ilmoittamiselle. On oletettavaa, että esimerkiksi epäilyistä kilpailusääntöjen rikkomisista ilmoitetaan ennemmin suoraan Kilpailu- ja kuluttajavirastolle kuin oikeuskanslerinvirastolle.

Esityksessä tulisi täsmentää sitä, saako ilmoittaja suojelua vain silloin, kun hän tekee ilmoituksen oikeuskanslerinvirastolle. Tällä selkeytettäisiin ehdottavan sääntelyn suhdetta olemassa olevien viranomaiskanaviin. Täytäntöönpanon yhteydessä tulisi kiinnittää huomiota siihen, että viranomaiset antaisivat ohjeistusta muun muassa sen osalta, mitkä ilmoitukset kuuluvat ilmoittajansuojelulain mukaisen suojelun piiriin. Käytännössä ongelmallisia ovat ne tilanteet, joissa ilmoitus tehdään olemassa oleviin viranomaisten ilmoituskanaviin, kuten Kilpailu- ja kuluttajaviraston vihjepankkiin, ja ilmoittaja olettaa saavansa ehdotettavan lain mukaista suojelua. Tämän vuoksi esityksessä on olennaista täsmentää, mitkä ilmoitukset kuuluisivat suojelun piiriin. Lisäksi voidaan todeta, että eräiden viranomaisten ylläpitämissä ilmoituskanavissa voi tällä hetkellä antaa myös nimettömiä ilmoituksia, mikä tulisi mahdollistaa jatkossakin.

Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää huomiota myös eräiden ulkoista ilmoittamista koskevien säännösehdoitusten epätäsmällisyyteen. Lakiehdotuksen 3 §:n 4 kohdan ulkoisen ilmoittamisen määritelmä ja keskitettyä ulkoista ilmoituskanavaa ja ulkoisina ilmoituskanavina toimivia toimivaltaisia viranomaisia koskeva 15 § vaikuttavat keskenään ristiriitaisilta. Määritelmän mukaan 'ulkoisella ilmoittamisella' tarkoitetaan rikkomista koskevan tiedon suullista tai kirjallista toimittamista toimivaltaisille viranomaisille, mutta 15 §:n mukaan ilmoituksia ei toimitettaisi

toimivaltaisille viranomaisille, vaan keskitettyyn ulkoiseen ilmoituskanavaan, josta ne sitten lähetettäisiin eteenpäin toimivaltaisille viranomaisille.

Hallituksen esitysluonnoksen perusteella jää myös epäselväksi, minkälainen järjestelmä oikeuskanslerinviraston ja toimivaltaisten viranomaisten välillä tulee olla. Ehdotetun 16 §:n mukaan toimivaltaisilla viranomaisilla tulee olla ilmoitusten vastaanottamista ja käsittelyä varten riippumaton ja erillinen ulkoinen ilmoituskanava. Ehdotettua 15 §:ää ja hallituksen esitysluonnosta (s. 135) voisi kuitenkin tulkita siten, että tarkoituksena on, että oikeuskanslerin viraston ylläpitämä keskitetty ilmoituskanava toimii direktiivin edellyttämänä ulkoisena ilmoituskanavana eikä toimivaltaisia viranomaisia veloitettaisi perustamaan omia erillisiä ulkoisia ilmoituskanavia.

Lisäksi 17 §:n 2 momentissa edellytetään, että toimivaltaisten viranomaisten tulisi ilmoittaa verkkosivuillaan muun muassa yhteystiedot sekä keskitettyä että omia ulkoisia ilmoituskanavia varten. Hallituksen esitysluonnoksessa myös todetaan (s. 109), että toimivaltaisten viranomaisten olisi annettava selkeää ja helposti saatavilla olevaa tietoa ilmoituskanavistaan. Kyseinen velvoite vaikuttaa ristiriitaiselta siihen lähtökohtaan nähden, että ulkoisena ilmoituskanavana toimisi ainoastaan oikeuskanslerinviraston ylläpitämä keskitetty ilmoituskanava.

Muun muassa edellä selostetusta ristiriitaisuudesta johtuen epäselväksi jää myös se, edellytetäänkö toimivaltaisten viranomaisten soveltavan ilmoituskanavia, ilmoitusten käsittelyä ja jatkotoimia koskevia säännöksiä (mm. 16 – 17 §) myös nykyisiin ilmoitusjärjestelmiinsä, kuten Kilpailu- ja kuluttajaviraston ylläpitämään vihjepalveluun. Nykyisten viranomaisten ilmoituskanavien toimivuuden kannalta tarkoituksenmukaista olisi, että ehdotetuissa 16 ja 17 §:ssä säädettyjä veloituksia sovellettaisiin tarpeellisin osin pelkästään oikeuskanslerin virastosta siirrettyjen ilmoitusten käsittelyyn.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan ehdotettavassa laissa tulisi täsmentää ulkoisena ilmoituskanavana toimivan oikeuskanslerinviraston ja toimivaltaisten viranomaisten veloituksia. Työ- ja elinkeinoministeriön käsityksen mukaan tarkoituksena on ollut, ettei toimivaltaisia viranomaisia veloiteta perustamaan oikeuskanslerinviraston ylläpitämästä ilmoituskanavasta erillisiä ulkoisia ilmoituskanavia, koska keskitettynä ulkoisena ilmoituskanavana toimisi ehdotuksen mukaan valtioneuvoston oikeuskansleri.

Hallituksen esitystä olisi syytä jatkovalmistelussa täsmentää siten, että keskitettynä ulkoisena ilmoituskanavana toimisi oikeuskanslerinvirasto, jonka toiminnasta vastaa valtioneuvoston oikeuskansleri. Tämän tulisi käydä selkeästi ilmi ehdotettavasta laista. Ehdotetun 15 §:n 1 momentin sanamuotoa tulisivatkin täsmentää siten, että keskitettynä ulkoisena ilmoituskanavana toimii oikeuskanslerinvirasto. Jatkovalmistelussa on myös syytä tarkastella, kuinka ilmoittamisen luottamuksellisuus turvataan siirrettäessä ilmoituksia oikeuskanslerinvirastosta toimivaltaisille viranomaisille.

Toimivaltaiset viranomaiset kilpailusääntöjen rikkomisissa

Lakiehdotuksen 15 §:n perustelujen mukaan jäsenvaltioiden tehtävänä olisi nimetä viranomaiset, joilla on toimivalta ottaa vastaan direktiivin soveltamisalaan kuuluvia rikkomisia koskevia tietoja ja toteuttaa ilmoitusten perusteella asianmukaiset jatkotoimet. EU:n kilpailusääntöjen rikkomisten tapauksissa jäsenvaltioiden olisi nimettävä toimivaltaisiksi viranomaisiksi neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003 35 artiklassa tarkoitetut viranomaiset, sanotun kuitenkaan rajoittamatta komission toimivaltaa tällä alalla. Perusteluissa mainitun asetuksen 35 artiklassa tarkoitettuja viranomaisia Suomessa ovat hallinnollisena kilpailuviranomaisena toimiva Kilpailu- ja kuluttajavirasto sekä oikeudellisina kilpailuviranomaisina toimivat markkinaoikeus ja korkein hallinto-oikeus. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että kilpailusääntöjen rikkomisia koskevat ilmoitukset tulisi toimittaa Kilpailu- ja kuluttajavirastolle oikeudellisten kilpailuviranomaisten sijaan, sillä oikeudellisilla kilpailuviranomaisilla ei ole käytössään vastaavia toimivaltuuksia epäiltyjen kilpailunrajoitusten selvittämiseksi kuin Kilpailu- ja kuluttajavirastolla.

Ilmoituksen käsittely eräissä tapauksissa

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan ehdotettavassa laissa tulisi täsmentää toimivaltaisten viranomaisten velvoitteita ilmoitusten käsittelyssä. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida myös toimivaltaisia viranomaisia koskevien säännösehdoitusten suhdetta hallintolakiin (434/2003). Lakiehdotuksen 18 §:n 1 momentin mukaan silloin, kun ilmoitus on selkeästi vähäinen eikä edellytä jatkotoimia, toimivaltainen viranomainen voi lopettaa ilmoituksen käsittelyn. Toimivaltaisen viranomaisen tulisi ilmoittaa tällaisesta päätöksestä perusteluineen ilmoittajalle. Esityksestä jää epäselväksi, onko tässä yhteydessä tarkoitettu päätös varsinainen hallintopäätös.

Esimerkiksi Kilpailu- ja kuluttajavirastolle tehdyt ilmoitukset epäillyistä kilpailunrajoituksista eivät johda automaattisesti asian vireille tuloon virastossa eikä lakiehdotuksen tule muuttaa tätä lähtökohtaa. Myös jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten täytäntöönpanovalmiuksien parantamiseksi ja sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamiseksi annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1 velvoittaa jäsenvaltiot varmistamaan, että kansallisilla hallinnollisilla kilpailuviranomaisilla on toimivalta asettaa kilpailusääntöjen soveltamiseen liittyvät tehtävänsä tärkeysjärjestykseen. Edelleen sanottu direktiivi edellyttää, että silloin, jos hallinnollisilla kilpailuviranomaisilla on velvollisuus tutkia viralliset kantelut, niillä tulee olla valtuudet hylätä kyseiset kantelut sillä perusteella, että niitä ei pidetä ensisijaisina.

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

Työ- ja elinkeinoministeriössä ei tällä hetkellä ole käytössä sisäistä ilmoitusjärjestelmää väärinkäytöksistä ilmoittamiseen. Ehdotetun 8 §n 1 momentin 1 kohdan mukaisesti työ- ja

elinkeinoministeriö on velvollinen perustamaan sisäisen ilmoituskanavan. Valtiokonttori on kilpailuttamassa valtion virastoille yhteistä ratkaisua ja tarjoamassa myös koulutusta, joten työ- ja elinkeinoministeriön näkökulmasta ilmoituskanavan käyttöönottoon ei liittynyt erityisen suuria ongelmia. Työ- ja elinkeinoministeriö on omassa käyttöönottovalmistelussaan vielä alkuvaiheessa eikä ole vielä tehnyt lopullista ratkaisua sisäisestä ilmoituskanavastaan eikä myöskään sisäisestä prosessimallistaan. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää joka tapauksessa erittäin hyvänä yhteisen kanavan hyödyntämismahdollisuutta ja tarjolla olevaa käyttöönoton prosessi- ja koulutustukea.

Erityisesti: liittykö toimintanne kannalta ulkoisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuuden ongelmia? Mitä? Perustelkaa mielipiteenne.

Työ- ja elinkeinoministeriö kannattaa mallia, jossa oikeuskanslerinvirasto toimisi keskitettynä ulkoisena ilmoituskanavana ja siirtäisi ilmoitukset käsiteltäväksi toimivaltaiselle viranomaiselle. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan ehdotettavassa laissa tulisi täsmentää keskitettynä ulkoisena ilmoituskanavana toimivan oikeuskanslerinviraston ja toimivaltaisten viranomaisten velvoitteita. Lisäksi ehdotettua 15 §:ää tulisi täsmentää siten, että keskitettynä ulkoisena ilmoituskanavana toimii oikeuskanslerinvirasto. Jatkovalmistelussa on myös syytä tarkastella, kuinka ilmoittamisen luottamuksellisuus turvataan siirrettäessä ilmoituksia oikeuskanslerinvirastosta toimivaltaisille viranomaisille. Työ- ja elinkeinoministeriö pitäisi hyvänä sitä, ettei toimivaltaisten viranomaisten tarvitsi perustaa erillistä ulkoista ilmoituskanavaa, vaan ne ottaisivat vastaan toimivaltaansa kuuluvat ilmoitukset keskitetystä ilmoituskanavasta. Tämän tulisi käydä selkeästi ilmi ehdotettavasta laista.

3 luku Sisäisiin ja ulkoihin ilmoituksiin sovellettavat säännökset

21 § Ilmoitusten kirjaaminen

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetun 21 §:n 1 momentin 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.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan jatkovalmistelussa tulisi arvioida ehdotetun 21 §:n suhdetta lainsäädäntöön, joka koskee asiakirjojen säilyttämistä viranomaistoiminnassa. Tällaista sääntelyä on muun muassa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 21 §:ssä sekä arkistolaissa (831/1993).

Jatkovalmistelussa olisi myös syytä harkita, olisiko 21 §:ssä perusteltua säätää tietyn pituisesta määräajasta asiakirjojen säilyttämiselle.

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

Työntekijöiden henkilötietojen käsittely

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 ennakoida, mitä kaikkia henkilötietoja ehdotettavan lain nojalla käsiteltäisiin.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että luonnos hallituksen esitykseksi laiksi yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain 4 §:n muuttamisesta on lausuntokierroksella 12.7.2021 – 6.9.2021. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yksityisyyden suojasta työelämässä annettua lakia. Lain 4 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että työntekijän suostumusta hänen henkilötietojensa keräämiselle muualta kuin häneltä itseltään ei tarvita silloin, kun työnantaja kerää työntekijän henkilötietoja työsuhteen aikana työnantajalle laissa säädettyjen oikeuksien tai velvollisuuksien toteuttamista varten taikka kun henkilötietojen käsittelystä laissa erikseen säädetään. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Organisaatioiden sisäisiin ilmoituskanaviin tulevat ilmoitukset voivat koskea myös yksittäisiä työntekijöitä ja heidän epäiltyjä rikkomuksiaan tai väärinkäyttönsä. Voimassa olevan yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain (759/2004) 4 §:n 1 momentin tulkintakäytännössä on esiintynyt epäselvyyttä siitä, edellyttääkö ilmoituskanavissa tapahtuva tietojen kerääminen työntekijöiden suostumusta. Lausuntokierroksella olevassa hallituksen esitysluonnoksessa (7.7.2021, s. 13) todetaan, ettei ole perusteltua, että suostumusta koskevalla edellytyksellä estettäisiin muutoin lainsäädännön mukainen ja yritysten vastuullisuuden kannalta merkityksellinen ilmoituskanavien käyttö. Hallituksen esitysluonnoksessa yksityisyyden suojasta työelämässä annettuun lakiin ehdotetun 4 §:n 1 momentin edellytysten täytyessä tietojen kerääminen ilman työntekijän suostumusta olisi mahdollista myös ehdotettavan ilmoittajansuojelulain nojalla perustettavissa sisäisissä ilmoituskanavissa.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa lisäksi, että esitysluonnoksessa tulisi arvioida, toteuttaako ehdotettu henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely EU:n tietosuoja-asetuksessa (EU) 2016/679 asetetut veloitteet koskien esimerkiksi henkilötietojen käsittelyn oikeusperustetta, käyttötarkoitussidonnaisuutta, eri-tyissäännösten tarpeellisuutta, rekisterinpitäjiä ja heidän veloitteitaan sekä rekisteröidyn oikeuksia.

19 § Salassapitovelvollisuus

Työ- ja elinkeinoministeriö kannattaa hallituksen esitysluonnokseen sisältyvän lakiehdotuksen 19 §:n 1 momentissa säädettyä ilmoitusten käsittelijän salassapitovelvollisuutta sekä ehdotetun 19 §:n 3 momentissa säädettyä avustajan salassapitovelvollisuutta. Ehdotetut säännökset ovat perusteltuja direktiivin asianmukaiseksi täytäntöönpanemiseksi ja ilmoittajan sekä ilmoituksen kohteen suojaamiseksi. Lakiluonnoksen 3 luvussa ehdotetun sääntelyn suhdetta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (621/1999) olisi kuitenkin perusteltua arvioida hallituksen esityksessä vielä tarkemmin.

4 luku Tietojen julkistaminen

-

5 luku Suojelutoimenpiteet

Ilmoittajansuojeludirektiivin VI luvun edellyttämät suojelutoimenpiteet käsittävät vastatoimien kiellon (19 artikla), tukitoimenpiteet (20 artikla), toimenpiteet vastatoimilta suojaamiseksi (21 artikla), toimenpiteet ilmoituksen kohteen suojaamiseksi (22 artikla), seuraamukset (23 artikla) ja luovuttamattomat oikeudet ja oikeussuojakeinot (24 artikla).

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan ehdotettavat 5 lukuun sisältyvät suojelutoimenpiteet suojelevat ilmoittajansuojeludirektiivin edellyttämällä tavalla tehokkaasti sekä ilmoittajaa että ilmoituksen kohdetta.

Ehdotettavat suojelutoimenpiteet koskevat direktiivin 4 artiklan edellyttämällä tavalla laajaa henkilökuntaa, mikä on perusteltua lain tavoitteiden toteutumisen kannalta.

Esitysluonnoksen mukaan lain 24 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi vastatoimien kiellosta. Voimassa oleva lainsäädäntö on suojellut ilmoittamiseen liittyviltä perusteettomilta vastatoimilta lähinnä palvelussuhteessa olevia henkilöitä, kuten hallituksen esitysluonnoksessa (s. 41) todetaan. Työelämän lainsäädännössäkään ei kuitenkaan ole säädetty nimenomaisesti väärinkäytösten ilmoittamista koskevasta vastatoimien kiellosta. Ehdotettavan 24 §:n 2 momentissa on täsmennetty direktiivin 19 artiklan mukaisesti esimerkinomaisesti toimia, joita on pidettävä kiellettyinä vastatoimina työsuhteessa ja 24 §:n 3 momentissa kiellettyinä vastatoimina elinkeinotoiminnassa. Tarkoituksena ei ole ollut luoda tyhjentävää listaa kielletyistä vastatoimista, vaan kiellettyinä vastatoimina voisi tulla kyseeseen muukin ilmoituksesta johtuva ilmoittajalle kielteisiä seurauksia aiheuttava toimi. Vastatoimien kiello on hyvin kattava ja sen voidaan arvioida ennaltaehkäisevän ilmoittajaan kohdistettavia vastatoimia.

Ilmoittajan suojelua tehostetaan myös vastuuvapaudella, josta ehdotetaan säädettäväksi lain 24 §:ssä ja käännetyllä todistustaakalla, josta säädettäisiin lain 26 §:ssä.

Lakiehdotuksen 29 §:ssä säädettäisiin ilmoittajan ja ilmoituksen kohteen oikeudesta vahingonkorvaukseen, kuten direktiivin 21 artiklan 8 kohta ja 23 artiklan 2 kohta edellyttävät. Ehdotettavan lain henkilöllinen soveltamisala on hyvin laaja eikä direktiivissä edellytetty oikeus täysimääräiseen vahingonkorvaukseen välttämättä toteutuisi voimassa olevassa vahingonkorvauslainsäädännössä. Näin ollen on perusteltua, että vahingonkorvausvelvollisuudesta säädettäisiin ehdotettavassa ilmoittajansuojelulaissa. Ehdotetulla sääntelyllä mahdollistetaan kiellettyjen vastatoimien tai vahingoittamistarkoituksessa tehtyjen perusteettomien ilmoitusten aiheuttamien taloudellisten vahinkojen korvaaminen. Työsopimuksen perusteettomasta päättämisestä maksettavien korvausten yhtenäisyyden säilyttämiseksi on kuitenkin perusteltua, että korvauksen maksamiseen sovelletaan työsopimuslain (55/2001) ja erityösopimuslain (756/2011) 12 luvun 2 §:ää silloinkin, kun työsopimukseen perusteeton päättäminen on ehdotettavan lain 19 §:ssä tarkoitettu kielletty vastatoimi.

Esitysluonnokseen sisältyy myös sääntelyä, jolla ilmoituksen kohdetta suojellaan rikkomusepäilyn paljastumisesta aiheutuvalta mainehaitalta. Ilmoituksen kohteen henkilöllisyyttä koskevasta salassapitovelvollisuudesta säädettäisiin lain 29 §:ssä.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan ehdotettujen suojelutoimenpiteiden muodostama kokonaisuus on ilmoittajan ja ilmoituksen kohteen kannalta riittävä ja tasapainoinen. Lisäksi ehdotettu sääntely olisi luonteeltaan pakottavaa. Jatkovalmistelussa olisi kuitenkin syytä kiinnittää huomiota siihen, että myös ilmoittajansuojeludirektiivin 20 artiklassa edellytetyt tukitoimenpiteet pannaan asianmukaisesti täytäntöön muun muassa vaadittavan neuvonnan osalta.

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

TEM:n vastaus 5 lukua koskevassa kysymyksessä.

6 luku Seuraamukset

Ehdotetuilla hyvitysseuraamuksilla voidaan nähdä olevan kiellettyjä vastatoimia sekä perättömiä ilmoituksia ennaltaehkäisevä vaikutus. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan lain 32 §:ssä säädettäisiin sakkorangaistuksesta tahallaan vääriä tietoja ilmoittaneelle tai julkistaneelle. Ehdotettavalla sakkorangaistuksella on vahingoittamistarkoituksessa tehtäviä ilmoituksia ennaltaehkäisevä vaikutus. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että ehdotetun 32 §:n säännöskohtaisia perusteluita tulisi kuitenkin vielä täsmentää.

2. Esitysluonnoksen vaikutusten arviointi/yleiset kommentit

Vaikutusten arviointia tulee jatkovalmistelussa pyrkiä täydentämään saadun lausuntopalautteen perusteella.

2.1 Millaisia vaikutuksia esitetyllä lailla ennakoitte olevan toimintaanne?

Työ- ja elinkeinoministeriön sisäinen ilmoituskanava

Työ- ja elinkeinoministeriössä ei tällä hetkellä ole käytössä sisäistä ilmoitusjärjestelmää väärinkäytöksistä ilmoittamiseen. Ehdotetun ilmoittajansuojelulain 8 §n 1 momentin 1 kohdan mukaisesti työ- ja elinkeinoministeriö on velvollinen perustamaan sisäisen ilmoituskanavan. Valtiokonttori on kilpailuttamassa valtion virastoille yhteistä ratkaisua ja tarjoamassa myös koulutusta, joten työ- ja elinkeinoministeriön näkökulmasta ilmoituskanavan käyttöönottoon ei liittynee erityisen suuria ongelmia. Työ- ja elinkeinoministeriö on omassa käyttöönottovalmistelussaan vielä alkuvaiheessa eikä ole vielä tehnyt lopullista ratkaisua sisäisen ilmoituskanavan osalta eikä myöskään sisäisestä prosessimallistaan. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää joka tapauksessa erittäin hyvänä yhteisen kanavan hyödyntämismahdollisuutta ja tarjolla olevaa käyttöönoton prosessi- ja koulutustukea.

Sisäisen ilmoituskanavan käyttöönotto ja ylläpito, ilmoituskanavasta tiedottaminen, henkilöstön ohjeistaminen sekä ilmoitusten käsittely ja lain edellyttämät jatkotoimet aiheuttavat kustannuksia ja vaativat henkilöstöresursseja. Mahdollisten lisäresurssien tarpeen ja kustannusten suuruuden arviointia hankaloittaa se, että sisäiseen ilmoituskanavaan tehtävien ilmoitusten määrää on vaikeaa arvioida. Kustannustaakkaa kuitenkin vähentää sisäisen teknisen ilmoitusjärjestelmän hankkiminen valtionhallinnolle keskitetysti.

Ehdotettavan ilmoittajansuojelulain 8 §:n velvoitteiden täyttämiseksi on riittävää, että sisäisessä ilmoituskanavassa voi ilmoittaa ehdotetun 2 §:n soveltamisalaan kuuluvista asioista. Vaikka ilmoituskanava rajattaisiin vain 2 §:n mukaisista rikkomuksista ilmoittamiseen, ilmoituksia saatetaan tehdä muistakin asioista. Tästä huolimatta on oletettavaa, ettei vuosittainen ilmoitusten määrä tule olemaan merkittävä. Yksittäisen ilmoituksen vaatima selvitystarve ja sen edellyttämät toimenpiteet voivat kuitenkin vaihdella suuresti. Toisaalta jo pelkästään ilmoitusten läpikäynti ja ehdotetussa 12 §:ssä edellytetyt jatkotoimet, kuten toteutettavista toimenpiteistä kertominen, edellyttävät jonkin verran työtä, vaikka asia ei vaatisi varsinaista jatkoselvitystä. Oletettavaa on, että asiasta riippuen resurssitarve voi käytännössä vaihdella nopeasta selvitystyöstä hyvinkin pitkäkestoisiin prosesseihin.

Työ- ja elinkeinoministeriö toimivaltaisena viranomaisena (OKV:sta siirretyt asiat)

Työ- ja elinkeinoministeriö on toimivaltainen viranomainen käsittelemään myöntämiinsä valtioneuvoston liittyviä ilmoituksia. Ehdotettavassa sääntelyssä tulisi edellä kerrotuin tavoin täsmentää hallituksen esitysluonnoksesta ilmenevää lähtökohtaa, jonka mukaan oikeuskanslerinvirasto toimisi keskitettynä ulkoisena ilmoituskanavana eikä toimivaltaisia viranomaisia velvoitettaisi perustamaan erillistä ulkoista ilmoituskanavaa. Jos edellytettäisiin, että toimivaltaiten viranomaisten on perustettava erilliset ulkoiset ilmoituskanavat (esimerkiksi ministeriön verkkosivuille), on oletettavaa, että ilmoituskanavaan tulisi myös lain soveltamisalan ulkopuolisia ilmoituksia ja kansalaispalautetta. Tällaisten asioiden käsittely oletettavasti lisäisi resurssitarvetta verrattuna

tilanteeseen, jossa työ- ja elinkeinoministeriön käsiteltäväksi tulisivat vain oikeuskanslerinviraston sille siirtämät ilmoitukset.

Lisäresurssien tarpeen ja aiheutuvien kustannusten tarkempi arviointi on edellä kerrotuin tavoin haastavaa, mutta on oletettavaa, että ehdotettavassa laissa toimivaltaisille viranomaisille asetetut velvoitteet aiheuttavat jonkinlaisia resurssitarpeita. Edellä selostetuin tavoin myös ehdotetussa 17 §:ssä toimivaltaisille viranomaisille asetettujen tiedottamisvelvoitteiden tarkoituksenmukaisuutta olisi syytä tarkastella jatkovalmistelun aikana.

Vaikutukset työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla

TEM-konserniin kuuluvista yhtiöistä esimerkiksi Finnveralla on jo nykyisin käytössään ilmoituskanava väärinkäytösten ilmoittamista varten. Finnverasta saadun tiedon mukaan ilmoitusten määrä on jäänyt alle 10 kappaleeseen vuodessa ja näistä suurin osa (80%) ei ole aiheuttanut jatkoselvitystyötä. Toisaalta on huomioitava, että kyseinen ilmoituskanava on Finnveran verkkosivuilla kaikille avoin ja anonyymi, mistä johtuen ilmoitukset voivat koskea laajasti erilaisia asioita ja niiden määrä on oletettavasti suurempi kuin organisaation sisäisessä kanavassa olisi. Finnverassa käytössä oleva ilmoituskanava ei ole aiheuttanut isompaa resurssitarvetta. Ilmoitusten käsittelystä ja vastaanottamisesta on muiden töidensä ohella vastannut yksi henkilö ja hänen sijaisensa. Jos ilmoitus vaatii jatkoselvitystä, asian käsittelyyn osallistuvat tarvittaessa asianosaiset henkilöt.

ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksessa (KEHA-keskus) on perustettu intranettiin sisäinen väärinkäytösten ilmoituskanava, jonne voi tehdä ilmoituksen ELY-keskuksesta, TE-toimistoista ja KEHA-keskuksesta. Ilmoitusten käsittelyn luottamuksellisuus on turvattu ja anonyymi ilmoittaminen mahdollistettu. Tällä hetkellä ilmoitusten sisäisestä käsittelystä vastaa kaksi henkilöä muiden töidensä ohella. Ehdotettavan lain mukaisen sisäisen ilmoituskanavan perustamiseksi KEHA-keskuksen on tarkoitus ottaa käyttöön valtion yhteisratkaisu.

TEM-konserniin kuuluvan Business Finland –kokonaisuuden osalta olisi harkittava, voisiko Business Finland osallistua sisäisen ilmoituskanavan järjestämiseksi valtion yhteisratkaisuun, mikä olisi toiminnan kannalta kustannustehokkainta.

Ehdotuksen 7 § on kirjoitettu siten, että sen voisi tulkita tarkoittavan, että Business Finland osakeyhtiönä joutuisi perustamaan oman ilmoituskanavan. Jos näin on, se tarkoittaisi sitä, että virastossa ja osakeyhtiössä tulisi olla erilliset ilmoituskanavat. Business Finlandista on säädetty laissa Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä (1146/2017). Olisi ongelmallista, että erillisiä ilmoituskanavia vaadittaisiin sekä virastona toimivalle Innovaatorahoituskeskus Business Finlandille että osakeyhtiö Business Finlandille. Erillisten kanavien muodostaminen sekä virastoon että yhtiöön ei ole käytännössä mahdollista BF-lain mukaisten

organisaatioiden tehtävien valossa tarkasteltuna. Yhtiöllä ei ole Business Finland -kokonaisuudessa sellaista päätäntävaltaa asioihin, joita palautekanavan ilmoitusten käsittely yhtiössä vaatisi. Paras hyöty palautekanavasta saataisiin sillä, että BF-kokonaisuudella olisi yksi yhteinen kanava, jossa ilmoittaja voi kohdentaa ilmoituksena jompaankumpaan organisaatioon tai jättää sen mainitsematta, sillä ilmoittaja ei välttämättä pysty tietämään, kumpaan organisaatioon ilmoitus pitäisi ensinnäkin lähettää.

Jatkovalmistelussa olisi tarkasteltava, miten ehdotettua 7 §:ää sovelletaan edellä selostetussa tilanteessa ja voiko Business Finland osallistua valtion viranomaisten yhteisratkaisuun. Jos yhteisratkaisu ei olisi mahdollinen, tarvittaisiin resursseja sekä henkilöstöön että tekniseen toteuttamiseen. Yhteisen ilmoituskanavan tilanteessa tarve on huomattavasti pienempi.

2.2 Onko esityksessä tunnistettu toimintanne kannalta merkittävät vaikutukset? Jos ei, niin mitkä vaikutukset puuttuvat?

TEM:n vastaus kysymyksessä 2.1.

2.3 Ovatko yksityisen sektorin yrityksiin liittyvät vaikutukset tunnistettu riittävästi? Jos ei, niin mitkä vaikutukset puuttuvat?

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että jatkovalmistelun aikana yritysvaikutusarviointia pyritään mahdollisuuksien mukaan täsmentämään esimerkiksi konsernien osalta. Sisäisten ilmoituskanavien perustamisen voidaan nähdä edistävän vastuullista yritystoimintaa ja tehokasta puuttumista organisaatioissa havaittuihin väärinkäytöksiin. On oletettavaa, että ehdotuksen vaikutukset näkyvät pidemmällä aikavälillä.

Yritysvaikutuksista voidaan todeta lisäksi seuraavaa.

Ehdotetun lain yritysvaikutukset riippuvat yrityksen henkilöstömäärästä. Kohdejoukkoina erottuvat 250 työntekijän yritykset, 50 – 249 työntekijän yritykset sekä eräillä toimialoilla alle 50 työntekijän yritykset. Yhteensä ehdotettavan lain kohdejoukossa voidaan arvioida olevan noin 7000 yritystä. Sääntelyn kohteena olevien yritysten sääntelytaakkaa voitaisiin arvioida vielä jatkovalmistelun yhteydessä esimerkkitapausten avulla työ- ja elinkeinoministeriön sääntelytaakkalaskuria hyödyntäen, jos ilmoitusten käsittelyyn käytettävä työaika pystytään arvioimaan.

Vähintään 250 työntekijän yrityksiä ei koske 33 §:n 2 momentissa ehdotettu kahden vuoden siirtymäaika. Useissa tähän kokoluokkaan kuuluvissa yrityksissä on jo nykyisin käytössä sisäiset ilmoituskanavat väärinkäytösten ilmoittamista varten. Yrityksissä on kuitenkin tarkasteltava, että nykyiset ilmoituskanavat täyttävät ehdotettavan lain vaatimukset ja tehtävä tarpeelliset muutokset. Hallinnollista taakkaa aiheutuu lisäksi muun muassa tiedottamisvelvollisuudesta ja jatkotoimista sekä henkilöstön kouluttamisesta.

Henkilöstömäärältään 50 – 249 työntekijän yrityksillä on ehdotetun siirtymäajan puitteissa mahdollista sopeuttaa toimintaansa ja varautua ehdotettavan lain velvoitteisiin. Tässä yritysjoukossa ilmoituskanavia on oletettavasti nykyisin käytössä vähemmän kuin suuremmissa, vähintään 250 työntekijän yrityksissä. Oletettavasti näiden yritysten osalta korostuvat ilmoituskanavan perustamiseen liittyvä hallinnollinen taakka ja kustannukset. Muilla kuin rahanpesupoikkeuksen piirissä olevilla toimialoilla yli 50 työntekijän yrityksiä on yhteensä noin 3600.

Edellä selostetun poikkeuksen mukaisesti sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus olisi myös sellaisilla rahanpesun estämistä koskevaa lainsäädäntöä noudattavilla yrityksillä, joilla on alle 50 työntekijää. Tälle yritysjoukolle aiheutuu ilmoituskanavan perustamisvelvollisuudesta ja ilmoitusten käsittelyyn liittyvistä velvoitteista suhteessa suurinta hallinnollista taakkaa. Poikkeuksen piirissä olevien yritysten lukumäärän voidaan arvioida olevan noin 3000, kun otetaan huomioon, ettei sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus koske niitä yrityksiä, joilla ei työntekijöitä. Tilastokeskuksen yritysten rakenne ja tilinpäätös tilaston (v. 2019) mukaan kyseisillä toimialoilla 0-4 henkeä työllistäviä yrityksiä oli n. 54 000. Tästä yritysjoukosta pääosa on kuitenkin ammatinharjoittajia, joilla ei ole työntekijöitä tai aktiivista toimintaa.

TEM:n sääntelytaakkalaskuri: <https://tem.fi/yksi-yhdesta-periaate>

Toimialaluokat (TOL 2008) 65, 66, 68, 69, 70 ja 92

v. 2019	Yritysten lukumäärä, oikeudelliset yksiköt	Henkilöstön lukumäärä (htv), oikeudelliset yksiköt	htv per yritys
Yhteensä	57 251	106 845	1,9
0 - 4 henkeä	54 502	23 901	0,4
5 - 9 henkeä	1 437	9 243	6,4
10 - 19 henkeä	657	8 675	13
20 - 49 henkeä	404	12 052	30

50 - 99 henkeä	140	9 959	71
100 - 249 henkeä	71	10 199	144
250 - 499 henkeä	18	6 057	337
500 - 999 henkeä	12	7 976	665
1 000 henkeä tai enemmän	10	18 783	1878

Lähde: Yritysten rakenne ja tilinpäätöstilasto 2019, Tilastokeskus

2.4 Ovatko valtion viranomaisiin liittyvät vaikutukset tunnistettu riittävästi? Jos ei, niin mitkä vaikutukset puuttuvat?

TEM:n vastaus kysymyksessä 2.1.

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

-

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

Hallituksen esitysluonnosta käsitellään myös työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä toimivassa yritystukineuvottelukunnassa, joka kokoontuu seuraavan kerran lausuntoajan päättymisen jälkeen.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan oikeusministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön työryhmien osallistuminen jatkovalmisteluun lausuntokierroksen jälkeen edistäisi valmistelun loppuun saattamista.

Neimala Antti
Työ- ja elinkeinoministeriö

Jämsén Katariina
Työ- ja elinkeinoministeriö