

Lausuntoyhteenvedo

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

Sisältö

1	Yleistä luonnoksesta hallituksen esitykseksi	17
1.1	Keskuskauppakamari	17
1.2	Turvallisuus- ja kemikaalivirasto.....	17
1.3	Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut –vastuualue	18
1.4	Valvira	18
1.5	Valtiovarainministeriö	18
1.6	Liikenne- ja viestintäministeriö	18
1.7	Suomen Asianajajaliitto	19
1.8	Energiavirasto	19
1.9	Suomen Yrittäjät ry.....	19
1.10	Energiateollisuus ry	19
1.11	Senaatti-kiinteistöt	20
1.12	Suomen Journalistiliitto ry	20
1.13	Oikeuskansleri.....	20
1.14	Kirkkohallitus	21
1.15	Finanssivalvonta	21
1.16	Vantaan kaupunki	21
1.17	Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut –vastuualue	21
1.18	Helsingin yliopisto.....	22
2	Terminologia / määritelmät (3 §).....	23
2.1	Exse Oy.....	23
2.2	Liikenne- ja viestintävirasto	23
2.3	Keskuskauppakamari	24
2.4	Suomen Asianajajaliitto	24
2.5	Eduskunnan oikeusasiamies.....	24
2.6	Helsingin kaupunki	26
2.7	Helsingin yliopisto.....	26
2.8	Senaatti-kiinteistöt	27
3	Voimaantulo / siirtymäaika	28

3.1	Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualue	28
3.2	Keskuskauppakamari	28
3.3	Valtiovarainministeriö	28
3.4	Finanssiala ry	28
3.5	Tuote- ja palvelukaupan yhdistys Etu ry.....	29

4 Soveltamisala30

4.1	Soveltamisala (2 §).....	30
4.1.1	Suomen luonnonsuojeluliitto.....	30
4.1.2	Patentti- ja rekisterihallitus.....	30
4.1.3	Elinkeinoelämän keskusliitto EK.....	30
4.1.4	Metsähallitus.....	31
4.1.5	Espoon kaupunki.....	31
4.1.6	Turvallisuus- ja kemikaalivirasto.....	31
4.1.7	Liikenne- ja viestintävirasto	31
4.1.8	Väylävirasto	34
4.1.9	Tietosuojavaltuutetun toimisto	34
4.1.10	Suomen Kuntaliitto ry	35
4.1.11	Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut –vastuualue	35
4.1.12	KPMG.....	37
4.1.13	Säteilyturvakeskus.....	39
4.1.14	Tulli.fi	39
4.1.15	Valvira.....	41
4.1.16	Valtiovarainministeriö	41
4.1.17	Kilpailu- ja kuluttajavirasto	43
4.1.18	KT Kuntatyönantajat.....	44
4.1.19	Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea.....	44
4.1.20	Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry	46
4.1.21	Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Etelä-Suomen aluehallintoviraston, Itä-Suomen aluehallintoviraston, Lounais-Suomen aluehallintoviraston sekä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueet	46
4.1.22	Liikenne- ja viestintäministeriö.....	46
4.1.23	Eduskunnan oikeusasiamies	47
4.1.24	Kaupan liitto ry.....	48

4.1.25	SAK, STTK ja Akava	49
4.1.26	Energiavirasto.....	50
4.1.27	Suomen Yrittäjät ry	52
4.1.28	Ruokavirasto.....	54
4.1.29	Työ- ja elinkeinoministeriö	54
4.1.30	Helsingin kaupunki	56
4.1.31	Verohallinto.....	57
4.1.32	Energiateollisuus ry	58
4.1.33	Vantaan kaupunki.....	59
4.1.34	Elinkeinoelämän keskusliitto EK.....	59
4.1.35	Syyttäjälaitos	60
4.1.36	Ulkoministeriö.....	60
4.1.37	Tuote- ja palvelukaupan yhdistys Etu ry.....	61
4.1.38	Senaatti-kiinteistöt	61
4.1.39	Porin kaupunki.....	62
4.1.40	Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry.....	62
4.1.41	Oikeuskansleri	63
4.1.42	Ympäristöministeriö	63
4.1.43	Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri	64
4.1.44	Kirkkohallitus	65
4.1.45	Finanssivalvonta.....	66
4.2	Suhde muuhun lainsäädäntöön (4 §)	66
4.2.1	Valtiovarainministeriö	66
4.2.2	Finanssivalvonta.....	67
4.2.3	Työ- ja elinkeinoministeriö	68
4.3	Poikkeukset soveltamisalasta (5 §)	69
4.3.1	Liikenne- ja viestintävirasto	69
4.3.2	Tietosuojavaltuutetun toimisto	70
4.3.3	Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut –vastuualue)	70
4.3.4	Digi- ja väestötietovirasto	70
4.3.5	Syyttäjälaitos	71
4.3.6	Senaatti-kiinteistöt	71
4.3.7	Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori	71
4.3.8	Kirkkohallitus	72

4.3.9	Geenitekniikan lautakunta	72
4.4	Henkilöllinen soveltamisala (6 §)	72
4.4.1	EXSE Oy	72
4.4.2	Kaupan liitto ry	72
4.4.3	Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry	74
4.4.4	Elinkeinoelämän keskusliitto EK	74
4.4.5	Senaatti-kiinteistöt	75
4.4.6	Porin kaupunki	76
4.5	Soveltamisalasta puuttuvat lait	76
4.5.1	Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea	76
4.5.2	Turvallisuus- ja kemikaalivirasto	76
4.5.3	Liikenne- ja viestintävirasto	77
4.5.4	Säteilyturvakeskus	80
4.5.5	Tulli.fi	80
4.5.6	Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Etelä-Suomen aluehallintoviraston, Itä-Suomen aluehallintoviraston, Lounais- Suomen aluehallintoviraston sekä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueet	81
4.5.7	Liikenne- ja viestintäministeriö	81
4.5.8	Patentti- ja rekisterihallitus	82
4.5.9	Työ- ja elinkeinoministeriö	82
4.5.10	Vantaan kaupunki	82
4.5.11	Syyttäjälaitos	83
4.5.12	Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry	83

5	Ilmoittajan suojelun yleiset edellytykset ja ilmoittaminen (2. luku)	84
5.1	EXSE OY	84
5.2	Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea	86
5.3	Turvallisuus- ja kemikaalivirasto	89
5.4	Liikenne- ja viestintävirasto	90
5.5	Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut –vastuualue	92
5.6	KPMG	92
5.7	Tietosuojavaltuutetun toimisto	93
5.8	Kilpailu- ja kuluttajavirasto	93

5.9	KT Kuntatyönantaja.....	94
5.10	Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry	94
5.11	Digi- ja väestötietovirasto	96
5.12	Eduskunnan oikeusasiamies.....	96
5.13	Kaupan liitto ry	101
5.14	Sisäiset tarkastajat ry	101
5.15	Kuntarahoitus Oyj.....	102
5.16	Finanssiala ry	103
5.17	Suomen Asianajajaliitto	103
5.18	Maanmittauslaitos	104
5.19	Suomen Yrittäjät ry.....	104
5.20	Innovaatorahoituskeskus Business Finland	107
5.21	Työ- ja elinkeinoministeriö.....	107
5.22	Elinkeinoelämän keskusliitto EK.....	113
5.23	Syyttäjälaitos	115
5.24	Tuote- ja palvelukaupan yhdistys Etu ry.....	115
5.25	Senaatti-kiinteistöt.....	116
5.26	Ympäristöministeriö.....	116
5.27	Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri.....	116
5.28	Finanssivalvonta	117

6 Sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuuteen liittyvät ongelmat (8-14 §)..... 118

6.1	BDO Oy.....	118
6.2	Fortum Oyj	118
6.3	Metsähallitus	119
6.4	Espoon kaupunki.....	119
6.5	Tulli.fi	120
6.6	Liikenne- ja viestintävirasto	120
6.7	Tietosuojavaltuutetun toimisto.....	121
6.8	Suomen Kuntaliitto ry	121
6.9	Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualue	121
6.10	Tulli.....	123
6.11	Valvira	123

6.12	Valtiovarainministeriö	123
6.13	Finanssiala ry	126
6.14	Kiinteistönvälitysalan Keskusliitto ry	128
6.15	Tuomioistuinvirasto	130
6.16	Kilpailu- ja kuluttajavirasto	130
6.17	Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry	130
6.18	Digi- ja väestötietovirasto	131
6.19	Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Etelä-Suomen aluehallintoviraston, Itä-Suomen aluehallintoviraston, Lounais-Suomen aluehallintoviraston sekä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueet	132
6.20	Liikenne- ja viestintäministeriö	132
6.21	Kaupan liitto ry	132
6.22	Maanmittauslaitos	133
6.23	Patentti- ja rekisterihallitus	134
6.24	Ruokavirasto	134
6.25	Työ- ja elinkeinoministeriö	135
6.26	Helsingin kaupunki	135
6.27	Porin kaupunki	137
6.28	Verohallinto	139
6.29	Elinkeinoelämän keskusliitto EK	139
6.30	Kirkon työmarkkinalaitos	139
6.31	Helsingin yliopisto	141
6.32	Senaatti-kiinteistöt	141
6.33	Oikeuskanslerinvirasto	143
6.34	Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri	143
6.35	Kirkkohallitus	143
6.36	Sosiaali- ja terveysministeriö, Geeniteknikan lautakunta	144

7 **Ulkoisen ilmoituskanavan perustamiseen liittyvät ongelmat (15-17 §)..... 146**

7.1	Metsähallitus	146
7.2	Tulli	146
7.3	Liikenne- ja viestintävirasto	147
7.4	Väylävirasto	149
7.5	Tietosuojavaltuutetun toimisto	150

7.6	Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut –vastuualue	150
7.7	Tulli.....	151
7.8	Valvira	153
7.9	Valtiovarainministeriö	153
7.10	Kilpailu- ja kuluttajavirasto.....	156
7.11	Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Etelä-Suomen aluehallintoviraston, Itä-Suomen aluehallintoviraston, Lounais-Suomen aluehallintoviraston sekä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueet	158
7.12	Energiavirasto	159
7.13	Patentti- ja rekisterihallitus	160
7.14	Työ- ja elinkeinoministeriö.....	160
7.15	Helsingin kaupunki	161
7.16	Verohallinto	162
7.17	Helsingin yliopisto.....	162
7.18	Suomen lähi- ja perushoitajaliitto	162
7.19	Oikeuskansleri.....	163
7.20	Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri	164
7.21	Sosiaali- ja terveysministeriö, Geeniteknikan lautakunta	165
7.22	Finanssivalvonta	165
7.23	Porin kaupunki	166

8 Sisäisiin ja ulkoisiin ilmoituksiin sovellettavat säännökset (3 luku)..... 167

8.1	BDO Oy.....	167
8.2	Espoon kaupunki.....	167
8.3	Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea	167
8.4	Turvallisuus- ja kemikaalivirasto.....	169
8.5	Liikenne- ja viestintävirasto	170
8.6	Väylävirasto.....	172
8.7	Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut –vastuualue	172
8.8	Tulli.....	173
8.9	Tuomioistuinvirasto	174
8.10	KT Kuntatyönantajat.....	174
8.11	Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry	174

8.12	Digi- ja väestötietovirasto	175
8.13	Tietosuoja-valtuutetun toimisto	175
8.14	Eduskunnan oikeusasiamies	177
8.15	Kaupan liitto ry	178
8.16	Maanmittauslaitos	178
8.17	Energiavirasto	179
8.18	Poliisihallitus	179
8.19	Työ- ja elinkeinoministeriö	180
8.20	Vantaan kaupunki	180
8.21	Elinkeinoelämän keskusliitto EK	180
8.22	Syyttäjälaitos	181
8.23	Porin kaupunki	182
8.24	Senaatti-kiinteistöt	182
8.25	Oikeuskansleri	182
8.26	Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri	183

9 **Tietosuoja (19 ja 20 §)** 184

9.1	Metsähallitus	184
9.2	Espoon kaupunki	184
9.3	Tulli	184
9.4	EXSE Oy	185
9.5	Turvallisuus- ja kemikaalivirasto	186
9.6	Liikenne- ja viestintävirasto	186
9.7	Tietosuoja-valtuutetun toimisto	190
9.8	Suomen Kuntaliitto ry	190
9.9	Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualue	191
9.10	KPMG	192
9.11	Tulli.fi	194
9.12	Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry	194
9.13	Digi- ja väestötietovirasto	195
9.14	Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Etelä-Suomen aluehallintoviraston, Itä- Suomen aluehallintoviraston, Lounais-Suomen aluehallintoviraston sekä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueet	195
9.15	Liikenne- ja viestintäministeriö	196
9.16	Kaupan liitto ry	197

9.17	Maanmittauslaitos	197
9.18	Energiavirasto	198
9.19	Jyväskylän kaupunki	198
9.20	Ruokavirasto	199
9.21	Työ- ja elinkeinoministeriö	199
9.22	Helsingin kaupunki	201
9.23	Verohallinto	201
9.24	Elinkeinoelämän keskusliitto EK	203
9.25	Syyttäjälaitos	203
9.26	Tuote- ja palvelukaupan yhdistys Etu ry	205
9.27	Helsingin yliopisto	205
9.28	Senaatti-kiinteistöt	206
9.29	Oikeuskanslerinvirasto	207
9.30	Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri	207
9.31	Kirkkohallitus	208
9.32	Geenitekniikan lautakunta	208

10 Tietojen julkistaminen (23 §)..... 209

10.1	BDO Oy	209
10.2	Espoon kaupunki	209
10.3	Keskuskauppakamari	209
10.4	Liikenne- ja viestintävirasto	210
10.5	Tietosuojavaltuutetun toimisto	210
10.6	Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualue	210
10.7	Tulli.fi	210
10.8	Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry	211
10.9	Eduskunnan oikeusasiamies	211
10.10	Suomen Yrittäjät ry	212
10.11	Medialiitto ry	212
10.12	Helsingin kaupunki	213
10.13	Vantaan kaupunki	214
10.14	Elinkeinoelämän keskusliitto EK	214
10.15	Suomen Journalistiliitto ry	215
10.16	Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri	215

11	Suojelutoimenpiteet (5 luku).....	216
11.1	BDO Oy.....	216
11.2	Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea	216
11.3	Liikenne- ja viestintävirasto	216
11.4	Tietosuojavaltuutetun toimisto.....	217
11.5	Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualue	219
11.6	Tulli.fi.....	219
11.7	Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry	219
11.8	Eduskunnan oikeusasiamies.....	220
11.9	Kaupan liitto ry	221
11.10	Suomen Asianajajaliitto	222
11.11	Suomen Yrittäjät ry.....	223
11.12	Työ- ja elinkeinoministeriö.....	224
11.13	Verohallinto	225
11.14	Elinkeinoelämän keskusliitto EK.....	225
11.15	Senaatti-kiinteistöt.....	226
11.16	Fortum Oyj	226
12	Suojelun taso	228
12.1	Liikenne- ja viestintävirasto	228
12.2	Suomen Kuntaliitto ry	228
12.3	Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualue	228
12.4	228	
12.5	Tulli.fi.....	230
12.6	KT Kuntatyöntekijät.....	230
12.7	Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry	230
12.8	Helsingin kaupunki	230
12.9	Vantaan kaupunki	231
12.10	Elinkeinoelämän keskusliitto EK.....	231
12.11	Helsingin yliopisto.....	232
12.12	Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry	232
12.13	Oikeuskansleri.....	232
12.14	Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri	232
12.15	Geeniteknikan lautakunta	233

13	Seuraamukset (6 luku)	234
13.1	Metsähallitus	234
13.2	EXSE Oy	234
13.3	Tietosuojavaltuutetun toimisto	234
13.4	KPMG	234
13.5	KT Kuntatyönantajat	235
13.6	Valtiovarainministeriö	235
13.7	Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry	236
13.8	Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Etelä-Suomen aluehallintoviraston, Itä-Suomen aluehallintoviraston, Lounais-Suomen aluehallintoviraston sekä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueet	236
13.9	LVM	238
13.10	Eduskunnan oikeusasiamies	238
13.11	Kaupan liitto ry	239
13.12	SAK ry, Akava ry ja STTK ry	239
13.13	Suomen Asianajajaliitto	239
13.14	Suomen Yrittäjät ry	240
13.15	Työ- ja elinkeinoministeriö	241
13.16	Helsingin kaupunki	241
13.17	Vantaan kaupunki	242
13.18	Elinkeinoelämän keskusliitto EK	242
13.19	Syyttäjälaitos	243
13.20	Porin kaupunki	245
13.21	Kirkon työmarkkinalaitos	245
13.22	Helsingin yliopisto	245
13.23	Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry	245
13.24	Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri	246
13.25	Kirkkohallitus	246
14	Vaikutusarviointi	247
14.1	Esitysluonnoksen vaikutusten arviointi/yleiset kommentit	247
14.1.1	Suomen luonnonsuojeluliitto	247
14.1.2	Valtiovarainministeriö	247
14.1.3	Kirkkohallitus	248
14.1.4	Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea	249

14.1.5	Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualue	249
14.1.6	Tuomioistuinvirasto.....	249
14.1.7	Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry	250
14.1.8	Suomen Yrittäjät ry	250
14.1.9	Työ- ja elinkeinoministeriö	251
14.1.10	Energiateollisuus ry	251
14.1.11	Elinkeinoelämän keskusliitto EK.....	252
14.1.12	Tuote- ja palvelukaupan yhdistys Etu ry.....	252
14.1.13	Helsingin yliopisto	252
14.1.14	Ympäristöministeriö	252
14.1.15	Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri	253
14.2	Millaisia vaikutuksia esitetyllä lailla ennakoitte olevan toimintanne?	253
14.2.1	Espoon kaupunki.....	253
14.2.2	Tulli	253
14.2.3	Liikenne- ja viestintävirasto	254
14.2.4	Väylävirasto	254
14.2.5	Tietosuojavaltuutetun toimisto	254
14.2.6	Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualue	255
14.2.7	Tulli.fi	255
14.2.8	Valvira.....	256
14.2.9	Digi- ja väestötietovirasto	256
14.2.10	Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Etelä-Suomen aluehallintoviraston, Itä-Suomen aluehallintoviraston, Lounais-Suomen aluehallintoviraston sekä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueet	256
14.2.11	Liikenne- ja viestintäministeriö.....	257
14.2.12	Maanmittauslaitos.....	258
14.2.13	Patentti- ja rekisterihallitus.....	258
14.2.14	Ruokavirasto.....	258
14.2.15	Poliisihallitus	258
14.2.16	Työ- ja elinkeinoministeriö	260
14.2.17	Helsingin kaupunki	263
14.2.18	Vantaan kaupunki.....	263
14.2.19	Oikeuskansleri	263

14.2.20	Ympäristöministeriö	264
14.2.21	Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri	264
14.2.22	Kirkkohallitus	265
14.2.23	Sosiaali- ja terveysministeriö, Geenitekniikan lautakunta.....	265
14.2.24	Finanssivalvonta.....	266
14.3	2.2 Onko esityksessä tunnistettu toimintanne kannalta merkittävät vaikutukset? Jos ei, niin mitkä vaikutukset puuttuvat?	266
14.3.1	EXSE Oy	266
14.3.2	Liikenne- ja viestintävirasto	268
14.3.3	Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualue	268
14.3.4	KPMG.....	269
14.3.5	Tulli.fi	270
14.3.6	Digi- ja väestötietovirasto	270
14.3.7	Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Etelä-Suomen aluehallintoviraston, Itä-Suomen aluehallintoviraston, Lounais-Suomen aluehallintoviraston sekä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueet	270
14.3.8	Maanmittauslaitos.....	271
14.3.9	Patentti- ja rekisterihallitus.....	271
14.3.10	Helsingin kaupunki	271
14.3.11	Oikeuskansleri	272
14.3.12	Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri	272
14.3.13	Sosiaali- ja terveysministeriö, Geenitekniikan lautakunta.....	273
14.4	Ovatko yksityisen sektorin yrityksiin liittyvät vaikutukset tunnistettu riittävästi? Jos ei, niin mitkä vaikutukset puuttuvat?	273
14.4.1	Liikenne- ja viestintävirasto	273
14.4.2	Tietosuojavaltuutetun toimisto	274
14.4.3	Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry	274
14.4.4	Kaupan liitto ry.....	274
14.4.5	SAK ry, Akava ry ja STTK ry	274
14.4.6	Työ- ja elinkeinoministeriö	275
14.4.7	Ulkoministeriö.....	276
14.4.8	Elinkeinoelämän keskusliitto EK.....	277
14.4.9	Oikeuskansleri	277
14.4.10	Sosiaali- ja terveysministeriö, Geenitekniikan lautakunta.....	277

14.5	2.4 Ovatko valtion viranomaisiin liittyvät vaikutukset tunnistettu riittävästi? Jos ei, niin mitkä vaikutukset puuttuvat?	278
14.5.1	Turvallisuus- ja kemikaalivirasto	278
14.5.2	Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualue	278
14.5.3	Tulli.fi	279
14.5.4	Liikenne- ja viestintäministeriö	279
14.5.5	Energiavirasto	279
14.5.6	Ulkoministeriö	280
14.5.7	Sosiaali- ja terveysministeriö, Geeniteknikan lautakunta	281
14.6	2.5 Ovat kuntiin liittyvät vaikutukset tunnistettu riittävästi? Jos ei, niin mitkä vaikutukset puuttuvat?	282
14.6.1	Suomen Kuntaliitto ry	282
14.6.2	Helsingin kaupunki	282
14.6.3	Ympäristöministeriö	283

15	Mahdolliset muut huomionne ehdotetusta sääntelystä ja esityksistä	284
15.1	Metsähallitus	284
15.2	Espoon kaupunki	284
15.3	Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea	284
15.4	Turvallisuus- ja kemikaalivirasto	285
15.5	Liikenne- ja viestintävirasto	285
15.6	Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualue	285
15.7	KPMG	286
15.8	Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto, Ympäristölupavastuualue	286
15.9	Tulli.fi	287
15.10	Valvira 287	
15.11	KT Kuntatyöntekijät	288
15.12	Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry	288
15.13	Liikenne- ja viestintäministeriö	288
15.14	Eduskunnan oikeusasiamies	289
15.15	Kaupan liitto ry	289
15.16	Energiavirasto	290
15.17	Ruokavirasto	292

15.18	Poliisihallitus.....	293
15.19	Työ- ja elinkeinoministeriö.....	294
15.20	Helsingin kaupunki	294
15.21	Elinkeinoelämän keskusliitto EK.....	294
15.22	Syyttäjälaitos	294
15.23	Tuote- ja palvelukaupan yhdistys Etu ry.....	295
15.24	Suomen Journalistiliitto ry	295
15.25	Suomen Merimies-Unioni SMU ry.....	296
15.26	Oikeuskansleri.....	296
15.27	Finanssiala ry	296

1 Yleistä luonnoksesta hallituksen esitykseksi

1.1 Keskuskauppakamari

HE-luonnos vaatii vielä poikkeuksellisen paljon jatkovalmistelua. Sekä ehdotettuja säännöksiä että niiden perusteluja on monilta osin täsmennettävä ja selkeytettävä. Perustelujen johdonmukaisuuteen tulee kiinnittää erityistä huomiota. Myös ehdotetun lain vaikutusten arviointia on tarpeen täydentää ennen hallituksen esityksen antamista.

1.2 Turvallisuus- ja kemikaalivirasto

Esitysluonnos on laaja-alainen ja osittain keskeneräinen, joten jatkovalmistelu olisi tarpeen. Lausuntoaika on pääosin ollut kesälomakaudella, mikä on vaikeuttanut lausunnonantajien mahdollisuuksia perehtyä laajaan esitysluonnokseen riittävän kattavasti. Perehtymistä on vaikeuttanut myös se, että heinäkuussa julkaistun esitysluonnoksen mukana ei ole ollut soveltamisalaa koskevaa liitettä, vaan se on lisätty lausuntopalveluun vain pari viikkoa ennen lausunnon antamisen määräpäivää. Liitteen jälkikäteinen lisääminen lähellä lausunnon antamisen määräpäivää on aiheuttanut ylimääräistä työtä, kun soveltamisalan tarkennusten jälkeen annettavaksi aiottua lausumaa on jouduttu muuttamaan.

1.3 Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut –vastuualue

Koko esitysluonnoksen osalta on todettava, että käsitteitä ja termejä käytetään osin epätasaisesti ja epäyhtenäisesti, mikä asettaa haasteita niiden tarkoituksen ymmärtämiselle ja myös täytäntöönpanon etukäteisvalmistelulle. Ehdotettujen säännösten yksityiskohtaiset perustelut jäävät lain soveltamisen kannalta merkitykseltään mahdollisiksi, jos niissä vain toistetaan itse lakipykälän ja mahdollisesti direktiivin sanamuodot.

1.4 Valvira

Lakiesitys on osin vielä puutteellinen, ja nykyisessä muodossa sekava, mistä johtuen direktiiviä ja esitystä on luettava rinnakkain, jotta lain soveltamisala olisi ymmärrettävä.

1.5 Valtiovarainministeriö

Hallituksen esitysluonnoksen useista kohdista puuttuu vielä sisältöä, mikä tekee lakiehdotuksen arvioimisen kokonaisuutena haasteelliseksi.

1.6 Liikenne- ja viestintäministeriö

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 oli 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, antoi liikenne- ja viestintäministeriö lausuman työryhmän raporttiin. Ministeriö toistaa nyt kantansa siitä, että olisi tärkeää ja tarkoituksenmukaista, että käynnissä olevan lausuntokierroksen jälkeen oikeusministeriö kutsuisi uudelleen työryhmän koolle käsittelemään lausuntokierroksen tuloksia ja yhteenvetoa sekä viimeistelemään hallituksen esitystä. Selvittettäviä asioita on edelleen ja niihin olisi hyvä paneutua lausuntokierroksen jälkeen, kun kokonaisuus on paremmin hahmotettavissa.

1.7 Suomen Asianajajaliitto

Lakiehdotus on varsin laaja ja monimutkainen kokonaisuus sisältäen paljon tulkinnanvaraisia termejä. Ennakoitavuuden vuoksi sekä tarpeettomien tulkintariitojen välttämiseksi lain ja hallituksen esityksen tulisi olla mahdollisimman selkeä. Lakiehdotus näyttää keskeneräiseltä ja edellyttää jatkovalmistelua.

1.8 Energiavirasto

Lakiehdotus hyötyisi merkittävästi perusteellisemmasta valmistelusta ja vaikutusten arvioinnista.

1.9 Suomen Yrittäjät ry

Työryhmän valmistelu jäi pahasti keskeneräiseksi. Jatkovalmistelussa olisi siksi tarpeen hyödyntää työryhmän jäseniä ja työryhmä olisi syytä kutsua vielä epävirallisesti koolle.

1.10 Energiateollisuus ry

Esityksen laaja-alaisuuden ja osittaisen keskeneräisyyden vuoksi jatkovalmistelun tarvetta olisi mahdollisesti syytä harkita.

1.11 Senaatti-kiinteistöt

Valtion liikelaitosten ja Senaatti-konsernin aseman osalta olisi tarvetta täsmentää sääntelyä. Yleinen jatkokehittämisen tarve korostuu erityisesti esityksen kohdissa, jotka liittyvät organisaation ulkopuolisten henkilöiden mahdollisuuteen tehdä ilmoituksia, nimettömään ilmoittamiseen sekä ilmoituksiin liittyvien tietojen ja henkilötietojen kirjaamisesta, käsittelyä ja salassapitoa koskeviin vaatimuksiin. Myös organisaation mahdollisuudet ylläpitää nykyisiä, ehdotettua laajempaa ilmoittamista palvelevia ilmoituskanavia ja tällaisten kanavien suhde tulevaan lainsäädäntöön tulisi kuvata.

1.12 Suomen Journalistiliitto ry

Esitys on perusteluiltaan keskeneräinen, joten se vaatii vielä jatkovalmistelua.

1.13 Oikeuskansleri

Suhtaudun lakiesitykseen lähtökohtaisesti myönteisesti. Lakiesitys tuo Suomen oikeusjärjestykseen osaksi uusia menettelyitä ja periaatteellisesti uusia elementtejä. Lainsäädäntö on valmisteltava direktiivin tarkoituksen eli unionin oikeuden loukkauksen tehokkaan tutkimisen ja väärinkäytösten riskeihin nähden oikeasuhtaisten ja mahdollisimman sujuvien menettelyiden mukaisesti. Olennainen osa tätä on, että ilmoitukset voidaan tutkia mahdollisimman lähellä sitä tahoa, joka voi parhaiten vaikuttaa ongelman korjaamiseen. Direktiivin yleisten tavoitteiden saavuttamiseksi siten on pyrittävä varmistamaan sisäisten kanavien ja menettelyiden ensisijaisuus. Ulkoisen ilmoituskanavan kautta tehdyissä ilmoituksissa tärkeää on, että ne saadaan direktiivin mukaisesti käsiteltäväksi kustakin unionin oikeuden alan valvonnasta vastaavassa viranomaisessa. Ulkoisia ilmoituskanavia koskevan sääntelyn tulee ulottua siten kaikkiin näihin viranomaisiin riittävän yksilöidyllä tavalla.

Lakiesityksessä on kiinnitettävä huomiota siihen, ettei sääntelystä tule liian monimutkaista, jonka johdosta ilmoituksia saattaisi jäädä tekemättä.

Tietojärjestelmät ja erityisesti ilmoitusten vastaanottamista palvelevat järjestelmät ja asianhallinta- ja asiankäsittelyjärjestelmät ovat olennaisessa asemassa täytäntöönpanossa. Niitä olisi selvitettävä ja kuvattava vielä tarkemmin sekä ilmoitusten liikkumista keskitetyn ulkoisen kanavan ja toimivaltaisten valvontaviranomaisten välillä. Lakiesitys vaikuttaa vielä keskeneräiseltä, mikä ilmenee myös eriävistä mielipiteistä ja annetuista lausunnoista. Kaavailtu voimaantuloaikataulu on varsin tiukka oikeuskanslerin ja

muidenkin tahojen valmistautumisen kannalta. Lisäksi eduskunnalle tulee jättää riittävä käsittelyaika.

1.14 Kirkkohallitus

Ehdotetun lain yksityiskohtaiset perustelut ovat monin paikoin puutteellisia ja paikoin ehdotetun pykälän kanssa ristiriitaisia.

1.15 Finanssivalvonta

Laaja-alaisuutensa ja osittaisen keskeneräisyytensä vuoksi esitys hyötyisi vielä jatkovalmistelusta.

1.16 Vantaan kaupunki

Vaikka direktiivin implementointiaika onkin päättymässä, lain valmistelua tulisi vielä jatkaa, jotta soveltamisalasta saataisiin selkeämpi ja paremmin mahdollisia ilmiantajia turvaava.

1.17 Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut –vastuualue

Esitysluonnos on lähetetty lausunnolle huomattavan myöhäisessä vaiheessa suhteessa lain ehdotettuun voimaantuloaikaan ja huomioiden muun ohella vastausaikaan sisältyneen virkamiesten vuosilomakauden.

1.18 Helsingin yliopisto

Yleisesti Helsingin yliopisto toteaa saman kuin ehdotukseen liitetyissä lausumissa ja eriävissä mielipiteissä: lainvalmistelussa ei ilmeisesti ole ollut riittävästi aikaa käytettävissä, mikä näkyy lakiehdotuksen monenlaisissa ristiriitaisuuksissa ja epäselvyyksissä.

LOUNAS

2 Terminologia / määritelmät (3 §)

2.1 Exse Oy

Jatkotoimilla tarkoitetaan direktiivin 5 artiklan 12 kohdassa ”mitä tahansa toimenpidettä, jonka ilmoituksen vastaanottaja tai toimivaltainen viranomainen toteuttaa arvioidakseen ilmoituksessa esitettyjen väitteiden paikkansapitävyyttä ja tarvittaessa puuttuakseen ilmoitettuun rikkomiseen, mukaan lukien sisäinen tutkinta, tutkimus, syytetöimien toteuttaminen, varojen takaisinperintä tai menettelyn lopettaminen”, mutta sitä ei ole sisällytetty esityksen määritelmiin. Määritelmä on tärkeä, kun esimerkiksi tehdään eroa vastuuhenkilöiden velvollisuuksista.

2.2 Liikenne- ja viestintävirasto

Lakiehdotuksen määritelmiä käsittelevä 3 § ei sisällä kaikkia WB-direktiivin (EU) 2019/1937 määritelmät sisältävässä 5 artiklassa tarkoitettuja määritelmiä, muun muassa toimivaltaisen viranomaisen määritelmä puuttuu. Viranomaisvastuiden kirkastamiseksi Traficom esittää harkittavaksi, että 3 §:ään lisättäisiin toimivaltaisen viranomaisen määritelmä, ottaen kuitenkin huomioon 2, 3, 15 ja 16 §:n tältä osin muodostama kokonaisuus. Esimerkiksi ehdotetun ilmoittajansuojelulain 15 §:n mukaan keskitetty ulkoinen ilmoituskanava (= valtioneuvoston oikeuskansleri) 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. Ehdotetun 16 §:n mukaan puolestaan toimivaltaisilla viranomaisilla tulee olla ilmoitusten vastaanottamista ja käsittelyä varten riippumaton ja erillinen ulkoinen ilmoituskanava. Direktiivin mukaan ilmoituskanava on jotain, mitä otetaan käyttöön (järjestelmä, järjestely). Ilmoittajansuojelulain 15 ja 16 §:ssä lähdetään siitä, että ulkoinen ilmoituskanava on yhtäältä viranomainen toisaalta jotain, mitä viranomaisen pitää perustaa. Sisäinen ilmoituskanava on puolestaan sellainen, jonka viranomainen tai yhteisö perustaa.

2.3 Keskuskauppakamari

Laissa käytettyjä termejä on täsmennettävä. 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.

2.4 Suomen Asianajajaliitto

Lakiehdotuksessa on esimerkiksi joitain tulkinnanvaraisia termejä ja irrallisia lauseita, joita ei ole tarkemmin avattu itse lakitekstissä taikka hallituksen esityksessä.

2.5 Eduskunnan oikeusasiamies

Luonnostellun lain 3 § sisältää määritelmiä, jotka eivät kaikilta osin vaikuta onnistuneilta. Lakiluonnoksen mukaan ”rikkomista koskevalla tiedolla” tarkoitettaisiin tietoa tai perusteltua epäilyä tapahtuneesta tai mahdollisesta lainsäädännön rikkomisesta ja ”ilmoittamisella” rikkomista koskevan tiedon suullista tai kirjallista toimittamista.

Käytännössä ilmiannot organisaation sisältä voivat olla esimerkiksi kuvia, videoita tai näytöltä otettuja kuvakaappauksia taikka äänitallenteita ja ne voidaan välittää eteenpäin esimerkiksi muistitikulla ilman täydentäviä selityksiä. Kysymys ei tällaisessa tapauksessa välttämättä olisi ”suullisesta tai kirjallisesta toimittamisesta”. Siitä huolimatta esimerkiksi toimitettu video saattaisi sisältää vahvan selvityksen tapahtuneesta rikkomuksesta.

Saattaisi olla perusteltua laajentaa ilmoittamisen käsitettä niin, että se kattaisi myös muut kuin suulliset tai kirjalliset tiedon toimittamisen tavat.

Sisäisellä ilmoittamisella tarkoitettaisiin lain 3 §:n 3 kohdan mukaan rikkomista koskevan tiedon toimittamista julkisen tai yksityisen sektorin oikeushenkilön sisällä.

Suomessa esimerkiksi valtion tai kuntien viranomaiset, virastot tai laitokset eivät yleensä ole oikeushenkilöitä. Tämä tarkoittaa sitä, että mikäli esimerkiksi Säteilyturvakeskuksen, Valtorin, Palkeiden tai Senaatti-kiinteistöjen toiminnasta tehtäisiin ilmoitus valtioneuvoston oikeuskanslerille, kysymys olisi määritelmän mukaan oikeushenkilön eli valtion sisäisestä eikä ulkoisesta ilmoittamisesta. Sen sijaan esimerkiksi Suomen

Pankki ja Kansaneläkelaitos ovat oikeushenkilöitä, joten niiden osalta kysymys olisi ulkoisesta ilmoittamisesta.

Valtio-oikeushenkilön osalta oikeuskansleri ei siis puheena olevan määritelmän mukaan toimisi keskitettynä ulkoisena ilmoituskanavana kuten on kaavailtu vaan keskitettynä sisäisenä ilmoituskanavana.

”Tietojen julkistamisella” tarkoitettaisiin rikkomista koskevien tietojen saattamista julkisuuteen.

Määritelmän taustalla lieenee ajatus klassisesta Watergate (”Deep Throat”) -tyyppisestä vuodosta organisaation sisältä toimittajalle - siis perinteiselle medialle. Luonnostelluissa lain perusteluissa ei mainita mahdollisuutta asian julkistamiseen esimerkiksi sosiaalisessa mediassa tai vaikkapa kadulla tapahtuvassa demonstraatiossa. Viimeksi mainituissa asiayhteyksissä erilaiset paljastavat syytökset ovat varsin tavanomaisia ja myös niiden merkitys luonnostellun lain kannalta olisi syytä käsitellä ainakin lain perusteluissa.

Luonnostellun lain 3 §:n 10 kohdan mukaan yksityisen sektorin oikeushenkilöllä tarkoitetaan kaupparekisterilain (129/1979 – luonnoksessa lain numerossa väärä vuosi) 3 §:n 1, 2, 4, 5 ja 6 kohdassa tarkoitettua elinkeinotoimintaa harjoittavaa yhteisöä, joka on velvollinen tekemään perusilmoituksen kaupparekisteriin.

Säätiöt eivät ole yhteisöjä. Ilmeisesti ainakaan säätiöitä, jotka eivät harjoita elinkeinotoimintaa, ei lakiluonnoksen mukaan pidettäisi yksityisen sektorin oikeushenkilöinä. Suomessa rekisteröidyt säätiöt ovat valtaosin yleishyödyllisiä (siis verovapaita) eivätkä harjoita elinkeinotoimintaa. Ne saattavat kuitenkin toimia luonnostellun lain soveltamisalalla. Esimerkiksi apurahasäätiöissä käsitellään apurahanhakijoiden henkilötietoja ja säätiön toiminta saattaa liittyä vaikkapa kansanterveyteen tai ympäristönsuojeluun eli direktiivin ja luonnostellun lain soveltamisalaan. Lain jatkovalmistelussa lieenee syytä pohtia, onko tällaisten säätiöiden rajaaminen pois yksityisen sektorin oikeushenkilön määritelmän piiristä sopusoinnussa direktiivin soveltamisalan kanssa.

Julkisen sektorin oikeushenkilön omistuksessa tai määräysvallassa olevalla oikeushenkilöllä tarkoitettaisiin myös valtion liikelaitoksista annetussa laissa (1062/2010) tarkoitettuja valtion liikelaitoksia. Määritelmä on harhaanjohtava, koska valtion liikelaitokset ja tytärliikelaitokset eivät ole erillisiä oikeushenkilöitä vaan osa valtiota (esim. HE 132/2015 vp, s. 6). Ne eivät siis voi olla toisen omistuksessa tai määräysvallassa olevia oikeushenkilöitä, koska ne eivät ole oikeushenkilöitä ensinkään.

Pykälän 11 kohdan määritelmällä on heijastusvaikutuksensa myös luonnostellun lain 6 §:ssä määritellyyn henkilölliseen soveltamisalaan (kohta 4).

2.6 Helsingin kaupunki

Lain 3 § ja 6 §:n osalta huomioitavaa on, että ilmoittajan määritelmä ei ole selkeä. Lain 3 §:n mukaan ´ilmoittajalla´ tarkoitetaan tässä laissa luonnollista henkilöä, joka ilmoittaa tai julkistaa työnsä, toimensa tai tehtävänsä yhteydessä saamiaan rikkomista koskevia tietoja.” Ja 6 §:ssä puolestaan sanotaan, että ”Tässä laissa säädettyä suojelua sovelletaan ilmoittajaan, joka saa työssään, toimessaan tai tehtävässään taikka niiden yhteydessä tietoa” Ilmoittajan määritelmä tulisi täsmentää, sillä 3 § ja 6 § määrittelevät ilmoittajan eri tavoin.

2.7 Helsingin yliopisto

Lain valmistelussa olisi huomioitava, että sääntelyn tulisi soveltua niin julkioikeudellisiin kuin yksityisoikeudellisiin organisaatioihin. Tällä hetkellä hallituksen esityksen luonnoksen viittaukset julkisuuslakiin näyttäisivät koskevan sekä julkisoikeudellisia että yksityisoikeudellisia organisaatioita, mitä tuskin on tarkoitettu, sillä julkisuuslakia sovelletaan vain julkisoikeudellisiin organisaatioihin.

Esityksessä olevaa työsuhteen määritelmää olisi yliopistojen näkökulmasta syytä tarkentaa. Esityksessä esimerkiksi palkattomat harjoittelut, opintojen edistämiseksi tehtävät harjoittelut ja vapaaehtoistoiminta ovat sisällytettyinä lain soveltamisalaan, mutta tutkijoita rajattu soveltamisalan ulkopuolelle. Apurahatutkijat ja heihin vertautuvat tutkijat tulisikin sisällyttää lain soveltamisalaan.

3 §:n 10 k:ssa on yksityisen sektorin oikeushenkilön määritelmä, mutta julkisen sektorin oikeushenkilön määritelmä puuttuu. Tätä voi pitää merkittävänä puutteena, kun velvollisuus ilmoituskanavan perustamiseen koskee valtion, kunnan ja seurakuntien ohella ”muuta julkisen sektorin oikeushenkilöitä”. 3 §:n 11 k:ssa on määritelmä julkisen sektorin oikeushenkilön omistuksessa tai määräysvallassa olevasta oikeushenkilöstä, mutta 8 §:n 1 mom 1 k on samasta käsitteestä erilainen määritelmä kuin 3 §:n 11 k:ssa. Ilmeisesti 8 §:n 1 mom 1 k nojalla lakia sovelletaan myös esimerkiksi Helsingin yliopiston yliopistokonserniin kuuluvaan Yliopiston apteekkiin, vaikka ko. lainkohdassa ei olekaan täsmennetty, mitä omistuksella tai määräysvallalla tarkoitetaan. 3 §:n 10 k:n määritelmän nojalla säätiöyliopistot ja ammattikorkeakoulut katsotaan yksityisen sektorin oikeushenkilöksi. Ilmeisesti julkisoikeudelliset yliopistot katsotaan julkisen

sektorin oikeushenkilöksi. Ylipäänsä 3 § ja 8 § pitäisi arvioida suhteessa toisiinsa, jotta epäselvyyksiä soveltamisalasta ei synny.

2.8 Senaatti-kiinteistöt

Kohta 3: ”Sisäisen ilmoittamisen” määritelmä on muotoiltu siten, että ilmoittamisen tulee tapahtua oikeushenkilön sisällä. Kuitenkin sisäiseen ilmoituskanavaan voidaan 8 § 2 momentin mukaan organisaation oman harkinnan mukaan antaa pääsy myös organisaation ulkopuolisille tahoille, esim. työnhakijoille tai entisille työntekijöille, joilla ei ole pääsyä organisaation sisäisiin ilmoituskanaviin (esim. intrassa toimivat kanavat). Voisiko määritelmää muotoilla 4-kohdan ulkoista ilmoituskanavaa koskevaa määritelmää vastaavasti esim. ”...ilmoituksen toimittamista julkisen tai yksityisen sektorin oikeushenkilölle/yhteisölle.”

Kohta 8: Määritelmä edellyttää, että ilmoituksen kohteena oleva henkilö mainitaan ilmoittamisen yhteydessä. Rikkomuksesta vastaavan henkilön henkilöllisyys voi kuitenkin selvitä vasta osana ilmoituksen käsittelyprosessia, eikä ilmene vielä asiaa koskeva ilmoituksesta.

Kohdat 10 ja 11: Senaatti-konsernin muodostavat valtion liikelaitokset Senaatti-kiinteistöt ja Puolustuskiinteistöt kuuluisivat määritelmien mukaan sekä yksityisen sektorin että julkisen sektorin oikeushenkilöihin, mikä ei voine olla tarkoituksena. Mainitut valtion liikelaitokset ovat osa Suomen valtio -oikeushenkilöä ja niiden katsotaan vaikiintuneesti kuuluvan osaksi julkista sektoria. Valtion liikelaitokset eivät myöskään ole itsenäisiä oikeushenkilöitä, mistä johtuen kohdassa 11 olevassa määritelmässä ja lakitekstissä myöhemmin useissa kohdin esiintyvä niihin viittava termi ”oikeushenkilö” tulisi korvata esim. ilmaisulla ”oikeushenkilö tai muu yhteisö” tai ”yhteisö”.

3 Voimaantulo / siirtymäaika

3.1 Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualue

Lain voimaantulon yhteydessä on tarpeen varata riittävä siirtymäaika, jotta hallinnolliset täytäntöönpanotoimet ehditään toteuttaa. Täytäntöönpanotoimien taloudelliset vaikutukset on syytä arvioida huolellisesti.

3.2 Keskuskauppakamari

Lausunnolla olleen HE-luonnoksen merkittävän keskeneräisyyden vuoksi kansalliseen lakiin on välttämätöntä saada siirtymäsäännös kaikille lain soveltamisalaan kuuluville organisaatioille, mukaan lukien organisaatiot, joilla on yli 250 työntekijää. Sisäisen ilmoituskanavan perustamiseen velvolliset organisaatiot eivät ole vielä HE-luonnoksen pohjalta pystyneet riittävällä varmuudella arvioimaan sisäisille prosesseille asettuja vaatimuksia ja eri toteutusvaihtoehtoja sisäiselle ilmoituskanavalle. Kohtuullinen siirtymäaika olisi vähintään kuusi kuukautta siitä, kun laki on hyväksytty eduskunnassa.

3.3 Valtiovarainministeriö

Esityksen kansallisen voimaansaattamisen aikataulu on kunnianhimoinen. Esityksen jatkovalmisteluun tulisi käyttää riittävästi aikaa, ja eri toimijoille sekä viranomaisille tulisi varata kohtuullinen aika ehdotettujen muutosten toteuttamiseksi.

3.4 Finanssiala ry

Lainsäädännön valmistelun viivästymisen vuoksi voimaantulolle on asetettava yleinen siirtymäaika. Hallituksen esitysluonnoksen sisältämien epäselvyyksien vuoksi tulevan sääntelyn voimaantuloon on erittäin vaikeaa valmistautua ennakoivasti. Epäselvää on mm. se täyttääkö konsernitasolla järjestetty sisäinen ilmoituskanava sääntelyn edelly-

tykset vai joudutaanko jo käytössä oleviin sisäisiin ilmoituskanaviin tekemään muutoksia, ja onko myös muista kuin ilmoittajansuojalain 2 §:ssä mainituista rikkomuksista edelleen mahdollista vastaanottaa ilmoituksia sisäiseen ilmoituskanavaan.

3.5 Tuote- ja palvelukaupan yhdistys Etu ry

Ilmoittajansuojeludirektiivin 26 artiklan 1 kappaleen mukaan jäsenvaltioiden on saatettava direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 17. päivänä joulukuuta 2021.

On erittäin epävarmaa, voidaanko näin laajamittainen ja täysin uudentyypinen laki käsitellä huolellisesti ja perusteellisesti eduskunnassa ennen kyseistä päivää. Joka tapauksessa yrityksille ei jää lainkaan aikaa sisäisten ilmoituskanavien käyttöönottoon tai jo olemassa olevien ilmoituskanavien arviointiin ja tarvittavien muutosten toteuttamiseen.

Kohtuutonta voimaantuloaikataulua on lykättävä direktiivin aikarajasta huolimatta, koska asian valmistelu on jäänyt hyvin myöhään. Lain tulisi tulla voimaan vasta kuuden kuukauden kuluttua sen hyväksymisestä, jotta yritykset voivat huolehtia lakisääteisistä velvollisuuksistaan asianmukaisesti.

4 Soveltamisala

4.1 Soveltamisala (2 §)

4.1.1 Suomen luonnonsuojeluliitto

Erityisesti lakiesityksen 2 §:n soveltamisalaa määriteltäessä tulisi ottaa huomioon ympäristöriskollisuuteen liittyvät erityispiirteet. Ympäristöriskollisuuteen tiedetään liittyvän paljon piiloriskollisuutta ja ympäristöriskosten selvittäminen on yleisesti paljon resursseja ja erityisosaamista. Ympäristöriskosten puutteellisilla valvontaresursseilla ei kuitenkaan pitäisi perustella lakiesityksen soveltamisalan rajoituksia.

4.1.2 Patentti- ja rekisterihallitus

Direktiivin ja ehdotetun lain soveltamisala on luetteloineen, poikkeuksineen ja laajennuksineen vaikeasti ymmärrettävä ainakin mahdollisten ilmoittajien näkökulmasta. Soveltamisala määrittelee sen, saako ilmoittaja ehdotuksen mukaista suojelua. Tämä voi johtaa ilmoittajien kannalta vaikeasti ennakoitaviin tilanteisiin. Ongelmaa tuskin voi kuitenkaan lakia säädettäessä välttää, vaan viranomaisten tulee kiinnittää asiaan tiedotuksessa erityistä huomiota.

4.1.3 Elinkeinoelämän keskusliitto EK

Ilmoittajansuojelulaki on kansallisessa oikeudessamme täysin uudenlaista sääntelyä. Pidämme perusteltuna, että tässä vaiheessa lain soveltamisala on mahdollisimman lähellä direktiivin mukaista soveltamisalaa, jotta sääntely saadaan voimaan sille asetetussa määräajassa ja jotta yritykset pystyvät täyttämään niille asetetut velvoitteet määräajassa.

Lakiehdotuksen 2 §:n mukainen soveltamisala on perusteltu ja kannatamme sitä sellaisenaan.

4.1.4 Metsähallitus

Soveltamisalan rajaaminen ja valittu sääntelyratkaisu on ongelmallinen ennen kaikkea työntekijöiden ja muiden ilmoittajien kannalta, mutta voi aiheuttaa tulkintaongelmia myös ilmoituksia käsittelevissä organisaatioissa. Pidämme sääntelyratkaisua poikkeuksellisenä Suomen lainsäädännössä, ja laajempi soveltamisala huomioiden tarvittavat poikkeukset 5 §:ssä olisi nähdäksemme parempi ratkaisu.

4.1.5 Espoon kaupunki

On tarkoituksenmukaista, että lain soveltamisala säädetään kansallisessa laissa lähelle direktiivin soveltamisalaa. Kansallisten lakien luetteleminen liitteessä on perusteltua selkeyden vuoksi, mutta listaamiseen liittyy haasteita esimerkiksi tahattomien aukkojen tai muutosten ylläpidon vuoksi.

Espoossa on näin ollen herännyt kysymyksenä se, muodostuuko soveltamisalasta tällä tavoin tosiasiallisesti tarpeeksi laaja, saati sittenkään tarpeeksi selkeä. Toisaalta lain soveltamisala on todettu vähimmäisvaatimukseksi; ja käytännön tasolla ilmoitusjärjestelmä on luotava niin, että ilmoittajien ei tarvitse osata arvioida sitä, kuuluuko heidän tietoonsa tullut epäily väärinkäytöksestä esitetyn 2 §:n mukaiseen soveltamisalaan. On perusteltua ja käytännössä toimivinta, että kaikki ilmoittajat saavat saman prosessin kautta suojelua huolimatta siitä, kuuluuko ilmoitus varsinaisen direktiivin alaan.

4.1.6 Turvallisuus- ja kemikaalivirasto

Esitysluonnoksen sivulla 18 alkava luettelo vaikuttaa olevan vielä keskeneräinen. Soveltamisalaa koskeva liite ei ole alusta alkaen ollut mukana esitysluonnoksessa ja sekin vaikuttaa olevan vielä keskeneräinen. Esimerkiksi hallintolaki ja virkamieslaki sisältyvät kohtaan ”Säteilyturva ja ydinturvallisuus”. Osa viranomaisille tulevista ilmoituksista näyttäisi jatkossakin jäävän ilmoittajansuojelulain soveltamisalan ulkopuolelle.

4.1.7 Liikenne- ja viestintävirasto

HE-luonnoksen 2 §:n 2 momentin mukaisesti edellytyksenä lain soveltamiselle olisi, että tehty ilmoitus koskee tekoa tai laiminlyöntiä, josta voi seurata vankeusrangaistus,

sakko tai rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus tai joka voi vakavasti vaarantaa edellä tarkoitetun lainsäädännön yleisen edun mukaisten tavoitteiden toteutumisen. Tältä osin on otettava huomioon, että soveltamisalaan Liikenne- ja viestintäviraston (Traficom) käsityksen mukaan kuuluvien lakien rangaistavuuteen liittyvät säädökset ovat hyvinkin kirjava ja yksittäiselle ilmoittajalle vaikeaselkoisia. Esimerkiksi viestintäpalvelulain 349 §:n mukaan tietyistä sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin perustuvien velvoitteiden laiminlyönnestä (205.1 §, 247 §, 275.1 §, 136–145 §) on mahdollista tuomita sakkorangaistus sähköisen viestinnän tietosuojarikkomuksesta, mutta vain tahallisuudella. Sen arviointi, koskeeko ilmoituksen kohteena olevaa toimintaa rangaistusuhka, mihin ilmeisesti tahallisuuden arviointi sisältyisi, tai vaarantaako se yleisen edun mukaisia tavoitteita, voi olla ilmoittajalle erittäin haastavaa.

Traficom pitää HE-luonnoksen 2 §:n 2 momentista johtuvaa rajausta epätarkoituksen mukaisena, sillä se johtaa epäsuhtaisten rikkomusten tulemiseen lain piiriin ilmoittajan kannalta vaikeasti tulkittavin perustein. Kuten luonnoksessa tuodaan esille, ehdotuksen soveltamisalaan kuuluvan lainsäädännön seuraamusjärjestelmät vaihtelevat. Tämä johtaa sääntelyjen tulemiseen jossain määrin sattumanvaraisin perustein luonnoksen soveltamisalaan, kun lakeja on eri aikoina säädetty erilaisin sanktioinnein. Lisäksi on huomioitava, että tekojen rangaistavuutta arvioitaessa ei riitä yksin tämän pykälän soveltamisalaan kuuluvien lakien seuraamuspykälien ymmärtäminen, vaan rangaistavuus saattaa perustua vakavampien tekojen osalta myös rikoslakiin. Jää epäselväksi, miksi tällaisella vaihtelulla pitäisi olla merkitystä ilmoittajan suojelemisen kannalta. Myös se näyttää jäävän luonnoksen perusteluissa täsmentämättä, mihin direktiivin säännökseen lakiluonnoksen 2 §:n 2 momentin mukainen soveltamisalajaus oikeastaan perustuisi. Traficomien käsityksen mukaan ilmoittajansuojelulain 2 §:n 2 momentin muotoilulla on tavoiteltu WB-direktiivin 5 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun rikkomisen määritelmän mukaista rajausta. Direktiivissä viitataan "laittomiin tekoihin ja laiminlyönteihin", kun taas ilmoittajansuojelulain 2 §:ssä ratkaisevaa näyttäisi olevan teon tai laiminlyönnin rangaistavuus. Ilmoitusta harkitsevalle ero laittomuuden ja rangaistavuuden välillä voi olla epäselvä.

Rangaistusseuraamukseen kytketyn lakiluonnoksen 2 §:n 2 momentin ratkaisun takia ongelmakohtaksi jäisivät esimerkiksi NIS-direktiivin mukaisten digitaalisten palveluiden (pilvipalvelut, hakukonepalvelut ja verkossa toimivat markkinapaikat), sillä niiden osalta ei viestintäpalvelulain mukaan ole mahdollista määrätä sakkoa tai rangaistusluonteista hallinnollista seuraamusta digitaalisten palveluiden tarjontaa koskevien lakisääteisten velvoitteiden rikkomisesta. Sen sijaan NIS-direktiivin mukaiseen digitaaliseen infrastruktuuriin liittyvät toimijat ovat myös teleyrityksiä, jolloin viestintäpalvelulain 349 §:n mukainen rangaistusuhka on olemassa. Lakiluonnos vaikuttaisi siis kattavan NIS-direktiivin mukaisen digitaalisen infrastruktuurin aina tahallisten rikkomusten osalta tai yleisen edun vaarantumisen perusteella, mutta NIS-direktiivin mukaiset digi-

taaliset palvelut vain, jos teko tai laiminlyönti voi vakavasti vaarantaa ko. lainsäädännön yleisen edun mukaisten tavoitteiden toteutumisen. Etenkin pilvipalveluiden tarjoamisen osalta voi olla mahdollista, että vakavat laiminlyönnit palveluiden tietoturvan tai tietosuojan varmistamisen suhteen voivat aiheuttaa vaaraa yleiselle edulle. Tämä edellyttäisi kuitenkin ilmoittajalta käytännössä tapauskohtaista arviointia siitä, millaiset teot ja laiminlyönnit voivat vakavasti vaarantaa kyseessä olevien toimijoiden osalta yleisen edun mukaisia tavoitteita, mikä vaikuttaa pitkälle menevältä vaatimukselta ja voi johtaa siihen, että ilmoituksia ei uskalleta tehdä.

Vastaavasti ilmoitusta harkitsevalle ei välttämättä myöskään ole selvää, mitä rangaistusluonteisella hallinnollisella seuraamuksella tarkoitetaan. Tyypillisesti epäselvyyttä saattaa olla esimerkiksi lupien peruutusten ja uhkasakkojen osalta, joiden kohteeksi joutuva saattaa kokea toimen rangaistuksena. Useissa laeissa esimerkiksi ammatin- tai elinkeinonharjoittamiseen liittyvä lupa voidaan peruuttaa määrääjäksi tai jopa kokonaan toimintaa koskevien säädösten ja määräysten rikkomisen johdosta, tai voidaan asettaa uhkasakko asia saattamiseksi lainmukaiseksi. Ehdotetun ilmoittajansuojelulain 2 §:n perustelutekstissä todetaan: "Siten sellaisesta rikkomisesta ilmoittaminen, josta seuraamuksena voisi olla vain jokin muu toimenpide, kuten hallinnollinen pakkokeino (uhkasakko, teettämisuhka) tai muu hallinnollinen seuraamus, eivät kuuluisi lain soveltamisalaan eikä ilmoittaja siten saisi ehdotettavan lain mukaista suojelua." Tämä on toki aivan linjassa rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittämistä käsittelevän työryhmän mietinnössä (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 52/2018) s. 24 esiin tuotujen näkemysten kanssa, joissa otetaan kantaa myös hallinnollisina seuraamuksina toteutettaviin lupien peruuttamisiin: "Esimerkiksi elinkeino- tai ympäristöluvan peruuttaminen ei ole rangaistusluonteinen seuraamus silloinkaan, kun sen perusteena olevat teot ovat johtuneet luvanhaltijan tahallisuudesta menettelystä tai saattaneet täyttää rikoksen tunnusmerkistön (ks. esim. KHO:2013:172, KHO:2014:96 ja KHO:2017:84). Peruuttamismenettelyssä ei arvioida yksittäisten tekojen moitittavuutta sinänsä vaan sitä, täyttääkö toiminta kyseisten tekojen jälkeenkin lupaa koskevat edellytykset ja onko toiminta muuten lainmukaista. Kyse on siten eräänlaisesta hallinnollisesta turvaamistoimesta." Yksittäinen henkilö voi kuitenkin herkästi mieltää, että luvan peruuttaminen olisi rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus ja olettaa saavansa ilmoittajan suojelua.

Traficom kiinnittäisi myös huomion siihen, että 2 §:n 2 kohdan rajauksesta näyttäisi myös seuraavan, että eräät soveltamisalaan nyt tunnistetut lait jäisivät käytännössä soveltamisalan ulkopuolelle. Esimerkiksi liikenneturvallisuuden alaan kuuluvassa liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetussa laissa, jolla täytäntöönpannaan Euroopan laajuisen tieverkon tunnelien turvallisuutta koskevista vähimmäisvaatimuksista annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/54/EY sekä tieinfrastruktuurin turvallisuuden hallinnasta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/96/EY, ei sisällä muita seuraamuksia kuin uhkasakon sekä keskeyttämis- ja

teettämishukan. Vastaavasti eräiden irtolastialusten turvallisesta lastaamisesta ja lastin purkamisesta annettu laki (1206/2004), jolla on pantu täytäntöön liikenneturvallisuu-
den lainsäädännön alaan kuuluva irtolastialusten turvallisen lastaamisen ja lastin-
purkamisen yhdenmukaistetuista edellytyksistä ja menettelyistä annettu Euroopan
parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/96/EY, ei sisällä kuin turvaamistoimilun-
teisia hallinnollisia seuraamuksia. Myöskään kansainväliseen merenkulkijoiden koulutusta,
pätevyyskirjoja ja vahdinpitoa koskevaan vuoden 1978 yleissopimukseen tehtyjen
muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja nii-
den soveltamisesta annettuun lakiin (413/2009) ei sisälly mitään seuraamusuhkia.

Toisaalta esitetty soveltamisalaratkaisu, jossa kansallisen ilmoitusjärjestelmän piiriin
kuuluisivat kokonaisuudessaan ne säädökset, jotka sisältävät WB-direktiivin sovelta-
misalaaan liittyvää täytäntöönpanoa, johtaa varsin laajaan soveltamisalaaan. Viestintä-
palvelulain soveltamisala kattaa sellaisia muita viestinnän välittäjiä ja yhteisötilaajia
koskevan kansallisen sääntelyn, joka ei perustu sähköisen viestinnän tietosuojadirek-
tiivin teleyrityksiä koskevaan sääntelyyn. Vaikka soveltamisalaa kuuluisi vain ran-
gaistusalan alainen toiminta, tulisi tarkoittaa tätä sitä, että lakia sovellettaisiin esi-
merkiksi suostumuksen pyytämättä jättämiseen evästeiden käytöstä. Soveltamisala
kattaisi siten suuren osan suomalaisista yrityksistä ja julkishallinnosta näiden toiminto-
jen osalta rikkomuksen yhteiskunnallisesta merkityksestä huolimatta. Vastaavasti lii-
kennepuolella liikenteen palveluista annetun lain (320/2017) soveltamisalaa kuuluu
hyvin laajasti kansallista sääntelyä ja toimintaa, johon kohdistuvia vaikutuksia ei ole
tähänastisessa valmistelussa arvioitu (esimerkiksi taksiliikenne ja kaupunkiraideli-
kenne).

4.1.8 Väylävirasto

On tarkoituksenmukaista, että lakiesityksen soveltamisalaa laajennetaan direktiivissä
mainittuihin aloihin liittyvään kansalliseen lainsäädäntöön. Ehdotettu laajennus olisi
perusteltu ilmoittajan suojelun kannalta

4.1.9 Tietosuojavaltuutetun toimisto

Lakiluonnoksen tarkoituksena on kannustaa ilmoittajia tekemään ilmoituksia epäil-
lyistä lainvastaisuuksista. Luonnoksen 2 §:n 10 kohdan mukaan tämä kattaisi yksityi-
syyden ja henkilötietojen suojan sekä verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuuden lain-
säädän-
toalat ja siten ilmoittajansuojelu voi lisätä henkilötietojen käsittelyyn liittyviä il-
moituksia, jotka tällä hetkellä tulevat joko suoraan tietosuojaviranomaiselle tai poliisille

esitutkin-taviranomaisena. Tietosuojasäännösten rikkomiset voidaan jakaa seuraamusjärjestelmän perusteella kahteen perustyyppiin eli 1) tietosuojan ja yksityisyyden suojan rikoksiin, joista osassa tietosuojavaltuutettua on kuultava (tietosuojarikos, tietomurto, salassapitorikos ja viestintäsalaisuuden loukkaus) ja 2) tietosuojarikoksen ulkopuolelle jäävät ennen kaikkea rekisterinpitäjän ja käsittelijän tietosuoja-asetuksen vastaiset menettelyt, jonka rikkomisten seuraamukset määräytyvät tietosuoja-asetuksen 58 artiklan 2 kohdan ns. korjaavien toimivaltuuksien mukaan sisältäen myös seuraamusmaksun määräämisen.

Rajanveto näiden perustyyppien osalta voi olla haasteellinen tehtävä niin sisäisessä mutta varsinkin keskitetyssä ulkoisessa ilmoituskanavassa. Toiminnallisesti ja toimivallan kannalta parempi ratkaisu olisi se, että tutkintalinjan valinta tehtäisiin yhteistyössä esitutkintaviranomaisen ja tietosuojaviranomaisen kesken. Tämän perusteella voitaisiin käytännössä ottaa huomioon jo tutkintaan ryhdyttäessä ne bis in idem -periaate.

Ehdotus: Ilmoittaja voi luonnoksen 14 §:n 2 momentin mukaan tehdä sisäisen ilmoituskanavan sijaan ilmoituksen 15 §:ssä säädetyn keskitettyyn ulkoiseen ilmoituskanavaan. Säännökseen voisi lisätä myös 16 § siten, että vaihtoehtona on myös toimivaltaiten viranomaisten ilmoituskanavat.

4.1.10 Suomen Kuntaliitto ry

Lähtökohtaisesti on perusteltua, että soveltamisala säädetään kansallisessa laissa lähelle direktiivin soveltamisalaa. Toisaalta tässä vaihtoehdossa haasteeksi nousee lainsäädännön soveltamisalan vaikeaselkoisuus.

4.1.11 Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut –vastuualue

Lakiluonnos koskee nimensä perusteella sekä EU:n että kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelua.

HAKE katsoo, että rahanpesun valvontaan liittyen esitysluonnosta tulee täsmentää. Aluehallintovirastoista annetun valtioneuvoston asetuksen (906/2009) 9 §:n (701/2019) mukaan Etelä-Suomen aluehallintovirasto hoitaa oman toimialueensa li-

säksi koko maan alueella aluehallintovirastoille säädetty rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa (444/2017) tarkoitetut rekisteröinti- ja valvontatehtävät (jäljempänä rahanpesulaki).

Rahanpesun valvontarekisterin käyttötarkoituksena on rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen valvonta. Ilmoitusvelvollisen elinkeinonharjoittajan ja valvontaviranomaisen tulee ilmoittaa Keskusrikospoliisin rahanpesun selvittelykeskukselle epäilyttävää toimintaa koskevista havainnoistaan.

Rahanpesulain 1 luvun 2 §:n 1 momentin 18 kohdan mukaan rahanpesulakia sovelletaan kiinteistönvälitysliikkeistä ja vuokrahuoneiston välitysliikkeistä annetussa laissa (1075/2000) tarkoitettuihin kiinteistönvälitysliikkeisiin ja vuokrahuoneiston välitysliikkeisiin. Kiinteistönvälitystä ja vuokrahuoneistojen välitystä voidaan lähtökohtaisesti pitää riskialttiina toimialana rahanpesulle ja terrorismin rahoittamiselle. Liiketoimintaan, johon liittyvät arvoltaan suuret yksittäiset transaktiot, yritys- ja muut yhteisöasiakkaat tai asiakasvaratilit, liittyy merkittävä rahanpesuriski.

Aluehallintovirastot valvovat toisaalta omalla toimialueellaan kiinteistönvälitysliikkeistä ja vuokrahuoneiston välitysliikkeistä annetun lain (1075/2000) perusteella kiinteistönvälitysliikkeiden ja vuokrahuoneiston välitysliikkeiden toimintaa.

Esitysluonnoksen perustelujen (s. 83) mukaan rahanpesun ja terrorismin ehkäisemistä koskeva lainsäädäntö yksilöidään tarkemmin liitteessä. HAKE esittää jatkovalmistelussa harkittavaksi, olisiko kiinteistönvälitysliikkeitä koskeva toimiala ja sääntely aiheellista mainita erikseen eikä vain välillisesti kansallisen rahanpesulain soveltamisen kautta, koska toimialaa koskeva valvonta ja sen sääntely on käytännössä hajautunutta.

Esitysluonnoksen 4 §:ssä todetaan tällä hetkellä yleisluontoisesti, että lain säännöksiä sovelletaan siltä osin kuin asiasta ei muualla toisin säädetä. HAKE katsoo, että luonnoksen 2 §:n 1 momentin 2 kohdan soveltamista tulee selventää: miltä osin sovellettaviksi tulevat ehdotetun lain ilmoittamista koskevat säännökset ja miltä osin rahanpesulain erityissäännökset, jotta vältetään päällekkäiset sääntelyt ja epäselvät tulkintatilanteet.

HAKE toteaa, että aluehallintovirastojen toimivaltaan kuuluu erityistalletusten vastaanottaminen ja niihin liittyvät säilyttämistehtävät (Laki rahan, arvo-osuuksien, arvopapereiden tai asiakirjain tallettamisesta velan maksuna tai vapautumiseksi muusta suoritusvelvollisuudesta 281/1931). Lain 1 §:n mukaan, jos se, jolla on toiselta saatavana rahaa, arvopapereita tai asiakirjoja, kieltäytyy suoritusta vastaanottamasta taikka hänen

poissaolonsa, sairautensa tai muu sellainen syy estää suorituksen, suoritusvelvollisella on oikeus tallettaa suoritettava aluehallintovirastoon ja siten vapautua suoritusvelvollisuudestaan.

Aluehallintovirastoilla on myös valtionavustusten myöntämiseen liittyviä tehtäviä.

Esitysluonnoksen perusteluja on tarpeen täsmentää sen suhteen, kuuluvatko edellä mainitut toimialat ja tehtävät ehdotetun lain soveltamisalaan.

Esitysluonnoksessa on muun ohella huomioitu julkiset hankinnat. HAKEn näkemyksen mukaan soveltamisala tulisi olemaan tältä osin riittävä ja laaja. Eri toimialoilla lainsäädäntö, valvontarakenteet ja ilmoituskanavan mahdollinen tarve voivat tosin vaihdella merkittävästikin.

Kuten Keskuskauppakamari tuo esiin omassa eriävässä mielipiteessään, lakiehdotus ei ota kantaa siihen, voidaanko sisäisen ilmoituskanavan kautta ottaa vastaan myös ilmoituksia muista kuin lain 2 §:ssä tarkoitetuista teoista ja laiminlyönneistä ja jos voidaan, millä edellytyksillä. Epäselväksi jää, mikä näiden muiden ilmoitusten suhde olisi yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain (759/2004) 4 §:n (347/2019) säännöksiin ja millä edellytyksillä tällaisiin ilmoituksiin mahdollisesti sisältyviä henkilötietoja voitaisiin käsitellä. Tähän problematiikkaan tulisi jatkovalmistelussa kiinnittää huomiota ja säätää tarvittaessa, että henkilötietoja voidaan nyt kyseessä olevissa tarkoituksissa kerätä ilman työntekijän nimenomaista suostumusta.

Säädettävästä laista tulisi käydä selkeästi ilmi, että ilmoittaja ei voi saada lain mukaista suojaa, jos ilmoituskanavaa tosiasiallisesti käytetään muuhun kuin lainsäädännön mukaiseen ilmoittamiseen.

4.1.12 KPMG

Ehdotetun lain nojalla pakollisena ilmoittajalle työnantajan tai siihen rinnastuvan kustannuksella tarjottava suoja rajoittuu EU:n kollektiivisiin intresseihin kohdistuviin väärinkäytösepäilyihin. Rajaus tuottaa oikeudellisen tulkinnan tarpeen ja epävarmuuden siitä, tuottaako ilmoitettava epäily suojaa vai ei. Epävarmuus, joka lienee korostunutta työntekijäasemassa ja vailla oikeustieteellistä loppututkintoa olevien joukossa, tulisi merkittävästi rajoittamaan ilmoitusten laatua ja määrää.

Direktiivin osalta rajaus perustunee ensisijaisesti siihen, että EU:lla ei ole asiassa toimivaltaa yli jäsenvaltioiden, kansallisen normiston jättäminen olennaisesti ehdotetun kansallisen lainsäädännön ulkopuolelle ei vaikuta Direktiivin tarkoituksen mukaiselta.

Kansallisessa toimintaympäristössä vähintään direktiivissä tarkoitettuja vastaavien valtiollisten ja kunnallisten intressien suojaaminen direktiiviä vastaavin tavoin vaikuttaisi perustellulta. Suojatun ilmoitusmahdollisuuden tarjoaminen kansallisesti tai kunnallisesti yhteisiin tarpeisiin kerättyjen varojen väärinkäyttöepäilystä vaikuttaisi kansantaloudellisesti perustelulta.

Direktiiviä on muissa jäsenmaissa tulkittu - EU tilintarkastustuomioistuimen antaman lausunnon (WB direktiiviluonnoksesta 2018/C 405/01, kohta 12) mukaisesti - siten, että kansallisen normin vastaiseksi epäilty teko tai laiminlyönti voidaan hyvässä uskossa ilmoittaa kanavaan ja ilmoittaja nauttisi direktiivissä tarkoitettua suojaa. Tulkinta on omiaan luomaan direktiivissä tarkoitettua turvallisen ilmoitusmahdollisuuden ja turvaamaan osaltaan yhteishallinnassa olevien varojen asianmukaista käyttöä.

Ehdotetun lain soveltamisesta eri yhteisömuodoissa. Yksityisoikeudellisten yhteisöjen piirissä tapahtuvan toiminnan norminmukaisuuden valvontavelvoitetta ei ole yhteisölaeissa rajoitettu. Kansallisia yhteisömuotoja koskevan valvontavelvoitteen substanttiivisen rajoittamattomuuden lisäksi yhteisölait asettavat hallinnosta vastaavalle elimelle näyttötaakan siitä, että toiminnan valvonnassa on noudatettu asianmukaista huolellisuutta (OYL 6:2§, 6:17, 22:1§, olennaisesti vastaavasti osuuskuntalaki, säätölaki).

Kotimaisissa yhteisömuodoissa lakiluonnoksessa tarkoitettua ilmoittajansuojan tarjoamisvelvoite kaikissa yhteisön hallintoelimen valvontavelvoitteen piiriin kuuluvissa asioissa, voidaan siis johtaa kyseistä yhteisöä koskevasta laista – hallintoa ei voitane katsoa asianmukaisesti järjestetyksi, mikäli kansallisessa laissa tarkoitettu suoja rajattaisiin yhteisön sisäisellä norminannolla (code of conduct, hallituksen toimiohje organisaatiolle) koskemaan vain direktiivissä mainittuja EU intressejä yhteisön omistajien intressien sijaan. Tällaisella rajauksella vastuullinen hallintoelin viestisi, että se ei ole kiinnostunut saamaan tietoonsa valvontavelvoitteensa piiriin kuuluvia väärinkäytösepäilyjä. Ääritapauksessa tämä johtaisi siihen, että norminmukainen ilmoitusjärjestelmä EU asioita varten joudutaan organisoimaan, mutta järjestelmän käyttöä muihin väärinkäytöslajeihin ei sallita tai kannusteta suojelulla. Näin toimittaessa yhteisön valvonnasta vastaava toimielin ei voine saada vastuuvapautta suhteessa väärinkäytöksiin, jotka olisi voitu havaita - substanssiltaan rajoittamattoman - ilmoituskanavaan tehdyllä epäilyilmoituksen perusteella.

Vertailun vuoksi: USA:n oikeusministeriön (<https://www.justice.gov/criminal-fraud/page/file/937501/download>) ja Treadway Committee of Sponsoring Organizations (CoSO) hallintotojärjestelmää koskevat normit ja ohjeet edellyttävät välttämättömänä osana asianmukaista yksityisen yhtiön hallintoa ilmoittajaa suojaavaa ja toimivaa whistleblower järjestelmää.

Huhtikuussa 2021 julkaistu International Organization for Standardization kansainvälinen (ISO) hallintostandardi ISO37301 edellyttää yksityiseltä yhtiöltä asianmukaista whistleblower- järjestelyä, olennaisesti laissa tarkoitettuine jatkotoimenpiteineen.

Ilmoituskanavan käyttöönottoa on perusteltu EU-tasolla ja Suomen valtion omistaja-politiikassa (Valtioneuvoston omistajapolitiittinen periaatepäätös 8.4.2020) sillä, että yhteisöjä halutaan kannustaa vastuulliseen toimintaan. Lakiehdotusluonnoksesta vastuullisuusnäkökulma on vaikea havaita. Mikäli direktiivinalaiseen kanavaan halutaan rajata tarkasti vain soveltamisalaa koskevat asiat- mikä ei liene lainsäätäjän tarkoitus, vastuullista toimintaa harjoittavat yhteisöt joutuvat perustamaan muita kanavia muita epäilyilmoituksia varten. Tämä ei ole kustannustehokasta eikä välttämättä kannusta vastuulliseen toimintaan.

4.1.13 Säteilyturvakeskus

Lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan lain soveltamisalaan kuuluisi ”säteilyturva ja ydinturvallisuus”. Säteilyturva on vieras ja tulkinnanvarainen termi. Terminologia on ilmeisesti otettu direktiivin suomenkielisestä käännöksestä sellaisenaan eikä se vastaa kansallisessa sääntelyssä vakiintunutta tai englanninkielisen direktiivin terminologiaa. STUKin näkemyksen mukaan säteilyturvan sijaan tulisi käyttää termiä säteilyturvallisuus. Se vastaisi kansallisessa sääntelyssä käytettyä terminologiaa sekä ns. BSS-direktiivin (2013/59/Euratom) soveltamisalaa. Tällöin olisi selvää, että soveltamisalaan kuuluisivat säteilyturvallisuuden molemmat aspektit (safety ja security). Näistä ensimmäinen puoli kattaa toimet, joilla ihmistä suojellaan säteilyltä. Jälkimmäinen puoli kattaa toimet, joilla suojataan säteilylähdetä niin, että se ei pääse aiheuttamaan säteilyaltistusta. Tässä tarkoituksessa radioaktiivisista jätteistä huolehditaan asianmukaisesti ja huolehditaan etteivät käytetyt säteilylähteet päädy esimerkiksi kierätysmetallin joukkoon. Security-puolelle kuuluu myös se, että turvallisuusjärjestelyillä pyritään estämään säteilylähteiden joutuminen sivullisten haltuun. STUK ehdottaa, että 6 kohta muutettaisiin muotoon ”säteily- ja ydinturvallisuus”.

4.1.14 Tulli.fi

Tulli on toimivaltainen viranomainen seuraavilla lainsäädäntöaloilla: tuoteturvallisuus ja vaatimustenmukaisuus, liikenneturvallisuus, ympäristönsuojelu, säteilyturva ja ydinturvallisuus, elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuus, eläinten terveys ja hyvinvointi sekä kansanterveys.

Tullin toiminnan ytimessä on kansainvälinen tavarakauppa, johon sen tehtävät liittyvät. Tullilla on tehtäviä useilla eri hallinnonaloilla ja se hoitaa tehtäviä kaikilla edellä mainituista lainsäädäntöaloista. Tullin tehtäviä ei ole kuitenkaan avattu markkinavaltontalake lukuun ottamatta. Olisi hyvä, että toimivaltaiset viranomaiset tehtävineen kävisivät tiivistetysti ilmi perusteluteksteistä ainakin maininnan tasolla. Ilmoittajansuojelulain liitteeksi tulevaan säädösluetteloon tulisi kirjata jokaisen säädöksen kohdalle ne toimivaltaiset viranomaiset, jotka toimivat ulkoisina ilmoituskanavina. Tämä voisi edesauttaa ymmärtämään paremmin uutta lakia ja siinä säädettyjä menettelyjä.

Perustelujen mukaan ehdotetun lain soveltamisalan ulkopuolelle jäisi turvallisuusluokitelluiksi tai salassa pidettäviksi säädettyjen tietojen suoja. Perustelutekstissä viitataan näiltä osin muun muassa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (621/1999). Itse säädöstekstissä viittausta julkisuuslakiin ei ole kuitenkaan ole. Säädöstekstiä tulisi näiltä osin täydentää.

HE-luonnoksen mukaan rikosasian käsittely jäisi ilmoittajansuojelulain ulkopuolelle. HE-luonnoksessa ei ole kirjattu tarkempia säännöskohtaisia perusteluja. Alustavan pykälämuotoilu perusteella kyse vaikuttaisi kuitenkin olevan nimenomaan rikoksen esitutkinnasta. Pidämme hyvänä, että perusteluja näiltä osin täydennetään, kuten HE-luonnoksen perusteella on ilmeisesti tarkoitus tehdäkin.

HE-luonnoksen mukaan tietolähdetoiminta jäisi ilmoittajansuojelulain ulkopuolelle. Näiltä osin viitataan rikostorjunnasta Tullissa annetun lain (623/2015, jäljempänä TRT-laki) ja henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun lain (650/2019, jäljempänä TURE-laki) eräisiin säännöksiin. Viittaukset eivät kata kaikkia tietolähdetoimintaa koskevia säännöksiä, kuten TURE-lain 11 §:än, joka koskee tietolähdetietojen käsittelyä. Tullin valvontaosasto ehdottaa harkittavaksi, että viittauksia pykälätasolla täydennetään tai viittaukset muutetaan säädöstasolle. Valvontaosasto toteaa niin ikään selvyyden vuoksi, että TRT-lain viitatuksi säännökset koskevat lähtökohtaisesti tullirikoksen estämistä. Salaisten pakkokeinojen käytöstä tullirikosten selvittämiseksi säädetään pakkokeinolain (806/2011) 10 luvussa, jollei TRT-laissa toisin säädetä.

Ns. ilmoittajansuojeludirektiivin johdanto-osan kohdissa 69 ja 71 viitataan Euroopan petostorjuntavirasto OLAFiin, jolle valvontaosasto ilmoittaa väärinkäytöksistä. HE-luonnoksessa ei ole käsitelty energiatehokkuusdirektiivin viittausta lukuun ottamatta maahantuontia ja siihen vaikuttavia ilmoitusvelvollisuuksia eikä maastavientiä. Maahantuontiin sekä maasta vientiin voi liittyä hyvin erilaisia ilmoituksia sekä oikeus- että luonnollisilta henkilöiltä. Näiden ilmoitusten perusteella voidaan aloittaa Tullissa hallinnollinen prosessi tullilain (304/2016) nojalla hallintolakia (434/2003) noudattaen. Tullin hallinnolliset toimivaltuudet eivät käy ilmi HE-luonnoksesta, eikä siinä käsitellä hallintolain säännöksiä. HE-luonnosta tulisi täydentää käsittelemällä eri viranomaisten toimivaltuuksia ja hallinnollista menettelyä.

4.1.15 Valvira

Lain osalta on linjattu, että se koskee vain direktiivin kannalta keskeisiä toimialoja. Soveltamisalaa ei ole laajennettu kansallisesti. Näin ollen soveltamisalalta puuttuu iso osa esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuoltoon, jossa kuitenkin on voimassa samankaltaisia ilmoittamisvelvollisuuksia kuten hallituksen esityksessäkin mainitaan. Kansalaisen näkökulmasta useat eri ilmoituskanavat voivat vaikuttaa sekavilta. Valvira ei kuitenkaan kannata sosiaali- ja terveydenhuollon laajempaa sisällyttämistä tämän yleislain piiriin vaan ilmoitusvelvollisuudesta tulisi jatkossakin säätää erityislaeissa. Edellä mainittu olisi kuitenkin otettava huomioon muun muassa silloin, kun aikanaan uudesta lainsäädännöstä tiedotetaan.

Soveltamisala-pykälässä määritetyt termit ovat epämääräisiä ja edellyttäisivät direktiivin liitteen lukemista tekstin kanssa rinnakkain. Valviran näkemyksen mukaan soveltamisala tulisi olla mahdollisimman selkeästi määritelty ottaen huomioon myös edellä mainitut muutkin ilmoituskanavat.

4.1.16 Valtiovarainministeriö

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan uuden ilmoittajien suojelulain soveltamisalasta säädettäisiin 2 §:ssä. Lain soveltamisala ei kuitenkaan ole luonnoksessa selkeä. Valtiovarainministeriö toteaa, että valtionhallinnon näkökulmasta arvioituna lain soveltamisalasta tulisi voida viestiä virastojen virkamiehille siten, että suojelun saamisen edellytykset ilmoituksenteon yhteydessä ovat ilmoittajalla tiedossa ennen ilmoituksen tekemistä. Mikäli ilmoittaja ei voi varmistua saamastaan suojelusta, ilmoituksia voi jäädä tekemättä.

Valtiovarainministeriö pitää lähtökohtaisesti kannatettavana sitä, että hallituksen esitysluonnoksessa on omaksuttu myös puhtaasti kansallisen sektorikohtaisen lainsäädännön sisällyttäminen osaksi kansallista soveltamisalaa (mm. s. 34 ja s. 53). Ilmoittajien on mahdotonta arvioida, milloin mahdollinen väärinkäytös tai epäily perustuu EU-taustaiseen lainsäädäntöön ja milloin kyseessä on yksinomaan kotimaisista lähtökohdista valmisteltu laki, minkä vuoksi uuden yleislain piiriin kuuluva lainsäädännön laajuus on perusteltua.

Esitysluonnoksen perusteella on kuitenkin epäselvää, missä määrin laki soveltuisi tulleihin ja veroihin. Luonnos jättää epäselväksi myös sen, onko lain tarkoituksena suojella ainoastaan unionin omia varoja ja verotuksen neutraliteettia vain sisämarkkinoilla, vai soveltuisiko se yhtä lailla myös kansallisiin veroihin.

Valtiovarainministeriö katsoo, että säännösten ohjausvaikutus, lainsoveltamisen ennakoitavuus ja osapuolten oikeusvarmuus edellyttävät lain ja sen sisältämien säännösten soveltamisalan ja sisällön selkeyttä. Lain ja sen säännösten soveltamisalan epäselvyys ovat lisäksi omiaan aiheuttamaan merkittäviä tutkinta- ja valvontakustannuksia sekä säännöksiä noudattaville osapuolille, että niitä valvoville viranomaisille.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että hallituksen esitysluonnoksessa tulisi huomioida myös uudet hyvinvointialueet.

Lakiluonnoksen 2 §:n 1 momentissa on todettu, että ilmoitusten, joiden nojalla suojaa voi saada, tulee koskea rikoksia, rikkomuksia, väärinkäytöksiä tai muita tekoja tai laiminlyöntejä. Saman pykälän 2 momentissa todetaan niin ikään, että edellytyksenä lain soveltamiselle on että 1 momentissa tarkoitettu ilmoitus koskee tekoa tai laiminlyöntiä, josta voi seurata vankeusrangaistus, sakko tai rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus.

Valtiovarainministeriö toteaa, että voidaan pitää hyvänä lähtökohtana sitä, että yleislain ehdotettujen rikkomusten piiri, joiden ilmoittamisesta henkilö voi saada suojaa, on kohtalaisen laaja. Tästä huolimatta väärinkäytösepäilyyn määritelmän tulisi kuitenkin olla ehdotettua laajempi ja kattaa kaikenlaiset epäillyt rikkomukset sekä kansallisen että EU-sääntelyn osalta. Ilmoittajalta ei voida edellyttää kykyä arvioida, milloin kyse on sellaisesta rikkomisesta, josta seuraamuksena voi esimerkiksi olla hallinnollinen pakkokeino. Lisäksi ongelmaksi voi muodostua eräissä tapauksissa seuraamusten vaihtoehtoisuus, mikä vaikeuttaa entisestään arviointia.

Lakiehdotuksessa ilmoitus on edellä mainittujen tilanteiden lisäksi mahdollista tehdä myös yleisen edun vaarantuessa. Ehdotuksesta ei kuitenkaan selviä, millaisissa tilanteissa voisi olla kyse yleisestä edusta, mikä on omiaan vaikeuttamaan ilmoittamista.

Lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentissa viitataan liitteeseen, jossa yksilöitäisiin lain soveltamisalaan kuuluvaa unionin ja kansallista lainsäädäntöä momentissa luetelluilla lainsäädännönoaloilla. Valtiovarainministeriö kannattaa lain soveltamisalaan kuuluvasta lainsäädännöstä laadittavaa liitettä, joka on tarkoitus ottaa mukaan lakiehdotukseen. Liitettä voitaisiin esityksen mukaan muuttaa valtioneuvoston asetuksella. Koska liitettä ei ole sisällytetty lausuntokierroksella olleeseen esitykseen, sääntelyn oikeellisuuden ja kokonaiskuvan saavuttamiseksi olisi perusteltua konsultoida ministeriöitä liitteestä niille kuuluvien lakien osalta ennen esityksen julkaisemista.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota, että vero- tai tullilainsäädäntöä ei ole mainittu lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin luettelossa. Liitteen mukaan lain soveltamis-

alaan kuuluisivat ympäristönsuojelun alaan kuuluvina kuitenkin laki nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta sekä laki sähkön ja eräiden polttoaineiden valmiste-
verosta. Esityksestä tulisi ilmetä perustelut sille, miksi nämä lait on valittu soveltamis-
alaan sekä se, missä laajuudessa lakia olisi tarkoitus soveltaa sähkön ja polttoainei-
den verotuksessa (esim. milloin on kyse ympäristönsuojelun alaan kuuluvasta vero-
lain rikkomisesta). Ilman perusteluja on vaikea arvioida sitäköön, tulisiko vastaavasti
esimerkiksi myös jäteverolain sisältyä soveltamisalaan.

Soveltamisalasäännöksen 3 momentin mukaan laki soveltuisi muun muassa väärin-
käyttöihin ja rikkomisiin, jotka liittyvät Euroopan unionin tulojen ja varojen keräämi-
seen sekä 4 momentin mukaan yhteisöverosääntöjen rikkomisiin ja järjestelyihin, joilla
pyritään saamaan veroetuuksia ja kiertämään lakisääteisiä velvoitteita. Tullit ovat
unionin perinteisiä omia varoja, minkä lisäksi unionin tulolähteitä ovat myös muun mu-
assa arvonnäisäveroperusteiset omat varat. Esityksestä ei ilmene tarkemmin se, mitkä
tullee ja veroja koskevat säädökset kuuluisivat säännöksen 3 ja 4 momentin nojalla
lain soveltamisalaan.

Esitysluonnoksen piiriin kuuluvan tull- ja verolainsäädännön ohella on epäselvää
myös miltä osin laki soveltuisi aineelliseen tull- ja verolainsäädäntöön. Esimerkiksi tul-
lilainsäädännön perusteella voidaan määrätä hallinnollisia seuraamuksia myös eri-
näisten tullimenettelysäännösten, kuten lupamääräysten, rikkomisista, jotka eivät suo-
ranaisesti liity unionin tulojen keräämiseen. Vastaavan kaltaisia säännöksiä on myös
mm. arvonnäisäverotuksen osalta. On epäselvää, tulisiko luonnosteltua lakia soveltaa
myös tuollaisten tull- ja verolainsäädäntöön sisältyvien säännösten väärinkäyttöihin
ja rikkomisiin.

Ilmoittajansuojan ja viranomaisten lain mukaisten velvollisuuksien tarkemmaksi mää-
rittämiseksi sekä käytännön rajaveto-ongelmien estämiseksi laissa olisi valtiovarain-
ministeriön näkemyksen mukaan aiheellista tarkemmin vielä yksilöidä, miltä osin eh-
dotettu laki soveltuisi tull- ja verolainsäädäntöön sekä tullitoiminnan ja verolainsää-
dännön rikkomista koskeviin ilmoituksiin.

4.1.17 Kilpailu- ja kuluttajavirasto

KKV kannattaa luonnoksessa valittua linjausta, jossa ilmoittajan suojeleu ulotetaan tar-
koituksen mukaisilta osiltaan EU-sääntöjen ohella kansallisten sääntöjen rikkomisesta
ilmoittamiseen. Tämä on erityisen tarpeellista kilpailusääntöjen osalta, sillä kilpailurik-
komuksiin sovellettavat säännöt määräytyvät niin sanotun kauppakriteerin perusteella,

minkä täyttymisestä ei ilmoituksen tekemisen hetkellä ole vielä varmuutta. Jos kansallisia säännöksiä ei sisällytettäisi soveltamisalaan, olisi direktiivissä tarkoitetun suojan saaminen epäselvää.

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

4.1.18 KT Kuntatyönantajat

Kannatamme 2 §:n mukaista soveltamisalaa. Lain soveltamisalan tulisi olla mahdollisimman lähellä direktiivin mukaista soveltamisalaa.

4.1.19 Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea

Fimea pitää kannatettavana, että ehdotetun lain soveltamisalaa ehdotetaan direktiivin kansallisen liikkumavaran nojalla laajennettavaksi suhteessa direktiivissä edellytettyyn siten, että soveltamisalaan kuuluisi myös pelkästään kansallisella perusteella säädetty lainsäädäntö. Fimean toimialaan kuuluvan lainsäädännön osalta on olemassa myös pelkästään kansallista lainsäädäntöä esimerkiksi apteekkijärjestelmän ja lääkkeiden toimittamisen osalta, minkä vuoksi on tärkeää, että ilmoittajien suojaamiseksi soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi myös pelkästään kansallisella perusteella säädettyyn lainsäädäntöön.

Soveltamisalaa koskevan lainsäädännön osalta Fimea nostaa esille, että lain perusteluiden mukaan viittauksia ehdotuksen liitteessä lueteltuihin säädöksiin olisi tulkittava siten, että ne käsittävät kaikki kyseisten säädösten nojalla hyväksytyt kansalliset ja unionin täytäntöönpanosäädökset ja delegoidut säädökset. Fimean toimialaan liittyviä asetuksia ovat muun muassa lääkeasetus (693/1987), Sosiaali- ja terveysministeriön asetus veripalvelusta (258/2006), Sosiaali- ja terveysministeriön asetus ihmisen elimien, kudoksien ja solujen lääketieteellisestä käytöstä (1302/2007), Valtioneuvoston asetus ihmisen elimien, kudoksien ja solujen lääketieteellisestä käytöstä (594/2001) ja Sosiaali- ja terveysministeriön asetus hedelmöityshoidoista (825/2007). Lisäksi eri laeissa on delegoitu laajasti toimivaltaa Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskukselle antaa tarkentavia oikeussäännöiksi katsottavia määräyksiä. Yleisesti Fimean määräyksillä on toimeenpantu laajasti myös direktiivisääntelyä ja siten myös Euroopan unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelua koskevan direktiivin soveltamisalaan kuuluvaa direktiivisääntelyä. Ehdotetun lain perusteluiden mukaan

lain soveltamisalaan kuuluisi siis myös tällaiset alemman tasoiset oikeussäännöt. Fimean näkemyksen mukaan tämä tulisi ilmetä selkeämmin lain perusteluiden lisäksi lakiehdotuksen liitteestä, jotta ilmoituksen tekemistä harkitseville henkilöille olisi selvää lain soveltamisalan kokonaisuus.

Ehdotetun lain soveltamisalaa koskevassa lakilistauksessa on mainittu laki terveydenhuollon laitteista ja tarvikkeista (629/2010). Tältä osin Fimea nostaa esille, onko tarkoituksena, että ehdotettua lakia sovelletaan kokonaisuudessaan terveydenhuollon laitteista ja tarvikkeista annetun lain mukaisiin rikkomustilanteisiin vai onko tarkoituksena, että ilmoittajansuojelu koskee kyseistä lakia ainoastaan siltä osin kuin on kyse 6. kohdan mukaisesta säteilyturvasta ja ydinturvallisuudesta. Terveysterveystenhuollon laitteista ja tarvikkeista annetun lain 38 §:n 1 momentin mukaan Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskuksen tehtävänä on valvoa ja edistää in vitro -diagnostiikkaan tarkoitettujen lääkekinnallisten laitteiden sekä niiden käytön turvallisuutta ja vaatimustenmukaisuutta. Saman pykälän 5 momentin mukaan Säteilyturvakeskuksen tehtävänä on valvoa säteilylain 161 §:ssä ja 8 luvussa tarkoitettujen ionisoimattomasta säteilystä aiheutuvaa väestön altistusta koskevien vaatimusten täyttymistä in vitro -diagnostiikkaan tarkoitetuissa lääkekinnallisissa laitteissa. Lausunnoilla olevan esityksen liitteenä olevan listauksen perusteella vaikuttaa, että ilmoittajansuojelulakia olisi tarkoitus soveltaa lakiin terveydenhuollon laitteista ja tarvikkeista vain siltä osin kuin kyse on säteilyturvallisuudesta ja tältä osin valvovana viranomaisena toimisi Säteilyturvakeskus. Fimea näkemyksen mukaan lakilistauksesta tulisi kuitenkin ilmetä tämä tarkasti, jotta lain soveltamisalasta ei synny väärinkäsitystä. Lisäksi lakilistaukseen tulisi korjata, että terveydenhuollon laitteiden ja tarvikkeiden osalta kyseessä on laki eräistä EU-direktiiveissä säädettyistä lääkekinnallisista laitteista 24.6.2010/629 (lain nimike on muutettu lailla 720/2021).

Lisäksi Fimea kiinnittää huomiota siihen, että geenitekniikkalaki on mainittu sellaisenaan ympäristönsuojelua koskevan lakilistauksen kohdalla. Geenitekniikkalailla pantaan kansallisesti täytäntöön muuntogeenisten organismien käyttöä koskevia EU-direktiivejä. Whistleblower-direktiivin liitteessä näitä muuntogeenisten organismien käyttöä koskevia direktiivejä ei kuitenkaan ole mainittu. Tältä osin listauksessa olisi tarpeen tarkentaa, onko tarkoituksena, että lakia sovellettaisiin geenitekniikkalakiin kokonaisuutenaan, mikä laajentaisi whistleblower-järjestelmän Suomessa koskemaan myös sellaisia EU-säätelyn alaan kuuluvia asioita, joita ko. direktiivissä ei nimenomaisesti ole mainittu. Lakilistauksen perusteella jää täsmentämättä, onko tarkoituksena ollut, että ehdotettua lakia sovellettaisiin geenitekniikkalakiin ainoastaan niiltä yksittäisiltä osin kuin sillä on pantu täytäntöön jotakin muuta whistleblower-direktiivin liitteessä mainittua ympäristönsuojeluun liittyvää EU-säätelyä. Mikäli tarkoituksena on, että ehdotettu laki koskisi koko geenitekniikkalakia, niin tässä tapauksessa Fimea pitäisi mainita valvontaviranomaisena myös ympäristönsuojelua koskevassa listauksessa.

Yleisesti lausuntoluonnoksen liitettä, jossa kuvataan lain soveltamisalaan kuuluvaa kansallista lainsäädäntöä, tulisi siten vielä tarkentaa ja täsmentää.

Lisäksi esityksen perusteluiden osalta voisi olla tarpeen kuvata 2 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa tarkemmin kansanterveyden suojelun näkökulmaa. Esityksen tämän hetkisessä muotoilussa kansanterveyden suojelu on ainoastaan mainittu, mutta asiaa ei ole tarkemmin kuvattu esimerkiksi laajuuden ja vaikutusten osalta.

4.1.20 Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry

Soveltamisala on direktiivin mukainen ja siten sinällään perusteltu.

4.1.21 Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Etelä-Suomen aluehallintoviraston, Itä-Suomen aluehallintoviraston, Lounais-Suomen aluehallintoviraston sekä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastualueet

Ilmoittajan näkökulmasta lain soveltamisala voi olla joiltain osin haastavaa hahmottaa. Jotta ilmoittaja voi arvioida, onko kyseessä lain soveltamisalaan kuuluva asia, edellytetään hänen tuntevan hyvin ilmoitettavaan aihealueeseen liittyvä lainsäädäntö. Kun ilmoittaja voi saada laissa säädettyä suojelua vain tiettyihin asioihin liittyvän ilmoituksen tehdessään, voi ilmoituksia jäädä tekemättä sillä perusteella, että niiden kuuluminen lain soveltamisalan piiriin koetaan epäselväksi.

4.1.22 Liikenne- ja viestintäministeriö

Lakiehdotuksen 2 §:ää tulisi tarkentaa, koska tarkoituksena ei ole laajentaa direktiivin katetta, vaan laittaa täytäntöön vähimmäisvaatimukset. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla on useita direktiivejä pantu täytäntöön yhdellä kansallisella lailla, joka sisältää muutakin kuin unionioikeutta, esimerkiksi konsolidoitu laki liikenteen palveluista (320/2017). Ei ole tarkoituksenmukaista, että EU:n ilmoittajan suojeludirektiivin säännöt koskisivat puhtaasti kansallisesti säänneltyjä asiakokonaisuuksia kuten taksiliikenne ja kaupunkiraideliikenne, joista ei ole unionilainsäädäntöä. Sen vuoksi liikenne- ja viestintäministeriö esittää, että lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin sanamuotoa täsmennettäisiin siten, että viittaus kansallisiin lakeihin koskisi juuri direktiivien

kansallista täytäntöönpanoa koskevia lakeja, ei muita lakeja, seuraavasti (lisäys on kirjoitettu isoilla kirjaimilla):

"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 DIREKTIIVIEN KANSALLISTA TÄYTÄNTÖÖNPANOJA KOSKEVIEN LAKIEN rikkomisena seuraavilla lainsäädännön aloilla:".

Liittyen lakiehdotuksen 2 §:n 2 momenttiin, jossa säädetään ilmoituksen edellytyksistä kuten, että ilmoitusta koskevasta teosta tai laiminlyönnistä voisi seurata vankeusrangaistus, sakko tai rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus. EU-direktiivin 5 artiklassa (Määritelmät) tämä kohta on ilmaistu seuraavasti:

" Tässä direktiivissä tarkoitetaan

1) 'rikkomisella' tekoja tai laiminlyöntejä, jotka

i) ovat laittomia ja liittyvät 2 artiklassa tarkoitettuun aineelliseen soveltamisalaan kuului unionin säädöksiin ja aloihin;

ii) ovat 2 artiklassa tarkoitettuun aineelliseen soveltamisalaan kuuluvien unionin säädösten ja alojen sääntöjen tavoitteen tai tarkoituksen vastaisia; "

Osassa liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan säädöksistä, jotka on sisällytetty hallituksen esityksen lakiehdotuksen liitteeseen, ei ole säädetty rangaistusseuraamuksia teoista/toimista/laiminlyönneistä, vaan niissä on käytetty turvaamistoimenpiteitä (uhkasakko; luvan peruuttaminen), jotka kuitenkin monien mielestä mielletään rangaistuksiksi. Ministeriö ehdottaakin jatkovalmistelussa pohdittavaksi, tulisiko selkeyden vuoksi sisällyttää 2 §:n 2 momenttiin myös turvaamistoimet, jotta mahdolliset ilmoituksen tekijät eivät joutuisi pohtimaan sitä, aiheutuuko teosta/laiminlyönnistä seuraamus- vai turvaamistoimenpide. Tämä laajennus voisi selkeyttää lakiehdotuksen sovellettavuutta

4.1.23 Eduskunnan oikeusasiamies

Kansallisella tasolla olisi perusteltua valmistautua direktiivin implementoinnin yhteydessä laajentamaan tarkastelukulmaa myös direktiivin soveltamisalaa laajemmalle sen sijaan, että soveltamisala rajattaisiin direktiivin mukaisesti vain tiettyihin EU:n politiikka-aloihin. Esimerkiksi korruptiota ja väärinkäytöksiä saattaa esiintyä millä tahansa

toimintakentällä politiikka-alojen rajoista riippumatta. Mielestäni kansallisesta näkökulmasta ei ole tarkoituksenmukaista rakentaa mittavaa ilmoitus- ja suojelujärjestelmää vain tiettyjen toiminta-alojen rikkomuksia varten.

Pidän myös rikkomuksesta ilmoittavan työntekijän tai muun henkilön oikeusturvan kannalta hyvin ongelmallisena, että hän jää ilman odottamaansa ehdotetun lain mukaista suojelua, jos hänen ilmoittamansa mahdollisesti vakavakin väärinkäytös jää 2 §:ssä lueteltujen lainsäädännön alojen ulkopuolelle. Pidän ilmeisenä, että kaikki ilmoittajat eivät tule etukäteen perehtyneeksi lain soveltamisalaan tai ymmärrä sen merkitystä. Se, että ehdotetun lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävä ilmoitus ei johtaisi jatkotoimiin, ei välttämättä poista suojelun tarvetta kaikissa tapauksissa. Toisaalta, jos ilmoituskanavan kautta esimerkiksi viranomaisen tietoon tulee lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävä, mutta hyvin vakava väärinkäytös, voiko se olla johtamatta jatkotoimiin? – Mielestäni lain soveltamisalan näkökulmasta ”väärin” ilmoitusten tekijöiden suoja pitäisi jatkovalmistelussa pohtia ja järjestää jollakin tavalla ehdotettavassa laissa.

4.1.24 Kaupan liitto ry

HE-luonnoksessa lain soveltamisalaksi on määritelty sekä Euroopan unionin oikeuden että sen kansallisen täytäntöönpanolainsäädännön rikkominen ilmoittajan suojeludirektiivin soveltamisalaan sisältyvillä oikeudenaaloilla. Esityksessä on todettu, että tämä kattaisi direktiivin liitteessä mainittujen asetusten ja direktiivien sekä sellaisen kansallisen lainsäädännön rikkomiset, joilla liitteessä mainitut direktiivit on pantu kansallisesti täytäntöön. Kaupan liitto pitää sisällöllistä soveltamisalarajausta kannatettavana ja toteaa, että sille on esitetty selkeät perustelut esityksessä.

Lain perusteluissa pitäisi tuoda selkeästi esille, että sisäisen ilmoituskanavan perustamiseen velvollinen organisaatio voi omalla päätöksellään käsitellä myös muita kuin lain soveltamisalaan kuuluvia ilmoituksia, jotka on tehty mainittuun kanavaan, tämän kuitenkin edellyttämättä sitä, että soveltamisalaan kuulumattomien ilmoitusten käsittelyssä tulisi noudattaa lain yksityiskohtaisia vaatimuksia tai että ilmoittaja saisi laissa tarkoitettua suojelua. Yhden sisäisen ilmoituskanavan käyttö kaikenlaisiin ilmoituksiin voi olla perusteltua tarkoituksenmukaisuussyistä, mm. koska ilmoittaja ei välttämättä osaa arvioida sitä, kuuluuko ilmoitus soveltamisalaan vai ei.

4.1.25 SAK, STTK ja Akava

Kansallisen yleislain laaja soveltamisala varmistaisi sääntelyn tehokkuuden ja direktiivin tavoitteiden toteutumisen parhaalla mahdollisella tavalla. Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta esitettävän lain soveltamisalan tulee olla lakiehdotuksessa esitettyä laajempi. Myös komissio on suosittelut jäsenvaltioita säätämään kansallisesti direktiiviä laajemmasta soveltamisalasta.

Direktiivin aineellisen soveltamisalan rajaaminen erikseen määriteltyihin aloihin on ongelmallinen, koska se takaa väärinkäytöksistä ilmoittavalle suojelua vain tiettyihin, lain soveltamisalamääräyksissä (liitteineen) määriteltyihin aloihin liittyvissä kysymyksissä. Tällöin oikeus ilmoittajan suojeluun ei toteudu kaikilla aloilla, vaikka sille olisi väärinkäytösten ilmitulon näkökulmasta tarvetta.

Nyky muodossaan soveltamisalamääräys on erittäin tulkinnanvarainen. Suurin osa työntekijöistä ei pysty yksittäistapauksessa arvioimaan, kuuluvatko mahdolliset väärinkäytöksistä ilmoittamiset lain soveltamisalaan ja saako niille lain antamaa suojaa vastatoimia vastaan. Tämä johtaa siihen, että työntekijät eivät todennäköisesti tee ilmoituksia väärinkäytöksistä ja direktiivin tarkoitus ei toteudu. Lisäksi työntekijöiden yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan kannalta olisi tärkeää, että suoja olisi yhdenmukainen kaikille ilmoittajille, toimialasta riippumatta.

Tällä hetkellä joillakin erityissääntelyn piirissä olevilla aloilla (esimerkiksi sosiaalihuolto- ja varhaiskasvatus) työntekijöille on asetettu erilaisia lakiin perustuvia velvoitteita ilmoittaa mahdollisista väärinkäytösepäilyistä. Näitä alakohtaisia erityismääräyksiä ei ole kuitenkaan säädetty ilmoittajan suojan, tutkintaprosessin ja seuraamusten näkökulmasta yhdenmukaisella tavalla vaan ne ovat monelta osin toisistaan poikkeavia. Sääntelyn laaja-alainen yhtenäistäminen lisäisi ilmoittajan turvaa ja laskisi kynnystä väärinkäytöksistä ilmoittamiselle.

Huomionarvoista lisäksi on, että vapaaehtoisia väärinkäytösten ilmoituskanavia on otettu käyttöön useissa yrityksissä osana toiminnan eettisyyteen liittyvää vastuullisuustyötä. Laaja soveltamisala asettaisi yritykset tältä osin yhdenvertaiseen asemaan ja edistäisi vastuullista toimintakulttuuria elinkeinoelämän piirissä.

Erityisen tärkeää olisi laajentaa soveltamisala koskemaan suurempien rakenteellisten uudistusten kohteena olevia aloja (esimerkiksi sote-ala), jotta mahdolliset väärinkäytökset tulisivat muutosprosesseissa ilmi viipymättä ja viranomaisilla olisi siten mahdollisuus puuttua niihin heti.

Viranomaisten resurssointi, toimivaltaisten viranomaisten määrittelemiseen liittyvät kysymykset ja lainsäädännön valmisteluun liittyvä kiire eivät saisi muodostua keskeisiksi esteiksi laajan soveltamisalan säätämisessä.

4.1.26 Energiavirasto

Lakiesityksen soveltamisalaa tulisi selkeyttää sen osalta, kuuluvatko soveltamisalaan myös liitteessä mainittujen kansallisten ja EU:n säädösten nojalla annetut säädökset. Ehdotetun lakitekstin perusteella soveltamisalaan kuuluisivat vain liitteessä mainitut säädökset, mutta direktiivin johdannon 19 kohdan perusteella myös direktiivin liitteessä mainittujen säädösten nojalla annetut säädökset kuuluvat ilmiannon piiriin.

Jos soveltamisalaan halutaan sisällyttää direktiivin vaatimalla tavalla myös liitteessä listattujen säädösten nojalla annetut säädökset, Energiavirasto katsoo, että tämän tulisi ilmetä lakitekstistä eikä vain hallituksen esityksestä.

Lakiesityksen liitteessä on osittain listattu suoraan direktiivejä ja osittain direktiivien nojalla annettuja kansallisia lakeja. Kohtaa tulisi selkeyttää siltä osin, kuuluvatko soveltamisalaan esimerkiksi päästökauppadirektiivin nojalla annetut EU-säädökset, ottaen huomioon, että liitteessä on mainittu vain kansallinen päästökauppalaki, jonka nojalla ei ole annettu mitään EU-säädöksiä. Energiavirasto ehdottaa, että epäselvyyden voisi ratkaista siten, että hallituksen esityksen 2 §:ssä tarkennettaisiin, että soveltamisalaan kuuluvat myös EU-säädösten nojalla annetut säädökset, silloin kun listassa olevalla kansallisella lailla on toimeenpantu kyseinen EU-säädös.

Energiavirasto ehdottaa 2 §:n 1 momenttia muutettavaksi seuraavasti: "Tässä laissa säädetään sellaisten henkilöiden suojelusta, jotka ilmoittavat rikoksista, rikkomuksista, väärinkäytöksistä tai muista teoista tai laiminlyönneistä, joita on pidettävä liitteessä mainittujen säädösten tai niiden nojalla annettujen Euroopan unionin tai kansallisten säädösten rikkomisena seuraavilla lainsäädännön aloilla:"

Lakiesityksen 2 § ja liite johtavat nykymuodossaan siihen, että lain soveltamisalaan eivät kuuluisi kaikki ilmoittajansuojeludirektiivin liitteen mukaiset säädökset. Sen lisäksi hallituksen esityksen soveltamisalan tämänhetkinen muotoilu johtaa joissakin tapauksissa siihen, että soveltamisala olisi kansallisesti direktiivin edellyttämää soveltamisalaa laajempi. Ilmoittajansuojeludirektiivin liitteessä mainittu EU-säädös on saatettu toimeenpanna usealla kansallisella säädöksellä, joihin sisältyy myös toimeenpantavaan direktiiviin liittymättömiä säännöksiä, kuten jäljempänä esimerkiksi sähkömarkkinalain osalta tarkennetaan. Lakiesityksen jatkovalmistelussa ehdotuksen liit-

teessä mainitut kansalliset lait olisi syytä merkitä kuuluvan ilmoittajansuojelulain soveltamisalaan vain niiltä osin, kun niillä on toimeenpantu ilmoittajansuojeludirektiivin liitteessä mainittu EU-säädös.

Hallituksen esityksen mukaan ehdotetun lain 2 §:n 1 momentissa säädettäisiin lain soveltamisalasta määrittelemällä ilmoittajansuojeludirektiivin 2 artiklan 1 kohdan a alakohtassa säädetyn soveltamisalan mukaisesti se lainsäädäntö ja niiden rikkomiset, joihin lakia sovellettaisiin. Esityksen mukaan soveltamisala kattaisi direktiivin liitteen mukaisten asetusten ja direktiivien sekä sellaisen kansallisen lainsäädännön rikkomiset, joilla liitteessä mainitut direktiivit on pantu kansallisesti täytäntöön.

Energiavirasto toteaa, että hallituksen esityksessä sähkömarkkinalain (588/2013) soveltamisalan peruste on virheellinen.

Sähkömarkkinalailla ei ole yhtymäkohtaa ympäristönsuojeluun, jonka alaan kuuluvaksi se on listattu. Sähkömarkkinalailla on pantu kansallisesti täytäntöön sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä annettu direktiivi (2009/72/EY, jäljempänä 'sähkömarkkinadirektiivi'). Sähkömarkkinadirektiivi ei kuulu ilmoittajan suojelusta annetun direktiivin soveltamisalaan ja sähkömarkkinalain säätäminen kansallisen lain soveltamisalaan kuuluvaksi olisi direktiivin soveltamisalan laajentamista merkittäväällä tavalla sähkömarkkinasäätelyyn ja sen ei voida katsoa olevan direktiivin mukainen ratkaisu.

Ilmoittajansuojeludirektiivin johdannon kohdasta 14 ilmenee, että sähkön ja kaasun katsotaan kuuluvan direktiivin soveltamisalaan verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuudesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin ((EU) 2016/1148 (19), jäljempänä 'NIS-direktiivi') kautta. Mainitun direktiivin ja lisäksi EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen toimeenpanon yhteydessä sähkömarkkinalakiin on lisätty velvoitteita, joiden noudattamista Energiavirasto valvoo. Vastaavat velvoitteet lisättiin myös maakaasumarkkinalakiin (587/2017).

Näin ollen Energiavirasto esittää, että hallituksen esitystä korjataan vastaamaan direktiivin soveltamisalaa, josta direktiiviä annettaessa on rajattu sähkö- ja maakaasumarkkinat nimenomaisesti pois.

Soveltamisala tulisi rajata sähkömarkkinalain osalta vain yleisen tietosuoja-asetuksen ja NIS-direktiivin toimeenpanon yhteydessä lisättyihin velvoitteisiin. Vastaavasti kuitenkin maakaasumarkkinalaki tulisi säätää soveltamisalan piiriin, mutta yhtenevästi vain kyseisiltä osin. Energiavirasto esittää, että soveltamisalaa tulisi tarkentaa seuraavalla tavalla:

"Sähkömarkkinalaki (588/2013) ja maakaasumarkkinalaki (587/2017) siltä osin kuin niissä on annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679 tämentäviä säännöksiä sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2016/1148 täytäntöönpanoon liittyviä säännöksiä."

Energiavirasto toteaa lisäksi, että soveltamisalan mukainen sähkön alkuperän varmentamisesta ja ilmoittamisesta annettu laki (1129/2003) on esitetty kumottavaksi lausunnonantohetkellä eduskunnan käsiteltävänä olevalla hallituksen esityksellä energian alkuperätakuista annettavaksi laiksi (HE 87/2021).

4.1.27 Suomen Yrittäjät ry

Suomen Yrittäjät pitää valittua soveltamisalaratkaisua tarkoituksenmukaisena. Vaikka tavoitteena pitää olla direktiivin minimi-implementointi, soveltamisalan rajaaminen pelkästään direktiivin liitteissä lueteltuihin EU-säädöksiin tekisi kansallisen lain soveltamisesta tarpeettoman hankalaa. Esitysluonnoksen mukainen ratkaisu hieman laajemmasta soveltamisalasta on siten oikeasuhtainen, sillä käytännössä lakia sovellettaessa olisi erittäin vaikea eritellä, milloin kyseessä on direktiivissä lueteltujen EU-säädösten vastainen toiminta ja milloin ei, sillä kansallisesta lainsäädännöstä ei selvästi ilmene, mikä perustuu EU-oikeuteen ja mikä ei. Siten soveltamisalan määrittäminen erikseen luetellun kansallisen lainsäädännön (joka osin perustuu direktiivin mukaiseen EU-sääntelyyn) mukaan on toimiva ja käyttökelpoinen ratkaisu.

Tätä laajempi tai yleinen soveltamisala puolestaan ulottaisi lain soveltamisen myös sellaisiin tilanteisiin, joissa ilmoittajaa ei ole perusteltua syytä suojata direktiivin mukaisilla voimakkailla suojakeinoilla. Laajempi tai yleinen soveltamisala lisäisi yrityksiin kohdistuvaa sääntelytaakkaa merkittävästi ja se lisäisi myös ilmoitusten käsittelyä ja selvittämistä koskevaa taakkaa. Laajemman soveltamisalan käyttöönotto edellyttäisi myös tarkempaa valmistelua kuin mihin työryhmässä on ollut mahdollisuuksia. Laajempi soveltamisala edellyttäisi myös, että ilmoittajan suojan ja ilmoitusten käsittelyä koskevien säännösten oikeasuhtaisuutta arvioitaisiin tarkemmin. Suomen Yrittäjät katsookin, että direktiivin minimi-implementointi on perusteltua.

Lain aineellinen soveltamisala on esitysluonnoksessa määritelty 2 §:ssä luettelemalla ne lainsäädännön alat, joilla lakia sovelletaan. Tarkemmin lain soveltamisalaan kuuluvat säädökset lueteltaisiin lain liitteessä, jota voitaisiin muuttaa valtioneuvoston asetuksella. Tämä sääntelytapa on järkevä ja mahdollistaa luettelon päivittämisen lainsäädäntömuutosten myötä. Lain soveltamisen edellytyksenä on myös, että ilmoitus koskee tekoa tai laiminlyöntiä, josta voi seurata vankeusrangaistus, sakko tai rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus. Tämä soveltamisrajaus on tarkkarajainen ja

sitä voidaan pitää kannatettavana. Kuitenkin esitysluonnoksen 2 §:n 2 momentin 2 kohta hämärtää tätä tarkkarajaisuutta, sillä sen mukaan lain soveltaminen tulee kysymykseen myös, jos ilmoitus koskee tekoa tai laiminlyöntiä, joka voi vakavasti vaarantaa lain kohteena olevan lainsäädännön yleisen edun mukaisten tavoitteiden toteutumisen. Vaikka tämä edellytys perustuukin direktiiviin, esitysluonnoksen perusteluissa pitäisi selkeämmin todeta, että yleisen edun arviointi ei voi perustua vain ilmoittajan subjektiiviseen kokemukseen. Yleisen edun vastaisen toiminnan arviointi on tehtävä objektiivisin kriteerein ja se on viime kädessä tuomioistuimen tehtävä.

Esitysluonnoksen 4 §:ssä säädettäisiin lain suhteesta muuhun lainsäädäntöön. Suomen Yrittäjät pitää erittäin tärkeänä, että tuleva laki olisi yleistä sääntelyä (lex generalis), joka syrjäytyisi silloin, kun ilmoitusmenettelystä tai ilmoittajan suojasta on säädetty erikseen. Yrityksille ei pidä luoda erityissääntelyyn nähden uusia päällekkäisiä tai lisävelvoitteita nyt käsillä olevan direktiivin implementoinnissa.

Esitysluonnoksen perusteella jää kuitenkin epäselväksi, tuleeko laki sovellettavaksi erityislainsäädäntöä täydentävänä siltä osin kuin erityislainsäädännössä ei ole säädetty jostakin direktiivin edellyttämistä asioista, vai syrjäyttääkö erityislainsäädäntö tulevan lain kokonaan. Tilanne koskee erityisesti ns. rahanpesupoikkeuksen piirissä olevia yrityksiä, joille tulevan sääntelyn vaikutukset olisivat myös erityisen raskaat (ks. jäljempänä lausuntokohtat sisäisiin ja ulkoisiin ilmoituksiin sovellettavista säännöksistä ja esityksen vaikutusten arvioinnista).

Rahanpesulainsäädännössä ei ole säädetty ilmoituskanavista ja -menettelyistä whistleblowing-direktiiviä vastaavasti, vaan sääntely on rajoitetumpaa. Lain soveltamisen kannalta on siten tärkeä määritellä eri sääntelyn suhde tarkemmin. Siksi Suomen Yrittäjät esittää, että 4 §:ää ja sen perusteluja täsmennettäisiin siten, että nykysääntelyn (mm. rahanpesulainsäädäntö) sisältämät velvoitteet katsottaisiin kokonaisuudessaan riittäviksi direktiivin implementoinnin kannalta ja tuleva laki syrjäytyisi siten kokonaisuudessaan, jos yrityksessä on käytössä rahanpesupoikkeuksen mukainen ilmoituskanava (tai ei velvollisuutta sen perustamiseen).

Lain henkilöllisestä soveltamisalasta säädettäisiin esitysluonnoksen 6 §:ssä. Säännöksen soveltamisen kannalta merkityksellistä on direktiivin työnsä yhteydessä -kriteerin määrittely ja tulkinta. Esitysluonnoksen perusteluissa on varsin kattavasti pyritty avaamaan työyhteyden olemassaoloa eri tilanteissa. Suomen Yrittäjät huomauttaa, että työyhteyden olemassaoloa ei saisi tulkita laajentavasti, sillä se johtaisi ilmoittajan suojelun hallitsemattoman laajaan soveltamiseen ja olisi riski ilmoituksen kohteen suojan kannalta. Ylivoimaisesti suurin osa ilmoituksista tullee olemaan työsuhteisten työntekijöiden tekemiä. Lisäksi erityisesti ilmoituksen kohteen suojan kannalta on tärkeää, että avustavan henkilön suojan saaminen on täsmällisesti määritelty. Tässäkin

yhteydessä työn yhteydessä -käsitettä olisi tulkittava suppeasti, eikä sellaisten avustavien henkilöiden, joilla ei ole minkäänlaista suhdetta ilmoituksen kohteeseen, tule saada suojelua.

4.1.28 Ruokavirasto

Ehdotettu soveltamisala on erittäin hyvänä ja kattavana. On tärkeää, että lain soveltamisalaan kuuluisi myös puhtaasti kansallinen lainsäädäntö, joka liittyy direktiivin ai-neelliseen soveltamisalaan. Lisäksi on tärkeää, että ilmoittaja saisi suojaa EU-osara-hoitteisten tukien ja avustusten lisäksi myös kokonaan kansallisista varoista myönnet-tyjen tukien ja avustusten osalta. Tällä tavoin soveltamisalan piiriin saataisiin EU:n ra-hoittamien tai osarahoittamien tukien lisäksi samoilla järjestelmillä ja resursseilla hal-linnoitavat kansalliset tuet.

4.1.29 Työ- ja elinkeinoministeriö

Ehdotetun 2 §:n 1 momentin nojalla lain soveltamisalaan kuuluisi kohdissa 1-10 mai-nituille lainsäädännön aloille kuuluva lainsäädäntö, jota yksilöidään lain liitteessä. So-veltamisala kattaisi ilmoittajansuojeludirektiivin liitteessä mainittujen asetusten ja di-rektiivien sekä sellaisen kansallisen lainsäädännön rikkomiset, joilla liitteessä mainitut direktiivit on pantu kansallisesti täytäntöön. Lisäksi esitysluonnoksessa ehdotetaan, että soveltamisalaa laajennettaisiin myös täysin kansalliseen lainsäädäntöön ja sovel-tamisala olisi siten hieman laajempi kuin mitä ilmoittajansuojeludirektiivin vähimmäis-täytäntöönpano 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 kynnysarvot ylittävät julkiset hankinnat ja niihin liittyvät rikkomiset. Sovelta-misalan laajentaminen on perusteltua ilmoittajan suojelun kannalta. Ilmoittajien on mahdotonta arvioida sitä, milloin mahdollinen rikkomus perustuu EU-lähtöiseen lain-säädäntöön ja milloin yksinomaan kansalliseen lainsäädäntöön. Ehdotettu soveltamis-alan laajentaminen tukisi myös direktiivin tavoitetta ilmoittajan suojelusta erityisesti niillä lainsäädännön aloilla, joilla väärinkäytöksistä ilmoittaminen on yleisen edun kan-nalta tarpeen.

Hallituksen esitysluonnoksessa lain liitteeksi ehdotetaan otettavaksi lista lain soveltamisalaan kuuluvista Euroopan unionin asetuksista ja ehdotuksen 1 momentissa tarkoitettu 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.

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 perusteluita tulisi vielä täsmentää ja mahdollisuuksien mukaan yksilöidä siihen liittyvää lainsäädäntöä liitteessä. Hallituksen esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi se, mitä kansallista sääntelyä ehdotetun 2 §:n 1 momentin 10 kohdan on tarkoitus käsitellä 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 valtiontukisääntöihin. 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 suojele 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 ilmoittaessa ilmoittaja saisi suojelua. Valtiontukien ja avustusten osalta myös säädöslistauksen pitäminen ajantasaisena olisi hyvin hankalaa. Ehdotetussa 2 §:n 3 momentissa tarkoitetussa 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.

4.1.30 Helsingin kaupunki

Laki ilmoittajien suojelusta on yleislaki täydentäen erityissääntelyä ilmoittajien suojelusta. Sitä sovelletaan rinnakkain ja täydentävänä muun lainsäädännön kanssa. Eri-tyissääntely olisi ensisijaista ja ehdotettu yleislaki täydentää sääntelyä. Kun laista on tulossa yleislaki vain täydentäen erityislainsäädäntöä, tämä heikentää lain sovellettavuutta, sillä soveltamisala on todellisuudessa ripoteltuna useammalle sektorille, eri tasoisiinkin säädöksiin ja siten todennäköisesti vaikeammin hallittavissa. Esimerkiksi tietosuojalainsäädännössä on saman tyyppinen ratkaisumalli ja tämä tekee lain soveltamisesta ja tulkinnasta haasteellisempaa.

Soveltamisalaan kuuluu EU-pohjaisen sääntelyn lisäksi soveltamisalaan kuuluvan lainsäädäntöalan kansallinen lainsäädäntö. Tämä mahdollisesti tarkoittaa EU-tasolla jossain määrin epäyhtenäistä ilmoittajien asemaa, kyse on kuitenkin vain vähimmäissääntelystä. Esityksen mukaan Suomessa ”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.” Soveltamisalaan kuuluu näin melko laaja kokonaisuus säädöksiä.

Yksi kattava yleislaki vähentää normikollisioiden todennäköisyyttä ja siten tarvetta ylemmille oikeuskäsittelyille tai valituksille. Laaja soveltamisala tuo selkeyttä lain soveltamistilanteeseen koska soveltamisala on yhtenäisempi ja ymmärrettävämpi. Se on myös ilmoittajan kannalta selkeämpi, koska pohdintaa sen suhteen kuuluuko ilmoitus soveltamisalan piiriin ei ole, ja ilmoittaja voi olla varma suojelustaan. Yleislaki, sen

muutokset ja vaikutukset on helpompi hallita myös tulevaisuuden lainsäädäntötyössä, kun lainmuutoksia tarvitaan jatkuvasti kehittyvän sääntelyn johdosta. Ja kun kriminaalipolitiikka perustuu järjestelmän legitimitettiin, on tärkeää säilyttää normien ja sääntelyn hyvä löydettävyyden. Järjestelmä on myös hyväksyttävämpi ja omaksuttavampi ja koetaan oikeudenmukaisemmaksi, jos sen noudattaminen on helppoa. Näistä syistä yleislain hyvä kattavuus olisi tavoiteltavaa.

Laaja soveltamisala on selkeämpi myös rikosten tai rikkomusten kehittymistrendien vuoksi. Käytännössä rikokset eivät tulevaisuudessa ole yhden valtion alueella tehtyjä yksittäisiä tekoja, jotka kohdistuisivat selkeästi direktiivin osoittamille aloille, vaan usean teon muodostamia kompleksisia, globaalille alueelle ulottuvia toimia, käsittäen kansainvälisiä ja järjestäytyneitä toimijoita, joiden vaikutukset ulottuvat valtioihin, niiden yhteisiin toimijoihin, yleiseen etuun ja direktiivin aloille. Käytännössä on mahdollista, että ilmoittajalle jää epäselväksi saako hän suojelua ja/tai kuuluuko ilmoitus varsinaisen direktiivin alaan. Ja silloin riskiksi muodostuu, ettei ilmoitusta tehdä. Ilmoittajan havaitsee todennäköisesti teosta pelkän osan ja joutuu tekemään ilmoituksensa epävarman epäilyn varassa. Tällöin on hyvin tarkoituksenmukaista, että soveltamisala on selkeä.

Lain 2 §:n mukaan yksi soveltamisen ala on "10) yksityisyyden ja henkilötietojen suoja sekä verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuus." Henkilötietojen tietoturvaloukkauksesta ilmoittamisesta valvontaviranomaiselle ja rekisteröidylle säädetään EU:n tietosuojasetuksessa (33 art. & 34 art.) eli sääntely on osittain päällekkäistä tässä. Oletettavasti rekisterinpitäjillä on jo olemassa kanavat ja prosessit henkilötietojen tietoturvaloukkauksista ilmoittamiselle ja riskinä on, että tietoturvaloukkauksista ilmoitetaan väärään kanavaan, jolloin ilmoittaminen valvontaviranomaiselle ja rekisteröidylle tietosuojasetuksen edellyttämän ajan kuluessa voi viivästyä.

4.1.31 Verohallinto

Veroasioiden osalta on merkityksellinen säännös ainakin ehdotetun ilmoittajansuojelulain 2 §:n 4 momentti, jonka mukaan 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).

Ehdotetun 2 §:n 1 momentin mukaan lakia sovellettaisiin 1 momentissa luetelluilla lainsäädännön aloilla paitsi liitteessä mainittujen Euroopan unionin asetusten myös kansallisten lakien rikkomistilanteissa. Ehdotetussa 2 §:n 4 momentissa ei ole vastavaa säännöstä kansallisten lakien soveltamisesta ja viittaus ”SEUT:n 26 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin asioihin” merkinnee sitä, että lakia sovelletaan vain sellaisiin yhteisöjen (corporations: esimerkiksi osakeyhtiöt) verotusta koskevien säännösten rikkomisiin, jotka ovat Euroopan unionin oikeuteen luettavia verosääntöjä. Näin ollen lakia ei sovellettaisi kansallisiin tilanteisiin, jotka eivät kuulu Euroopan unionin oikeuden soveltamisalaan. Verohallinnon käsityksen mukaan esityksen jatkovalmistelussa tulisi selvittää miltä osin verotusasiat kuuluvat ilmoittajansuojelulain soveltamisalaan ja mitä viittaus Euroopan Unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 26 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin asioihin täsmällisemmin tarkoittaa. Lain soveltamisalan määrittämiseksi ja sen tulevan soveltamisen helpottamiseksi ne Euroopan unionin oikeuden verosäädökset (ml. ne kansalliset lait, joilla Euroopan unionin oikeus, esimerkiksi direktiivit, on implementoitu) jotka kuuluvat soveltamisalaan, tulisi yksilöidä lain 2 §:n 1 momentissa tarkoitettua vastaavalla tavalla lain tulevassa liitteessä.

4.1.32 Energiateollisuus ry

Soveltamisalan osalta ET pitää ongelmallisena, että ehdotetun lain 2 §:n ja sitä koskevan liitteen (Ilmoittajansuojelulain soveltamisala 2 §:n 1 momentti) osalta lain teksti ja perustelut jättävät epäselväksi, kuuluuko lakiehdotuksen liitteessä mainittu kansallinen lainsäädäntö kokonaisuudessaan soveltamisalaan, ja onko sille perusteita. Esimerkkinä mainittakoon energia-alalle keskeinen sähkömarkkinalaki, joka on nostettu esiin ympäristönsuojelun kategoriassa.

Epäselväksi jää, sovellettaisiinko ehdotettua ilmoituksensuojelua koskevaa lakia kokonaisuudessaan sähkömarkkinalakiin, millä perusteella, ja koskisiko soveltamisala vain ympäristönsuojelun kategoriaa. Sähkömarkkinalaki toki sisältää kansallisesti voimaansaatettuna Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2009/28/EY, uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä sekä direktiivien 2001/77/EY ja 2003/30/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta (EUVL L 140, 5.6.2009, s. 16), mutta myös runsaasti sääntelyä, jolla ei ole direktiivissä tämän kategorian kohdalla mainittuihin EU-säädöksiin liityntää. Toisaalta kyseisellä sääntelyllä on myös liityntä esimerkiksi NIS-direktiivin sääntelyyn, joka on direktiivissä mainittu Yksityisyyden ja henkilötietojen suoja sekä verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuus -kategoriassa. Suomen kansalliset sähkömarkkinalaki sekä niin ikään myös maakaasumarkkinalaki (Sähkömarkkinalaki (588/2013) 29 a §, Maakaasumarkkinalaki

(587/2017) 34 a §) sisältävät NIS-direktiivin voimaansaattamiseen perustuvia velvoitteita, jotka nähdäksemme kuuluisivat ilmoituksensuojasääntelyn soveltamisalaan.

Lisäksi whistleblower-direktiivin johdanto-osan kappaleessa 14 on yksityiselämän suojaa koskien mainittu henkilötietojen turvallisuuteen vaikuttavat poikkeamat ja turvallisuusvaatimukset, jotka koskevat useiden alojen, kuten energia-alan, keskeisiä palvelujen tarjoajia, sekä keskeisten digitaalisten palvelujen, kuten pilvipalvelujen, ja perushyödykkeiden, kuten veden, sähkön ja kaasun tarjoajia. Direktiivin johdanto-osan kappaleessa näitä em. säännöksiä koskevia väärinkäytöksiä ja niistä ilmoittamista on pidetty merkityksellisenä. Näitä edellä mainittuja ei kuitenkaan ole nostettu 2 §:ää koskevassa liitteessä kyseisessä kategoriassa energia-alan osalta esiin.

ET katsoo, että sääntely on edellä mainituin tavoin epäjohdonmukaista ja jättää herättää jossain määrin huolestuttavan kuvan siitä, että soveltamisalaa koskevia ratkaisuja ei ole riittävän tarkoin valmisteltu. Soveltamisalan laajuus jää epäselväksi. Esityksestä jää valitettavasti epäselvä kuva myös sen osalta, mihin kategorioihin ja miltä osin kansalliset lait on ollut tarkoitus nostaa mukaan, ja miten ratkaisut on ollut tarkoitus rajata, jotta soveltamisala ei laajene direktiivin tarkoittamasta. ET pitää erityisen tärkeänä, että soveltamisalan osalta tehtävä ratkaisu harkitaan, perustellaan ja valmistellaan erityisen tarkasti.

ET haluaa korostaa tässä, että kansallista ilmoittamista koskevaa sääntelyä ei tulisi laajentaa direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.

4.1.33 Vantaan kaupunki

Lailla pyritään suojaamaan henkilöitä, jotka ilmiantavat tietoonsa tulleita väärinkäytöksiä tai niitä koskevia epäilyjä. Henkilöt ovat pääsääntöisesti maallikoita, eikä heillä ole kykyä arvioida sitä, kuuluuko heidän tietoonsa tullut epäily väärinkäyttöä esitetyn 2 §:n mukaiseen soveltamisalaan. Tämä voi johtaa siihen, että henkilö joka perustellusti luulee kuuluvansa lailla suojeltujen henkilöiden piiriin, ei olekaan turvassa häntä vastaan kohdistetuilta vastatoimilta.

4.1.34 Elinkeinoelämän keskusliitto EK

Lakiehdotuksen 3 §:n 3) kohtaa tulisi täsmentää siten, että 'sisäisellä ilmoittamisella' tarkoitetaan rikkomista koskevan tiedon suullista tai kirjallista toimittamista julkisen tai

yksityisen sektorin oikeushenkilön (sisällä) sisäiseen ilmoituskanavaan, jotta määritelmä täsmää 7 §:ssä asetettujen suojan saamista koskevien edellytysten kanssa. Perusteluissa määritelmien numerointi ei vastaa pykälää.

4.1.35 Syyttäjälaitos

Lain soveltamisalaa koskevan poikkeussäännöksen (5 §:n 5 kohta) mukaan lakia ei sovellettaisi rikosasian käsittelyssä siten kuin siitä on erikseen säädetty esitutkintalaissa (805/2011). Kyseistä kohtaa olisi Syyttäjälaitoksen näkemyksen mukaan aiheellista muuttaa siten, että poikkeus soveltamisalasta kattaisi myös syyteharkinnan ja oikeudenkäynnin. Hallituksen esityksen luonnoksen perustelut ovat tämän kohdan osalta keskeneräiset, joten säännöksen sisältöön ei ole mahdollista ottaa kantaa tässä vaiheessa. Kyseessä on kuitenkin ilmeisen merkittävä poikkeus lain soveltamisalasta huomioon ottaen se, että laissa tarkoitetut ilmoitukset saattavat monessakin tilanteessa johtaa rikosprosessiin.

4.1.36 Ulkoministeriö

Ilmoittajansuojeludirektiivi liittyy läheisesti myös korruptionvastaisiin toimiin sekä kansainvälisistä sopimuksista Suomelle nouseviin tätä koskeviin velvoitteisiin ja suosituksiin. Esimerkiksi OECD on pitänyt lahjontaan liittyvää ilmoitusjärjestelmäämme hajanaisena ja epätäydellisenä. Ulkoministeriön näkemyksen mukaan EU-direktiivin kansallinen toimeenpano toisi jatkossa tähän seikkaan vain osittaisen parannuksen. Tähän vaikuttaa erityisesti direktiivin ja nyt esitettävän kansallisen lain rajallinen aineellinen ja alueellinen soveltamisala.

Esitettävän uuden lain 2 §:ssä säädettäväksi ehdotetuista lainsäädäntöaloista ulkoministeriötä voisi koskea ainakin kohta 1) julkiset hankinnat ja kohta 10) yksityisyyden ja henkilötietojen suoja sekä verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuus.

Lisäksi ulkoministeriöön soveltuu 2 §:n 2 momentti, jonka mukaan 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 valtioneuvoston tukisääntöihin, sekä 3 momentti, jonka mukaan laissa säädettyä suojelua sovelletaan myös sellaisiin henkilöihin, jotka ilmoittavat 1) Euroopan unionin tai kansallisten kilpailusääntöjen vastaisia rikkomista, väärinkäytöksiä tai menettelyitä.

Ulkoministeriön näkemyksen mukaan esityksen suhde valtionavustuslain (688/2001) nojalla myönnettäviin valtionavustuksiin jää jossain määrin epäselväksi. Ulkoministeriö myöntää erilaisia valtionavustuksia useilta eri momenteilta. Sikäli kun tarkoitus on soveltaa lakia valtionavustuksiin, ottaen huomioon, että 2 §:n 3 momentin mukaan lakia sovellettaisiin myös ”kansallisiin avustuksiin”, ulkoministeriö katsoo, että esityksen sivulla 89 tulisi täsmentää, että lakia on tarkoitus soveltaa myös valtionavustuslain nojalla myönnettäviin valtionavustuksiin.

Esityksen 2 §:ssä säädetään lisäksi 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”. Ulkoministeriö kiinnittää huomiota, että liitteessä ei kuitenkaan ole mainittu nimeltä asetuksia tai lakeja vaan ainoastaan ”lainsäädäntöala”.

4.1.37 Tuote- ja palvelukaupan yhdistys Etu ry

Lakiesityksen mukaan suojelua sovelletaan ilmoittajan ohella ilmoittajaa ilmoitusmenettelyssä työnsä yhteydessä avustavaan henkilöön. Avustajana mahdollisesti toimivien henkilöpiiri jää kuitenkin sääntelyssä liian avoimeksi ja sitä tulisi tarkentaa.

Olisi perusteltua todeta selkeästi, että avustajana voivat toimia esimerkiksi luottamusmies tai luottamusvaltuutettu sekä työsuojeluvaltuutettu.

Direktiivin resitaalikappaletta 41 on tulkittu siten, että suoja ulotettaisiin koskemaan mm. ammattiliiton lakimiestä, asianajajaa tai oikeusavustajaa, joka työtehtäviinsä liittyen avustaa ilmoittajaa.

Direktiivin tarkoituksena on suojata yritysten sisäisiä ammattiliiton ja työntekijöiden edustajia, ei ulkopuolisia tahoja tai henkilöitä, jotka avustavat ilmoittajaa ammattiinsa liittyen.

Sääntelyn ulottaminen näin laajalle voi aiheuttaa myös tulkintaongelmia sen suhteen, milloin laissa tarkoitetun avustamisen kynnys ylittyy.

4.1.38 Senaatti-kiinteistöt

Ehdotetun lain aineellinen soveltamisala siihen säädettyine poikkeuksineen on vaikeasti hallittavissa ja ilmoittajille informoitavissa. Ilmoittajan on vaikea varmistua, saako hän laissa säädettyä ilmoittajan suojaa ja ilmoituksen vastaanottajaorganisaation

on vaikea tunnistaa lain soveltamisalaan kuuluvia ilmoituksia muun tyyppisiä rikkomuksia koskevista ilmoituksista.

4.1.39 Porin kaupunki

Soveltamisalaa käsitellään useassa eri pykälässä ja soveltamisalan hahmottaminen on haasteellista.

4.1.40 Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry

Epäkohdista ilmoituksen tekevälle on oltava selvää se, koska hän saa suojaa ja koska ei. Lakiehdotus näyttäytyy työntekijöille sekavana, koska se takaa väärinkäytöksistä ilmoittavalle suojelua vain tietyissä laissa määritellyissä asioissa. Sote- ja vaka-aloilla esiintyy paljon epäkohtia ja näillä on lisäksi lakimääräinen henkilöstöä velvoittava ilmoitusvelvollisuus epäkohdista. Erityislaeissa säädetään henkilöstölle ilmoitusvelvollisuus, mutta työnantajalle, joka käyttää kiellettyjä vastatoimia epäkohdista ilmoittanutta henkilöä vastaan ei ole säädetty mitään todellisia sanktioita ja epäkohtien ilmoittajalla ei käytännössä ole mitään todellista suojaa. Tilanne johtaa siihen, että epäkohdista ilmoittaminen ei toteudu ja henkilöstön ilmoittamisvelvollisuus jää osittain kuolleeksi kirjaimeksi.

Ilmoitusvelvollisuuden tavoitteena on, että asiakastyön epäkohdat ja niiden uhat tulisivat tietoon nopeasti ja niihin voitaisiin puuttua riittävän ajoissa. Tarkoituksena on turvata erityisesti kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien asiakkaiden hyvän hoidon ja huolenpidon toteutuminen. Jos näitä aloja ei saada mukaan tämän lain soveltamisalan piiriin, tilanne on korjattava ja työnantajan käyttämiä vastatoimien kieltoa vastaava samantasoinen seuraamusjärjestelmä on säädettävä myös kaikkiin muihin lakeihin, missä henkilöstöllä on ilmoittamisvelvollisuus havaitsemistaan epäkohdista. Mikäli näin ei tehdä, ilmoittajan suojalla ei ole juuri merkitystä sote- ja vaka-aloilla. Ilmoittamisvelvollisuus on säädetty turvaamaan näillä aloilla asiakasturvallisuuden toteutumista ja se ei saa jäädä heikosti toimivan ilmoitusjärjestelmän ja puuttuvan ilmoittajan suojan jalkoihin.

Hyvin erikoiseksi tämän esityksen tekee vielä se, että hallituksen esityksen alussa s. 12 luetellaan lainsäädännön nykytilaa ja siellä mainitaan sosiaalihuoltolain ja varhaiskasvatuslain mukaiset ilmoitusvelvollisuudet. Kuitenkaan näitä ei sitten ole tarkoitettu tämän uuden ilmoittajan suojaa koskevan lain piiriin.

Sivulla 53 ehdotuksissa ensin todetaan, että 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. Sitten kuitenkin tehdään kansallisenkin lainsäädännön osalta rajausta siihen, että pitää olla kyse soveltamisalaan kuuluvasta lainsäädännöstä: ”Soveltamisalaan otettaisiin mukaan direktiivin edellyttämän EU-pohjaisen sääntelyn lisäksi kunkin soveltamisalaan kuuluvan lainsäädäntöalan kansallinen lainsäädäntö.”

Ylipäättään tämä soveltamisala on tehty työntekijöiden kannalta kestävämmän vaikeaksi, kun sivulla 74 todetaan seuraavaa: ”Ilmoittajan kannalta lain soveltamisalan määrittäminen 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 tarkoitetuilta lainsäädännön aloilta ehdotetaan sisällytettäväksi lain soveltamisalaan.”

Soveltamisala on määritelty niin vaikeasti, että työntekijällä pitäisi itsellään olla lainsäädäntötuntemusta, jotta tietäisi, mistä asioista voi ilmoittaa ja mistä ei. SuPerin näkemyksen mukaan tämä lakiesitys lisää epätietoisuutta eikä se tue direktiivin asettamien tavoitteiden toteutumista.

4.1.41 Oikeuskansleri

Lakiesityksestä ei puutu mitään keskeistä lainsäädännön alaa. Unionin oikeuden ja kansallisen oikeuden erottaminen toisistaan direktiivin edellyttämällä soveltamisalalla on hankalaa, mikä puoltaa työryhmän enemmistön ehdottamaa ratkaisua, mutta mitä laajemmaksi soveltamisala tulee, sitä enemmän syntyy hallinnollista taakkaa ja kustannuksia.

4.1.42 Ympäristöministeriö

Ympäristönsuojelu kuuluu yhtenä direktiivissä mainittuihin soveltamisaloihin. Valinta vaikuttaa perustellulta, koska ympäristönsuojelun alalla on paljon EU-tasolla harmonisoitua lainsäädäntöä. Ympäristönsuojelua koskevien säännösten rikkomisella voidaan myös potentiaalisesti aiheuttaa merkittävää vahinkoa ympäristölle ja ihmisten terveydelle. On siten ymmärrettävää, että tämän tyyppisten säännösten rikkomisista ilmoittavan tulee saada suojaa kielletyiltä vastatoimilta.

Direktiivin täytäntöönpanolle varatun ajan ollessa rajattu ja direktiivin tulkinta- ja rajauskysymysten osoittauduttua melko hankaliksi oli perusteltua, ettei soveltamisalaa lähdetty laajentamaan merkittävästi direktiivin minimitäytäntöönpanosta. Vaikuttaa myös perustellulta saattaa direktiivi voimaan ja seurata toimeenpanon onnistuneisuutta ja säädettävän lain nojalla tehtävien ilmoitusten määrää, jonka jälkeen voidaan jatkoanalyysin perusteella harkita paremmin, olisiko soveltamisalan kansallinen laajennus perusteltua.

Ympäristöministeriö pitää esitetyn 2 §:n 2 momentin mukaista soveltamisalakynnystä tarpeellisena. On perusteltua rajata ilmoituksen kohteeksi soveltuvien tekojen ja laiminlyöntien piiristä pois tasoltaan vähäisimmät. Ilmoittajien suojaa koskevan tavoitteen vastinparina on myös nähtävä yksityisen ja julkisen sektorin hallinnollinen taakka ilmoitusten käsittelystä.

4.1.43 Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri

WB-lain soveltamisalasta ehdotetaan säädettävän 2 §:ssä siten, että lakitekstissä viitataan lain liitteeseen, jossa luetellaan ne Euroopan unionin asetukset ja kansalliset lait, joihin WB-lakia sovelletaan. WB-lakia sovelletaan WB-direktiivin mukaisesti EU-oikeudellisiin normeihin (asetukset ja direktiivit) ja kansalliseen lainsäädäntöön kymmenessä eri kategoriassa, jotka luetellaan WB-direktiivissä ja ehdotetussa 2 §:ssä. Erikseen ehdotetaan säädettäväksi direktiiviä vastaavasti, että WB-lakia sovelletaan mm. unionin sisämarkkinasäännösten rikkomiseen (mm. kilpailu- ja valtiontukisäännöt).

Ymmärrettävää on se, että WB-laissa otetaan huomioon em. kymmeneen kategoriaan kuuluva kansallinen lainsäädäntö jo siitä syystä, että direktiivit on implementoitu kansallisilla laeilla. WB-lain soveltamisalaan kuuluvien kansallisten lakien luetteleminen WB-lain liitteessä on lähtökohtaisesti perusteltu selkeyden vuoksi. Myös mm. valtiontukisääntöjä käsittelevä kansallinen lainsäädäntö olisi perusteltua luetella vastaavasti WB-lain liitteessä ja ottaa vastaavalla sääntelytavalla lain soveltamisalassa huomioon.

WB-lain teksti ja perustelut eivät kuitenkaan anna selvää vastausta siihen, kuuluuko WB-lain liitteessä mainittu kansallinen lainsäädäntö kokonaisuudessaan WB-lain soveltamisalaan vai ainoastaan siltä osin, kuin liitteissä todetut säännökset kuuluvat mainittujen kymmenen kategorian alaan. Esimerkiksi asunto-osakeyhtiölaki mainitaan lain liitteessä ympäristönsuojelun kategoriassa, sillä perusteella, että lain energiatehokkuutta koskevat säännökset perustuvat unionin lainsäädäntöön. Epäselväksi jää, sovelletaanko WB-lakia asunto-osakeyhtiölakiin kokonaisuudessaan vai ainoastaan energiatehokkuutta koskevien säännösten osalta.

WB-lain soveltaminen koko kansalliseen säännökseen on tarkoituksenmukaista niiltä osin, kuin kansallinen lainsäädäntö perustuu olennaisilta osiltaan unionin lainsäädäntöön. Esimerkiksi hankintojen osalta myös kansallisten hankintojen on perusteltua kuulua WB-lain soveltamisalaan, koska ilmoittaja ei käytännössä pysty erottelemaan EU-lainsäädäntöön perustuvia ja kansalliseen lainsäädäntövaltaan kuuluvia asioita. Tarkoituksena ei kuitenkaan ole, että WB-laista tulisi yleinen palautekanava ja kritiikin esittämisen väline, vaan että se pysyisi nimenomaan unionin oikeuden rikkomista koskevien ilmoitusten kanavana.

Perusteltua on se, että kansallista ilmoittamista koskevaa sääntelyä ei laajenneta olennaisesti WB-direktiivin alan ulkopuolelle eikä varsinkaan uusiin kategorioihin. Tällä on merkitystä mm. sen rajanvedon kannalta, että ilmoituskanava nimenomaan pysyy väärinkäytöksistä ilmoittamisen kanavana, eikä laajene kattamaan esimerkiksi tuotettuja palveluja koskevaa yleistä palautetta ja kritiikkiä, joita varten on olemassa omat kanavansa ja menettelynsä. Esimerkiksi terveydenhuollossa on olemassa vaikiintuneet toimintatavat potilaiden hoitoa koskevalle palautteelle (mm. muistutukset) ja olisi tärkeää, että WB-lain mukainen prosessi ja ilmoittamismenettely ei sekoittuisi näihin.

Esitämme edellä mainituin perusteluin, että WB-lain soveltamisalassa täsmennettäisiin WB-lain soveltuvan kansalliseen lainsäädäntöön siltä osin, kuin kansalliset lait kuuluvat mainittuihin kymmeneen kategoriaan. Näin esimerkiksi kansallinen hankintalaki kuuluisi kokonaisuudessaan WB-lain soveltamisalaan mutta asunto-osakeyhtiölaki vain ympäristönsuojelua koskevilta osin. Tämä olisi mahdollista täsmentää 2 §:n ensimmäisen virkkeen loppuun esimerkiksi seuraavasti "[...] tai kansallisten lakien rikkomisena niiltä osin, kuin ne kuuluvat seuraaville lainsäädännön aloille."

4.1.44 Kirkkohallitus

Kirkkohallitus pitää hyvänä, että soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi myös pelkästään kansallisella perusteella säädettyyn lainsäädäntöön. Ilmoittajan kannalta on oltava selvää, milloin hän saa suojaa ja milloin ei. Pykälässä viitattu lakiliite selventäneekin asiaa. Kirkkohallituksen näkemyksen mukaan olisi ollut hyvä, jos myös lakiliite olisi ollut mukana lausuntopyynnön materiaaleissa. Liitteen puuttuessa soveltamisalasta ei ole mahdollista lausua täsmällisesti.

4.1.45 Finanssivalvonta

Lakiehdotuksen 1 luvun 2 §:n 1 momentin 2) kohdassa ja esitöissä eri paikoin käytetty ilmaisu "rahoituspalvelut" on liian suppea, sillä direktiivin liitteeseen sisältyy myös vakuutusalan keskeistä sääntelyä kuten Solvenssi II -direktiivi (2009/138/EY). Kattavampi ja täsmällisempi ilmaisu olisi "finanssipalvelut", kuten Keskuskauppakamarikin on lausunnossaan 18.6.2021 katsonut.

4.2 Suhde muuhun lainsäädäntöön (4 §)

4.2.1 Valtiovarainministeriö

Ilmoittajien suojeludirektiivi on monimutkainen ja sisältää toimivaltaisille viranomaisille paljon yksityiskohtaisia velvoitteita, joista jo yleisellä tasolla säädetään kansallisessa lainsäädännössä. Direktiivin implementoivan, ehdotetun uuden ilmoittajien suojelulain merkitys suhteessa kansalliseen yleislainsäädäntöön ei ole helposti pääteltävissä. Vaarana on, että täytäntöönpanon myötä syntyy varsin monimutkainen sääntelykokonaisuus, mikä ei ole viranomaisten eikä hallinnon asiakkaiden kannalta toivottavaa.

Esitysluonnoksessa on melko yksityiskohtaisestikin kuvattu erityislainsäädäntöön sisältyviä ilmoittajien suojeluun liittyviä säännöksiä. Sen sijaan ei ole lainkaan käsitelty uuden ilmoittajien suojelulain säännösten suhdetta esimerkiksi hallintolakiin, jota toimivaltaiset viranomaiset valtaosin soveltavat suorittaessaan tehtäviinsä kuuluvaa valvontatoimintaa. Ainakin seuraavia asioita olisi hyvä selkeyttää esityksessä:

- ilmoittajan mahdollinen asema hallintoasian asianosaisena;
- ilmoittajalle annettavien tietojen (ilmoittajien suojelulaki 17 §) sekä ilmoituksen käsittelyä (ilmoittajien suojelulaki 18 §) koskevien säännösten suhde esimerkiksi hallintoasian käsittelyä sekä päätöksen antamista koskeviin säännöksiin.

Myös ilmoittajan henkilöllisyyden salassapitoa koskevan sääntelyn suhdetta lakiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) olisi hyvä käsitellä esityksessä tarkemmin.

Valtiovarainministeriö pitää lähtökohtaisesti kannatettavana hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettua erillisen yleislain säätämistä, joka täydentäisi jo voimassa olevaa erityissääntelyä ilmoittajien suojelusta. Lakia sovellettaisiin rinnakkain ja täydentävänä

muun lainsäädännön kanssa. Yleislaki helpottaisi erityisesti ilmoittajan mahdollisuutta löytää ilmoittamiseen liittyvät menettelytavat ja ohjeet kootusti yhdestä säädöksestä.

Vaikka ehdotusta uudeksi yleislaiksi voidaan pitää oikeasuuntaisena, yleislain suhde erityislakeihin, eli voimassa olevaan sektorisääntelyyn, jää epäselväksi. Esityksessä ei esimerkiksi selkiytetä juuri miltään osin sitä, missä määrin finanssisektorin toimijoiden tulee noudattaa sektorikohtaista lainsäädäntöä ja missä määrin taas rinnakkaisesti ja täydentävästi ehdotettua yleislakia.

Direktiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaan direktiivin säännöksiä sovelletaan siltä osin, kun asiasta ei säädetä pakottavasti kyseessä olevissa alakohtaisissa unionin säädöksissä. Säännös viittaa direktiivin liitteen II osaan. Valtiovarainministeriö katsoo, että direktiivin 3 artiklan sanamuotoa on tulkittava siten, että finanssimarkkinalainsäädäntö ja Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) mukainen ilmoittamismenettely on finanssisektorin toimijoiden näkökulmasta erityislainsäädäntöä, jota soveltamisalaan kuuluvat toimijat siten ensisijaisesti noudattavat.

Kuten hallituksen esitysluonnoksen 3.1 Lainsäädännön nykytilaa koskevan osuuden yhteydessä todetaan, olisi rahoituspalveluita koskevaa osuutta tältä osin täydennettävä. Esityksessä tulisi kyetä erittelemään muun muassa se, missä finanssisektorin kansallisissa ja EU-säädöksissä on jo olemassa olevia pakottavia säännöksiä sisäistä ja ulkoisista ilmoituskanavista sekä mihin nämä säännökset tarkalleen ottaen perustuvat. Lisäksi kohdassa tulisi avata ne finanssisektorin toimijat, joita pakottava sääntely koskee.

4.2.2 Finanssivalvonta

Lakiehdotuksen 1 luvun 4 §:n perustelujen mukaan direktiivin liitteen mukaista erityislainsäädäntöä sovellettaisiin siltä osin kuin siinä on säädetty esimerkiksi ilmoitusmenettelyistä tai ilmoittajan suojelusta. Yleislaki täydentää esimerkiksi finanssisektorin lainsäädäntöä nimenomaan kolmiportaisesta ilmoitusmenettelystä ja sen noudattamisesta ilmoittajansuojelulain mukaisen suojelun saamiseksi. Direktiivin johdantolauseessa 20 uutta sääntelyä on toisaalta kuvattu vähimmäisvaatimuksiksi, jotka kaikkien sisäisten ja ulkoisten ilmoituskanavien ominaisuuksien, eri toimivaltaisten viranomaisien velvoitteiden ja ilmoittajan suojelun pitäisi täyttää.

Esityksen monitahoisuuden vuoksi olisi nähdäksemme tarpeen vielä täsmentää ja konkretisoida sitä, miten uuden ilmoittajansuojelulain ja aiemman erityislainsäädännön on tarkoitus nivoutua yhteen. Esitämme tästä alla muutamia näkökohtia.

Ilmoittajansuojelulaissa ilmoittajan ja ilmoituksen kohteen välillä tulee aina olla työhön liittyvä yhteys. Finanssipalveluita koskevan EU-lainsäädännön, Finanssivalvonnasta annetun lain 71 a §:n ja sitä täydentävän valtiovarainministeriön asetuksen (1447/2016) mukaan finanssimarkkinasääntelyyn liittyvästä väärinkäytösepäilystä voi ilmoittaa kuka tahansa henkilö, esimerkiksi sijoittajat. Käytännössä näin jonkin verran tapahtuukin. Tässä ilmoitusjärjestelmässä ilmoittajan käsite on siten henkilöpiiriltään laajempi kuin yleislaissa. Ilmoituksen ulkoiseen kanavaan voi tehdä myös nimettömänä, toisin kuin ehdotetussa yleislaissa.

Tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi esitystä olisi nähdäksemme hyvä täsmentää siltä osin, soveltuuko yleislaki kolmiportaisuuden, ilmoittajan suojelun ja seuraamussääntelyn osalta täydentävästi myös esimerkiksi sijoittajiin tai muihin sellaisiin ilmoittajiin, jotka eivät täytä yleislain mukaisia ilmoittajan kriteereitä. Käsityksemme mukaan näitä ilmoittajansuojelulain säännöksiä ei tulisi soveltaa täydentävästi tällaisiin muihin ilmoittajiin, sillä ehdotetun lain kolmiportainen menettely ja ilmoittajan suojelujärjestelmä on laadittu nimenomaan työhön liittyviä ilmoittajia ja työelämässä tai elinkeinotoiminnassa esiintyviä vastatoimia ajatellen.

4.2.3 Työ- ja elinkeinoministeriö

Esitysluonnoksessa ehdotetun 4 §:n mukaan lain säännöksiä sovelletaan siltä osin kuin asiasta ei muualla toisin säädetä. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan 4 §:n säännöskohtaisia perusteluja 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.

4.3 Poikkeukset soveltamisalasta (5 §)

4.3.1 Liikenne- ja viestintävirasto

Direktiivin (EU) 2019/1937 3 artiklan 3 kohdan a) alakohdan mukaisesti direktiivi ei vaikuta unionin oikeuden tai kansallisen lainsäädännön soveltamiseen turvallisuusluokiteltujen tietojen suojaamisen alalla. Direktiivin johdanto-osan 25 kohdan mukaisesti direktiivillä ei myöskään saisi rajoittaa sellaisten turvallisuusluokiteltujen tietojen suojelua, joita on unionin lainsäädännön tai asianomaisten jäsenvaltioiden voimassa olevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten nojalla turvallisuussyistä suojattava luvottomalta pääsylvä. Lisäksi tämä direktiivi ei saisi vaikuttaa velvollisuuksiin, jotka perustuvat neuvoston päätökseen 2013/488/EU tai komission päätökseen (EU, Euratom) 2015/444.

Esitysluonnoksen 5 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan lakia ei sovelleta 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. Kohdassa mainitaan lakeja, joissa säädetään turvallisuusluokitelluista tiedoista, mutta ei kuitenkaan julkisuuslakia eikä sellaisia salassa pidettäviä tietoja, jotka eivät ole turvallisuusluokiteltavia.

Esitysluonnoksen 5 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa sivulla 92 todetaan, että ehdotettavan lain soveltamisalan ulkopuolelle jäisi ensinnäkin turvallisuusluokitelluiksi tai salassa pidettäviksi säädettyjen tietojen suoja ja että turvallisuusluokitelluista tiedoista säädetään ainakin laissa julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista (1531/2011), laissa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019), laissa kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista (588/2004) julkisuuslaissa säädetään salassa pidettävistä asiakirjoista.

Esitysluonnoksen 5 §:n ja sen yksityiskohtaisten perustelujen nojalla jää epäselväksi, voiko ilmoittaja saada ollenkaan suojelua, jos ilmoituksen kohteena on turvallisuusluokiteltua tietoa. Lisäksi epäselväksi jää esitysluonnoksen vaikutus koskien salassa pidettävää tietoa, joka on mainittu ehdotetun 5 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa, mutta ei ehdotetussa 5 §:ssä.

Esitysluonnoksen 5 §:ää ja sen yksityiskohtaisia perusteluja olisi tärkeä tarkentaa, jotta sekä lain soveltajalle että niille, joiden etuja lailla suojataan, olisi selvää, mitä säännöksessä luetellun lainsäädännön rajaaminen soveltamisalan ulkopuolelle käytännössä tarkoittaa.

4.3.2 Tietosuoja-valtuutetun toimisto

Poikkeuksena soveltamisalasta ehdotetaan direktiiviin viitaten, ettei kyseistä lakia sovelleta terveydenhuollon ammattihenkilön, asianajajan ja luvansaaneen oikeudenkäynnin-tiavustajan salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluviin tietoihin. Tällainen raja voidaan ymmärtää monella tavalla. Ensinnäkin näiden salassapito- ja vaitiolovelvollisuuksien rikkomista varten ei tarvitse järjestää ilmoituskanavaa. Jos tällaisia ilmoituksia kuitenkin saapuu ilmoituskanavassa, niiden osalta ei ole velvollisuus ryhtyä jatko-toimiin (12 § ja 17 §) eikä tällaisia ilmoituksia koske 19 §:ssä säädetty salassapitovelvollisuus eikä ilmoittajalle anneta säädettyä suojaa 24 §:n 25 §:n perusteella.

Tämän perusteella kyseisille ammattiryhmille annetaan tässä yhteydessä ”parempi suoja” salassapito- ja vaitiolovelvollisuuden rikkomisista sillä perusteella, ettei ilmoittaja saakaan tässä tarkoitettua suojaa. Tietosuojarikoksen (kuten ns. urkintateot) ja salassapitorikoksen (paljastaminen tai hyväksikäyttö) ovat usein toisiinsa kietoutuneita tekokokonaisuuksia, joiden tällainen eriyttäminen ei ole useinkaan mahdollista.

4.3.3 Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut –vastuualue)

Esitysluonnoksen 5 §:n 1 momentin 3 kohdassa sosiaalihuollon toimialaan liittyvää sääntelyä ei ole nimenomaisesti rajattu pois lain soveltamisalasta. Laissa on tarpeen selkeästi säätää, kuuluuko sosiaalihuollon lainsäädäntö, esimerkiksi sosiaalihuoltolaki ja yksityisistä sosiaalipalveluista annettu laki, sen soveltamisalaan. Terveydenhuollon toimialaa koskeva poikkeus mainitaan erikseen ehdotetussa 5 §:ssä.

4.3.4 Digi- ja väestötietovirasto

Lakiesityksen 5 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi soveltamisalan poikkeuksista. Sen 1 momentin 1-kohdassa viitataan lakiin julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019) ilman tarkennuksia. Kuitenkin direktiivin nojalla soveltamisalan ulkopuolelle jää ”turvalisuusluokiteltujen tietojen suojaaminen”. Ilmeisesti tässä yhteydessä on tarkoitus viitata tiedonhallintalain 18 §:ään, missä turvaluokiteltu tieto on määritelty.

4.3.5 Syyttäjälaitos

Lain soveltamisalaa koskevan poikkeussäännöksen (5 §:n 5 kohta) mukaan lakia ei sovellettaisi rikosasian käsittelyssä siten kuin siitä on erikseen säädetty esitutkintalaissa (805/2011). Kyseistä kohtaa olisi Syyttäjälaitoksen näkemyksen mukaan aiheellista muuttaa siten, että poikkeus soveltamisalasta kattaisi myös syyteharkinnan ja oikeudenkäynnin. Hallituksen esityksen luonnoksen perustelut ovat tämän kohdan osalta keskeneräiset, joten säännöksen sisältöön ei ole mahdollista ottaa kantaa tässä vaiheessa. Kyseessä on kuitenkin ilmeisen merkittävä poikkeus lain soveltamisalasta huomioon ottaen se, että laissa tarkoitetut ilmoitukset saattavat monessakin tilanteessa johtaa rikosprosessiin.

4.3.6 Senaatti-kiinteistöt

Onko lakia tarkoitus soveltaa julkisuuslaissa salassa pidettäväksi säädettyjen asiakirjojen/tietojen (24 §) suojaamiseen vai jättää myös nämä turvallisuusluokiteltujen tietojen ohella soveltamisalan ulkopuolelle? Pykäläteksti ja perusteluteksti eroavat tältä osin. Miten 5 §:n säännös suhtautuu 11, 19 ja 20 §:ssä säädettyihin ilmoittajan (ja muiden ilmoitukseen liittyvien henkilöiden) henkilöllisyyden ja henkilötietojen salassapitovelvollisuuteen. (kts. kommentit jäljempänä em. pykälien kohdalla).

4.3.7 Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori

Lakiesityksen 5 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi soveltamisalan poikkeuksista. 1 momentin 1-kohdan mukaan lakia ei sovellettaisi ”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”. Unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annetun direktiivin (EU 2019/1937) 3 artiklan 3 kohdan a alakohdan mukaan soveltamisalan ulkopuolelle jää ”turvallisuusluokiteltujen tietojen suojaaminen”. Ehdotamme, että lakiesityksen 5 §:n 1 momentin 1-kohdassa viitataan vain julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019) annetun lain 18 §:än, missä turvaluokiteltu tieto on määritelty. Esimerkiksi julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annetun lain (1531/2011, ns. PUTU-laki) mainitseminen tässä yhteydessä tuo epäselvyyttä siitä, jäävätkö PUTU-lain mukaiset hankinnat kokonaisuudessaan vai vain turvaluokiteltujen tietojen suojan osalta soveltamisalan ulkopuolelle.

4.3.8 Kirkkohallitus

Lakia ei pykälän 3 kohdan mukaan sovellettaisi tietoihin, jotka kuuluvat mainituissa laeissa säädettyjen salassapitovelvollisuuksien piiriin. Kirkkohallitus kiinnittää huomiota siihen, että kirkkolain 5 luvun 2 §:ssä on erityissäännös pappia ja lehtoria koskevasta rippisalaisuudesta.

4.3.9 Geenitekniikan lautakunta

Lain soveltamisalassa on mainittu kansanterveys ja tuoteturvallisuus, mutta liitteenä olevasta listauksesta puuttuu Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea, joka toimii myös geenitekniikkalain mukaisena valvontaviranomaisena.

4.4 Henkilöllinen soveltamisala (6 §)

4.4.1 EXSE Oy

Ehdotetussa 6 §:ssä määritellään henkilöllinen soveltamisala, jonka mukaan suojelu ulottuu määritelmän mukaiseen ilmoittajaan, ilmoittajaa ilmoitusmenettelyssä työnsä yhteydessä avustavaan henkilöön sekä kolmanteen henkilöön, jolla on yhteyksiä ilmoittajaan ja joka voi työnsä yhteydessä joutua vastatoimien kohteeksi. Soveltamisala ulottuu 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.

Mikään näistä soveltamisaloista ei kuitenkaan kata sisäisessä tutkinnassa kuultuja todistajia, joilla voi olla ratkaiseva merkitys ilmoituksen oikeellisuuden selvittämisessä, mutta joihin voidaan ilmoittajan lailla kohdentaa vastatoimia. Todistajan suojan vahvistaminen esimerkiksi rinnastamalla hänet ilmoittajaa avustavaan henkilöön voisi edesauttaa henkilöiden halukkuutta todistaa asiassa.

4.4.2 Kaupan liitto ry

Lakiesityksen 6 §:n 4 momentin 1) kohdan mukaan suojelua sovelletaan ilmoittajan ohella ilmoittajaa ilmoitusmenettelyssä työnsä yhteydessä avustavaan henkilöön.

Avustajana mahdollisesti toimivien henkilöpiiri jää kuitenkin sääntelyssä liian avoimeksi. Näin voi aiheutua merkittäviä epäselvyyksiä siitä, kuka voi toimia avustajana ja millainen osallistuminen ilmoitusmenettelyyn täyttää avustamisen kriteerit.

Kaupan liitto katsoo, että olisi perusteltua todeta selkeästi, että avustajana voivat toimia vaaleilla valitut henkilöstön edustajat. Näitä ovat esimerkiksi luottamusmies tai luottamusvaltuutettu sekä työsuojeluvaltuutettu. Nyt säädettävää lakia tullaan muuttamaan poikkeuksia lukuun ottamatta soveltamaan vähintään 50 työntekijää työllistäviin yrityksiin ja toisaalta laki työsuojelun valvonnasta velvoittaa valitsemaan työsuojeluvaltuutetun, kun työntekijöitä on vähintään kymmenen. Siten tällainen henkilöstön edustaja olisi käytännössä aina sisäisen ilmoituskanavan järjestämiseen velvoitetussa yrityksessä.

Säännöstä koskevassa perustelutekstissä direktiivin johdanto-osan kappaletta 41 on tulkittu laajentavasti siten, että suoja ulotettaisiin koskemaan mm. ammattiliiton lakimiestä, asianajajaa tai oikeusavustajaa, joka työtehtäviinsä liittyen avustaa ilmoittajaa.

Kaupan liitto katsoo, että suojan laajentaminen ulkopuolisiin avustajiin ylittää direktiivin vähimmäisedellytykset. Siten se ei vastaa direktiivin tarkoitusta. Direktiivin johdanto-osan kappaleen 41 mukaan ”Suojelun olisi katettava vastatoimet paitsi silloin, kun ne kohdistuvat suoraan ilmoittaviin henkilöihin itseensä, myös silloin, kun ne kohdistuvat heihin epäsuorasti, mukaan lukien ilmoittavaa henkilöä avustaviin henkilöihin, työtovereihin tai sukulaisiin, jotka ovat niin ikään työnsä vuoksi yhteydessä ilmoittavan henkilön työnantajaan tai sen palveluja käyttävään asiakkaaseen tai vastaanottajaan. Rajoittamatta suojelua, jota ammattiliittojen ja työntekijöiden edustajat nauttivat asemansa perusteella muiden unionin tai kansallisten sääntöjen nojalla, heille olisi myönnettävä tässä direktiivissä säädetty suojelu sekä silloin, kun he ilmoittavat työntekijän roolissaan, että silloin, kun he ovat antaneet neuvoja ja tukea ilmoittavalle henkilölle.”

Direktiivin tarkoituksena on suojata yritysten sisäisiä ammattiliiton ja työntekijöiden edustajia, jotka ovat työnsä vuoksi yhteydessä ilmoittajan työnantajaan tai sen palveluja käyttävään asiakkaaseen tai vastaanottajaan, ei ulkopuolisia tahoja tai henkilöitä, jotka avustavat ilmoittajaa ammattiinsa liittyen.

Tätä tulkintaa tukee direktiivin johdanto-osan kappale 45, jonka mukaan tietojen antaminen suoraan esimerkiksi suurelle yleisölle verkkoalustojen tai sosiaalisen median välityksellä tai tiedotusvälineille, vaaleilla valituille edustajille, kansalaisyhteiskunnan organisaatioille, ammattiliitoille tai elinkeinoelämän järjestöille katsotaan tietojen julkistamiseksi. Ulkopuolisten avustajien poissulkeminen henkilöllisen soveltamisalan piiristä ei estäisi työntekijöiden oikeutta pitää yhteyttä edustajiinsa 3 artiklan 4 kappaleessa tarkoitetulla tavalla. Käytännössä sääntelyn ulottaminen näin laajalle aiheuttaa

myös vaikeita tulkintaongelmia sen suhteen, milloin laissa tarkoitetun avustamisen kynnys ylittyy.

4.4.3 Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry

Ehdotetun lain 6 §:n 4 momentin 1 kohdassa tarkoitettu suoja saavien ilmoittajaa avustavien henkilöiden piiri tulee rajata tarkasti. Avustajina tulisi voida toimia ainoastaan vaaleilla valitut henkilöstöedustajat kuten luottamusmies, luottamusvaltuutettu tai työsuojeluvaltuutettu.

Direktiivi ei MaRan näkemyksen mukaan edellytä, että suoja laajennetaan koskemaan ulkoisia avustajia kuten asianajajia, ammattiliiton lakimiehiä tai oikeusavustajia, jotka työkseen avustavat ilmoittajaa.

Tulkinta saa tukea direktiivin johdanto-osasta, jonka 45. kohdassa todetaan, että tietojen julkistamiseksi katsotaan tietojen antaminen suoraan esimerkiksi kansalaisyhteiskunnan organisaatioille, elinkeinoelämän järjestöille tai ammattiliitoille.

4.4.4 Elinkeinoelämän keskusliitto EK

Lakiehdotuksen 6 §:n 4 momentin 1) kohdan mukaan suojelua sovelletaan ilmoittajaa ilmoitusmenettelyssä työnsä yhteydessä avustavaan henkilöön. Avustajana mahdollisesti toimivien henkilöpiiri jää sääntelyssä liian avoimeksi ja on omiaan aiheuttamaan riitatilanteita siitä, kuka voi toimia avustajana ja millainen osallistuminen ilmoitusmenettelyyn täyttää avustamisen kriteerit. EK katsoo, että edellä kerrotuista syistä olisi perusteltua todeta selkeästi, että avustajana voivat toimia vaaleilla valitut henkilöstön edustajat, kuten luottamusmies tai luottamusvaltuutettu sekä työsuojeluvaltuutettu.

Pykälää koskevassa perustelutekstissä direktiivin johdanto-osan 41. kappaletta on ehdotuksessa tulkittu laajentavasti siten, että suoja ulotettaisiin koskemaan mm. ammattiliiton lakimiestä, asianajajaa tai oikeusavustajaa, joka työtehtäviinsä liittyen avustaa ilmoittajaa.

EK katsoo, että suojan laajentaminen ulkopuolisiin avustajiin ylittää direktiivin vähimmäisedellytykset, eikä vastaa direktiivin tarkoitusta. Direktiivin johdanto-osan 41. kohdan mukaan ”Suojelun olisi katettava vastatoimet paitsi silloin, kun ne kohdistuvat suoraan ilmoitaviin henkilöihin itseensä, myös silloin, kun ne kohdistuvat heihin epäsuorasti, mukaan lukien ilmoitettava henkilöä avustaviin henkilöihin, työtovereihin tai

sukulaisiin, jotka ovat niin ikään työnsä vuoksi yhteydessä ilmoittavan henkilön työnantajaan tai sen palveluja käyttävään asiakkaaseen tai vastaanottajaan. Rajoittamatta suojelua, jota ammattiliittojen ja työntekijöiden edustajat nauttivat asemansa perusteella muiden unionin tai kansallisten sääntöjen nojalla, heille olisi myönnettävä tässä direktiivissä säädetty suojelu sekä silloin, kun he ilmoittavat työntekijän roolissaan, että silloin, kun he ovat antaneet neuvoja ja tukea ilmoittavalle henkilölle.”. Direktiivin tarkoituksena on suojata yritysten sisäisiä ammattiliiton ja työntekijöiden edustajia, jotka ovat työnsä vuoksi yhteydessä ilmoittajan työnantajaan tai sen palveluja käyttävään asiakkaaseen tai vastaanottajaan, ei ulkopuolisia tahoja tai henkilöitä, jotka avustavat ilmoittajaa ammattiinsa liittyen.

Tätä tulkintaa tukee direktiivin johdanto-osan 45. kohta, jonka mukaan tietojen antaminen suoraan esimerkiksi suurelle yleisölle verkkoalustojen tai sosiaalisen median välityksellä tai tiedotusvälineille, vaaleilla valituille edustajille, kansalaisyhteiskunnan organisaatioille, ammattiliitoille tai elinkeinoelämän järjestöille, katsotaan tietojen julkistamiseksi. Ulkopuolisten avustajien poissulkeminen henkilöllisen soveltamisalan piiristä ei estäisi työntekijöiden oikeutta pitää yhteyttä edustajiinsa 3 artiklan 4. kohdan tarkoittamalla tavalla.

EK pitää avustajan rajaamista henkilöstön edustajiin perusteltuna myös siitä syystä, että avustajan keräämistä tiedoista voi muodostua henkilörekisteri, jolloin avustajasta tulee rekisterinpitäjä ja hänellä on tietosuojasääntelystä tulevat rekisterinpitäjän velvoitteet. Ilmoittajan ja ilmoituksen kohteen henkilötietojen suojan näkökulmasta on tärkeää, että avustajana toimii henkilöstön edustaja, jolla on edellytyksiä olla perillä tietosuojasääntelyn asettamista velvoitteista.

Lisäksi laki työsuojelun valvonnasta velvoittaa valitsemaan työsuojeluvaltuutetun, kun työntekijöitä on vähintään kymmenen. Näin ollen tällainen henkilöstön edustaja olisi käytännössä aina sisäisen ilmoituskanavan järjestämiseen velvoitetussa yrityksessä.

4.4.5 Senaatti-kiinteistöt

Lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin 1 ja 2 -kohtien perusteluteksteissä viitataan hyvin lyhyesti erilaisiin sopimusketjuihin, joilla on käytännössä hyvin suuri merkitys julkisten organisaatioiden toiminnassa. Säädös- ja perustelutekstissä tulisi selvemmin kuvata, miltä osin ja edellytyksin lakia sovelletaan sellaisten henkilöiden tekemiin ilmoituksiin, jotka ovat työsuhteessa/toimeksiantosuhteessa ilmoituksen vastaanottavan organisaation kanssa toimeksianto-/palvelusopimuksen tehneeseen yritykseen tai muuhun yhteisöön, siis esim. palveluntuottajayritykseen, jolta organisaatio ostaa palveluita tai yhteisöön, jolle organisaatio myy palveluitaan (asiakasyhteisöt). Senaatti-konsernin

liikelaitosten asiakkaat ovat lisäksi pääsääntöisesti valtion virastoja ja laitoksia, eivät yrityksiä/itsenäisiä oikeushenkilöitä (vrt. termi ”oikeushenkilö”).

Lakiehdotuksen 6 § 2 momentin 4-kohdassa tulisi termi ”oikeushenkilö” korvata esim. sanalla ”yhteisö”, jotta suojele ulottuisi myös valtion liikelaitosten hallitusten jäseniin ja toimitusjohtajiin. Valtion liikelaitokset ovat osa Suomen valtio -oikeushenkilöä, eivät itsenäisiä oikeushenkilöitä.

Tuleeko organisaation jotenkin varmistua siitä, että organisaation ulkopuolinen ilmoittaja (ts. 8 § 2 momentissa tarkoitettu taho) on saanut tiedot työssään, toimessaan tai tehtävässään tai niiden yhteydessä, jotta organisaatio voi varmistua lain soveltamisedellytysten täytymisestä?

4.4.6 Porin kaupunki

Henkilöllisen soveltamisalan osalta siviilipalvelusmiesten poissulkeminen lain soveltamisen piiristä pitäisi perustella tarkemmin.

4.5 Soveltamisalasta puuttuvat lait

4.5.1 Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea

Fimea viittaa ehdotuksen liitteenä olevaan lakilistaukseen myös kudoslainsäädännön osalta. Lakilistauksessa on mainittu laki ihmisen elimien, kudoksien ja solujen lääketieteellisestä käytöstä (101/2001) siltä osin kuin sitä on muutettu direktiivien täytäntöönpanon vuoksi. Fimean näkemyksen mukaan lakilistauksen kohtaa tulisi tältä osin tarkentaa, jotta ilmoittajansuojelulain soveltamisala koskisi kudoslainsäädäntöä kokonaisuudessaan eikä vain siltä osin kuin on kyse kahdesta lain muutoksesta.

4.5.2 Turvallisuus- ja kemikaalivirasto

Kohta 3 koskee tuoteturvallisuutta ja vaatimustenmukaisuutta. Unionin yhdenmukaistamislainsäädäntöön (asetuksen (EU) 2019/1020 liite), kuuluu myös EU:n kemikaalilainsäädäntöä (REACH-, CLP- ja biosidiasetukset silloin, kun kyse on kemikaalien

markkinoille saattamisesta ja ympäristön- tai terveydensuojelua koskevasta sääntelystä). Miksi tässä kohdassa ei ole kemikaalilakia?

Räjähteiden lähtöaineasetuksen viittaus voisi olla linjassa muiden viittausten kanssa.

Ympäristönsuojelua koskevassa kohdassa 5 viitataan kemikaaleja koskeviin säädöksiin, vaikka ne myös osittain sisältyvät kohtaan 3. Lisäksi REACH-asetus koskee myös ihmisen terveyden suojelua. Mitkä säännökset tämän kohdan on tarkoitus kattaa suhteessa kohtaan 3?

Kemikaalilaki on mainittu luettelossa kaksi kertaa. Luettelossa on myös RoHS-laki, joka sisältyy myös kohtaan 3. Mitkä säännökset tämän kohdan on tarkoitus kattaa? Onko tarkoitus, että myös esimerkiksi biosidiasetus (EU) No 528/2012, joka koskee myös kemikaalien käyttöä, olisi mainittu myös tässä kohdassa?

Kohta 7 koskee elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuutta, eläinten terveyttä ja hyvinvointia: Ensimmäisessä kohdassa viittaus asetukseen on kirjoitettu muista viittauksista poikkeavalla tavalla ”Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 178/2002, annettu 28 päivänä tammikuuta 2002, elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvistä menettelyistä (EYVL L 31, 1.2.2002, s. 1)”

Pitäisikö tässä kohdassa mainita myös laki kasvinsuojeluaineista 1563/2011, kun kasvinsuojeluaineista (EU) No 1107/2009 annettu asetus kuuluu edellä mainitun asetuksen soveltamisalaan?

4.5.3 Liikenne- ja viestintävirasto

Lakiluettelon ajantasaisuus ja yhtenäinen esitystapa on perusteltua tarkistaa hallituksen esityksen viimeistelyssä ja selvittää perusteluissa, miten direktiivin liitteessä tarkoitettujen säädösten muutokset otetaan huomioon. Traficomilla on tässä vaiheessa liitteestä seuraavat erityiset huomiot.

Traficom toteaa niin kutsutun markkinavalvonta-asetuksen osalta, että työ- ja elinkeinoministeriössä on valmisteilla HE-luonnos laiksi eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta, jonka piiriin kuuluvat viraston hallinnonalan laeista nk. huvivenelaki, laivavarustelaki ja sähköisen viestinnän palveluista annettu laki.

Liikenneturvallisuuden osalta on huomioitava, että kolmessa liitteessä mainitussa laissa ei ole säädetty rangaistuksista tai rangaistusluonteisista hallinnollisista seuraamuksista, mistä näyttäisi seuraavan, että niissä tarkoitettujen säännösten ilmoittamisesta ei olisi oikeutta ilmoittajansuojaan, ellei teko tai laiminlyönti vaarantaisi lainsäädännön yleisen edun mukaisten tavoitteiden toteutumisen. Nämä lait ovat siis liikennejärjestelmästä ja maanteistä annettu laki, eräiden irtolastialusten turvallisesta lastaamisesta ja lastin purkamisesta annettu laki sekä kansainväliseen merenkulkijoiden koulutusta, pätevyyskirjoja ja vahdinpitoa koskevaan vuoden 1978 yleissopimukseen tehtyjen muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja niiden soveltamisesta annettu laki.

Osa liikenneturvallisuuden lainsäädännön alaan kuuluvista laeista on "puhtaammin" WB-direktiivissä yksilöityjen EU-säädösten täytäntöönpanosäädöksiä, mutta monet laeista käsittelevät hyvinkin laajasti muita kuin WB-direktiivissä tarkoitettuja kysymyksiä. Hyvänä esimerkkinä on esimerkiksi liikenteen palveluista annettu laki, jolla on pantu täytäntöön lukuisia EU-säädöksiä, joista vain osa kuuluu WB-direktiivin soveltamisalaan. Lain soveltamisalaan kuuluu koko liikennejärjestelmä (maa-, meri- ja lentoliikenne), myös sellaiset liikennejärjestelmän osat, joista ei EU-säädöksiä ole, kuten taksi- ja kaupunkiraideliikenne.

Hallituksen esitysluonnoksen pohjalta ei pysty varmuudella arvioimaan, onko tarkoituksena ulottaa ilmoittajansuoja näiden lakien osalta vain WB-direktiivin kattamien EU-säädösten täytäntöönpano-osuuksien piiriin, vai tulevatko lait kokonaisuudessaan ilmoittajansuojan piiriin siltä osin kuin niiden vastaiset teot on säädetty rangaistaviksi tai ne vaarantavat yleisen edun mukaisten lain tavoitteiden toteutumisen, riippumatta siitä, onko kaikkien lain säännösten tavoitteet kytkettävissä liikenneturvallisuuteen. Esimerkiksi liikenteen palveluista annetun lain yhtenä tavoitteena on ollut digitalisaation ja automaation edistäminen, minkä seurauksena laki sisältää esimerkiksi huolehtia siitä, että liikkumispalvelua koskevat olennaiset ajantasaiset tiedot ovat saatavissa tietojärjestelmään luodun avoimen rajapinnan kautta koneluettavassa ja helposti muokattavassa vakiotietomuodossa vapaasti käytettäväksi.

Viraston näkemyksen mukaan yksittäisen ilmoittajan näkökulmasta ei voida pitää kohtuullisena sitä, että ilmoittajan pitäisi perehtyä WB-direktiivin liitteen säädösten kansallisten lakien täytäntöönpanotietoihin ja niiden perusteella arvioida, kuuluuko asia, josta hän harkitsee tekevänsä ilmoituksen, ilmoittajan suojan piiriin vai ei.

Virasto toteaa, että ympäristönsuojelun lainsäädännön alaan kuuluvaksi on tunnistettu liikenneturvallisuudenkin lainsäädännön alaan kuuluva liikennejärjestelmästä ja maanteistä annettu laki, joka ei sisällä säädöksiä rangaistusluonteisista seuraamuksista, mikä tekee ilmoitusta harkitsevalle haasteelliseksi arvioida, onko hän oikeutettu suojaan vai ei.

Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin (ePrivacy-direktiivi), joka yksiselitteisesti kuuluu lain soveltamisalaan direktiivin 2 artiklan ja direktiivin liitteen nojalla, kansallisesti täytäntöönpaneva sääntely sisältyy Suomessa sähköisen viestinnän palveluista annettuun lakiin (917/2014, viestintäpalvelulaki). Viestintäpalvelulaki on aihepiiriltään laaja laki sisältäen 45 lukua ja yli 350 pykälää. Myös osa verkko- ja tietoturvajärjestelmien turvallisuutta koskevasta direktiivistä (NIS-direktiivi) on voimaansaattettu viestintäpalvelulailla. Sähköisen viestinnän luottamuksellisuutta sekä verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuutta koskevien säännösten lisäksi viestintäpalvelulaissa säädetään mm. viestintämarkkinoista, radiotaajuuksista, radiolaitteista, televisio- ja radiotoiminnasta, verkkotunnuksista, radiotaajuuksien huutokaupoista, viestintäverkkojen laatuvaatimuksista ja kriittisistä osista sekä tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisesta. Ilmoittajansuojadirektiivin täytäntöönpanon kannalta viestintäpalvelulain säännösten osalta tulisi kiinnittää huomiota vähintäänkin radiolaitteiden tuoteturvallisuutta ja vaatimustenmukaisuutta, käyttäjien ja tilaajien oikeuksia eli ns. kuluttajansuojaa sekä numeroista riippumattomien henkilöiden välisiä viestintäpalveluita koskevaan sääntelyyn soveltamisalan osalta.

HE-luonnoksen perusteella on esimerkiksi epäselvää, onko ilmoittajien suojelun tarkoitus kattaa vain sellaisten viestintäpalvelulain säännösten rikkomista koskevat ilmoitukset, jotka kuuluvat ilmoittajansuojeludirektiivissä nimenomaisesti mainittujen ePrivacy-direktiivin ja NIS-direktiivin alaan vaiko kaikkien viestintäpalvelulain säännösten rikkomista koskevat ilmoitukset. Kuinka laajasti tässä yhteydessä siis on tulkittava ilmoittajansuojelulakiluonnoksen 2 §:n 1 momentissa olevaan käsitettä "lainsäädännön ala"? Perustelutekstistä saa tukea sekä käsitteen suppealle (vain tietyt säännökset/luvut) että sen laajalle (koko laki) tulkinnalle. Jääkö soveltamisalaa koskevan rajauksen tekeminen kunkin alan toimivaltaisen viranomaisen tehtäväksi ja tiedotettavaksi esim. osana 17.2 §:ssä tarkoitettua julkaisuvelvoitetta? Ilmoittajansuojeludirektiivin kattamalla aloilla on myös sellaisen EU-lainsäädännön, joka ei kuulu ilmoittajansuojeludirektiivin soveltamisalaan, kansallista voimaansäätöä, joka kuitenkin näyttäisi tulevan lakiluonnoksen soveltamisalaan kansallisena lakina luonnoksessa esitetyn soveltamisalan laajentamisen takia; luonnoksen perusteluissa tätä ei tunnisteta, vaan puhutaan vain pelkästään kansallisella perusteella säädetystä lainsäädännöstä.

Ilmoittajien oikeusturvan kannalta ja sääntelyn toimivuuden turvaamiseksi lain soveltamisalasta ei saisi olla epäselvyyttä. Soveltamisalan osalta HE-luonnosta toivotaan jatkovalmistelussa tarkennettavan. Tarkennusta toivotaan erityisesti siihen, sisältykö lain soveltamisalaan myös muiden kuin ilmoittajansuojeludirektiivin luettelossa mainittujen direktiivien kansallista voimaansäätöä.

Perustelutekstin mukaan lainsäädännön selkeyden, yleisen edun ja ilmoittajan suojelun kannalta on perusteltua, että ehdotettavan lain soveltamisalaan kuuluisi myös puhtaasti kansallinen lainsäädäntö, joka liittyy direktiivin aineelliseen soveltamisalaan

(s. 34). Toisaalla todetaan, että soveltamisala kattaisi siten direktiivin liitteessä mainittujen asetusten ja direktiivien sekä sellaisen kansallisen lainsäädännön rikkomiset, joilla liitteessä mainitut direktiivit on pantu kansallisesti täytäntöön (s. 82). Perustelutekstissä todetaan myös, että lisäksi soveltamisalaa ehdotetaan direktiivin kansallisen liikkumavaran nojalla laajennettavaksi suhteessa direktiivissä edellytettyyn siten, että edellä mainituilla aloilla soveltamisalaan kuuluisi myös pelkästään kansallisella perusteella säädetty lainsäädäntö (s. 82). Lakiluonnoksen teksti näyttäisi perusteluista huolimatta kuitenkin yllä todetusti kattavan myös muun EU-perusteisen lainsäädännön kansallisen täytäntöönpanolainsäädännön, kunhan se liittyy lakiluonnoksessa mainittuihin lainsäädännön aloihin vaikka eivät WB-direktiivin luetteloon sisältyisikään.? Tällä on laajakantoisia vaikutuksia, eikä sitä ole voitu huomioida aiemmissa vaikutusarviointia varten tuotetuissa tiedoissa.

Edellä mainitun NIS-direktiivin täytäntöönpano on kansallisesti toteutettu hajautetusti, joten sähköisen viestinnän palveluista annetun lain lisäksi täytäntöönpanosäädöksiä löytyy myös useista laajoista liikenteen laeista, joissa on vastaavasti WB-direktiivin liitteessä tarkoitettujen EU-säädösten täytäntöönpanon lisäksi myös muiden EU-säädösten täytäntöönpanosäädöksiä sekä puhtaasti kansallisia säädöksiä. Näistä laeista on aiemmin mainitussa säädöskartoituksessa nostettu esille alusliikennepalvelulaki (623/2005), ilmailulaki (864/2014), laki eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta (485/2004), liikenteen palveluista annettu laki sekä raideliikennelaki (1302/2018).

4.5.4 Säteilyturvakeskus

STUKin näkemyksen mukaan soveltamisalaa ei ole tarkoituksenmukaista rajata säteily- ja ydinturvallisuuden osalta asioihin, jotka perustuvat EU-säätelyyn. Soveltamisala olisi selkeämpää määritellä kansallisen lainsäädännön soveltamisalan perusteella. Siten esimerkiksi säteilyturvallisuuden alalta soveltamisalaan kuuluisi säteilylaki kokonaisuudessaan ja ydinturvallisuuden osalta ydinenergialaki kokonaisuudessaan. Näihin sisältyy kansallista säätelyä sekä säätelyä, jolla toimeenpannaan EU-lainsäädäntöä ja kansainvälisiä velvoitteita ja suosituksia. Työntekijän on käytännössä hyvin vaikea arvioida, mitkä säännökset ovat EU-peräistä säätelyä

4.5.5 Tulli.fi

Ilmoittajansuojelulain liitteeksi tulevassa säädöslistauksessa on mainittu eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta annettu laki (1137/2016). Ilmoittajansuojelulain aineelli-

sesta soveltamisalasta puuttuu lakeja, jotka ovat markkinavalvontalain soveltamisalassa. Valvontaosasto ehdottaa harkittavaksi, että säädöslistausta arvioidaan näiltä osin.

Valvontaosasto lisäksi huomauttaa, että muillakin toimivaltaiseksi viranomaiseksi ehdotetuilla viranomaisilla voi olla täydennyksiä listaukseen. Tullilla on tehtäviä useilla eri oikeudenaloilla ja se toimii niillä yhteistyössä kunkin oikeudenalan valvontaviranomaisen kanssa.

4.5.6 Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Etelä-Suomen aluehallintoviraston, Itä-Suomen aluehallintoviraston, Lounais-Suomen aluehallintoviraston sekä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastualueet

Esityksen mukaan ehdotetun lain soveltamisalaan kuuluisi yksityisyyden ja henkilötietojen suojaa sekä verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuutta koskeva lainsäädäntö. Lain liitteeksi ehdotetaan otettavaksi soveltamisalaa yksilöivä lista lain soveltamisalaan kuuluvasta lainsäädännöstä. Kyseinen liite ei sisällynyt esitykseen. Näin ollen epäselväksi jää, kuuluuko laki yksityisyyden suojasta työelämässä (759/2004), jonka noudattamista työsuojeluviranomainen yhdessä tietosuojavaltuutetun kanssa valvoo, ehdotettavan lain soveltamisalaan. Esityksessä on todettu, että työsuojelua ja työsuhdetta koskeva lainsäädäntö ei kuulu ilmoittajansuojeludirektiivin soveltamisalaan. Kuitenkin ehdotettavan lain soveltamisala kattaa yksityisyyden ja henkilötietojen suojan lainsäädäntöalan, johon laki yksityisyyden suojasta työelämässä kuuluu.

4.5.7 Liikenne- ja viestintäministeriö

Soveltamisalasta ei liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan puutu ministeriön toimialaan kuuluvia lakeja.

Sen sijaan ministeriö huomauttaa siitä, että lakiehdotuksen liitteenä olevaa säädöslistausta tulisi korjata teknisesti. Lakien kirjoitustapa ja niiden numerointi tulisi yhtenäistää. Samassa ryhmässä (kuten esimerkiksi liikenneturvallisuus) tulisi mainita lait vain yhden kerran. Nyt listalla on esimerkiksi kaksi kertaa maininta raideliikennelaista sekä liikennejärjestelmää ja maanteitä koskevasta laista.

4.5.8 Patentti- ja rekisterihallitus

Lakiehdotuksen 2 §:n soveltamisalassa on lueteltu lainsäädännön alat, joita koskevia rikkomuksia laki koskee. Puuttuuko luettelosta tilintarkastus- ja kirjanpito? Hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa s. 14 "Ilmoittajansuojeludirektiivin aineelliseen soveltamisalaan kuuluva lainsäädäntö" sekä liitteessä 1 on mukana tilintarkastus- ja kirjanpitolainsäädäntö, mutta sitä ei kuitenkaan ole sisällytetty 2 §:n luetteloon tai pykälän yksityiskohtaisiin perusteluihin. Onko tarkoitus, että tilintarkastus- ja kirjanpitolainsäädäntö sisältyy kohtaan "2) Rahoituspalvelut, -tuotteet ja -markkinat sekä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen ehkäiseminen" vai jääkö se soveltamisalan ulkopuolelle? Tilintarkastusvalvonnasta vastaavana viranomaisena Patentti- ja rekisterihallitus toivoo, että soveltamisala selvennettäisiin tältä osin lopullisessa hallituksen esityksessä.

4.5.9 Työ- ja elinkeinoministeriö

Liitteen 3 kohdan lakilistaus on puuteellinen niiden kansallisten säädösten osalta, joilla on täytäntöönpantu markkinaoikeusasetuksen 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 tarkkaroijaisuuden kannalta tarkoituksenmukaista lisätä liitteeseen.

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.

4.5.10 Vantaan kaupunki

Nykyisessä muodossa laki ei kata riittävästi kuntien toimintaa. Soveltamisalasta puuttuu esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslaki ja sen nojalla annetut alemman tasoiset säännökset. Kuntien kannalta olisi yksinkertaisempaa, jos lain soveltamisala kattaisi kokonaisuudessaan kuntien toiminnan. Kunnissa käytetään hyvin suuressa määrin veronmaksajien varoja ja varojen käyttöön liittyvien väärinkäytöstä selvittäminen olisi koko yhteiskunnan edun mukaista.

4.5.11 Syyttäjälaitos

Luonnokseen sisältyvässä liitteessä yksilöidään lain soveltamisalaan kuuluvat säädökset. Yksittäisenä huomiona todetaan, että liitteeseen voisi olla perusteltua lisätä liikenne- ja/tai tuoteturvallisuutta koskevana lainsäädäntönä ajoneuvolaki (82/2021), joka koskee ajoneuvojen ja ajoneuvoyhdistelmien 1) luokitusta; 2) rakennetta, hallintalaitteita, järjestelmiä, komponentteja, erillisiä teknisiä yksiköitä, osia ja varusteita; 3) ympäristöominaisuuksia; 4) hyväksymistä liikenteeseen ja rekisteröintiä; 5) ajoneuvon kunnon ja rekisteriin merkittyjen tietojen tarkastamiseksi ja muuttamiseksi suoritettavia katsastuksia.

4.5.12 Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry

Sosiaalihuoltolaki, lastensuojelulaki, varhaiskasvatuslaki ja vanhuspalvelulaki edellyttävät sote- ja varhaiskasvatusaloilla työskenteleviltä henkilöiltä ilmoitusvelvollisuutta havaitsemistaan epäkohdista. Näihin lakeihin on säädettävä vähintään samantasoinen ilmoittajan suoja kuin mitä tässä lakiluonnoksessa esitetään.

5 Ilmoittajan suojelun yleiset edellytykset ja ilmoittaminen (2. luku)

5.1 EXSE OY

Esityksen 13 § mukaan, jos organisaatio päättää perustaa ilmoittajasuojalain mukaisen ilmoituskanavan, vaikka sillä ei ole siihen velvollisuutta, sovelletaan siihen sisäistä ilmoituskanavaa (11 §), jatkotoimia (12 §) ja ilmoittajan suojelua koskevia vaatimuksia. Esitys ei kuitenkaan täsmennä, tuleeko vapaaehtoisen kanavan aineellinen ja henkilöllinen soveltamisala olla sama kuin velvoitteesta perustetun kanavan.

On kuitenkin erittäin todennäköistä, että jotkut organisaatiot tulevat vapaaehtoisesti laajentamaan ilmoittajasuojalain perusteella käyttöön otetun sisäisen ilmoituskanavan aineellista soveltamisalaa koskemaan myös muita kuin laissa mainittuja väärinkäytöksiä. Esitys ei ota kantaa, koskeeko näitä ilmoituksia samat oikeudet ja velvoitteet, joita ilmoittajasuojalainsäädäntö asettaa sekä ilmoittajalle että organisaatiolle. Erilaiset velvoitteet ja oikeudet saattavat johtaa tilanteeseen, jossa ilmoittaja on epätietoinen roolistaan tai ymmärtää väärin saamansa suojan.

Vastuuhenkilöistä

Esityksen 9 § vaatimuksen mukaan, sisäisen ilmoituskanavan perustamiseen velvollisen oikeushenkilön on nimettävä ilmoituksen käsittelystä ja tässä laissa säädettyistä jatkotoimista vastaava henkilö, yksikkö tai palveluntarjoaja.

Vastuuhenkilöiden tulee voida hoitaa tehtäviään puolueettomasti ja riippumattomasti, joka voi aiheuttaa haasteita varsinkin pienimmissä organisaatioissa. Asiayhteydestä voidaan olettaa, että vain vastuuhenkilöiksi nimetyt henkilöt saavat ottaa vastaan ilmoituksia ja suorittaa niiden perusteella jatkotoimia (Direktiivin 9 artikla 1 mom kohdat c ja d).

Esityksen mukaan ilmoittajan henkilöllisyyttä ei saa ilman ilmoittajan nimenomaista suostumusta ilmaista muulle kuin 9 ja 12 §:ssä tarkoitetulle ilmoitusten vastaanottamisesta ja jatkotoimista vastaaville henkilöille. Käytännössä on kuitenkin tilanteita, jolloin ilmoituksen oikeellisuuden selvittäminen vaatii ennalta määrittelemättömien henkilöi-

den osallistumista tutkintaan. On haasteellista, kuinka organisaatio voi tarkoituksenmukaisesti käyttää esimerkiksi sisäistä tai ulkopuolista asiantuntijaa sisäiseen tutkintaan ilman, että ilmoittajan henkilöllisyys paljastuu. Pohdittavaksi jää, onko ilmoituksen saapumisen jälkeen mahdollista lisätä laissa mainittuja vastuuhenkilöitä vai tulisi siko ilmoittajan tietää etukäteen ketkä henkilöt ovat oikeutettuja saamaan tietoonsa hänen henkilöllisyytensä.

Esitykseen ei ole kirjattu direktiivissä vastaaville henkilöille määrättyjen tehtävien täsmennyksiä:

- direktiivin 9 artiklan 1 mom c-kohdan ilmoitusten jatkotoimista vastaavan henkilön vastuu ottaa yhteyttä ilmoittajaan ja pyytää tarvittaessa lisätietoa
- direktiivin 9 artiklan 1 mom d-kohta määrittelee, että jatkotoimet tulee suorittaa c-kohdan vastuuhenkilöiden toimesta ja huolellisesti

Väärinkäytöksen sisäinen ilmoittaminen muualle kuin ilmoittajansuojalain perusteella käyttöönottettuun sisäiseen kanavaan

Esityksen 7 §:n mukaan sisäisessä ilmoittamisessa ilmoittajan suoja edellyttää väärinkäytöksen ilmoittamista organisaation käyttöönottamaan kanavaan. Organisaatioissa on kuitenkin useita eri rinnakkaisia tapoja tuoda esiin väärinkäytöksiä ja käytännössä tulee vastaan tilanteita, joissa työntekijä ilmoittaa suullisesti epäilemästään ilmoittajansuojalainsäädännön soveltamisalaan kuuluvasta väärinkäytöksestä esimiehelleen eikä esimerkiksi organisaation käyttöönottamaan sähköiseen ilmoitusalueeseen.

Tarkasteltavaksi tulisi ottaa myös esimerkiksi mikä on organisaation ja ilmoituksen vastaanottajan vastuu luottamuksellisuuden säilyttämiseksi, jos väärinkäytöksestä ilmoitetaan kanavan ulkopuolella esim. esimiehelle. Vertailukohtana voisi olla 19 § 3 momentti, jonka mukaan ilmoittajaa ilmoittamismenettelyssä avustavan henkilön on pidettävä salassa tässä yhteydessä saamansa ilmoitusta koskevat tiedot tai jos esimies tekee itse ilmoituksen, rinnastetaan esimiehelle ilmoittaja toiseksi ilmoittajaksi kuten 6 § perusteluissa todetaan.

Esityksen 11 § määrittelee, että organisaatiolla on velvollisuus henkilökohtaisen tapaamisen järjestämiseen ilmoittajan pyynnöstä ainoastaan, jos organisaatio päättää mahdollistaa suullisen ilmoittamisen. Käytännössä, jos organisaatio määrittelee esimiesten kautta tulleet suulliset ilmoitukset lainsäädännön mukaiseksi ilmoituskanavaksi, on 11 §:n mukaan ilmoitus voitava tehdä myös puhelimitse tai muun ääniviestijärjestelmän kautta ja ilmoittajan pyynnöstä kohtuullisen ajan kuluessa järjestettävässä henkilökohtaisessa tapaamisessa, joka poissulkien tapaamisen järjestämisen ei liene kohtuullista.

Sisäisen ilmoituksen tietojen jakaminen toiselle organisaatiolle

Lakiehdotuksen 7 §:n perusteluissa lausutaan, että organisaatiossa havaituista rikkomisista tulisi ilmoittaa ensisijaisesti kyseisen organisaation ilmoituskanavaan ja 8 §:n perustelun mukaan sisäisen ilmoituskanavan kautta oikeushenkilö olisi velvollinen vastaanottamaan vain sellaisia ilmoituksia, jotka koskevat kyseisessä organisaatiossa tapahtunutta rikkomista.

Lakiehdotuksen 12 §:n perustelujen mukaan 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. Esitys ei kuitenkaan suoraa mainitse mitä tulee tehdä ilmoituksille, jotka koskevat omaa organisaatiota ja yhtä tai useampaa ulkopuolista organisaatiota.

Lakiehdotuksen 19 §:n mukaan tietoa ilmoittajan henkilöllisyydestä ei saa ilman ilmoittajan nimenomaista suostumusta ilmaista muulle kuin ilmoitusten vastaanottamisesta ja jatkotoimista vastaavalle taholle mutta olisi hyvä selventää mahdollisuus ilmoitustietojen toimittamista ulkopuoliselle organisaatiolle, jos ilmoittajan henkilöllisyys ei sen seurauksena paljastu. Tässä tapauksessa pohdittavaksi voisi tulla mahdollisuus taupauskohtaisesti täydentää jatkotoimiin oikeutettujen henkilöiden listaa.

Tämän lisäksi olisi hyvä selventää, jos ulkopuolisen organisaation edustaja ilmoittaa oman organisaationsa henkilön tekemästä ja vastaanottavaan organisaatioon kohdistuvasta väärinkäytöksestä, ulottuuko ilmoittajan suojele myöskin hänen oman organisaationsa mahdollisesti toteuttamiin vastatoimiin.

5.2 Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea

Fimean näkemyksen mukaan ehdotettujen 15-17 §:ien muotoilu kaipaisi tarkennusta sen osalta, onko valvontaviranomaisten/toimivaltaisten viranomaisten tarkoitus ottaa itse lainkaan vastaan ulkoisia ilmoituksia suoraan ilmoituksen tekijöiltä, vai onko tarkoituksena, että kaikki ulkoiset ilmoitukset tulevat keskitetysti oikeuskanslerinviraston kautta. Tältä osin on epäselvää, onko lain tarkoituksena, ettei ilmoituksia edes saa toimittaa suoraan toimivaltaiselle viranomaiselle. Asia tulisi tarkentaa lakiin, jotta ilmoitusten tekijöille on selvää, mihin ilmoitukset tulee toimittaa ja jotta valvova viranomaisen tietää, voiko se ottaa sille suoraan toimitetun ilmoituksen vastaan ja käsitellä sen. Fimean näkemyksen mukaan olisi tarkoituksenmukaista, että valvova viranomainen

voisi ottaa ilmoituksia myös itsenäisesti vastaan. Tämä nopeuttaisi ilmoitusten käsittelyä sellaisten ilmoitusten osalta, jotka vaativat nopeita ja akuutteja toimenpiteitä esimerkiksi lääkitysturvallisuuden varmistamiseksi.

Lisäksi Fimean näkemyksen mukaan on epäselvää, miten ehdotettu lainsäädäntö suhteutuu esimerkiksi valvovan viranomaisen tarkastuksella saamiin tietoihin yrityksen henkilökunnan kertomista epäkohdista tai siihen, että valvovalle viranomaiselle voi muutoinkin tulla erilaisia yhteydenottoja havaituista epäkohdista ja tällöin ilmoituksen tekijä voi olla myös esimerkiksi valvontakohteen työntekijä. Tältä osin olisi tarpeen tarkentaa, sovelletaanko ilmoittajan suojaamista koskevaa sääntelyä tällaisiin tilanteisiin vai onko kyse normaalin valvontatoimintaan liittyvistä menettelyistä. Ehdotetun lain 16 §:n 4 momentin mukaan, 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. Valvontatoimenpiteiden yhteydessä kuten esimerkiksi tarkastuksella saatujen tietojen osalta on siis epäselvää, tuleeko tällaiset tiedot käsitellä suoraan ilmoittajan suojelua koskevan sääntelyn mukaisesti vai ainoastaan, jos tietojen ilmoittaja haluaa, että häntä suojellaan ilmoituksen tekijänä. Lähtökohtana valvontaviranomaisten tarkastus- ja muissa valvontatoimenpiteissä on, että viranomaisella on laajat tiedonsaantioikeudet. Tällöin ei Fimean käsityksen mukaan voisi olla kyse ilmoittajan suojelua koskevien sääntöjen soveltamisesta, jos esimerkiksi tarkastuksella haastatellaan tarkastuskohteen henkilökuntaa. Tältä osin ehdotetun lain soveltamisalaa olisi tarpeen täsmentää suhteessa valvontaviranomaisten toimivaltaan kuuluviin valvontatoimenpiteisiin ja niissä saatuihin tietoihin.

Mikäli tarkoituksena on se, ettei ilmoituksia jätetä lainkaan suoraan valvontaviranomaisille/toimivaltaisille viranomaisille, tulisi tässä tapauksessa ehdotettua 17 §:ää täsmentää niin, että siinä lukisi esimerkiksi:

Toimivaltaisten viranomaisten tulee: 1) ottaa vastaan ilmoituksia, jotka valtioneuvoston oikeuskansleri välittää niille.

Nyt kyseisessä pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, että toimivaltaisten viranomaisten tulee ottaa vastaan ilmoituksia eli pykälän muotoilusta voi saada sen käsityksen, että ilmoituksia voidaan lähettää myös suoraan valvontaviranomaisille. Samankaltaiset huomiot koskevat myös tiettyjä kohtia ehdotetuissa 16 ja 21 §:issä. Kyseisistä pykälistä voi saada käsityksen, jonka mukaan ulkoiset ilmoitukset voi jättää joko oikeuskanslerin kautta tai vaihtoehtoisesti suoraan sille toimivaltaiselle viranomaiselle, jolle ilmoitus välittyisi oikeuskanslerin kautta. Asiaa tulisi siis täsmentää ehdotukseen, jotta

on yksiselitteistä, tuleeko ilmoitus joka tilanteessa toimittaa ainoastaan oikeuskanslerin virastoon vai onko ilmoitus mahdollista toimittaa myös suoraan valvontaviranomaiselle.

Lisäksi Fimean näkemyksen mukaan ehdotetussa laissa pitäisi täsmentää keskitetyn ilmoitusmenettelyn määrittelyitä, jos tällainen keskitetty ulkoinen ilmoituskanava oikeuskanslerinvirastossa otetaan käyttöön. Tältä osin esimerkiksi tulisi täsmentää, miten nopeasti ja millaisella priorisoinnilla keskitettyyn ilmoituskanavaan tulevat ilmoitukset lajitellaan ja siirretään oikeuskanslerilta eteenpäin oikeille toimivaltaisille viranomaisille mahdollisia jatkotoimia varten. Lain mukaisia ilmoituksia tulee hyvin erilaisiin toimialoihin ja asioihin liittyen. Osa voi yleisen edun nimissä vaatia erittäin nopeaa reagointia ja osa taas ei vaadi akuutteja toimenpiteitä asiassa. Fimea nostaa esille, onko olemassa vaaraa, että ilmoitusten lajittelu oikeuskanslerinvirastossa ruuhkautuu, jolloin niiden tutkittavaksi ottaminen viivästyy ja/tai ilmoituksia päättyy aluksi oikeuskanslerin kautta esimerkiksi väärään toimivaltaiseen virastoon. Perusteluissa näkyy arvioidun, että resursseja vaaditaan lisää viiden vakituisen työntekijän verran keskitettyä ilmoitusväylää varten. Fimea toivoo, että tämä resurssien lisäys toteutuu jo heti lain voimaantullessa, jotta ilmoitusten käsittely on sujuvaa ja nopeaa heti lain voimaantultua.

Ehdotetun lain 17 §:n osalta Fimea toteaa, että jatkotoimia ulkoisessa ilmoituskanavassa ei säädetä kovin täsmällisesti eikä jatkotoimia avata myöskään tarkemmin lain perusteluissa. Fimea näkemyksen mukaan, mikäli kansallisen liikkumavaran näkökulmasta on mahdollista, tulisi jatkotoimia koskevaa sääntelyä täsmentää laissa. Tältä osin täsmennystä vaatii erityisesti 17 §:n 1 momentin 2-4. kohdat. Valvontaviranomaisen näkökulmasta on täsmentämättä, millaisia jatkotoimia pidetään asianmukaisina. Jatkotoimien asianmukaisuuden arvioinnin osalta lakiehdotuksen 23 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan direktiivin johdannon 79. kohtaan. Fimea toteaa, että direktiivin johdannon 79 kohdan perusteella olisi pääteltävissä, että jatkotoimena voi olla myös päätös siitä, että rikkominen oli selvästi vähäistä eikä muita jatkotoimia tarvita. Valvontaviranomaisen näkökulmasta ehdotetusta laista tulisi selvästi ilmetä, milloin ilmoituksen käsittely ja jatkotoimet edellyttävät viranomaisen hallintolain mukaista päätöstä. Fimean näkemyksen mukaan ehdotetusta laista ei ilmene riittävällä tarkkuudella se, millaisia päätöksiä asiassa edellytetään tehtäväksi ja sovelletaanko tällaisiin päätöksiin esimerkiksi hallintolain (434/2003) säännöksiä kokonaisuudessaan kuten säännöksiä asianosaisen kuulemisesta ja muutoksenhakumenettelyistä. Hallintolain soveltaminen on oletettavasti lähtökohtana viranomaisten toiminnassa, mutta tässä erityislaissa tulisi olla huomioitu sen suhde muun muassa hallintolakiin.

Lisäksi palautteen antaminen ilmoitetulle henkilölle on valvontaviranomaisen näkökulmasta terminä epäselvä. Tällaista terminologiaa ei käytetä esimerkiksi viranomaisten menettelyitä koskeissa laeissa kuten esimerkiksi hallintolaissa. Palautteen antamista koskevaa sääntelyä tulisi siten vielä tarkentaa ainakin lain yksityiskohtaisissa perusteissa.

Lisäksi 17 §:n 1 momentin 4. kohdan mukainen tiedottaminen ilmoittavalle henkilölle ilmoituksen perusteella aloitetun tutkimuksen lopullisesta tuloksesta on menettelynä täsmentymätön. Valvovan viranomaisen näkökulmasta on epäselvää, tuleeko ilmoittajalle ilmoittaa mihin toimenpiteisiin asiassa on ryhdytty (esimerkiksi tarkastustoimi, mahdolliset hallinnolliset sanktiot) vai tuleeko ilmoittajalle tiedottaa toimenpiteiden tarkempi sisältö esimerkiksi antamalla tiedoksi tarkastuspöytäkirja tai hallinnollisen sanktion antamista koskeva päätös. Tältä osin on täsmentämättä, onko ilmoittajalla jonkinlainen asianosaisasema asiassa ja siten esimerkiksi tiedonsaantioikeus valvonta-asiakirjoihin, jotka voivat sisältää julkisuuslain (621/1999) 24 §:n 1 momentissa tarkoitettuja salassa pidettäviä tietoja. Lähtökohtaisesti aiemmassa yleislainsäädännössä ei Fimean näkemyksen mukaan olla katsottu ilmoittajan aseman muodostavan asianosaisasemaa ilmoituksen jälkeisissä valvontatoimenpiteissä. Nyt ehdotettu laki tulisi sääntelemään asiaa tarkemmin, mutta kokonaisuus on tältä osin kuitenkin ehdotetussa laissa epätasällinen ja vaatii tarkennuksia. Fimean näkemyksen mukaan ehdotetun lain mukainen ilmoittajan asema suhteessa hallintolaissa säädettyyn asianosaisen käsitteeseen tulisi säätää tarkemmin ehdotetussa laissa. Asianosaisen määritelmä vaikuttaa moneen seikkaan jatkotoimissa kuten siihen, keitä asiassa kuullaan asianosaisen asemassa ja kenellä on asianosaisaseman perusteella tiedonsaantioikeus valvonta-asiakirjoihin. Fimean näkemyksen mukaan ilmoittajan aseman ei tulisi rinnastua asianosaisen asemaan, vaan ilmoittajalla tulisi olla oikeus yleisellä tasolla saada tieto suoritetuista valvontatoimenpiteistä sekä niiden lopputuloksista siltä osin kuin ne ovat kokonaan julkista tietoa. Perusteltua olisi siis se, ettei ilmoituksen perusteella synny asianosaisasemaa ilmoituksen jälkeisiin valvontatoimenpiteisiin kuten nykytilassa on katsottu.

5.3 Turvallisuus- ja kemikaalivirasto

Ilmoittajansuojeludirektiivin tarkoituksena on vahvistaa korkean suojelun taso unionin oikeuden rikkomisista ilmoittaville. Useat eri tahot tekevät Tukesiin erilaisia ilmoituksia. Osa ilmoituksista liittyy ilmoittajansuojeludirektiivin alaisiin EU-säädöksiin, osa muihin EU-säädöksiin, osa ilmoittajansuojeludirektiivin kansallisen täytäntöönpanon mukaisiin kansallisiin säädöksiin ja osa muihin kansallisiin säädöksiin. Ilmoituksia tekevät niin työntekijät, kuluttajat kuin muutkin henkilöt.

Tukesissa on käytössä erilaisia ilmoituskanavia. Esimerkiksi kuluttajat voivat tehdä ilmoituksia vaarallisista tuotteista tai kuka tahansa voi ilmoittaa puutteellisesti tehdystä sähkötyöstä. Osa Tukesille tällä hetkellä tehtävistä ilmoituksista kuuluisi esitetyn ilmoittajansuojelulain soveltamisalaan, mutta osa ei. Ehdotettu ilmoittajansuojelulaki täten erottelisi osan Tukeisiin tulevista ilmoituksista ilmoittajansuojelulain alaisiksi ilmoituksiksi ja niiden osalta tulisi noudattaa ehdotetun ilmoittajansuojelulain mukaisia menettelyjä. Osa ilmoituksista jäisi ehdotetun ilmoittajansuojelulain mukaisen menettelyn ulkopuolelle.

Oli kyseessä sitten työntekijän tai ilmoituksen kohteena olevan toiminnanharjoittajan yhteistyökumppanin ehdotetun ilmoittajansuojelulain mukainen ilmoitus tai mikä tahansa muu ilmoitus, tulisi sen tekemisen olla hyvän hallinnon hengessä helppoa ja ymmärrettävää. On kohtuutonta olettaa, että ilmoituksen tekijä tietää, olisiko hänen ilmoituksensa ilmoittajansuojelulain mukainen ilmoitus vai ei, ja saisiko hän ehdotetun ilmoittajansuojelulain mukaista suojaa. Viranomaisen tulee pystyä kertomaan ilmoittajalle selkeästi ja ymmärrettävästi, mitkä ovat hänen oikeutensa kulloisessakin tilanteessa riippumatta siitä, kuuluisiko ilmoitus ilmoittajansuojelulain soveltamisalaan vai ei. Tämä korostuu entisestään, jos ja kun erilaisten ilmoitusten tekijöillä on erilaiset oikeudet esimerkiksi suhteessa anonyymiteettiin ja tietosuojaan.

Lainsäädännön ilmoitusten tekemisen taustalla tulisi siis olla tarkkarajaista ja selkeää. Hallituksen esityksessä olisi syytä kuvata ja perustella nykyistä esitystä yksityiskohtaisemmin se, mikä on ilmoittajansuojelulain nojalla tehtävien ilmoitusten ja muiden viranomaiselle tehtävien ilmoitusten keskinäinen suhde.

Esitysluonnos vaikuttaa viranomaisille tehtävien ilmoitusten osalta siltä, että tulevaisuudessa viranomaisille tehtävien erilaisten ilmoitusten kokonaisuus muodostuisi niin monimuotoiseksi ja kansalaisen näkökulmasta monimutkaiseksi, että yksittäisellä ilmoittajalla ei ole tosiasiallista mahdollisuutta ymmärtää oikeuksiaan ja velvollisuuksiin ilmoituksen tekijänä. Tämä on vastoin hyvän hallinnon, lainsäädännön selkeyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia.

5.4 Liikenne- ja viestintävirasto

Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom) esittää, että lakiehdotusta tarkennetaan ilmoittajan tiedonsaantioikeuden osalta. Lakiesityksen mukaan ilmoittajalle on kerrottava määräajassa ilmoituksen perusteella tehdystä toimenpiteistä. Tässä yhteydessä on hyvä huomioida, ettei ilmoittajalla ole välttämättä kaikissa tilanteissa voine olla oikeutta saada tietoja käsittelyvaiheista, joihin liittyy salassa pidettäviä tietoja. Lakiesityksessä olisi hyvä käsitellä tarkemmin sitä, missä laajuudessa ilmoittajalla on oikeus

saada tietoja ilmoituksen perusteella tehdyistä toimenpiteistä ja mitkä ovat mahdolliset vähimmäistiedot silloin, kun ilmoituksen kohteeseen liittyy salassa pidettäviä tietoja. Ilmoituksen tekemisen ei ilmeisesti katsota tässä yhteydessä muodostavan ilmoittajalle erityistä tiedonsaantioikeutta salassa pidettäviin tietoihin.

Esityksen 2 lukuun sisältyvissä 15 ja 16 §:ssä viitataan ulkoisina ilmoituskanavina toimiviin toimivaltaisiin viranomaisiin. 15 §:n mukaan keskitettynä ulkoisena ilmoituskanavana ja toimivaltaisena viranomaisena toimii valtioneuvoston oikeuskansleri. Lisäksi ulkoisina ilmoituskanavina toimivat toimivaltaiset viranomaiset, jotka vastaavat 2 §:ssä tarkoitetun soveltamisalan lainsäädännön valvonnasta. HE:ssä on sivulta 153 alkaen liite, joka viittaa 16 §:n kansallisiin valvontaviranomaisiin ja luettelee viranomaisia lainsäädäntöaloittain. Epäselväksi jää, miksi liitteen otsikossa viittaus tehdään 16 §:ään eikä 15 §:ään, jossa viranomaisista varsinaisesti säädetään. Liitteen rooli jää muutoinkin epäselväksi, koska kummassakaan näistä pykälistä (15 tai 16 §) ei mainita mitään liitteitä. Pykälien muotoilua voisi lisäksi kohentaa. Ei voida pitää selkeänä sitä, että 15 §:n mukaan viranomainen toimii ulkoisena ilmoituskanavana ja 16 §:n mukaan viranomaisen on perustettava ulkoinen ilmoituskanava.

Edellä mainitun liitteen 10 kohdan Yksityisyyden ja henkilötietojen suoja sekä verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuus) valvontaviranomaisiksi on nimetty "LVM/Liikenne- ja viestintävirasto" ja tietosuojavaltuutettu. Sen lisäksi, mitä edellä soveltamisalaa koskevissa kommentteissamme on todettu, verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuutta koskeva NIS-direktiivi saatettiin Suomessa voimaan lisäämällä tarpeelliset säännökset 11 sektorikohtaiseen lakiin (HE 192/2017): viestintäpalvelulaki, ilmailulaki, rautatielaki, alusliikennepalvelulaki, eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta, liikenteen palveluista annettu laki, sähkömarkkinalaki, maakaasumarkkinalaki, sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annettu laki, vesihuoltolaki sekä finanssivalvonnasta annettu laki. Näistä laeista osa kuuluu liikenne- ja viestintäviraston hallinnonalaan, osa muille hallinnonaloille. Näiden säännösten noudattamista valvovat Liikenne- ja viestintäviraston lisäksi Energiavirasto, Finanssivalvonta, Valvira sekä ELY-keskukset omalla toimialallaan. Myös nämä viranomaiset tulisi mainita liitteen kohdassa 10. Lisäksi lainsäädännön vaikutuksia voisi olla tarve arvioida myös näiden viranomaisten ja toimialojen kannalta. Lisäksi olisi hyvä tarkentaa, onko kyseinen liite tarkoitettu tulemaan ilmoittajansuojelulain liitteeksi.

5.5 Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut –vastuualue

Lakiluonnoksen 8 §:n 2 momentissa lienee kirjoitusvirhe: säännöksessä pitäisi viitata 6 §:n 2 momenttiin eikä 5 §:n 2 momenttiin. Myös 17 §:n 2 momentin 8 kohta kaivaneen korjaamista, koska siinä viitataan 16 §:ään ja toisaalta keskitettyyn ulkoiseen ilmoituskanavaan, josta säädetään 15 §:ssä.

5.6 KPMG

Lakiehdotusluonnoksessa oikeutta suojeluun ehdotetaan riippuvaksi siitä, että ilmoitus perustuu

- ilmoittajan ilmoitusaikaisen perustellun (7§) käsityksen mukaan
- lain substantiiviseen soveltamisalaan (2§ 1 momentti 1-10 kohdat) ja edellyttäen, että
- ilmoittajalla oli 6§:ssä ehdotetun mukainen palvelussuhde ilmoituksen kohteeseen ja, että
- ilmoittajalla oli 7§ ehdotetuin tavoin perusteltu syy uskoa rikkomista koskevan tiedon paikkansapitävyyteen ilmoitushetkellä.

Lakiehdotusluonnoksen perusteluissa (HE-L 18.6.2021 s. 100) esitetään että ilmoituksen motiivilla ei sinällään olisi vaikutusta päätettäessä siitä täytyvätkö ilmoittajansuojelun objektiiviset edellytykset vaan suojelovelvoite syntyisi ja olisi voimassa edellyttäen, että ilmoittaja on ollut vilpittömässä mielessä ilmoitusta tehdessään.

Esitysluonnoksen perustelut näyttäisivät tarjoavan ilmoittajansuojaa direktiivissä (6 artikla) tarkoitettuun, lakitekstilunnonsta lievemmin edellytyksin. Tämä saattanee osittain selittyä tavanomaisessa työsuhteessa noudatettavan työntekijän suojaamisen periaatteen soveltamisena. Koska laki kuitenkin soveltuu myös epätyypillisiin työntekojärjestelyihin, olisi asian huomioiminen ehdotetun lain tekstissä suotavaa.

2:7§ ja nimettömän ilmoittamismahdollisuuden tarjoamatta jättämismahdollisuus suhteessa salassapitovelvoitteen tehosteisiin virkasuhteessa ja muussa palvelussuhteessa.

Salassapitovelvoitteen tehosteeksi on säädetty sakko tai enintään vuoden ja virkasuhteessa 2 vuoden vankeus. Ilmoituksen mahdollinen tekijä arvioinee toimeentulonsa ja

sen vastaisen kehityksensä kannalta kriittisesti ilmoittamisen mielekkyyttä, mikäli anonyymi-ilmoittaminen ei ole mahdollista. Ilmoitusintoon vaikuttanee myös vahingonkorvausoikeudelle lakiesitysluonnoksessa asetettu rajoitus. Anonyymiin ilmoittamiseen liittyvä epäily perättömien tai shikaaninomaisten ilmoitusten ja niiden tutkinnan suhteen lieenee tehokkaimmin järjestettävissä siten, että anonyymi-ilmoittaminen mahdollistetaan normitasolla ja anonyymien ilmoituksen jatkotoimiin ryhtymisen ("syytä epäillä") kynnystä korotetaan vastapainoksi sille, että anonyymi-ilmoittajaa ei voida vaivattomasti saattaa vastuuseen virheellisistä ilmoituksista, kuluista tai ilmoituksen kohteelle mahdollisesti koituvasta haitasta. Näin ollen pelkkä anonyymi väite normirikkomuksesta ei pääsääntöisesti velvoittaisi käynnistämään jatkotoimia, ellei väitteen tueksi olisi esitetty tai osoitettu vaivattomasti saavutettavaa konkreettista todistusaineistoa. Anonyymi-ilmoittamisen salliminen edellyttää ilmoitus-tutkintaprosessista vastaavan tahon suhtautuvan kriittisesti ilmoituksiin ja ilmoittajan motiiviin.

2:9§ Ilmoituskanavan perustaminen ja vastuutahon nimeäminen.

Vastuulliseksi nimetyn tahon (sisäinen tai ulkoinen) puolueettomuus ja riippumattomuus. Useimmissa tilanteissa eturistiriitojen välttäminen ja riippumattomuuden turvaaminen muodostuvat huomattavan haastaviksi, mikäli rakenteeseen ei kytketä ulkopuolista, riippumattomuuteen kykenevää palveluntarjoajaa.

5.7 Tietosuojavaltuutetun toimisto

Tietosuojaviranomainen ei ole Suomessa oikeushenkilö eikä ilmoituskanavaan ole perustamisvelvollisuutta. On arvioitava soveltuvatko tällä hetkellä käytössä olevat ilmoituskanavat tähän tarkoitukseen ja mitä mahdollisia muutoksia tulisi tietoturvaloukkauksilmoitusten osalta tehdä.

5.8 Kilpailu- ja kuluttajavirasto

Esitysluonnos on edelleen monilta osin keskeneräinen ja monitulkintainen, mikä nostetaan esiin myös luonnoksen liitteenä olevissa lausumissa ja eriävissä mielipiteissä. Myös KKV:n arvion mukaan esitykseen sisältyy vielä puutteita ja ristiriitaisuuksia, joihin jatkovalmistelussa on syytä paneutua.

Epäselväksi jää esimerkiksi oikeuskanslerille keskitetyn ulkoisen ilmoituskanavan suhde toimivaltaisten viranomaisten omiin ulkoisiin ilmoituskanaviin. Ehdotuksen perusteella ei selviä, tulisiko toimivaltaisilla viranomaisilla olla keskitetyn ilmoituskanavan

rinnalla myös omat ulkoiset ilmoituskanavansa, joihin rikkomuksista olisi mahdollista ilmoittaa suoraan. Saatekirjeen mukaan ulkoisen ilmoituskanavan osalta valmistelussa päädyttiin siihen, että keskitetty ulkoinen ilmoituskanava ottaisi vastaan kaikki ulkoisiin ilmoituskanaviin menevät ilmoitukset ja siirtäisi ilmoitukset oikealle toimivaltaiselle viranomaiselle: ”näin ilmoittajan ei tarvitsisi miettiä sitä, meneekö ilmoitus oikealle viranomaiselle”. Myös ehdotetun lain 15 §:n sanamuodon mukaan ”[k]aikki ulkoinen ilmoittaminen tapahtuisi valtioneuvoston oikeuskanslerille, ja sieltä ilmoitus siirrettäisiin selvitettäväksi ja mahdollisia jatkotoimia varten aina kulloinkin kyseessä olevan hallinnonalan ulkoisena ilmoituskanavana toimivalle toimivaltaiselle valvontaviranomaiselle”.

Toisaalta esimerkiksi ehdotuksen 16 ja 17 §:ien perusteella vaikuttaa siltä, että jokaisella toimivaltaisella viranomaisella tulisi olla myös oma ulkoinen ilmoituskanavansa. Ehdotetun lain 16 §:n mukaan ”[t]oimivaltaisilla viranomaisilla tulee olla ilmoitusten vastaanottamista ja käsittelyä varten riippumaton ja erillinen ulkoinen ilmoituskanava”. KKV:n arvion mukaan viranomaisten työnjakoa, toimivaltaa ja velvollisuuksia on syytä selvittää nykyisestä, kuten myös eri ilmoituskanavien roolia ilmoittajan suojelua koskevassa järjestelmässä.

5.9 KT Kuntatyönantaja

KT pitää hyvänä ja perusteltuna ehdotetun lain 7 §:ää, jonka mukaan ilmoitukset tehdään ensisijaisesti työnantajan omaan ilmoituskanavaan, ja että on työnantajan omassa harkinnassa ottaako se vastaan anonyymeja ilmoituksia.

5.10 Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry

7 § Ilmoittajan suojelun edellytykset

Ehdotettu 7 § on sisällöltään direktiivin mukainen. Lainsäädännön selkeyden vuoksi ensimmäiseen momenttiin tulisi kuitenkin lisätä viittaus ehdotettuun 14 §:ään.

Nykyinenkin muotoilu viittaa ehdotetun lain säännösten mukaan tehtyyn ilmoitukseen mutta ottaen huomioon, että kyseessä on täysin uudenkaltainen laki ja ilmoittajien voidaan pitkälti olettaa olevan lainsäädäntötekniikkaan perehtymättömiä yksityishenkilöitä, olisi viittaus ehdotettuun 14 §:ään omiaan selkeyttämään laista seuraavia oikeuksia ja velvollisuuksia.

9 § Sisäisen ilmoituskanavan perustaminen ja vastuutahon nimeäminen

On tärkeää, että yritys voi täyttää sisäisen ilmoituskanavan perustamiseen liittyvät velvoitteensa ilman kohtuutonta hallinnollista taakkaa ja lisäkuluja. MaRa pitää kannatettavana, että sisäiselle ilmoituskanavalle asetetut vähimmäisvaatimukset on mahdollista täyttää myös yrityksen itsensä toimesta ja joustavin ratkaisuin.

10 § Yhteiset resurssit ja ilmoituskanavat

MaRan näkemyksen mukaan on erittäin tärkeää mahdollistaa yhteisten resurssien ja ilmoituskanavien käyttö yritysryhmien tai yritysten yhteenliittymien sisällä, kuten esimerkiksi konserneissa tai ketjuyrityksissä.

Yhteisen ilmoituskanavan käyttäminen esim. konserneissa tulisi olla mahdollista riippumatta konserniin kuuluvan yksittäisen oikeushenkilön työntekijämäärästä.

Nykyisessä muodossaan säädös asettaisi saman suuruusluokan yritykset olennaisesti erilaiseen asemaan riippuen siitä, millä tavoin esimerkiksi konserni on muodostettu.

Esimerkki: 10 yrityksestä koostuvan, yhteensä 2490 työntekijää työllistävän konsernin yritykset voisivat ehdotetun sääntelyn puitteissa jakaa ilmoitusten vastaanottamiseen ja toteutettaviin tutkimuksiin osoitettuja resursseja keskenään, jos minkään yksittäisen yrityksen työntekijämäärä ei ylittäisi 249 työntekijää.

Edellä mainitun kaltainen konserni voisi siis toimia yhden ilmoituskanavan varassa, kun taas kahdesta 250 työntekijää säännöllisesti työllistävästä yrityksestä koostuva yhteensä 500 henkilöä säännöllisesti työllistävä konserni joutuisi luomaan kaksi erillistä päällekkäistä ilmoituskanavaa.

Tällaista sääntelyä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena, ja se asettaisi saman koko-luokan yritykset eriarvoiseen asemaan puhtaasti rakenteellisten seikkojen vuoksi.

12 § Jatkotoimet

On tärkeää, että sääntely ei rajoita jo olemassa olevien ilmoituskanavajärjestelyiden perusteella vastaanotettavia ilmoituksia, jotka eivät sellaisenaan kuulu ehdotetun sääntelyn piiriin, vaikka kanavat yhdistettäisiin. Tällöin pitäisi esimerkiksi 12 tai 13 §:ssä säätää tätä koskeva poikkeus. Samoin tulisi nimenomaisesti säätää poikkeus koskien niitä tilanteita, joissa yritys on päättänyt sallia nimettömien ilmoitusten vastaanottamisen sisäiseen ilmoituskanavaan. Yrityksen on mahdotonta täyttää 12 §:n mukaisia velvoitteitaan tilanteessa, jossa ilmoitus on tehty nimettömänä.

14 § Sisäisen ilmoituskanavan ensisijaisuus

MaRan näkemyksen mukaan on ensiarvoisen tärkeää, että yrityksen sisäistä ilmoituskanavaa pidetään ensisijaisena. Yrityksellä on lähtökohtaisesti parhaat edellytykset tutkia ja tarvittaessa korjata ilmoituksessa tarkoitettu tilanne.

Ensisijaisuutta voidaan pitää perusteltuna myös sen vuoksi, että ilmoitusten käsittelyn yhteydessä mitä luultavimmin käsitellään myös muita luottamuksellisia tietoja.

Sisäisen ilmoituskanavan ensisijaisuus vähentää myös mahdollisten perusteettomien ilmoitusten aiheuttamia vahinkoja ja siten osaltaan myös suojaa ilmoittajaa.

MaRa pitää kannatettavana, että 14 §:ssä nimenomaisesti viitataan myös 13 §:ssä tarkoitettuihin vapaaehtoiisiin sisäisiin ilmoituskanaviin. Sisäisen ilmoituskanavan tulee lähtökohtaisesti olla ensisijainen, riippumatta siitä perustuuko se ehdotettuun 8 §:ään vai 13 §:ään.

18 § Ilmoituksen käsittely eräissä tapauksissa/tilanteissa

MaRa katsoo, että viranomaisen tulee voida lopettaa ilmoituksen käsittely myös siinä tapauksessa, yritys on käsitellyt ilmoituksen ja viranomainen katsoo, että käsittely on tapahtunut asianmukaisesti, eikä tarvetta jatkotoimille enää ole.

5.11 Digi- ja väestötietovirasto

Väärinkäytöksistä ilmoittajan suojelun edellytyksenä on se, että ilmoittajalla oli perusteltu syy uskoa, että ilmoitettu tieto piti paikkansa ilmoittamishetkellä ja että ilmoitus kuului direktiivin soveltamisalaan. Ns. vilpittömän mielen arviointi tuntuu hyvin vaikealta, joskaan se ei ole asia, joka on lainsäädännön keinoin ratkaistavissa. Yleisesti ottaen kokemus ilmoitusten käsittelyssä tuonee näkemystä tämän seikan arviointiin.

5.12 Eduskunnan oikeusasiamies

8 § Sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus

Oikeushenkilöllisyyksiin liittyvät epätasällisyydet ja ongelmat, joita edellä todetuin tavoin on 3 §:ssä, mutkistuvat entisestään 8 §:n 1 kohdassa, jonka sanamuodon mukainen tulkinta johtaa siihen, että valtion virastot olisivat oikeushenkilöitä. Näinhän

asia ei Suomessa ole. Jos virastoille halutaan asettaa velvollisuus perustaa sisäinen ilmoituskanava, asiaa ei voida ratkaista sillä, että niitä aletaan vastoin kotimaisen oikeuden peruslähtökohtia kutsua oikeushenkilöiksi.

Kun luonnostellussa 8 §:ssä virastot katsotaan oikeushenkilöiksi, mitä ne eivät ole, 9 §:ssä tukeudutaan pelkästään julkisen sektorin oikeushenkilön käsitteeseen, joka ei sisällä virastoja. Luonnosteltu sääntely on tältä osin lähtökohdiltaan virheellistä ja epäselvää.

Ilmeisesti sekavuuksien taustalla vaikuttaa osittain se, että Euroopan unionin virastot ovat yleensä erillisiä oikeushenkilöitä. Tämä lienee vaikuttanut direktiivin sanamuotoihin. Asian jatkovalmistelussa kaikki oikeushenkilöihin liittyvät ilmaisut luonnostellussa lakitekstissä olisi syytä käydä huolellisesti uudelleen läpi kotimaisen oikeushenkilökäsitteen pohjalta.

Luonnostellun 8 §:n 2 momentissa on viitattu lain 5 §:ään, vaikka ilmeisesti on ollut tarkoitus viitata 6 §:ään.

9 § Sisäisen ilmoituskanavan perustaminen ja vastuutahon nimeäminen

Yritys tai virasto voisi luonnostellun säännöksen mukaan järjestää sisäisen ilmoituskanavan itse tai hankkia sen yksityiseltä tai julkiselta palveluntarjoajalta. Tehtävään olisi nimettävä ilmoitusten käsittelystä ja jatkotoimista vastaava henkilö, yksikkö tai palveluntarjoaja, jonka tulee voida hoitaa tehtävänsä puolueettomasti ja riippumattomasti.

Arvailtavaksi jää, mitä jatkotoimenpiteitä pykälässä tarkoitettaisiin ja miten yrityksen tai viraston palveluksessa olevan vastuuhenkilön riippumattomuus käytännössä turvattaisiin esimerkiksi suhteessa työnantajaan. Ehdotettujen säännösten perusteella jää myös epäselväksi, mitä ilmoituksen käsittelystä ja jatkotoimista vastaavan henkilön, yksikön tai palveluntarjoajan tehtäviin sekä toimivaltuuksiin kuuluu ja mihin ne perustuvat.

Virastojen ja muiden julkisen sektorin toimijoiden kohdalla sisäisen ilmoituskanavan ulkoistaminen yksityiselle palveluntarjoajalle ei välttämättä olisi valtiosääntöisesti eikä esimerkiksi asiakirjojen salassapidon kannalta ongelmattonta varsinkaan, jos yksityisen tahon edellytettäisiin huolehtivan myös ilmoitusta seuraavista tarpeellisista jatkotoimenpiteistä, jotka mahdollisesti saattaisivat sisältää väärinkäytösten tutkimista, syyllisten etsimistä ja seuraamusharkintaa.

Luonnostelu sääntely saattaa olla merkityksellistä perustuslain 124 §:n kannalta, jonka mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain

lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 46-57, PeVL 15/2018 vp, s. 7-9 ja 28-33, PeVL 65/2018 vp, s. 37-42).

Asian jatkovalmistelussa tulisi tarkemmin määritellä ilmoitusta seuraavien jatkotoimien sisältö ja luonne ja siihen liittyen varsinkin yksityisten palveluntuottajien rooli, toimivaltuudet ja vastuut asiakokonaisuudessa sekä pohtia asiaa myös perustuslain 124 §:n kannalta.

10 § Yhteiset sisäiset ilmoituskanavat ja resurssit

Yksityisen sektorin oikeushenkilöt, joilla on säännöllisesti enintään 249 työntekijää, voisivat luonnostellun pykälän mukaan jakaa ilmoitusten vastaanottamiseen ja toteutettaviin tutkimuksiin osoitettuja resursseja keskenään.

Työntekijämäärä saattaa rajanvetokriteerinä olla ongelmallinen, koska osassa yrityksiä on huomattava määrä osa-aikaisia työntekijöitä, joiden työtunnit jäävät vähäisiksi. Yrityksen laskennallinen työntekijämäärä voi olla suuri, mutta se ei välttämättä anna oikeaa kuvaa yrityksen toiminnan laajuudesta tai resursseista.

Luonnostellun 10 §:n 2 momentista puuttunee sana "tai velvollisuuteen". Momentin tulisi käsittääkseni kuulua seuraavasti:

"Tämä ei vaikuta tällaisille oikeushenkilöille tällä lailla asetettuun salassapitovelvollisuuteen tai velvollisuuteen antaa palautetta ja puuttua ilmoitettuun rikkomiseen."

11 § Sisäistä ilmoituskanavaa koskevat vaatimukset

Luonnostellussa pykälässä käytetyt ilmaisut ovat väljiä ja epätasmoisia; Muiden kuin valtuutettujen henkilöiden pääsy ilmoituskanavaan on estettävä, mutta toisaalta ilmoituskanavassa on mahdollistettava ilmoittaminen suullisesti tai kirjallisesti. Se, mitä on tarkoitettu ilmaista, on sinänsä selvää, mutta nähdäkseni asiaa olisi pykälässä avattava tarkemmin siltä pohjalta, kuka voi ilmoittaa kanavaan tietoja ja kuka niitä saa käsitellä. Kun toisaalta luonnostellun lain 3 luvun tältä osin hyvin kasuistiset säännökset koskevat myös sisäisiä ilmoituskanavia, herää kysymys, tarvitaanko 2 luvussa olevaa 11 §:ää lainkaan.

Ilmoittamisen sisäisen ilmoituskanavan kautta olisi oltava luottamuksellista. Henkilötiedot olisi salattava. Luottamuksellisuuden ja salassa pidettävyyden välinen ero jää kuitenkin epäselväksi.

Viittaaan myös siihen, mitä olen edellä todennut kuvien ja tallenteiden toimittamisesta.

14 § Sisäisen ilmoituskanavan ensisijaisuus

Vakavissa korruptiotapauksissa vaatimus yrityksen tai viranomaisen sisäisiin ilmoituskanaviin turvautumisesta tuntuu lähtökohtaisesti ilmoittajan kannalta vaaralliselta menettelyltä. Merkittävään korruptioon osalliset henkilöt toimivat yleensä organisaatiossa korkealla tasolla. Jos kysymys on esimerkiksi EU:n budjetista maksettujen tukien tietoisesta väärinkäytöstä, on varsin todennäköistä, että organisaation sisäisiin ilmoituskanaviin ei ole aihetta turvautua lainkaan.

Pidän perusteltuna, että sisäisen ilmoituskanavan ensisijaisuus luonnostelluin tavoin syrjäytyy, mikäli ilmoittajalla on perusteltu syy uskoa, että rikkomiseen ei voida puuttua tehokkaasti sisäisen ilmoituksen perusteella tai että hän on vaarassa joutua vasta toimien kohteeksi.

15 § Keskitetty ulkoinen ilmoituskanava ja ulkoisina ilmoituskanavina toimivat toimivaltaiset viranomaiset

Keskitettynä ulkoisena ilmoituskanavana ja toimivaltaisena viranomaisena toimisi luonnostellun lain mukaan valtioneuvoston oikeuskansleri.

Direktiiviä ja nyt kysymyksessä olevaa lakiluonnosta laadittaessa on lähdetty siitä, että vastatoimenpiteet, joita ilmoittajiin työnantajan taholta mahdollisesti kohdistetaan, ovat suhteellisen maltillisia eivätkä sisällä esimerkiksi välitöntä hengen tai terveyden menettämisen vaaraa. Edelleen on lähdetty siitä, että väärinkäytöksistä ilmoittaminen on pikemminkin kertaluonteinen tapahtuma kuin pidempi tietolähdesuhde. Kumpikaan lähtökohta ei välttämättä vastaa todellisuutta. Tilanne voi käytännössä olla myös se, että ilmoittaja on itse ollut osallisena väärinkäytöksissä ja toivoo syytesuojaa tai ainakin alennusta tuomioonsa (plea bargaining).

Ilmoittajien asema voi käytännössä olla hyvin samanlainen kuin poliisin ”vinkkimiehinä” toimivien tietolähteiden. He voivat paljastuttuaan joutua kärsimään huomattavasti pahemmistakin seurauksista kuin taloudellisista vastatoimista, ahdistelusta, kiusaamisesta, mustalle listalle asettamisesta tai maineen vahingoittamisesta. He ja heidän perheensä voivat tarvita ympärivuorokautista suojelua, mahdollisuuden anonyy-

miin todisteluun tai pääsyn todistajansuojeluun. Ilmoittaja voi joutua toimimaan viranomaisten tietolähteenä pitkään. Laajat korruptiotapaukset eivät paljastu yhdellä ilmiannolla vaan niiden selvittäminen edellyttää yleensä pitkäkestoisempaa tietolähesuhdetta viranomaiseen.

Pääosa luonnostellussa laissa tarkoitetuista väärinkäytöksistä ja rikkomuksista, joista ilmoituksia tehdään, täyttäneen rikoksen tunnusmerkistön. Sen vuoksi arvioitavaksi vääjäämättä tulee, onko ilmoituskanavaan tullut ilmoitus toimitettava poliisille esitutinnan suorittamista varten. Työryhmä ei näytä pohtineen sitä, missä vaiheessa tieto ilmoituskanavasta siirtyy poliisille, missä muodossa se siirtyy ja kuka asiasta päättää.

Ylimmät laillisuusvalvojat eivät valvo yksityisen sektorin toimintaa, jos kysymys ei ole yksityiselle yritykselle tai muulle toimijalle ulkoistetusta julkisesta tehtävästä tai julkisesta hallintotehtävästä. Pääsääntö on, etteivät laillisuusvalvojat valvo esimerkiksi pankkeja tai rahoituslaitoksia taikka edes valtioenemmistöisiä yhtiöitä kuten Finnair Oyj:tä. Kuluttajansuojaan, tuoteturvallisuuteen tai kilpailuoikeuteen liittyvät kysymykset eivät myöskään kuulu ylimpien laillisuusvalvojien toimenkuvaan.

Oikeuskansleri voi määrätä esitutinnan toimitettavaksi tai syytteen nostettavaksi vain valvontavaltansa kuuluvassa asiassa. Merkittävä osa asioista, joista nyt kysymyksessä oleva ilmoitus voidaan tehdä, ei kuulu oikeuskanslerin valvontavallan piiriin. Luonnostellusta laista ei ilmene, millaista roolia oikeuskanslerille näiden ilmoitusten mahdollisessa aineellisen sisällön arvioinnissa on kaavailtu. Toimintoon kaavailluista resursseista (s. 68) päätellen kysymys ei olisi pelkästään ilmoitusten mekaanisesta välittämisestä eteenpäin vaan myös juridista osaamista edellyttävästä työstä. Oikeuskanslerin roolin täsmentäminen tältä osin olisi asian jatkovalmistelussa tarpeen.

Oikeuskanslerille kaavailtu rooli jää epäselväksi myös siltä osin kuin ilmoitukset koskevat hänen laillisuusvalvontavaltansa piiriin kuuluvia kysymyksiä. Epäselväksi jää, voiko oikeuskansleri alkaa käsitellä ilmoitusta laillisuusvalvonta-asiana toimittamatta sitä muualle vai onko tarkoitus se, että oikeuskansleri välittää ilmoitukset aina muualle ja toimii ainakin ensivaiheessa pelkkänä kirjaamona ja jakelukeskuksena.

Luonnostellun pykälän 1 momentissa oikeuskanslerin todetaan olevan "toimivaltainen viranomainen". Toisaalta 2 momentissa "toimivaltaisten viranomaisten" roolia ja tehtäviä kuvataan tavalla, joka ei näyttäisi sopivan oikeuskansleriin. Jää siis epäselväksi, millaista toimivaltaa ja roolia oikeuskanslerin osalta tässä yhteydessä tarkoitetaan.

Toimivaltaisen viranomaisen määritelmä ja se, mitä nimenomaisia viranomaisia lain soveltamisalalla pidetään kunkin sektorin osalta toimivaltaisina viranomaisina, jää

myös yleisellä tasolla epäselväksi. Lakiehdotuksen liitteeksi otettu luettelo kysymyksen tulevista eri viranomaisista sisältää lukuisia kysymysmerkkejä ja ilmeisiä epäselvyyksiä. Jos tietyille viranomaisille annetaan nyt kysymyksessä olevaan uudistukseen liittyviä tehtäviä toimivaltaisina viranomaisina, lain tulisi sisältää säännökset, joista uudet tehtävät ja niistä vastaavat viranomaiset selvästi ilmenevät.

Oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että viranomaiset ja julkista tehtävää hoitavat yksityiset tahot noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Hallinnon lainalaisuuden kannalta on olennaista, että kirjoitetusta laista löytyy riittävän täsmällinen ja ennakoitava vastaus siihen, mikä kulloinkin on virkavelvollisuuden sisältö ja mikä viranomainen tai virkamies velvollisuuden täyttämisestä vastaa. Kysymys on perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetystä hallinnon lainalaisuuden periaatteesta.

5.13 Kaupan liitto ry

Lakiesityksen 7 §:n mukaan ilmoittajan tulee tehdä ilmoitus epäilyistä väärinkäytöksestä ensisijaisesti julkisen tai yksityisen oikeushenkilön sisäiseen ilmoituskanavaan, ja sisäinen kanava voidaan ohittaa vain laissa mainittujen erityisten edellytysten täytyessä.

Kaupan liitto tukee ratkaisua, koska pääsääntöisesti yritys tai muu sisäisen ilmoituksen vastaanottava organisaatio voi selvittää viranomaisesta nopeammin ja tehokkaammin, onko epäily väärinkäytöksestä perusteltu, puuttua väärinkäytökseen, ja tarvittaessa saattaa asian itse viranomaisen käsiteltäväksi. Usein ilmoitukset sisältävät luotamuksellisia tai salassa pidettäviä tietoja kuten liikesalaisuuksia tai henkilötietoja, joiden suojaaminen on yrityksen intressissä ja velvollisuutena. Erityisesti tietojen julkistamiseen, mutta vähäisemmässä määrin myös viranomaiselle tehtyyn ulkoiseen ilmoitukseen, sisältyy merkittävä maineriski myös silloin, kun ilmoitus tai tiedon julkistaminen osoittautuu perusteettomaksi.

5.14 Sisäiset tarkastajat ry

Ilmoittajan korkean suojan tehostamiseksi ja jotta väärinkäytöksistä uskalletaan ilmoittaa, nimetön ilmoittamistapa (anonyymi) on oltava mahdollinen niin sisäisessä kuin ulkoisessa ilmoituskanavassa ja tämä velvoittavuus on todettava laissa, kohdassa 11 § sisäisen kanavan kohdalla ja 16 § ulkoisen kanavan kohdalla.

Ilmoitusten jatkoselvitykset voidaan käsitellä nykytekniikan avulla myös anonyymisti, jolloin ilmoittajaa ei tarvitse identifioida.

Sisäisen tarkastuksen ammattistandardien lähtökohta on tarkastuksen objektiivisuus ja riippumattomuus muusta organisaatiosta. Sisäinen tarkastus on riippumaton hallituksen ja ylimmän johdon strateginen yhteistyötaho. Sen tehtävänä on objektiivisella arviointi- ja varmistustoiminnallaan tukea organisaation oikein toimimista, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämistä ja tavoitteiden saavuttamista. Näin ollen sisäisen tarkastuksen pääasiallisena tehtävänä ei tulisi olla yksittäisten väärinkäytösten selvittäjä.

Käytännössä monessa organisaatiossa Suomessa tarkastus kuitenkin vastaanottaa myös toimeksiantoja johdolta. Myös tällöin toimeksiantojen objektiivinen käsittely tulisi turvata.

Ilmoitusten käsittelyssä on erityisen tärkeää selkeän ja riippumattoman prosessin luominen, jolla vältetään eturistiriitojen syntyminen.

Käytännössä ilmoitusten käsittelyä varten tulisi perustaa asiantuntijaryhmä, joka pysyy toteuttamaan riippumattoman käsittelyn. Ryhmä voisi tapauskohtaisesti koostua esim. juridisesta, turvallisuus- ja riskienhallinta-asiantuntijoista.

Vaihtoehtoiset sisäisen tarkastuksen roolit:

- Sisäinen tarkastus tulisi olla vähintään informoitu ilmoituskanavan ilmoituksista, ja voi tarvittaessa osallistua ilmoitusten käsittelyyn.
- Sisäinen tarkastus voi koordinoida ilmoitusten käsittelyä

5.15 Kuntarahoitus Oyj

Lakiesityksen 21§:n (Ilmoitusten kirjaaminen) 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." Ilmoituksen tietojen säilytysaika olisi toivottavaa esityksen 26 §:n mukainen käännetty todistustaakka huomioiden määrittää jatkovalmistelussa tarkasti lakiin.

5.16 Finanssiala ry

Vastatoimiväitteiden esittämiselle on ilmoittajansuojalaissa asetettava kiinteä määräaika samaan tapaan kuin ilmoitusten säilyttämisestä säädetään luottolaitoslain rikkomuksista ilmoittamista koskevassa säännöksessä.

Ilmoittajansuojalaissa tulee säätää aikaraja sille, kuinka vanhoihin ilmoituksiin ilmoittaja voi vastatoimiväitteiden yhteydessä vedota. Mikäli määräaika ei säädetä, aiheutuu tästä ilmoituksen vastaanottaneille oikeushenkilöille ylimääräistä hallinnollista taakkaa, kun ilmoituksen vastaanottaneen on oman oikeusturvansa varmistamiseksi säilytettävä ilmoituksia erittäin pitkiä aikoja, jopa kymmeniä vuosia.

Myös ilmoitusten säilyttämiselle on säädettävä määräaika. Esimerkiksi luottolaitoslain 7 luvun 6 §:ssä määritellään ilmoitusten säilyttämisajat selkeästi:

Luottolaitoksen on säilytettävä 1 momentissa tarkoitettua ilmoitusta koskevat tarpeelliset tiedot. Tiedot on poistettava viiden vuoden kuluttua ilmoituksen tekemisestä, jollei tietojen edelleen säilyttäminen ole tarpeen rikostutkinnan, vireillä olevan oikeudenkäynnin, viranomaistutkinnan taikka ilmoituksen tekijän tai ilmoituksen kohteena olevan henkilön oikeuksien turvaamiseksi. Tietojen edelleen säilyttämisen tarpeellisuus on tutkittava viimeistään kolmen vuoden kuluttua edellisestä tarkistamisesta. Tarkistamisesta on tehtävä merkintä.

Säilytysajoista säädetään vastaavasti myös vakuutusyhtiölaissa ja vakuutusten tarjoamisesta annetussa laissa. Vastatoimiväitteisiin vetoamiselle ja ilmoitusten säilyttämiselle tulisi säätää edellä esitettyä luottolaitoslakia vastaavasti aikaraja.

5.17 Suomen Asianajajaliitto

Lakiehdotuksesta ei käy ilmi, voiko ilmoituksen tekijä tehokkaasti peruuttaa sisäiseen tai ulkoiseen kanavaan tehdyn ilmoituksen. Ilmoituksen tekijä saattaa tehdä ilmoituksen äkkipikaistuksissaan ja muutaman päivän asiaa harkittuaan peruuttaa ilmoituksen.

Lakiehdotuksen perusteella on epäselvää, miten peruuttaminen vaikuttaa ilmoituksen käsittelyyn; esimerkiksi onko ilmoituksen vastaanottaneella lain nojalla oikeus tai jopa velvollisuus peruuttamisesta huolimatta jatkaa ilmoituksen käsittelyä tai saako ilmoit-

taja lakiehdotuksen mukaisen suojan ilmoituksen peruuttamisesta huolimatta. Asianajajaliiton näkemyksen mukaan lakiehdotusta tulisi tarkentaa mahdollisten peruutustilanteiden osalta.

5.18 Maanmittauslaitos

Väärinkäytöksistä ilmoittavan suojelun edellytyksenä on se, että ilmoittajalla oli perusteltu syy uskoa, että ilmoitettu tieto oli ns. oikea ilmoittamishetkellä ja että ilmoitus kuului kysymyksessä olevan, ns. Whistleblower- direktiivin soveltamisalaan. Ilmoittajatahon ns. vilpittömän mielen arviointi on haastavaa eikä tämä ole kaiketi ratkaistavissa lainsäädännön ”työkaluin”.

5.19 Suomen Yrittäjät ry

Ilmoittajan suojelun yleisenä edellytyksenä on ilmoituksen kuuluminen lain soveltamisalaan ja se, että ilmoittajalla on perusteltu syy uskoa rikkomista koskevan tiedon paikkansapitävyyteen ilmoittamishetkellä. Perustellun syyn olemassaolon arviointi on vaikeaa, mutta tässäkin merkitystä on annettava objektiivisille kriteereille. Selkeästi huuhuihin perustuvaa uskomusta rikkomuksista ei voida pitää riittävänä.

Esitysluonnoksen mukaan yksityisen sektorin oikeushenkilöt voisivat harkintansa mukaan valita, ottavatko he vastaan nimettömiä ilmoituksia sisäiseen ilmoituskanavaan. Suomen Yrittäjät pitää erittäin tärkeänä, että yritykset voivat itse määrittää sen, millaisen sisäisen ilmoituskanavan he ottavat käyttöön. Anonyymien ilmoittamisen salliminen on omiaan lisäämään ilmoituskanavan monimutkaisuutta, joten yrityksiin kohdistuvan taloudellisen taakan kannalta on merkittävää, että yritys voi harkita itse, millainen kanava on sen kannalta tarkoituksenmukainen.

Esitysluonnoksen 8 §:ssä säädettäisiin sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuudesta. Suomen Yrittäjät huomauttaa, että 50 työntekijän rajaa ei sovelleta silloin, kun yritys on ns. rahanpesupoikkeuksen (8 §:n 2 momentin 3 kohta) piirissä, vaan tällöin sisäinen kanava on oltava kaikenkokoisissa yrityksissä. Tämä laajentaa sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuutta erittäin laajasti myös sellaisiin yrityksiin, jotka eivät ole sääntelyn varsinaisena kohteena. Monet rahanpesupoikkeuksen piirissä olevat yritykset ovat erittäin pieniä (vain muutamia työntekijöitä), joten on selvää, ettei ilmoituksia niissä käytännössä tehdä ilmoituksia. Rahanpesupoikkeuksen piirissä olevien alle 50 työntekijöiden asema lain soveltamisessa on kuitenkin jossain määrin epäselvä, kuten edellä on todettu. Suomen Yrittäjät pitää perusteltuna, että jos alle 50

työntekijän yritys noudattaa erityislainsäädäntöä ilmoituskanavien osalta, sen ei pitäisi perustaa tai laajentaa ilmoituskanavaa myös esitysluonnoksen mukaisesti.

Vaihtoehtoisesti Suomen Yrittäjät esittää, että rahanpesupoikkeuksen soveltamisalaan kuuluville yrityksille luotaisiin 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.

On myös erityisen tärkeää, että yksityiset elinkeinonharjoittajat (toimi-nimiyrittäjät) on rajattu sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuuden ulkopuolelle, sillä direktiivi ei sitä niiltä edellytä. Selvytyden vuoksi tämä olisi syytä mainita myös 8 §:n perusteluissa.

Suomen Yrittäjät pitää erittäin tärkeänä, että yritykset voivat itse päättää, antavatko sisäisen ilmoituskanavansa myös muiden kuin työsuhteessa olevien henkilöiden käyttöön. Myös tältä osin on perusteltua jättää harkintavaltaa yrityksille siitä, millainen ilmoituskanava on niiden kannalta tarkoituksenmukainen. On toki huomattava, että jos sisäinen ilmoituskanava ei ole käytettävissä, muilla kuin työsuhteisilla on mahdollista tehdä ilmoitus ulkoiseen kanavaan.

Esitysluonnoksen 9 §:n mukaan yrityksen olisi nimettävä ilmoituksen käsittelystä ja jatkotoimista vastaava henkilö, yksikkö tai palveluntarjoaja, jonka tulee voida hoitaa tehtävänsä puolueettomasti ja riippumattomasti. Suomen Yrittäjät huomauttaa, ettei säännös saa johtaa tulkintaan, jossa yrityksen on hankittava jatkotoimia varten ulkopuolinen palvelu. Riippumattoman henkilön tai yksikön olemassaolo on suuria yrityksiä lukuun ottamatta käytännössä mahdottomuus. Pienissä ja keskisuurissa yrityksissä on vain erittäin poikkeuksellisesti sisäiseen tutkintaan nimettyjä yksiköitä, jotka olisivat aidosti muusta yrityksestä riippumattomia. Esitysluonnoksen perusteluissa olisi siksi todettava, ettei puolueettomuus- ja riippumattomuusvaatimusta ole tulkittava sisäisen ilmoituksen käsittelyssä samalla tavalla kuin muualla lain-säädännössä. Työsuhteessa oleva henkilö on aina riippuvainen työnantajastaan, vaikka tehtävänä olisi-kin hoitaa sisäisiä epäselvyyksiä. Siten puolueettomuuden ja riippumattomuuden tulkinta ei voi olla saman asteista kuin yrityksen tai työyhteisön ulkopuolisissa tilanteissa.

On myös tärkeää, että sisäisen ilmoituskanavan vaatimuksia koskeva 11 § on luonteeltaan teknologianeutraali ja mahdollistaa myös muiden kuin sähköisten ilmoituskanavien käytön. Kuten esitysluonnoksessa on todettu, myös lukittava postilaatikko tai

ilmoituksia varten yksilöity sähköpostiosoite voisivat toimia sisäisenä ilmoituskanavana. Näissä tilanteissa yrityksille aiheutuvat kustannukset jäisivät merkittävästi matalammiksi ulkopuoliseen palveluun nähden.

Esitysluonnoksen mukaan sisäinen ilmoituskanava olisi ensisijainen. Kuitenkin ilmoittaja voisi tehdä ilmoituksen myös ulkoiseen ilmoituskanavaan, jos sisäistä kanavaa ei ole tai ilmoittajalla ei ole pääsyä siihen. Esitysluonnoksesta ei kuitenkaan selvästi ilmene, milloin ilmoittajalla on oikeus tehdä ilmoitus ulkoiseen kanavaan, kun hän on ensin ilmoittanut asiasta sisäiseen kanavaan.

Direktiivin ja esitysluonnoksen lähtökohtana on ilmoittamisen kolmiportaisuus (sisäinen kanava – ulkoinen kanava – tiedon julkistaminen). Esitysluonnoksen perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että ilmoittajalla olisi aina subjektiivinen oikeus tehdä ilmoitus myös ulkoiseen ilmoituskanavaan, vaikka sisäinen ilmoitus ei olisi johtanut jatkotoimiin. Jos sisäiseen kanavaan tehty ilmoitus on esimerkiksi perätön tai ei anna aiheutta minkäänlaisiin jatkotoimiin, esitysluonnoksen 14 §:ää voidaan tulkita siten, että ilmoittaja voisi tehdä ilmoituksen myös viranomaiselle. Tämä tarkoittaisi, että sisäinen ilmoittaminen olisi vain ajallinen rajoite ulkoiselle ilmoittamiselle, joka olisi lopulta aina mahdollinen. Toisaalta ulkoiseen kanavaan voisi esitysluonnoksen mukaan mennä aina, jos ilmoittajalla on perusteltu syy uskoa, ettei rikkomukseen voida puuttua tehokkaasti sisäisen ilmoituksen perusteella tai että hän on vaarassa joutua vastatoimien kohteeksi.

Suomen Yrittäjät katsoo, että ilmoitusten kolmiportaisuutta koskevaa sääntelyä pitäisi vielä täsmentää. Suomen Yrittäjät katsoo, että silloin kuin sisäinen ilmoituskanava on käytettävissä, oikeus tehdä ilmoitus ulkoiseen kanavaan olisi mahdollinen vain silloin, jos esitysluonnoksen 12 §:n mukaiset jatkotoimet on laiminlyöty. Jos puolestaan sisäisen ilmoituksen perusteella on tehty sisäinen selvitys, ulkoiseen kanavaan tehtävä ilmoitus ei saisi olla automaatio, vaikka sisäinen selvitys olisikin johtanut siihen, ettei yritys katso toimintansa olleen lainvastaista eikä muita toimenpiteitä ole tehty. Tämä vastaisi Suomen Yrittäjien näkemyksen mukaan myös direktiivin tarkoitusta. Ulkoinen ilmoittaminen tulisi siten kysymykseen vain silloin, kun kysymys on – yrityksen selvityksistä huolimatta – perustellusti lain soveltamisalaan kuuluvasta rikkomuksesta. Esitysluonnoksen perusteluja tulisi täydentää vastaavasti.

5.20 Innovaatorahoituskeskus Business Finland

Mikäli ehdotettu 7 § edellyttäisi Business Finland kokonaisuudelle kaksi eri ilmoituskanavaa myös kustannukset nousevat ja ilmoitusten käsittely voi pahimmassa tapauksessa aiheuttaa ilmoittajissa paljon epäselvyyttä. Samoin ilmoittajan asia saattaa olla sellainen että se kuuluu sekä Innovaatorahoituskeskuksen että Business Finland Oy:n tehtäviin. Erityisesti 7§ tulkintaa pitäisi tarkastella miten se soveltuu lailla perustettuun Business Finland -kokonaisuuteen.

Business Finland -kokonaisuudesta on säädetty laissa Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä (1146/2017).

Lakiehdotuksen 7 § on tällä hetkellä kirjoitettu siten, että sen voisi tulkita tarkoittavan, että Business Finland Oy:n olisi perustettava oma ilmoituskanava. Business Finland -kokonaisuudesta säädettyssä laissa (kts. edellä) sekä Innovaatorahoituskeskuksen ja Business Finland Oy:n on tarkoitus toimia yhdessä ja johdettuna yhteisellä strategialla. Business Finland Oy:llä ei ole myöskään sellaista päätäntävaltaa asioihin, joita ilmoitusten käsittely edellyttäisi. Paras etu saavutettaisiin, että Business Finland -kokonaisuudella olisi yksi yhteinen ilmoituskanava, jossa ilmoituksen yhteydessä voisi valita kumpaan organisaatioon hän ilmoituksen kohdistaa. Business Finland -kokonaisuudella on tällä hetkellä käytössään ilmoituskanava sekä ulkoisille että sisäisille ilmoituksille.

5.21 Työ- ja elinkeinoministeriö

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 tarkoitettut 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 so-

veltamisalaan. 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 tyypillisesti 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 tarkoitettua yksityisen sektorin oikeushenkilöllä, jolla on palveluksessaan työntekijöitä. Rahanpesun estämisestä 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 väärinkäytökseen. Onkin oletettavaa, että henkilöstömäärältään hyvin pienissä yrityksissä ilmoitus saateen tekeminen 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 terveysministeriön 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 il-

moituskanavaa. 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 viranomais selvitysten 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 enemmän 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 epätasällisyyteen. 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 velvoitteita 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 velvoitteita. Työ- ja elinkeinoministeriön käsityksen mukaan tarkoituksena on ollut, ettei toimivaltaisista viranomaisista 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 tulisikin 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 tarkoitettut 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 toimivaltaisista viranomaisista koskevien säännösehdoitusten suhdetta hallintolakiin (434/2003). Lakiehdotuksen 18 §:n 1 momentin mukaan silloin, kun ilmoitus on selkeästi vähäinen eikä edellytä jatkotoimia, toimivaltainen viranomai-

nen 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.

5.22 Elinkeinoelämän keskusliitto EK

7 §, Ilmoittajan suojelun yleiset edellytykset

Ehdotettu 7 § vastaa sisällöltään direktiiviä. Yritysten kannalta on olennaisen tärkeää, että ilmoitus tulee tehdä ensisijaisesti yrityksen sisäiseen kanavaan, kuten esityksessä ehdotetaankin tehtäväksi. Näin yrityksellä on mahdollisuus korjata ilmoituksen kohteena oleva ongelma mahdollisimman pian. Usein ilmoitettavissa asioissa on kyse yritysten luottamuksellisiin liikesalaisuuksiin liittyvistä seikoista, joiden käsittely ja pysyminen ensisijaisesti yrityksen sisällä on hyvin perusteltua.

9 §, Sisäisen ilmoituskanavan perustaminen ja vastuutahon nimeäminen

On tärkeää, että kansallinen sääntely mahdollistaa erilaiset ja yrityksen koon huomioivat ratkaisut sisäisen ilmoituskanavan perustamisessa, eikä aiheuta yrityksille tarpeettomia kustannuksia tai hallinnollista taakkaa. Ehdotetussa sääntelyssä sisäiselle ilmoituskanavalle asetetut minimivaatimukset olisivat mahdollista täyttää varsin kevyilläkin toimilla ja kanava järjestää yrityksen omin toimin tai ulkoisen palveluntarjoajan kautta.

Lisäksi on erittäin tärkeää, että sääntelyssä mahdollistetaan konsernitason ja yritysten yhteenliittymien yhteiset ilmoituskanavajärjestelmät. Näin vältetään tarpeettomia kustannuksia ja hallinnollista lisätaakkaa aiheuttavat päällekkäiset järjestelmät saman yritysryhmän sisällä.

EK katsoo, että konserniyrityksissä tai yritysten yhteenliittymissä tulee olla mahdollista käyttää yhtä yhteistä ilmoituskanavajärjestelmää riippumatta konsernin tai yritysten yhteenliittymän henkilöstön kokonaismäärästä tai siihen kuuluvien yksittäisten yritysten henkilöstömäärästä.

Perusteluissa tulisi lisäksi täsmentää, 9 §:n suhdetta 10 §:n enintään 249 työntekijän yritysten mahdollisuuteen jakaa ilmoitusten vastaanottamiseen ja toteutettaviin tutkimuksiin osoitettuja resursseja keskenään. Selkeintä olisi, jos perusteluissa todettaisiin, että konserniyhtiöt voivat perustaa konsernitasolla sisäisen ilmoituskanavan, joka on konserniyhtiöiden käytettävissä sekä käsitellä ja tutkia ilmoitukset keskitetysti. Yhteistä ilmoituskanavaa ja ilmoitusten keskitettyä jatkokäsittelyä voisi hyödyntää myös konserninluonteisissa yritysten yhteenliittymissä, kuten ketjuyrityksissä.

Soveltamisalan osalta olisi tarpeen ottaa perusteluissa vielä kantaa siihen, että mikäli yrityksellä ei ole ollenkaan 2 §:n mukaista liiketoimintaa, voiko se jättää ilmoituskanavan perustamatta.

12 §, Jatkotoimet

EK katsoo, että joko 7 tai 12 §:ssä on mainittava pykälätasolla, että jos yritys on päättänyt 7 §:n mukaisesti ottaa vastaan nimettömiä ilmoituksia sisäiseen ilmoituskanavaan, voi yritys valita toteutettavat jatkotoimet. Vaihtoehtoisesti 7 §:n 3 momentin perusteluja tulee täsmentää em. tavalla.

EK pitää tärkeänä, että sääntelyllä ei estetä ilmoitusten vastaanottamista sääntelyn tarkoittamaan sisäiseen ilmoituskanavaan myös sääntelyn ulkopuolista kysymyksistä. Käytännössä yrityksen on täysin mahdotonta kontrolloida sitä, mistä kysymyksistä tai aiheista ilmoituksia sisäiseen ilmoituskanavaan tehdään. Sääntelyn edellyttämä ilmoituksen vastaanottamiseen liittyvä toimintavelvoite ja ilmoittajan-suoja soveltuisivat luonnollisesti vain sääntelyn piiriin kuuluviin ilmoitustilanteisiin. Yrityksissä jo olemassa olevissa ilmoitusjärjestelmissä on luotu toimivia menetelmiä ohjata esimerkiksi henkilöstön sisäisiin ristiriita- tai ongelmatilanteisiin liittyvät ilmoitukset omaan hr-prosessiin ja muihin rikkomispäilyihin liittyvät ilmoitukset omiin selvitysprosesseihin. Usean sisäisen kanavan perustaminen eri aihepiiriin kuuluvien ilmoitusten vastaanottamiseksi aiheuttaisi yrityksille tarpeettomasti merkittäviä kuluja ja hallinnollista lisätaakkaa.

13 §, Vapaaehtoiset sisäiset ilmoituskanavat

Työryhmän esityksen mukaan 13 §:ssä 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.

Mikäli ehdotetun sääntelyn soveltamisalan piiriin kuuluu muitakin yhteisöjä, kuin 3 §:n 10 -kohdan mukaiset yksityisen sektorin oikeushenkilöt, EK katsoo, että vapaaehtoisien sisäisen ilmoituskanavan käyttöönottomahdollisuus tulisi olla kaikilla niillä yhteisöillä, joiden toiminnasta on mahdollista tehdä sääntelyn tarkoittama ilmoitus ulkoiseen viranomaiskanavaan. Lisäksi EK katsoo, että mikäli vapaaehtoinen kanava on perustettu, tulee sen olla aina ensisijainen ehdotetun 14 §:n mukaisesti.

18 §, Ilmoituksen käsittely eräissä tapauksissa/tilanteissa

18 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että "Jos ilmoitettu rikkomus on selkeästi vähäinen eikä edellytä jatkotoimia, toimivaltainen viranomainen voi lopettaa ilmoituksen käsittelyn.". Kohtaan tulee lisätä, että viranomainen voi lopettaa ilmoituksen käsittelyn myös siinä tilanteessa, että toimivaltainen viranomainen toteaa, että yritys on käsitellyt ilmoituksen asianmukaisesti sisäisen ilmoittamisen vaiheessa.

5.23 Syyttäjälaitos

Syyttäjälaitosta ei ole hallituksen esityksen luonnoksessa nimetty toimivaltaiseksi viranomaiseksi, jonka tulee perustaa ulkoinen ilmoituskanava. Ratkaisu on perusteltu eikä Syyttäjälaitos pidä tarpeellisena, että se nimettäisiin tämän lain mukaan toimivaltaiseksi viranomaiseksi ottamaan vastaan ulkoisia ilmoituksia.

5.24 Tuote- ja palvelukaupan yhdistys Etu ry

Lakiesityksen 7 §:n mukaan ilmoittajan tulee tehdä ilmoitus epäilyistä väärinkäytöksestä ensisijaisesti julkisen tai yksityisen oikeushenkilön sisäiseen ilmoituskanavaan, ja sisäinen kanava voidaan ohittaa vain laissa mainittujen edellytysten täytyessä.

Tätä on pidettävä oikeana, koska yritys tai muu sisäisen ilmoituksen vastaanottava organisaatio voi selvittää viranomaista nopeammin ja tehokkaammin, onko epäily väärinkäytöksestä perusteltu, puuttua väärinkäytökseen, ja tarvittaessa saattaa asian itse viranomaisen käsiteltäväksi.

5.25 Senaatti-kiinteistöt

7 § Ilmoittajan suojelun yleiset edellytykset

7 § 3 momentissa käsitellään nimettömien ilmoitusten vastaanottamista yksityisen ja julkisen sektorin oikeushenkilöiden (po. yhteisöjen) sisäisissä ilmoituskanavissa. Asiaa ei lainkaan käsitellä perustelutekstissä, vaikka nimettömien ilmoitusten säätämisen valinnanvaraiseksi toiminnaksi on organisaatioiden kannalta olennainen asia.

5.26 Ympäristöministeriö

Säännökset ilmoittajan suojan yleisistä edellytyksistä ja menettelystä ilmoittamisessa seuraavat pitkälti direktiivistä eikä tältä osin luonnoksessa hallituksen esitykseksi ole nähtävissä täydennystarpeita.

Ympäristöministeriön mielestä on kannatettavaa, että valmistelun kuluessa päädyttiin selvittämään keskitetyn ulkoisen ilmoituskanavan mahdollisuutta. Ympäristöministeriö kannattaa keskitetyn ilmoituskanavan tehtävään kiinnostuksensa ilmoittautunutta valtioneuvoston oikeuskansleria. Samoin on kannatettavaa, että lakiluonnoksen 14 ja 15 §:ssä sisäisen ja ulkoisten ilmoituskanavien roolia ja menettelyä niissä pyrittiin selkiyttämään. Menettely on joka tapauksessa monivaiheinen ja yksityiskohtaisin säännöksiin säännelty, joten keskitetyn ulkoisen ilmoituskanavan roolia ohjaavana ja neuvonviroviranomaisena voisi vielä harkita vahvistettavaksi.

5.27 Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri

Pidämme perusteltuna sitä, että oikeushenkilö voi itse arvioida WB-lain 7 §:n 3 momentin mukaisesti mahdollistaako se anonyymien ilmoittamisen. Vaikka anonyymi ilmoittaminen sinänsä alentaistikin ilmoituskynnystä, mahdollistaisi se myös haitantekotarkoituksessa tehdyt ilmoitukset. Ilmoitusmenettelyssä tulee huolehtia myös ilmoituksen kohteen oikeusturvasta.

WB-lain 9 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että sisäisen ilmoituskanavan perustamiseen velvollisen oikeushenkilön on nimettävä ilmoituksen käsittelystä ja laissa säädetyistä jatkotoimista vastaava henkilö, yksikkö tai palveluntarjoaja, jonka tulee voida hoitaa tehtävänsä puolueettomasti ja riippumattomasti. Käytännössä ilmoituksen käsittelystä vastaavien tahojen tulee kuitenkin hyödyntää organisaation muuta henkilöstöä asian selvittämisessä ja pyytää esimerkiksi selvityksiä siltä taholta, joka

vastaa ilmoituksen kohteesta. Ilmoituksen käsittelystä vastaavalla taholla ei voi olla kattavaa asiantuntemusta kaikesta WB-lain alaan kuuluvasta toiminnasta. Esimerkiksi jos ilmoitus koskee säteilyturvallisuuden alaa, joutuu ilmoituksen käsittelystä vastaava henkilö pyytämään selvityksen organisaatiossa säteilyturvallisuudesta vastaavalta henkilöltä, jota ei välttämättä voida pitää riippumattomana WB-lain tarkoittamalla tavalla. Toisaalta ilmoituksen käsittely ei ole mahdollista ilman mahdollisuutta hyödyntää riittävää asiantuntemusta sen käsittelyssä. Selkeyden vuoksi esitämme lain 9 §:n 2 momenttiin lisättäväksi seuraavan selventävän virkkeen: "Tämä ei rajoita ilmoitusten käsittelystä vastaavan tahon mahdollisuuksia käyttää oikeushenkilössä olevaa asiantuntemusta harkintansa mukaisesti, jos se on mahdollista puolueettomuuden ja riippumattomuuden vaarantumatta."

WB-lain 18 §:n 3 momentissa on ilmeisesti virheellinen pykäläviittaus; kohdassa on ilmeisesti tarkoitus viitata WB-lain 12 §:n 2 momenttiin.

5.28 Finanssivalvonta

Lakiehdotuksen 2 luvun 8 §:n ja direktiivin ns. rahanpesupoikkeuksen osalta pidämme hyvänä, että ilmoittajansuojelulain suhde erityislainsäädäntöön (rahanpesulain 7 luvun 8 §) on analysoitu perusteellisesti ja kirjattu näkyviin.

Lakiehdotuksen 4 luvun 23 §:n 1 momentin 1) kohdassa suojelun edellytyksenä on mainittu muun muassa se, että asianmukaisia toimia ei ole toteutettu säädetyssä määräajassa. Tämä ja direktiivin johdantolauseen 20 maininnat uuden sääntelyn vähimmäissuojaluonteesta huomioon ottaen esityksessä olisi nähdäksemme hyvä täsmentää, soveltuvatko ja missä määrin lakiesityksen 2 luvun 17 §:n sisältämät palaute-määräaika-säännökset tai lopputuloksesta ilmoittamisen velvoite myös erityislainsäädännön mukaisiin ilmoitusmenettelyihin. Finanssisektorin ilmoitusjärjestelmä ei esimerkiksi sisällä nimenomaisia määräaikoja ilmoituksen vastaanottovaiheen jälkeen

6 Sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuuteen liittyvät ongelmat (8-14 §)

6.1 BDO Oy

Konsernirakenteen sisällä tulisi voida pyörittää yhtä kanavaa riippumatta yritysten koosta. On todennäköistä, että ehdotettu muoto vaikeuttaa kanavien käyttöönottoa ja aiheuttaa lisää compliance kustannuksia.

6.2 Fortum Oyj

Erityisen tärkeää on sääntelyssä nimenomaisesti mainitaan konsernitason ilmoituskanavien järjestämisen mahdollisuudesta riippumatta yksittäisten yritysten henkilöstömäärästä. Olisi hyvä, että yksittäiset yritykset voisivat täyttää direktiivin tavoitteita väärinkäytösepäilyjen ilmoittamisesta yksinomaan konsernitason järjestelmän kautta siten, että emoyritys tai konserniyhtiö voi vastaanottaa raportteja, hoitaa yhteydenpidon ilmiintajan kanssa ja seurata tapauksen etenemistä, mukaan lukien tarvittavien tutkintojen suorittaminen. Tällä turvataan ilmoitusten käsittelyn ja tutkintaprosessin yhdenmukaisuus, mikä suojaa erityisesti ilmoittajaa. Samalla vältetään ylimääräisiä kustannuksia ja hallinnollista päällekkäisyyttä.

Ehdotamme selvennettäväksi sen, että ehdotetun lain mukainen ilmoituskanava voi toimia myös yhtiön/konsernin muidenkin, eikä pelkästään ehdotetussa laissa yksiselitteisesti listattujen ilmoitusten vastaanottamiseen tarkoitettuna kanavana, vaikka näiden osalta laissa säädetyt vaatimukset esimerkiksi ilmoitusten käsittelystä eivät tulekaan sovellettavaksi. Tällöin selvennettäisiin nimenomaisesti sitä, että yhtiöllä ei tarvitse olla kahta erillistä ilmoituskanavaa. Tällä hetkellä lakiehdotuksessa ei oteta kantaa siihen, voidaanko sisäisen ilmoituskanavan kautta vastaanottaa myös muita kuin lain soveltamisalaan kuuluvia ilmoituksia.

Ehdotamme selvennettäväksi sen, että konserniyhtiöt voivat perustaa konsernitasolla sisäisen ilmoituskanavan, joka on konserniyhtiöiden käytettävissä. Tällöin selvennettäisiin nimenomaisesti sitä, että konserniyhtiöissä ilmoituskanava voidaan implementoida emoyhtiön tasolla ja työntekijät konserniyhtiöissä voivat tehdä ilmoituksia suoraan konsernitasolla. Tällä hetkellä lakiehdotuksen esitöissä tämä mainitaan, mutta itse lakiehdotuksesta ei käy selvästi ilmi, että konserninsisäinen ilmoituskanava on mahdollinen. Perusteluissa tulisi myös täsmentää 9 §:n suhdetta 10 §:n sisältämään, enintään 249 työntekijän yritysten mahdollisuuteen jakaa ilmoitusten vastaanottamiseen ja toteutettaviin tutkimuksiin osoitettuja resursseja keskenään. Esityksen 10 pykälän 1 momentin perusteluissa lausutaan, että tällainen on mahdollista. Ehdotamme selvennettäväksi myös sen, mitä sanalla ”keskenään” esityksen tässä kohdassa tarkoitetaan. Selkeintä olisi, jos perusteluissa todettaisiin, että konserniyhtiöt voivat perustaa konsernitasolla sisäisen ilmoituskanavan, joka on konserniyhtiöiden käytettävissä, sekä käsitellä ja tutkia ilmoitukset keskitetysti.

Ehdotamme selvennettäväksi sen, että konserniyhtiöt voisivat ulkoistaa sisäisen ilmoituskanavan kokonaisuudessaan, ja näin ollen ilmoitusten vastaanottamisen, tutkinnan ja jatkotoimet, konsernitason sisäisestä toiminnosta (esim. vaatimustenmukaisuustoiminnosta) vastaavalle yksikölle, edellyttäen että se tarjoaa asianmukaiset riippumattomuutta, luottamuksellisuutta, tietosuojaa ja salassapitoa koskevat takeet. Tällöin selvennettäisiin nimenomaisesti sitä, että konserniyhtiöt voivat ulkoistaa sisäisen ilmoituskanavansa myös emoyhtiön sisäiselle yksikölle, eivätkä ainoastaan yhtiöstä/konsernista täysin ulkopuoliselle palveluntarjoajalle. Ehdotamme myös selvennettäväksi sen, että väitettyyn rikkomukseen liittyvät tiedot voidaan jakaa konsernin sisällä tietämystarpeen periaatteen mukaisesti, mikä on tarpeen asianmukaisen sisäisen tutkimuksen kannalta.

6.3 Metsähallitus

Ei liity, mutta sisäisen ja ulkoisen ilmoituskanavan yhteentoimivuus ja käytännöt vaativat tarkempaa tietoa, miten saadaan joustavasti ja ilman päällekkäisyyksiä toimimaan yhteen, jos organisaatio on velvoitettu tai toimintansa kannalta tarvitsee kumpaakin.

6.4 Espoon kaupunki

Julkisella sektorilla on velvollisuus ottaa käyttöön sisäiset ilmoituskanavat ja -menettelyt. Kanavan perustamiseen teknisenä ratkaisuna ei näkemyksemme mukaan liity eri-

tyisiä ongelmia. Tarkoituksemme on perustaa asianmukainen sisäinen kanava intranet-verkkoomme, jolloin se on ensisijaisesti työ- ja virkasuhteessa olevien henkilöiden käytössä.

6.5 Tulli.fi

Sisäisen ilmoituskanavan osalta Tulli toteaa, että vuoden 2020 lopussa Tullin palveluksessa oli 1991 henkilöä. Tulli ei ota kantaa siihen, mikä määrä sisäiseen kanavaan tehtäviä ilmoituksia lopulta olisi tai mitkä ovat Tulliin kohdistuvat kanavan mahdolliset perustamis- ja ylläpitokustannukset, mutta pitää ilmeisenä, että tällaisia aiheutuu todennäköisesti tavalla, jota ei voida korjata nykyisiä varoja uudelleen kohdistamalla. Siinänsä Tullin toimintaan liittyä tiedon luottamuksellisuus myös Tullin sisäisessä vuorovaikutuksessa, joten tältä osin ymmärrys ja valmius sisäisten ilmoitusten asianmukaisen käsittelyn järjestämiseen on todennäköisesti hyvä.

6.6 Liikenne- ja viestintävirasto

Liikenne- ja viestintäviraston (Traficom) käsityksen mukaan ensinnäkin hallituksen esityksessä ja sen vaikutusarvoissa olisi huomioitava valtionhallinnon yhteistä ns. sisäistä ilmoituskanavaa valmistelleen työryhmän 7.7.2021 julkaistu loppuraportti (Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:39).

Lisäksi olisi syytä arvioida, olisiko sisäisen ilmoituskanavan tietoturvasuoritusvaatimuksesta säädettävä tarkemmin lailla. Sisäistä ilmoituskanavaa koskevia vaatimuksia käsittelevässä lakiluonnoksen 11 §:ssä ei ole kanavan tietoturva-vaatimuksia. Tietosuoja-asetuksen mukaisena rekisterinpitäjänä toimivalla työnantajalla on suoraan tietosuoja-asetuksen 5(1)(e), 25 ja 32 artiklojen perusteella velvollisuus huolehtia henkilötietojen käsittelyn tietoturvasta. Ottaen huomioon, että ehdotetussa 16 §:ssä ulkoisen ilmoituskanavan osalta edellytetään, että voidaan varmistaa tietojen täydellisyys, eheys ja luottamuksellisuus ja koska sisäiselläkin ilmoittajansuojelujärjestelmällä on kuitenkin mahdollisesti suuri merkitys kansallisen yleisen edun kannalta, voisi olla johdonmukaista ja perusteltua nimenomaisesti säätää myös sisäisten ilmoituskanavien osalta ilmoituskanavien tietoturvasuoritusvaatimusta koskevista vähimmäisvaatimuksista.

Lisää sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuuteen liittyviä haasteita on kuvattu 3 luvun kommenttien kohdalla.

6.7 Tietosuojavaltuutetun toimisto

tietosuojaviranomainen ei ole Suomessa oikeushenkilö eikä ilmoituskanavaan ole perustamisvelvollisuutta.

6.8 Suomen Kuntaliitto ry

Lakiluonnoksen 8 §:ssä on säädetty sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuudesta. Sen mukaisesti 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, ovat velvollisia perustamaan sisäisen ilmoituskanavan rikkomista koskevan tiedon ilmoittamista ja sen perusteella toteutettavia jatkotoimia varten.

Säännöksen ajantasaisuutta tulevaisuudessa ajatellen, säännöksessä olisi hyvä vähintäänkin perustelujen kohdalla todeta säännöksen soveltuminen hyvinvointialueilla ja hyvinvointikuntayhtymissä.

Lakiluonnoksen 13 §:n kohdalla on säädetty vapaaehtoisista sisäisistä ilmoituskanavista. Näkemyksemme mukaan vapaaehtoisten ilmoituskanavien käsite tulisi laissa määritellä tarkemmin. Voiko organisaatio esimerkiksi vastaanottaa vapaaehtoisen ilmoituskanavan kautta ilmoituksia, jotka eivät kuulu lain soveltamisalaan? Ja toisaalta, mitä säännöksiä sovelletaan, mikäli organisaatio ottaa vastaan ilmoituksia laajemmin kuin lain soveltamisala edellyttää.

6.9 Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualue

Etelä-Suomen aluehallintoviraston kirjanpitoyksikkö muodostuu kuudesta itsenäisestä aluehallintovirastosta. Aluehallintovirastot ovat ilmoittaneet keskitettyä sisäistä ilmoituskanavaa valmistelevalle Valtiokonttorille, että koko kirjanpitoyksikköä kohden on perusteltua muodostaa yksi aluehallintovirastojen yhteinen ilmoituskanava.

Se, mitä mahdollisten ilmoitusten käsittely prosessina edellyttää, on virastoilla tässä vaiheessa avoinna eikä virastoissa ole tähän mennessä valmisteltu toimintamallia ilmoitusten käsittelyyn. Ilmoitusten käsittelyyn tulee virastoissa kohdistaa resurssia.

Aluehallintovirastojen toimialakokonaisuus muodostuu hyvin erilaisten substanssien tehtävistä. Arvioitavaksi tulee, kuinka paljon henkilöresurssia on tarpeen sitoa sisäisen ilmoituskanavan tehtäviin. Ilmoitusten käsittelijöillä tulisi olla valmiudet selvittää kutakin substanssia koskevat ilmoitukset ja hoitaa niiden edellyttämät jatkotoimet.

Aluehallintovirastojen kehys ehdotus vuosille 2023-2026 tulee toimittaa valtiovarainministeriöön 15.10.2021 mennessä ja siihen tulee sisällyttää mahdolliset tulevat lisäresurssitarpeet. HAKE katsoo, että aluehallintovirastojen osalta on kyseenalaista, pystytäänkö lakiehdotuksen mukainen sisäinen ilmoituskanava ja siihen liittyvä sisäinen prosessi ottamaan käyttöön sekä prosessiin tarvittava henkilöstöresurssi löytämään, nimeämään ja kouluttamaan 17.12.2021 mennessä. Yt-menettely ja tietosuoja-asetuksen mukainen vaikutustenarviointi vievät oman aikansa. Ilmoitusmenettelyn käyttöönottoon liittyvä ohjaus, ohjeistus, neuvonta ja tiedottaminen on myös organisoitava.

HAKella olevan käsityksen mukaan uusi ilmoituskanava ei aiheuta julkisten hankintojen toimialalla akuutteja uusia tarpeita. Valtion virastojen hankintatoimella on useita valvovia tahoja (mm. KKV, VTV, VK, Hansel, VM, media) ja hankintadata on pääosin avointa. Toisaalta mahdolliset ilmoittavat tahot eivät mahdollisesti tunne hankintojen laajempia taustoja esimerkiksi hankintastrategioita, säädöksiä, sopimuksia tai konsernikäytänteitä. Yksilötasolla tai yksittäistapauksissa hankinnat voivat näyttäytyä jopa epätarkoituksenmukaisina. Tästä saattaa hankintatoimeen liittyen seurata myös ilmoituksia, jotka eivät aiheuta toimenpiteitä.

Esitysluonnoksen 8 §:n 2 momentin perusteella sisäiseen ilmoituskanavaan voidaan antaa pääsy myös virkasuhteensa jo päättäneelle henkilölle ja myös muille henkilöille.

Edellä mainittu liittyy osaltaan säädettävän lain ja rahanpesulain keskinäiseen soveltamisalojen määrittelyyn. Kuten esitysluonnoksen perusteluissa todetaan, rahanpesulain perusteella valvontaviranomainen voi päättää ilmoitusvelvollisen riskiarvion perusteella, että valvontaviranomaisen ilmoituskanava on riittävä ilmoitusvelvollisen koko, toiminta ja sen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskit huomioiden. Tällöin ilmoitusvelvollisen vihje- tai ilmoitusjärjestelmänä toimii ilmoitusvelvollisen valvontaviranomaisen järjestelmä. Perustelujen mukaan Etelä-Suomen aluehallintovirasto ei ole tehnyt mainittuja päätöksiä. Aluehallintovirasto on kuitenkin v. 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 organisaatiorakenne ei mahdollista riippumattoman kanavan järjestämistä lain tarkoittamalla tavalla. Ilmoitusvelvollisen on kuitenkin aina perusteltava aluehallintoviraston ilmoitusjärjestelmän käyttö myös riskiarviossaan.

HAKE katsoo, että tältä osin olisi tarpeen täsmentää, minkä lain mukaiseen ilmoituskanavaan pääsy voidaan ulkopuoliselle ilmoitusvelvolliselle sallia rahanpesulakia sovellettaessa.

6.10 Tulli

Tulli pitää hyvänä ratkaisuna valtionhallinnon yhteisen sisäisen sähköisen ilmoituskanavan käyttöönottoa sisäiseksi ilmoituskanavaksi. On kuitenkin epävarmaa, milloin ilmoituskanava on käytettävissä. Ongelmia tulee aiheuttamaan lain voimaantuloaika-
taulu. Virastoissa on suunniteltava sisäinen käsittelyprosessi kaikille eri ilmoitustavoille varsin nopeassa aikataulussa sekä vaihtoehtoiset menettelytavat, mikäli yhteistä ilmoituskanavaa ei ole vielä lain voimaantullessa.

6.11 Valvira

Sisäisen ilmoituskanavan osalta Valvira kannattaa esitettyä keskitettyä hankintaa. Sisäisten prosessien valmistelu edellyttää koulutusta ja ohjausta, ja sitä tulisi antaa keskitetysti hyvissä ajoin ennen sisäisen ilmoituskanavan käyttöönottoa.

6.12 Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriön tavoitteena on varmistaa, että ilmoittajien suojeludirektiivin täytäntöönpanon kannalta tehokas valtionhallinnon yhteinen ratkaisu sisäisen ilmoituskanavan toteuttamiseksi voidaan mahdollistaa. Samalla on tärkeää, että direktiivissä tarkoitettu ilmoituskanava on teknisesti käytettävissä säädetyssä määräajassa ja että ilmoituskanavan keskeiset reunaehdot on yhdessä suunniteltu ilmoituskanavaa hyödyntävien virastojen kanssa. Näin toimimalla varmistetaan laadukas ja kustannustehokas ratkaisu. Keskeisten reunaehtojen valmistelemiseksi valtiovarainministeriö asetti työryhmän, jonka loppuraportti on julkaistu 7.7.2021. Valtiokonttori vastaa teknisen ilmoituskanavan omistajana sen valmistelusta, hankinnasta ja operatiivisesta toiminnasta sekä ilmoituskanavan kehittämisestä. Valmistelu sisäisen ilmoituskanavan hankkimiseksi ja kilpailuttamiseksi on parhaillaan käynnissä.

Lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentin (sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus) mukaan säännöksessä määritellyt oikeushenkilöt, 1) –kohdan mukaisesti valtio ja sen laitokset, ovat velvollisia perustamaan sisäisen ilmoituskanavan rikkomista koskevan

tiedon ilmoittamista ja sen perusteella toteutettavia jatkotoimia varten, jos niiden työtai virkasuhteessa olevien henkilöiden määrä on säännöllisesti vähintään 50.

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

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. 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. Tulosohjatut 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, tulosohjatut 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, tulosohtajaa 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.

Valtiovarainministeriö toteaa edellä esitetyn mukaisesti, että kansallisen lainsäädännön tulee mahdollistaa tarkoituksenmukainen ja kustannustehokas toteutustapa sisäisten ilmoituskanavien järjestämiseksi myös valtionhallinnossa. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan pykälän sanamuoto tämän tulkinnan mahdollistaa ja tätä näkökulmaa tulisi perusteluissa avata yllä esitetyn mukaisesti.

Finanssisektori

Lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentin 4 kohtaa ja sitä koskevia yksityiskohtaisia perusteita olisi syytä täsmentää direktiivin 8 artiklan 4 kohtaa ja resitaalia 50 vastaavaksi. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan direktiivin sanamuotojen tarkoituksena on, että jo olemassa olevassa sektorikohtaisessa finanssimarkkinasääntelyssä (direktiivin liitteen I osan B kohdassa ja II osassa) velvoitetut toimijat eivät voi soveltaa 50 hengen raja-arvoa koskevaa huojennusta sisäisen ilmoituskanavan perustamisessa. Sen sijaan sellaiset finanssisektorin toimijat, jotka eivät ole nykyisen sektorikohtaisen sääntelyn perusteella velvoitettuja perustamaan sisäisiä kanavia, voisivat kuitenkin normaalisti hyödyntää huojennusta direktiivin mukaisesti.

Lisäksi valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että voimassa olevan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017, jäljempänä rahanpesulaki) 7 luvun 8 §:n mukaisesti poikkeuksellisissa tilanteissa rahanpesulain soveltamisalaan kuuluvan ilmoitusvelvollisen ei tarvitse järjestää vihje- tai ilmoitusjärjestelmää, jos se on perusteltua ilmoitusvelvollisen laatiman rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan riskiarvion perusteella. Poikkeuksen saaneen ilmoitusvelvollisen vihje- tai ilmoitusjärjestelmänä toimii sen valvontaviranomaisen tai asianajajayhdistyksen järjestelmä. Pykälässä edellytetään, että poikkeuksen hyödyntämiseksi ilmoitusvelvollisen on saatava tähän lupa valvontaviranomaiselta ja sen omassa riskiarviossa on osoitettu, että valvojan ilmoituskanava on riittävä ilmoitusvelvollisen toiminta huomioiden. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 228/2016) on esimerkkitilanteena tämän poikkeusmenettelyn käyttämiselle kuvattu, että tietyllä

toimialalla toimivien, alle viisi henkilöä työllistävien ilmoitusvelvollisten ei tarvitse perustaa pykälässä tarkoitettua riippumatonta kanavaa, jos myös riskiarvio puoltaa poikkeuksen myöntämistä.

Lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentin 3 kohta näyttäisi näin ollen olevan ristiriidassa voimassa olevan rahanpesulain kanssa. On mahdollista, että pienissä yrityksissä ilmoituskanavan perustaminen olisi raskas toimi, joka ei välttämättä kuitenkaan mahdollistaisi ilmoittamisen anonyymiyttä. Konsernimuodossa toimiville yhtiöille olisi puolestaan syytä mahdollistaa jatkossakin koko konsernia koskevan sisäisen kanavan järjestäminen.

6.13 Finanssiala ry

Ilmoituskanavan järjestäminen konserneissa, yhteenliittymissä ja ryhmissä jää epäselväksi. Ilmoittajansuojalain tulee mahdollistaa ilmoitusten vastaanottaminen sisäiseen ilmoituskanavaan myös muista kuin ilmoittajansuojalain 2 §:ssä määritellyistä teoista ja rikkomuksista, kuten eettisten säännösten laiminlyönneistä. Ilmoittajansuojalaista tulee selkeästi ilmetä, että sisäisen ilmoituskanavan järjestäminen ja ilmoitusten käsitteleminen konserni- ja ryhmätasolla täyttää laissa asetetut vaatimukset.

Monilla finanssialan toimijoilla on jo olemassa toimivat järjestelmät väärinkäytösten paljastamiseen ja näistä ilmoittavien henkilöiden oikeuksien turvaamiseen. Finanssialalla nykyisin käytössä olevien sisäisten ilmoituskanavien kautta onkin usein mahdollista tehdä ilmoituksia monen tyyppisistä eri väärinkäytöksistä, ei vain niistä finanssialaa koskevien säännösten rikkomisista, joiden osalta finanssialalla toimivilla yrityksillä on sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus. Tämä tulee mahdollistaa myös jatkossa.

Ilmoittajan suojelua koskevassa laissa tulee selkeästi mahdollistaa ilmoitusten vastaanottaminen sisäisten ilmoituskanavien kautta myös muista kuin ehdotetun lain 2 §:ssä tarkoitetuista teoista tai laiminlyönneistä, kuten eettisen normiston tai vastuullisuusohjelmien vastaisesta menettelystä. Tämä edistäisi väärinkäytösten selvittämistä ja vähentäisi yhtiöille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa.

Se, että ilmoitusten vastaanottaminen mahdollistettaisiin lain tasolla myös muiden kuin ilmoittajansuojalain 2 §:n mukaiseen soveltamisalaan kuuluvien rikkomusten osalta, mahdollistaisi rikkomuksista ilmoittavien henkilöiden antamien henkilötietojen käsittelemisen yhdenmukaisella tavalla riippumatta rikkomuksen laadusta, ja ilmoitusten säilyttämisen saman säilytysajan puitteissa. Mikäli ilmoitusten vastaanottamista ei

mahdollisesta lain tasolla myös muista kuin ilmoittajansuojalain 2 §:n tarkoitetuista teoista ja rikkomuksista, jää sääntely epäselväksi ja aiheuttaa yhteisöille ylimääräistä hallinnollista taakkaa, kun ne joutuvat perustamaan muita ilmoituksia varten erillisen ilmoituskanavan ja -menettelyn, ja lajittelemaan ilmoitukset sen mukaan, onko kyseessä ilmoittajansuojelulain mukainen rikkomus, vaiko muu ilmoitus. Tämä lisää ilmoitusten vastaanottamisen monimutkaisuutta, kustannuksia ja käsittelyyn kerroksellisuutta ja on omiaan heikentämään kanavan luottamusta.

Lain yksityisyyden suojasta työelämässä (759/2004) 2 luvun 4 §:n mukaan työntekijältä on pääsääntöisesti hankittava suostumus häntä koskevien henkilötietojen keräämiseen. Vain silloin kun viranomainen luovuttaa tietoja työnantajalle tämän laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi tai jos tietojen keräämisestä tai saamisesta laissa erikseen nimenomaisesti säädetään, on työnantajan mahdollista kerätä tietoa ilman työntekijän suostumusta. Ilmoittajansuojalakia koskeva ehdotus ei ota kantaa siihen, miten muita kuin 2 §:ssä tarkoitettuja tekoja ja laiminlyöntejä koskeviin ilmoituksiin liittyviä henkilötietoja voidaan käsitellä. Lain tulisi sallia henkilötietojen käsittely ilman työntekijän suostumusta myös silloin, kun on kyse muista kuin ilmoittajansuojalain 2 §:ssä tarkoitettuja tekoja ja laiminlyöntejä koskevista sisäiseen ilmoituskanavaan tehdyistä ilmoituksista. Tämä on perusteltua siitakin syystä, ettei ilmoituksen vastaanottaja voi ennakolta estää ilmoituksen tekemistä sisäiseen ilmoituskanavaan muista kuin ilmoittajansuojalain 2 §:n tarkoittamista teoista ja laiminlyönneistä.

Suuri osa finanssisektorilla jo käytössä olevista sisäisistä ilmoituskanavista, jotka on perustettu finanssialaa koskevan velvoittavan lainsäädännön perusteella, on toteutettu konserni- tai ryhmätason ilmoitusjärjestelmillä. Lausuntokierroksella olevan hallituksen esitysluonnoksen pohjalta jää epäselväksi, voidaanko sisäiset ilmoituskanavat myös jatkossa toteuttaa konserni- tai ryhmätasolla. FA:n näkemyksen mukaan sisäisen ilmoituskanavan järjestämisen tulee myös jatkossa olla mahdollista konsernin, talutuspankkien yhteenliittymän, konsolidointiryhmän sekä rahoitus- ja vakuutusryhmittymän tasolla. Tämä olisi tällöin linjassa myös Yhdysvaltain ulkomaisten korruptiokäytäntöjen (FCPA) ja Yhdistyneen kuningaskunnan lahjontalain säännösten (UKBA) kanssa, joissa keskusvalvonta on välttämätöntä.

Mikäli finanssialan toimijat joutuvat perustamaan erillisen sisäisen ilmoituskanavan kaikkiin konserniin tai ryhmään kuuluviin yhtiöihin, tulisi se FA:n näkemyksen mukaan merkittävästi heikentämään väärinkäytöksistä ilmoittajien asemaa. Konserni- tai ryhmätasolla toteutetussa sisäisessä ilmoituskanavassa riski luottamuksellisuusrikkomukselle pienenee ja todennäköisyys puolueettomalle käsittelylle kasvaa. Myös vastatoimien riski pienenee yhtiötasolla järjestettyyn sisäiseen ilmoituskanavaan verrattuna. Yhtiötasolla toteutetussa järjestelmässä osaamista ei ilmoitusten harvinaisuuden vuoksi pääse aina kertymään riittävästi ja ilmoituksiin liittyvä tutkinta voi viivästyä.

Sisäinen ilmoituskanava on voitava toteuttaa konserni- tai ryhmätasolla myös siitä syystä, ettei väärinkäytöksestä ilmoittaja voi aina tietää, mikä konserniin tai ryhmittymään kuuluvista yhtiöistä on ilmoituksen kohde. Ilmoitus saatetaan jättää tällöin kokonaan tekemättä, kun ilmoittaja ei voi varmistua siitä, mikä konserniin tai ryhmittymään kuuluva yhtiö on ilmoituksen kohde, eikä ilmoitusta voida tehdä konserni- tai ryhmätasolla. Tällä on myös suuret kustannusvaikutukset, kun ilmoitusten käsittelyyn käytettävät henkilöstöresurssit, ilmoituskanavien perustamis- ja ylläpitokustannukset sekä henkilöstön kouluttamiskustannukset moninkertaistuvat.

Hallituksen esitysluonnoksen ilmoittajansuojalain 9 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ”Konserniyhtiöt voivat perustaa konsernitasolla sisäisen ilmoituskanavan, joka on konserniyhtiöiden käytettävissä. Yhteistä ilmoituskanavaa voisi hyödyntää myös konserninluonteisissa yritysten yhteenliittymissä, kuten ketjuyrityksissä.”, kun taas ehdotetussa otsikolla ”Yhteiset sisäiset ilmoituskanavat ja resurssit” otsikoidussa ilmoittajansuojalain 10 §:ssä säädetään yhteisistä sisäisistä ilmoituskanavista ja resursseista seuraavasti: ”Yksityisen sektorin oikeushenkilöt, joilla on säännöllisesti enintään 249 työntekijää, voivat jakaa ilmoitusten vastaanottamiseen ja toteutettaviin tutkimuksiin osoitettuja resursseja keskenään.”. Näiden säännösten välinen suhde jää epäselväksi. Herää kysymys tarkoittaako tämä sitä, että esimerkiksi konsernissa voisi olla yhteinen ilmoituskanava, mutta jokaiselle konserniin kuuluvalla yhtiöllä pitäisi olla oma ilmoituskanavasta, jatkotoimista ja tutkinnasta vastaava henkilö, jos yhtiöllä on enemmän kuin 249 työntekijää?

6.14 Kiinteistönvälitysalan Keskusliitto ry

Velvollisuus rakentaa oma sisäinen ilmoituskanava muodostuisi etenkin pienille yrityksille kohtuuttoman raskaaksi sekä epätarkoituksenmukaiseksi. Uuden sisäisen ilmoituskanavan perustaminen aiheuttaa välitysliikkeille sekä taloudellisia kustannuksia että hallinnollista taakkaa. Ilmoitusten laatiminen luottamuksellisesti ja riippumattoman henkilön toimesta ei myöskään käytännössä toteutuisi välitysliikkeissä, jotka työllistävät esimerkiksi yksi tai kaksi työntekijää. Pienempien välitysliikkeillä ei todennäköisesti myöskään ole samanlaista lainsäädännöllistä osaamista tai aikaisempaa kokemusta ilmoituskanavista kuin suuremmilla välitysliikkeillä. Kiinteistönvälitysalan Keskusliitto katsoo, että nykysääntelyn sisältämät velvoitteet ovat riittäviä ja tarkoituksenmukaisia pienille välitysliikkeille, jotka toimivat rahanpesulain soveltamisalalla.

Kiinteistönvälitysalan Keskusliitto on kiinnittänyt huomiota velvollisuudesta ottaa käyttöön sisäinen ilmoituskanava ja tähän liittyvistä menettelyistä. Sisäisten ilmoituskanavien perustamisvelvollisuus koskee luonnosesityksen 8 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017)

1 luvun 2 §:n 1 momentissa tarkoitettuja ilmoitusvelvollisia yhteisöjä, joilla on lain 7 luvun 8 §:n mukainen velvollisuus. Luonnosesityksessä on todettu, että ehdotettu laki on täydentävää sääntelyä suhteessa erityislainsäädäntöön. Rahanpesulain 1 luvun 2 §:n 1 momentin 18 kohdan mukaan rahanpesulakia sovelletaan kiinteistönvälitysliikkeistä ja vuokrahuoneiston välitysliikkeistä annetussa laissa (1075/2000) tarkoitettuihin kiinteistönvälitysliikkeisiin sekä vuokrahuoneiston välitysliikkeisiin.

Kiinteistönvälitysliikkeet sekä vuokrahuoneiston välitysliikkeet ovat ns. rahanpesulain mukaisia ilmoitusvelvollisia. Rahanpesulaki edellyttää ilmoitusvelvollisilta (mukaan lukien välitysliikkeiltä) vastaavanlaisen whistle blowing -ilmoituskanavan olemassaoloa (rahampesulaki 7:8 §). Rahanpesulain edellyttämä ilmoituskanava on tarkoitettu rahanpesulain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten epäilyistä rikkomisesta tehtäville ilmoituksille. Rahanpesulain lähtökohta on, että ilmoituskanava tulee olla jokaisella ilmoitusvelvollisella. Huomattavaa on, että tästä velvoitteesta voidaan kuitenkin poiketa. Rahanpesulain mukaan ilmoitusvelvollisella ei kuitenkaan tarvitse olla tällaista ilmoituskanavaa, jos valvontaviranomainen päättää ilmoitusvelvollisen riskiarvion perusteella, että valvontaviranomaisen ilmoituskanava on riittävä ilmoitusvelvollisen koko, toiminta ja sen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskit huomioon ottaen.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto (joka on mm. välitysliikkeiden osalta rahanpesulain mukainen valvontaviranomainen koko maassa) on omissa ohjeissaan lähtenyt siitä, että aluehallintoviraston omaa ilmoituskanavaa voivat oman kanavan sijaan käyttää ne aluehallintoviraston valvomat ilmoitusvelvolliset, joiden palveluksessa on korkeintaan viisi työntekijää, tai joiden organisaatorakenne ei mahdollista riippumattoman kanavan järjestämistä lain tarkoittamalla tavalla. Tämän perusteella pienemmät välitysliikkeet ovat siinä asemassa, että niiden ei tarvitse rakentaa omaa ilmoituskanavaa.

Keskusliitto katsoo, että luonnosesitys vapauttaa välitysliikkeet, joilla ei ole rahanpesulain mukaan veloitetta perustaa omaa ilmoituskanavaa, perustamasta uuden lain edellyttämää sisäistä ilmoituskanavaa. Keskusliiton näkemyksen mukaan on ensiluokaisen tärkeää, että pienissä välitysliikkeissä väärinkäytöksistä ilmoittava henkilö voi käyttää jatkossakin aluehallintoviraston omaa ilmoituskanavaa tai keskitettyä ulkoista ilmoituskanavaa ja saattaa asian tätä kautta toimivaltaisen viranomaisen selvitettäväksi. Ko. luonnosesitykseen tulee tarkentaa, mikä ilmoituskanava välitysliikkeiden käytössä on, kun ne eivät ole velvollisia perustamaan omaa sisäistä ilmoituskanavaa.

6.15 Tuomioistuinvirasto

Ehdotetun lain 8 § käsittelee sisäisen kanavan perustamisvelvollisuutta. Säännöksen 1 momentin kohdassa 1 mainitaan velvollisuudesta perustaa kanava ”valtio ja sen virastot, ...”. Virastokäsite ei ole valtiohallinnossa yksiselitteinen, vaan on olemassa tulosohjattuja virastoja sekä työnantajavirastoja. Kirjanpitoyksiköt muodostavat näitä koavaan kokonaisuuden. Esimerkiksi tuomioistuinlaitos on kirjanpitoyksikkö, Tuomioistuinvirasto on ns. tulosohjattu virasto, ja Tuomioistuinvirasto sekä kaikki tuomioistuinten ovat työnantajavirastoja (VK/6128/04.00.00/2021 Valtion kirjanpitoyksiköt, virastot ja rahastot). Tuomioistuinvirasto toteaa, että laissa tulisi selkeästi tuoda esiin mahdollisuus yhden sisäisen kanavan perustamiseen myös esimerkiksi kirjanpitoyksikön tasolla, jolloin kaikki siihen kuuluvat työnantajavirastot voisivat hyödyntää samaa sisäistä kanavaa sekä siihen luotavia prosesseja.

6.16 Kilpailu- ja kuluttajavirasto

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

6.17 Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry

Ilmoituskanavan luominen lisää hallinnollista taakkaa ja kustannuksia erityisesti pk-yrityksissä, mutta ehdotetut säädökset vastaavat direktiiviä ja ovat näin ollen sinänsä perusteltuja.

Konserni- ja ketjuyritysten ja muiden yritysten yhteenliittymien kohdalla olisi tärkeää mahdollistaa yhden sisäisen ilmoituskanavan ja resurssien käyttäminen riippumatta samaan kokonaisuuteen kuuluvien yritysten yksittäisestä tai yhteenlasketusta henkilöstömäärästä. (Ks. edellä ehdotettua 10 §:ää koskien lausuttu.)

6.18 Digi- ja väestötietovirasto

Lakiehdotuksen 8 §:n mukaisesti "valtio ja sen virastot ja laitokset, kunnat, seurakunnat ja muut julkisen sektorin oikeushenkilöt---" ovat velvollisia perustamaan sisäisen ilmoituskanavan. Hallituksen esityksessä sivulla 39 todetaan, että "valtion on vakiintuneesti katsottu muodostavan oikeudellisesti yhden oikeushenkilön. Siten valtionhallinnossa voitaisiin perustaa yksi yhteinen ilmoituskanava." Edelleen hallituksen esityksessä kuitenkin todetaan, että "lakiehdotuksessa tarkoitetun valtioyhteisöä tarkoittavan virastokäsitteen tulee mahdollistaa riittävän joustava, toiminnallisista lähtökohdista perusteltu ja kustannustehokas toteutustapa sisäisten ilmoituskanavien toteuttamiselle valtionhallinnossa." Hallituksen esityksestä tai lakiehdotuksesta ei siten käy ilmi, onko direktiivin toimeenpanoa kansallisesti valmisteltaessa mietitty sitä vaihtoehtoa, että valtionhallinnossa (valtion virastojen ja laitosten osalta) otettaisiin käyttöön yhteinen sisäinen ilmoituskanava. Kuntien osalta lakiehdotuksessa on todettu, että ne voivat "jakaa ilmoituskanavat keskenään tai yhteiset kunnalliset viranomaiset vastaavat niiden toiminnasta yhdessä". Virastot varmasti pystyvät takaamaan luottamuksellisuuden teknisesti, mutta etenkin henkilöstömäärältään pienemmissä virastoissa voi jo käytännön syistä olla niin, että ilmoituksen johdosta tehtävien selvittelyjen kautta paljastuu sellaista tietoa ilmoitetusta kohteesta, joka on omiaan vaarantamaan luottamuksellisuuden. Tällaisessa tilanteessa ilmoittaja tehnee ilmoituksen mieluummin ulkoisessa ilmoituskanavassa, joka on lakiehdotuksenkin nojalla mahdollista. Toisaalta ilmoitusten määrän ei ole lakiehdotuksessakaan ennustettu olevan kovin suuri per yksittäinen viranomainen. Siitä huolimatta sisäisen ilmoituskanavan perustamiseen kuuluu samat resurssit ja toisaalta valmius ilmoitusten vastaanottamiseen ja käsittelemiseen määräajassa on jatkuvasti oltava. Näiden edellä mainittujen seikkojen vuoksi DVV katsoo että valtion virastojen ja laitosten yhteisen sisäisen ilmoituskanavan perustaminen olisi paitsi kustannustehokas, myös ilmoittajan näkökulmasta turvallinen ratkaisu ja voisi lisätä ilmoittamishalukkuutta, kun ilmoituksen vastaanottaja olisi tosiasiallisesti kauempana käytännön toiminnasta. Suomessa on jo nykyisellään tehokas laillisuusvalvontakoneisto, ja valtionhallinnon sisäinen ilmoituskanava voitaisiin yhdistää näihin prosesseihin. Ulkoinen ilmoituskanava voisi edelleen olla toimivaltaisilla viranomaisilla, kuten lakiehdotuksessa on esitetty.

Toisaalta direktiivin resitaali 52:ssa on erikseen sanottu, että "sisäisten ilmoituskanavien perustamista koskevaa velvollisuutta olisi sovellettava kaikkiin paikallisen, alueellisen ja kansallisen tason hankintaviranomaisiin ja hankintayksiköihin niiden koon mukaan". Onko tämä tulkittava niin, että se tosiasiallisesti rajaa kansallista päätösvaltaa hankinta-asioissa ilmoituskanavan perustamisen suhteen.

6.19 Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Etelä-Suomen aluehallintoviraston, Itä-Suomen aluehallintoviraston, Lounais-Suomen aluehallintoviraston sekä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastualueet

Hallituksen esitystä koskevan luonnoksen mukaan aluehallintovirastoille oltaisiin perustamassa yksi sisäinen ilmoituskanava. Valtiovarainministeriön 7.7.2021 antaman tiedotteen mukaan valtionhallinnon virastoille hankitaan yhteinen sisäinen ilmoituskanava. Työsuojeluviranomaisen näkökulmasta tähän ei nähdä liittyvän ongelmia.

6.20 Liikenne- ja viestintäministeriö

Ei ongelmia valtion osalta. Valtiokonttori koordinoi järjestelmän kilpailutuksen. Liikenne- ja viestintäministeriössä huolehdimme ja sisällytämme riittävät kirjaukset henkilöistä ja vastuista ministeriön työjärjestykseen.

6.21 Kaupan liitto ry

Lakiesityksen 9 § mukaan yksityisen tai julkisen sektorin oikeushenkilö voi järjestää sisäisen ilmoituskanavan itse tai hankkia sen yksityiseltä tai julkiselta palveluntarjoajalta, ja 10 § mukaan enintään 249 työntekijää työllistävät yritykset voivat myös jakaa ilmoitusten vastaanottamiseen ja toteutettaviin tutkimuksiin osoitettuja resursseja keskenään.

Kaupan liiton näkemyksen mukaan lainsäädännöllä ei tule tarpeettomasti rajoittaa tapaa, jolla yritys tai muu organisaatio voi järjestää ilmoitusten vastaanottamisen ja käsittelyn. Lakiesitys mahdollistaa erilaiset ratkaisut direktiivin sallimassa laajuudessa eikä toisaalta näytä estävän sitä, että 9 ja 10 § mukaisesti järjestettyä sisäistä ilmoituskanavaa käytetään myös sellaisten ilmoitusten vastaanottamiseen ja käsittelyyn, jotka eivät kuulu lain soveltamisalan piiriin. Kuten jo edellä on mainittu, Kaupan liitto ehdottaa lain perusteluihin tehtävän selvyyden vuoksi lisäys, jonka mukaan tilan-

teessa, jossa yritys vastaanottaa tai käsittelee myös ilmoittajansuojelulain soveltamisalan ulkopuolelle jääviä ilmoituksia sisäisessä ilmoituskanavassa, laissa säädetyt vaatimukset ilmoitusten käsittelystä tai ilmoittajan suojelusta eivät tule sovellettaviksi.

Konserni-, franchise- ja muut järjestelyt, jotka muodostavat kiinteän yritysten välisen yhteenliittymän, ovat kaupan alalla laajasti hyödynnettyjä. Lakiesityksen 9 §:n säädös-kohtaisissa perusteluissa on todettu, että konserniyhtiöt voivat perustaa konsernitasolla sisäisen ilmoituskanavan, joka on konserniyhtiöiden käytettävissä, ja että yhteistä ilmoituskanavaa voisi hyödyntää myös konserninluonteisissa yritysten yhteenliittymissä, kuten ketjuyrityksissä.

Kaupan liitto kiinnittää vielä huomiota 10 §:n mukaiseen 50–249 työntekijää työllistävien yritysten mahdollisuuteen jakaa resursseja keskenään. Mikäli konsernitasoisen, kaikki konserniyhtiöt kattavan ilmoituskanavan perustaminen olisi kiellettyä, mutta pienemmät konserniyhtiöt voisivat jakaa resursseja keskenään, jäisivät käytännössä suuret konserniyhtiöt järjestelyn ulkopuolelle. Tämä olisi omiaan heikentämään eri konserniyhtiöiden palveluksessa työskentelevien tasapuolisia mahdollisuuksia ilmoituskonsensa ammattimaisen ja riippumattoman tutkinnan kohteeksi, koska konserniin tai yhteenliittymään kuuluvaan 250 tai useamman työntekijän yritykseen ei kannattaisi resursoida vastaavanlaista tutkintayksikköä kuin konsernin tai yhteenliittymän emoyhtiöön.

Olennaista on, että erityyppisiä yritysten yhteenliittymiä kohdellaan tasavertaisesti. Tämän vuoksi Kaupan liitto ehdottaa perusteluissa todettavaksi, että merkitsevää on yritysten toiminnallinen yhteys, mikä voidaan todentaa paitsi omistusrakenteen myös esimerkiksi tosiasiallisen määräysvallan käytön tai yritysten keskenään jakamien henkilöstö- ynnä muiden resurssien perusteella (työsopimuslain kontekstissa vastaava tulkinta on tehty ratkaisussa KKO:1995:93). Perusteluita olisi siis toivottavaa vielä tämentää tältä osin ja ennen kaikkea mahdollisuudesta konsernin tai yritysten yhteenliittymän yhteisen ilmoituskanavan perustamiseen tulisi säätää suoraan pykälässä, jotta asiasta ei jää epävarmuutta.

6.22 Maanmittauslaitos

Lakiehdotuksen 8 §:ssä määrätään, että... "valtio ja sen virastot ja laitokset, kunnat, seurakunnat ja muut julkisen sektorin oikeushenkilöt---" ovat velvollisia perustamaan sisäisen ilmoituskanavan. Hallituksen esitysluonnoksen sivulla 39 asiaa on avattu. Maanmittauslaitos katsoo, että valtion virastojen ja laitosten yhteisen sisäisen ilmoituskanavan perustaminen olisi paitsi kustannustehokas, lisäksi ilmoittajan näkökul-

masta turvallinen ratkaisu ja voisi lisätä ilmoittamishalukkuutta. Suomessa on jo tehokas laillisuusvalvontakoneisto, jolloin valtionhallinnon sisäinen ilmoituskanava voitaisiin yhdistää näihin prosesseihin. Ulkoinen ilmoituskanava voisi edelleen olla toimivaltaisilla viranomaisilla, kuten lakiehdotuksessa on esitetty.

Toisaalta direktiivin resitaali 52:ssa on erikseen tuotu esiin, että "sisäisten ilmoituskanavien perustamista koskevaa velvollisuutta olisi sovellettava kaikkiin paikallisen, alueellisen ja kansallisen tason hankintaviranomaisiin ja hankintayksiköihin niiden koon mukaan". Sanotussa resitaalissa jää tulkinnanvaraiseksi, rajaako se tosiasiallisesti kansallista päätösvaltaa hankinta-asioissa, kun perustetaan ilmoituskanavaa.

6.23 Patentti- ja rekisterihallitus

Valtiokonttori on toteuttamassa teknistä ratkaisua, jota valtion viranomaiset voivat käyttää. Patentti- ja rekisterihallitus tulee ottamaan tämän ratkaisun käyttöönsä. Käytännön ongelmia aiheuttaa, että lainsäädännön voimaansaattaminen näyttäisi tapahtuvan huomattavan myöhään, mikä hankaloittaa viranomaisvalmistelua. Toisaalta kyse on kuitenkin suhteellisen yksinkertaisesta prosessista, joten kanava ja siihen liittyvät ohjeistukset ja tiedotus voidaan toteuttaa lyhyellä aikataululla.

6.24 Ruokavirasto

Lakiesityksen perusteluiden mukaisesti 9 §:n 2 momentissa säädettäisiin, että sisäisen ilmoituskanavan perustamiseen velvollisen oikeushenkilön olisi nimettävä ilmoituskanavien toiminnasta ja ilmoituskanavien jatkotoimistavastaava riippumaton henkilö tai muu taho. Perusteluiden mukaan 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, riippuisi oikeushenkilönrakenteesta. Tällaista henkilöä tai yksikköä nimettäessä olisi varmistettava riippumattomuus ja se, ettei eturistiriitoja synny.

Ruokavirasto katsoo, että sitä, kuinka organisaation tulisi varmistua ilmoituksia vastaanottavien henkilöiden tai yksiköiden riippumattomuudesta ja eturistiriitojen ennaltaehkäisystä olisi hyvä avata perusteluissa lisää. Esitys koskee hyvin laajaa kenttää erilaisia ja erikokoisia toimijoita. Kuinka riippumattomuus tässä kohdin määritellään?

6.25 Työ- ja elinkeinoministeriö

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 liittyne 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.

6.26 Helsingin kaupunki

Julkisella sektorilla 8 artiklan mukainen velvollisuus ottaa käyttöön sisäiset ilmoituskanavat ja -menettelyt koskevat valtionhallintoa, alue- ja maakuntahallintoa, kuntia ja muita julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä.

Vähimmäisvaatimukset sisäiselle ilmoittamiselle ja ilmoitusten jatkotoimien menettelyille säädetään direktiivin 9 artiklassa. Hallituksen esityksessä todetaan, että 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, enintään kolmessa kuukaudessa.

Ilmoituskanavan perustamisvelvollisuuden toteuttaminen suuressa organisaatiossa on erittäin haasteellista, sillä tietosuojaan, tietoturvaluuteen ja anonymiteettiin liittyvät ratkaisut ovat teknisesti ja tietoturvallisuuden kannalta erityisen vaativia. Käytännössä vaaditaan asiantuntemusta palvelinteknologian, pilvipalveluiden, kansainvälisen sääntelyn osalta, auditointien ja sertifiointien tuntemusta jotta palvelu voidaan aidosti toteuttaa turvallisesti. Lisäksi ilmoituskanava mahdollistaa käytännössä salassa pidettävän tiedon siirtymistä verkkoon ja sen liikkumista verkossa, jolloin perustaminen asettaa enenevässä määrin vaatimuksia toteutukselle vastuiden näkökulmasta. Järjestelmien perustamiskustannukset, ylläpitokustannukset ja resursointi ovat merkittäviä uusia kulurakenteita. Lisäksi haasteena on löytää markkinoilta tuotetta, joka mahdollistaa salassapidon koko tiedon elinkaaren ajan. Esimerkiksi SaaS-palvelujen osalta on haastavaa selvittää, onko ylipäänsä tarjolla sellaista ratkaisua, jossa salassa pidettäviä tietoja voi käsitellä.

Suuressa organisaatiossa haasteena tulee olemaan myös sen varmistaminen, että kaikilla kaupunkiin työ- ja virkasuhteessa olevilla on pääsy kanavaan (linkki kanavaan tulee oletettavasti sijaitsemaan intrassa), sillä osalla henkilöstöstä ei esimerkiksi ole omaa tietokonetta käytössä. Pitäisikö sähköisen kanavan rinnalla kuitenkin olla aina käytössä myös suullinen kanava, vaikka 11 §:ssä sanotaan, että suullinen ja kirjallinen kanava voivat olla toisilleen vaihtoehtoisia, jotta varmistetaan kaikkien työ- ja virkasuhteessa olevien pääsy kanavaan ottaen huomioon esimerkiksi esteettömyys ja saavutettavuus sekä se, että kaikilla ei ole omaa konetta?

Lain 11 §:n mukaan "Ilmoittamisen sisäisen ilmoituskanavan kautta on oltava luottamuksellista. Tieto ilmoittajan, ilmoituksen kohteen ja muiden ilmoituksessa mainittujen henkilöiden henkilöllisyydestä ja muut henkilötiedot on salattava."

Helsingin kaupunki katsoo, että käsite "luottamuksellinen" on käytännön tulkinnan kannalta epäselvä. Tarkoitetaanko sillä, että tieto on salassa pidettävää vai tarkemmin suojaustasoa III (ST III) vai jotakin muuta? Käsitettä tulee täsmentää.

Lain 12 §:n mukaan "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."

Mainitun lainkohdan perusteella tulisi ottaa käyttöön sellainen kanava, jossa on mahdollista kommunikoida ilmoittajan kanssa. Koskeeko tämä myös anonymia ilmoittamista (on olemassa sellaisia ilmoituskanavia, joissa myös anonymin ilmoittajan kanssa voi kommunikoida), sillä 7 §:n mukaan "Yksityisen ja julkisen sektorin oikeushenkilöt voivat ottaa vastaan nimettömiä ilmoituksia sisäiseen ilmoituskanavaan ja toteuttaa jatkotoimia niiden perusteella."? Sivulla 104 tosin mainitaan, että "Jos organisaatio on sallinut anonymin ilmoittamisen, se voi valita, millaiset jatkotoimet anonymin ilmoittamisen perusteella toteutetaan." Tämän voisi tulkita niin, että anonymin ilmoittajan kanssa ei edellytetä 12 §:n mukaista kommunikointia. Tämä asia tulisi selvittää.

6.27 Porin kaupunki

Laki asettaa kunnalle ja sen määräysvallassa oleville yhteisöille, joiden henkilöstömäärä on säännöllisesti vähintään 50 henkilöä, velvollisuuden perustaa sisäisen ilmoituskanavan, jota kautta lainmukaisia ilmoituksia voidaan tehdä. Laki ei määrittele sisäiselle ilmoituskanavalle teknisiä vaatimuksia, mutta laissa kuitenkin todetaan: "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."

Ilmoituskanavan tulee olla kaikkien oikeushenkilöön työ- ja virkasuhteessa olevien henkilöiden käytettävissä, jos ilmoitus koskee oikeushenkilön toiminnassa tapahtunutta rikkomista. Ilmoituskanavan tekninen toteuttaminen vaatii Porin kaupungissa pohdintaa, koska koko kaupungin henkilöstöllä ei ole vielä käytössä pääsyä työn puolesta internetiin. Lain mukaan mahdollisuus voidaan myös antaa muille kuin lain 5 §:n 2 momentin 2-7 kohdassa, 3 ja 4 momentissa tarkoitetuille henkilöille sekä muille henkilöille.

Sisäiselle ilmoituskanavalle on nimettävä ilmoituksen käsittelystä ja laissa säädetyistä jatkotoimista vastaava henkilö, yksikkö tai palveluntarjoaja, jonka tulee voida hoitaa tehtävänsä puolueettomasti ja riippumattomasti. Käytännössä tämä tarkoittaa tehtävän vastuuttamista nimetyille henkilöstön jäsenille. Käsittelijäjoukko on syytä pitää varsin pienenä. Asiassa tulee huomioida, että ilmoituksiin on vastattava lain asettamien määräaikojen puitteissa, joten näillä nimetyillä henkilöillä tulee olla tosiasiallinen työaikaresurssi käytössään tehtävän hoitamiseen.

Edellä mainitut asiat vaativat Porin kaupungilta ja sen tietyiltä tytäryhteisöiltä sitä, että luodaan lain vaatimukset täyttävä kanava, nimetään vastuuhenkilöt ja annetaan vaadittavat ohjeistukset henkilöstön käyttöön ilmoitusten tekemisestä sekä käsittelijöille ilmoitusten käsittelystä. Lain voimaantulo tapahtunee ennen vuodenvaihdetta, minkä takia asiaan on syytä kiinnittää jo nyt organisaatiossa huomiota.

Talous- ja hallintoyksikkö pitää hyvänä, että sisäinen ilmoituskanava on ensisijainen verrattuna ulkoiseen ilmoituskanavaan tai tietojen julkistamiseen. Näin ongelmat saadaan ratkaistua nopeasti siellä, missä niitä mahdollisesti on.

Tarkastustoimi yhtyy talous- ja hallintoyksikön lausunnossaan esittämiin havaintoihin sisäisen valvonnan tilan parantumisesta mahdollisesti lisääntyvien herätteiden ansiosta. Tarkastustoimi näkee lisäksi, että vaikka siirtyminen eettisen kanavan käyttöön on suuri muutos, tuo se mukanaan myös paljon parannuksia. Uudistuksen myötä sisäisen valvonnan vastuut ja roolit tulevat entistä konkreettisemmin näkyviksi.

Sisäisen valvonnan osalta uudistus tarjoaakin runsaasti kehittämismahdollisuuksia ja läpinäkyvyys sisäisen valvonnan toimivuuden osalta lisääntyy. Myös yhtenevien toimintatapojen juurruttaminen organisaation sisällä tulee uudistuksen myötä välttämättömäksi. Tarkastustoimi näkee eettisen ilmoituskanavan käyttöönoton terästyksenä sisäisen valvonnan toimintaan.

Lain soveltamisala kattanee kunnan toiminnan riittävästi osin. Soveltamisalan hahmottaminen on lain rakenteen ja aiheeseen liittyvän erityissääntelyn vuoksi vaikeaa.

Kanavan toiminnan käynnistyminen vaatii organisaation osalta roolien määrittelyn lisäksi kattavaa koulutusta koko henkilöstön osalta. Ilmoitusten käsittelyyn on syytä varata riittävä henkilöresurssi. Tarkastustoimi pitää tarkoituksenmukaisena ilmoitusten käsittelyä kaupungin omana toimintana johtuen eettisen ilmoituskanavan kiinteästä yhteydestä kaupungin sisäisen valvonnan prosesseihin ja niiden kehittämistarpeisiin.

Tietosuojan kannalta salassapitovelvollisuuden ja henkilötietojen käsittelyn osalta julkishallinnossa joudutaan tekemään jatkuvaa harkintaa julkisuusperiaatteen ja salassapitovelvollisuuden välillä. Ilmoituskanavaan sisältyvien ilmoitusten osalta on mahdollisesti odotettavissa korostunutta tiedonsaantitarvetta median edustajien ja kunta-laisten taholta. Järjestelmän tietojen luovutusten tulee olla alusta lähtien perusteellisesti ohjeistettua ja organisaatiotasolla keskitetysti järjestettyä.

Tarkastustoimi näkee ilmoituskanavan mahdollisuutena linjata sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimintaa. Sisäisen tarkastuksen kannalta kanavan sisältö antaa osaltaan mahdollisuuden suunnata tarkastustoimintaa organisaatiossa riskiperusteisesti.”

6.28 Verohallinto

Verohallinnossa on tarkoitus ottaa käyttöön hallituksen esitysluonnoksessa s. 67 tarkoitettu Valtiokonttorin hankkima valtionhallinnon sisäinen tekninen ilmoituskanava, eikä itse hankkia ilmoituskanavaa. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan Valtiokonttori vastaa ilmoituskanavan omistajana sen valmistelusta, hankinnasta ja operatiivisesta toiminnasta sekä ilmoituskanavan kehittämisestä. Valtiokonttori vastannee tällöin myös kanavan tietoturvan jatkuvasta ylläpidosta, auditointivelvollisuuden täyttämisestä jne.

Verohallinto ei ole toistaiseksi tunnistanut em. tavalla perustettavaan sisäiseen ilmoituskanavaan liittyviä ongelmia lukuun ottamatta käyttöönottoon todennäköisesti liittyviä aikataulullisia haasteita.

6.29 Elinkeinoelämän keskusliitto EK

EK katsoo, että sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuutta koskevat säännösethdotukset vastaavat direktiiviä ja ovat siten lähtökohtaisesti perusteltuja. EK katsoo, että pykälätasolla tulee määritellä tarkemmin, että yritys voi järjestää konsernin tai saman yritysryhmän sisällä yhden yhteisen sisäisen ilmoituskanavan.

EK katsoo, että konserniyrityksissä tai yritysten yhteenliittymissä tulee olla mahdollista käyttää yhtä yhteistä ilmoituskanavajärjestelmää ja suorittaa ilmoitusten jatko-käsittely kokonaisuudessaan keskitetysti riippumatta konsernin tai yritysten yhteenliittymän henkilöstön kokonaismäärästä tai siihen kuuluvien yksittäisten yritysten henkilöstömäärästä.

6.30 Kirkon työmarkkinat

Hallituksen esitysluonnoksessa on jäänyt ristiriita 8 §:n säännösethdotuksen ja toisaalta yksityiskohtaisten perustelujen välille. Säännösethdotuksen mukaan (8 § 1

mom. 1 kohta): "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".

Kyseistä kohtaa koskevien perustelujen mukaan (s. 100): "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."

Asiaa valmistelevalle työryhmälle vallitsi yksimielisyys säännösehdotuksen sanamuodon mukaisesta julkisviranomaisten sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuuden rajaamisesta vain sellaisiin julkisen sektorin oikeushenkilöihin, joiden palveluksessa on vähintään 50 viranhaltijaa tai työntekijää. Nyt perusteluista on jäänyt pois tämä raja. Perusteluja tulee täydentää tältä osin.

Hallituksen esityksen 10 §:ssä on säännösehdotus sisäisten ilmoituskanavien perustamisesta. Säännöksen 3 momentin mukaan kunnat ja kuntayhtymät voisivat jakaa sisäiset ilmoituskanavat keskenään ja vastata niiden toiminnasta yhdessä tämän lain mukaisesti edellyttäen, että jaetut sisäiset ilmoituskanavat ovat erilliset ja riippumattomat suhteessa ulkoisiin ilmoituskanaviin. Kirkon työmarkkinalaitos esittää, että säännöstä laajennetaan siten, että myös seurakunnat ja seurakuntayhtymät voisivat jakaa sisäiset ilmoituskanavat keskenään säännösehdotuksessa ilmenevin ehdoin. Ilman säännöksen ulottamista seurakuntiin ja seurakuntayhtymiin jää epäselväksi, miten nämä kirkolliset viranomaiset voivat tai eivät voi tehdä yhteistyötä ilmoituskanavan jakamisessa. Suuret seurakunnat ja seurakuntayhtymät, joita sisäisen ilmoituskanavan käyttöönotto koskee, tarvitsevat kuntasektoria vastaavan mahdollisuuden tehdä yhteistyötä asiassa. Kirkon työmarkkinalaitos esittää, että 10 §:n 3 momentti muutetaan kuulumaan seuraavasti:

Kunnat ja kuntayhtymät sekä seurakunnat ja seurakuntayhtymät 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.

6.31 Helsingin yliopisto

Esityksessä jää epäselväksi, missä määrin organisaatio voi valita miten ilmoituskanavan järjestää: onko mahdollista sisällyttää sisäinen ilmoituskanava esimerkiksi jo olemassa olevaan eettiseen ilmoituskanavaan tai vastaaviin tai onko lain mukainen sisäinen ilmoituskanava mahdollista suuressa organisaatiossa jakaa esimerkiksi politiikanaloittain. Kohtaa olisi syytä täsmentää myös niin, että kyseisen kanavan kautta on selkeästi mahdollista ottaa vastaan myös muita ilmoituksia väärinkäytöksistä, jotta vältetään turhien erillisten rinnakkaisten ilmoitusväylien ylläpito. (ks. Kauppakamarin eriyvä mielipide). Valinnanvapauden mahdollistaminen ilmoituskanavien organisoinnissa olisi tärkeää, jotta jokainen organisaatio voi valita itselleen sopivan tavan toimia.

Konsernitason sisäisen ilmoituskanavan sääntelyä, joka käy ilmi 8 §:n yksityiskohtaisista perusteluista, olisi hyvä selkeyttää. Nyt on epäselvää, pystyykö yliopisto halutesaan luomaan esimerkiksi koko konsernin kattavan yhteisen ilmoituskanavan vai tulee eri konsernin osille luoda oman sisäiset ilmoituskanavat. Näin erityisesti siksi, että ei ole selvää miten julkisoikeudellisen yliopiston konserniin kuuluvat yksityisoikeudelliset yritykset tulisi tulkita lainsäädännössä: ne eivät lukeudu lain 3 § 11 kohdan määritelmään julkisen sektorin oikeushenkilön omistuksessa olevasta oikeushenkilöstä. (ks. Kauppakamarin eriyvä mielipide).

10 § on epä johdonmukainen siinä, että yksityisoikeudellisille organisaatioille asetetaan 249 työntekijän raja oikeushenkilöiden yhteisen sisäisen ilmoituskanavan perustamiseen, mutta 3 momentissa mainituilla kunnilla tai kuntayhtymillä tällaista rajausta ei ole. Näissä henkilöstömäärät ovat kuitenkin huomattavasti korkeampia. Kohta asettaa yksityisoikeudelliset organisaatiot eriarvoiseen asemaan.

6.32 Senaatti-kiinteistöt

8 § Sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus: Valtion liikelaitokset eivät kuulu 1-kohdassa tarkoitettuihin valtion virastoihin ja laitoksiin, eivätkä liikelaitokset ole julkisen sektorin (itsenäisiä) oikeushenkilöitä, vaan osa Suomen valtiota. Mikäli ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus on tarkoitus ulottaa myös valtion liikelaitoksiin, tulee asia ilmaista yksiselitteisesti (kts. myös kommentti koskien 3 §:n 11-kohtaa). Valmis-teilla olevaa valtion yhteistä ilmoituskanavaa ei ole tarkoitettu budjettirahoituksen ulkopuolella toimivien valtion liikelaitosten käyttöön, vaan mikäli velvollisuus kanavan perustamiseen koskee myös liikelaitoksia, tulee liikelaitosten perustaa omat kanavat.

9 § Sisäisen ilmoituskanavan perustaminen ja vastuutahon nimeäminen ja 10 § Yhteiset resurssit:

- Perusteluista olisi käytävä ilmi, että ilmoitusten vastaanottamiseen ja niiden käsittelyyn nimettävä taho voi koostua myös useampiin yksiköihin kuuluvista asiantuntijoista (esim. compliance-toiminto ja sisäinen tarkastus). Nimettävien vastuuasiantuntijoiden tulee lisäksi voida osallistaa käsittelyprosessiin muita tarvittavia asiantuntijoita eri substanssialueilta ja organisaation johtoa.
- Nimettävät ilmoitusten käsittelystä vastaavat tahot eivät tee päätöksiä kaikista jatkotoimista, vaan esim. työsuhteiden päättäminen, rikostutkinnan aloittaminen tai kanteen nostaminen kuuluu organisaation toimivaltaiselle taholle, yleensä johdolle.
- Puolueettomuuden ja riippumattomuuden vaatimus tulisi avata perusteluihin tarkemmin. Usein esim. compliance-toimintoon kuuluvat työntekijät osallistuvat myös liiketoiminnan kehittämiseen ja tukemiseen, eivätkä ole tässä mielessä siitä riippumattomia.
- Konserniyhtiöiden mahdollisuus perustaa konsernitasoisia yhteisiä ilmoituskanavia (ja vastuutahoja), jotka ovat konserniyhtiöiden käytettävissä on todettu perusteluissa. Mahdollisuus konsernitasoiseen kanaviin ja vastuutahoihin ja yhteisiin käsittelyprosesseihin tulisi selvästi todeta myös säädöstekstissä ja ulottaa myös liikelaitoskonserniin. 10 § antaa ymmärtää, että yhteiset resurssit olisivat sallittuja vain pienille yksityisen sektorin oikeushenkilöille. Senaatti-konsernissa mm. compliance-toiminto kuuluu konsernin yhteisiin palveluihin ja tuottaa kummankin konserniin kuuluvan liikelaitoksen tarvitsemat palvelut omalla vastuualueellaan (mm. hallinnon poikkeamailmoitusten vastaanottaminen ja käsittely yhteistyössä sisäisen tarkastuksen ja muiden tarvittavien organisaation asiantuntijoiden ja johdon kanssa).

13 § Vapaaehtoiset ilmoituskanavat: Lain soveltamisalaan kuuluva organisaatio, jolla jatkossa on velvollisuus ilmoituskanavan perustamiseen, on jo ennen lain voimaantuloa voinut ottaa käyttöön vapaaehtoisen ilmoituskanavan, jolla otetaan vastaan paitsi esitetyn lain soveltamisalaan kuuluvia ilmoituksia, myös laajemmin muita ilmoituksia (muuhun lainsäädännön alaan kohdistuvat rikkomukset, sisäisten sääntöjen rikkomukset, epäeettistä toimintaa koskevat ilmoitukset). Tulisi selventää, voiko sama ilmoituskanava jatkossa palvella sekä lain soveltamisalaan kuuluvien ilmoitusten että sen soveltamisalan ulkopuolelle jäävien ilmoitusten vastaanottamista ja miten lain vaatimuksia sovelletaan tällaiseen "sekamuotoiseen" kanavaan.

14 § Sisäisen ilmoituskanavan ensisijaisuus.: Kuinka organisaation tulee toimia, mikäli se on päättänyt vastaanottaa ilmoituksia myös oman organisaation ulkopuolelta (ts.

muilta kuin omilta työntekijöiltään, 8 § 2 mom) ja sille tehdään ilmoitus organisaatioon sopimussuhteessa olevan palveluntuottajan rikkomuksesta, joka kuuluu lain soveltamisalaan?

6.33 Oikeuskanslerinvirasto

Suoranaisia ongelmia ei ole. Kuitenkin pitää ottaa huomioon ylimpien laillisuusvalvojien eli valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen perustuslakiin perustuva erityinen asema hierarkkisesti ylimpinä ja riippumattomina ylimpinä laillisuusvalvojina ja perustuslakivaliokunnan tehtävä valvoa yleisesti molempien ylimpien laillisuusvalvojien virkatoimien laillisuutta. Ylimmät laillisuusvalvojat eivät siten voi olla minkään valtionhallinnon yleisen sisäisen ilmoituskanavan kohteena ja tämän tulee selvästi ilmetä lakiesityksestä perusteluineen.

6.34 Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri

Kanavan perustamiseen teknisenä ratkaisuna ei liity erityisiä ongelmia. Erikseen tulee harkittavaksi se, perustetaanko kanava sisäverkkoon (intranet), jolloin se on työ- ja virkasuhteessa olevien henkilöiden käytössä ja vain osaksi muiden 5 §:ssä tarkoitettujen henkilöiden käytössä vai ulkoverkkoon, jolloin se on myös muiden kuin 5 §:ssä tarkoitettujen henkilöiden saatavilla.

6.35 Kirkkohallitus

Sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus koskee myös seurakuntia ja muita julkisen sektorin oikeushenkilöitä, joiden työ- tai virkasuhteessa olevien henkilöiden määrä on säännöllisesti vähintään 50 henkilöä. Kirkkohallitus toteaa, että seurakuntien ja seurakuntayhtymien ohella soveltamisalaan kuuluisivat muina julkisen sektorin oikeushenkilöinä myös kirkkohallitus/kirkon keskusrahasto sekä hiippakuntien tuomiokapitulit. Minkään hiippakunnan tuomiokapitulissa ei kuitenkaan tällä hetkellä työskentele työ- tai virkasuhteessa yli 50 henkilöä. Myös Kirkon Eläkerahasto olisi lakiluonnoksen 8 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan velvollinen perustamaan sisäisen ilmoituskanavan.

Hallituksen esityksen 9 §:n perustelujen mukaan konserniyhtiöt voisivat perustaa konsernitasolla sisäisen ilmoituskanavan, joka on konserniyhtiöiden käytettävissä. Kirkkolain 7 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan seurakunnat voivat hoitaa asioitaan ja omaisuuttaan myös seurakuntayhtymänä niin kuin 11 luvussa säädetään. Ottaen huomioon lakiluonnoksen 9 §:n perustelut ja seurakuntayhtymälle kirkkolaissa määritellyt tehtävät, tulisi seurakuntayhtymän voida perustaa konsernitasolla yhteinen ilmoituskanava, joka olisi yhtymään kuuluvien seurakuntien käytössä. Myös kirkkohallituksella ja kirkon eläkerahastolla tulisi olla mahdollisuus konsernitason sisäiseen ilmoituskanavaan, sillä kirkkolain 22 luvun 2 §:n mukaan kirkkohallituksen tehtävänä on toimia kirkon eläkerahaston hallituksena.

Kirkkohallitus pitää luontevana, että keskitettynä ulkoisena ilmoituskanavana ja toimivaltaisena viranomaisena toimii valtioneuvoston oikeuskansleri, joka on jo tällä hetkellä yleinen valvontaviranomainen.

Lakiluonnoksen 8 §:n mukaan seurakunnat ja muut julkisen sektorin oikeushenkilöt sekä näiden omistuksessa tai määräysvallassa olevat oikeushenkilöt, joiden työ- tai virkasuhteessa olevien henkilöiden määrä on säännöllisesti vähintään 50 ovat velvollisia perustamaan ilmoituskanavan.

Kirkkohallitus kiinnittää huomiota lain 8 §:n perusteluihin, joissa 50 työntekijän raja on mainittu vain 2-kohdan eli yksityisen sektorin oikeushenkilöiden kohdalla ja 1-kohdan osalta (esim. seurakunnat) siitä ei mainita mitään. Selkeyden vuoksi 50 hengen raja tulisi näkyä myös perusteluissa, jolloin tulkinnanvaraisuutta asiasta ei jäisi.

6.36 Sosiaali- ja terveysministeriö, Geenitekniikan lautakunta

Valtioneuvoston nimittämä geenitekniikan lautakunta koostuu puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan lisäksi viidestä eri ministeriötä edustavasta virkamiesjäsenestä varajäsenineen sekä kolmesta pysyvästä asiantuntijasta. Lautakuntaa avustaa sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimiva kolmihenkinen sihteeristö, joista yksi hoitaa lautakunnan tehtäviä kokoaikaisesti. Lisäksi lautakunta voi määrätä palkkioperusteisesti ulkopuolisia esittelijöitä käsittelemään geenitekniikkalain mukaisia ilmoituksia ja hakemuksia. Sisäisen ilmoituskanavan perustaminen on haasteellista edellä kuvatussa viranomaisrakenteessa, mutta toisaalta lautakuntaan assosioitunut henkilömäärä jää myös alle 50 henkilön. Toimivin ratkaisu lautakunnan tilanteessa olisikin valtion tai valtioneuvoston sisäinen ilmoituskanava. Sellaisen perustamisen yhtey-

dessä olisi kuitenkin mietittävä, olisiko lautakunnan (tai muun viranomaisen) määräämillä ulkopuolisilla, mutta virkavastuulla toimivilla esittelijöillä oikeus käyttää valtioneuvoston sisäisen ilmoituskanavaa vai tulisiko heidän ohjata mahdolliset ilmoituksensa ulkoiseen ilmoituskanavaan.

LOUNDS

7 Ulkoisen ilmoituskanavan perustamiseen liittyvät ongelmat (15-17 §)

7.1 Metsähallitus

Esitysluonnoksessa (muut liitteet: Ilmoittajansuojelulain 16 §:n kansalliset valvontaviranomaiset, ulkoiset ilmoituskanavat Euroopan parlamentin ja unionin direktiivi (EU) 2019/1937 unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta) lainvalvontaviranomaisena soveltamisalassa 3) Tuoteturvallisuus ja vaatimustenmukaisuus on nimetty Metsähallitus (erätarkastajat).

Erätarkastus on merkityksellinen osa Metsähallituksen toimintaa ja erätarkastuksessa tehdään läheistä yhteistyötä esimerkiksi poliisin organisaation kanssa. Erätarkastus perustuu laki Metsähallituksen erävalvonnasta (1157/2005). Metsähallituksen kokonaistoiminnassa erätarkastus on kuitenkin varsin pieni osa operatiivista toimintaamme (esim. henkilömäärän suhteen katsottuna). Metsähallitus toivoo tästä syystä jatkotarkastelua siitä, onko Metsähallitus syytä huomioida liitteessä tältä osin. Hallituksen esityksen perusteluissa (tuoteturvallisuus ja vaatimuksenmukaisuus) erätarkastuksen roolia ei ole käsitelty kirjallisessa aineistossa emmekä ole päässeet osallistumaan säädöksen valmistelutyöhön muutoin. Tällä hetkellä erätarkastuksen toiminta kuuluu luonnollisesti osana Metsähallituksen kaikki toiminnot kattavat sisäisen ja ulkoisen anonyymien ilmoituskanavan piiriin. Toisaalta Metsähallituksen erätarkastusta ei vakiintuneesti ole tunnistettu ympäristönsuojelun valvontaviranomaisena (esim. Kansallinen ympäristöröikosten seurantaryhmän raportti).

7.2 Tulli

Esitutkintaviranomaisena Tulli on tämän valmistelun piiriin kuuluvilla toimialoillaan samassa asemassa kuin Poliisi. Tässä ei esitetä arviota siitä, miten mahdolliset uudet esitutkinta-asiat vaikuttavat Tullin toiminnan voimavaroihin. Tullin suorittama hallinnollinen valvonta kohdistuu myös merkittävästi sellaiseen rajat ylittävään toimintaan, jonka piirissä työskenteleviltä nyt valmisteltavan säädännön tarkoittamia ilmoituksia toivotaan. Kokonaisuudessaan tässä ei kyetä esittämään perusteltua arviota odotettavissa olevista lisäkustannuksista Tullille.

Esitutkintaviranomainen on aina rikostorjuntaviranomainen ja tältäkin osin Tullin tilanne on sama kuin poliisin; nyt valmisteltavan säädännön tarkoittamien ilmoituskanavien kautta Tullia voi lähestyä henkilö, joka kuitenkin määrittelee itsensä luonnoksen 6 §:ssä tarkoitetuksi tietolähteeksi. Tulli katsoo, että käytännön valvonta- ja rikostorjuntatoiminnassa näiden kahden aseman erottelu saattaa olla siten ongelmallista, että asiaan tulisi tässä valmistelussa kiinnittää vielä huomiota.

Tulli toteaa myös, että 7 § viimeinen virke, jonka mukaan ulkoiseen ilmoituskanavaan tehtyjen nimettömien ilmoitusten perusteella ei tehdä jatkotoimia näyttäisi olevan valittavan rajoittava. Viranomaiselle tulee tietoa eri tavoilla ja vain erittäin poikkeuksellisesti ne pitää jättää huomiotta. Nämä ilmoitukset pitäisi voida välittää esitutkintaviranomaisille ja niissä käsitellä ja arvioida samalla tavalla kuin muutkin nimettömät vihjeet.

Ilmoitusmenettelyistä kohderyhmille tiedotettaessa on myös syytä kiinnittää huomiota siihen, että tiedon siitä, ettei ulkoisessa kanavassa käsitellä nimettömiä ilmoituksia ei pitäisi saada ihmisiä siihen käsitykseen, että viranomaiset eivät enää lainkaan ota vastaan nimettömiä ilmoituksia.

7.3 Liikenne- ja viestintävirasto

HE-luonnoksen perusteella jää epäselväksi, mikä on keskitetyn ulkoisen ilmoituskanavan ja ulkoisina ilmoituskanavina toimivien toimivaltaisten viranomaisten ilmoituskanavien suhde. Lakiluonnoksen 15 §:n mukaan keskitetty ulkoinen ilmoituskanava ottaa vastaan keskitetysti kaikki viranomaisten ulkoisiin ilmoituskanaviin tarkoitetut ilmoitukset ja siirtää ne ulkoisina ilmoituskanavina toimiville toimivaltaisille viranomaisille. Toisaalta 16 §:ssä säädetään toimivaltaisten viranomaisten velvollisuudesta perustaa ulkoinen ja erillinen ilmoituskanava, johon ilmoituksia voi tehdä kirjallisesti tai suullisesti. Tulkintamme mukaan ulkoisia ilmoituskanavia olisi siis paitsi keskitetty oikeuskanslerin viraston tehtäväksi suunniteltu ilmoituskanava myös jokaisen toimialan toimivaltaisen viranomaisen oma ulkoinen ilmoituskanava. On kyseenalaista, onko päällekkäisten ulkoisten ilmoituskanavien perustaminen ja ylläpito tarpeellista ja taroituksenmukaista. Direktiivi ei näytä edellyttävän keskitettyä ulkoista ilmoituskanavaa.

Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom) on vastannut marraskuussa 2020 Valtorin toteuttamaan alustavaan kartoitukseen kiinnostuksestaan yhteiseen valtionhallinnon ratkaisuun ja ilmaissut silloin kiinnostuksensa yhteiseen ratkaisuun. Traficom on vastavasti vastannut Valtiokonttorin huhtikuussa 2021 järjestämään kyselyyn, jonka mukaan valtiovarainministeriö oli asettanut työryhmän valmistelemaan ilmoituskanava-

palvelua, jotta se on teknisesti käytettävissä valtionhallinnon organisaatioissa. Valtio-konttori on nimetty vastaamaan yhteisen ilmoituskanavan valmistelusta, hankinnasta ja tarjoamisesta valtionhallinnon käyttöön määräaikaan mennessä. Näiden kyselyjen pohjalta Traficom jäi siihen käsitykseen, että tarjolle on tulossa yhteinen ilmoitusjärjestelmä, eikä uusia omia ulkoisia ilmoituskanavia ole tarvetta luoda. Näin ollen hallituksen esitysluonnoksen vaatimus oman ulkoisen ilmoituskanavan luomisesta valtionhallinnon keskitetyn ilmoituskanavan lisäksi tuli yllätyksenä, ulkoisen ilmoituskanavan perustamistoimiin ei ollut vielä ryhdytty ja nyt se joudutaan toteuttamaan kiireellä.

Tilanteen tekee vielä epäselvemmäksi, että sisäisen ilmoituskanavan perustamista koskevassa edellä mainitussa väärinkäytöksiä koskevan ilmoituskanavan valmistelusta valtionhallinnon käyttöön selvittäneen työryhmän loppuraportissa (Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:39) työryhmä katsoo, että kilpailutukseen kannattaa sisällyttää vähintään optiona ainakin ns. keskitetyn ulkoisen ilmoituskanavan hankinta.

Yksityisyyden suoja ja verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuus

Ilmoittajansuojelulain liitteessä kuvataan toimivaltaiset viranomaiset eri lainsäädäntöaloilla. Tämä liite ja perustelujen nykytilan kuvaus on puutteellinen yksityisyyden ja henkilötietojen suojan sekä verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuuden osalta.

HE-luonnoksen sivulle 23 (lainsäädännön nykytilan kuvaus) olisi täydennettävä, että Liikenne- ja viestintäviraston (Traficom) toimivaltaan kuuluu valvoa sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin (henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta sähköisen viestinnän alalla annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/58/EY) kansallista soveltamista. Direktiivi on kansallisesti pantu täytäntöön sähköisen viestinnän palveluista annetulla lailla (917/2014). Sähköisen viestinnän palveluista annetulla lailla on myös implementoitu osa sääntelystä koskien nk. NIS-direktiiviä (toimenpiteistä yhteisen korkeatasoisen verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuuden varmistamiseksi koko unionissa annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/1148). Osa direktiivistä on puolestaan pantu täytäntöön useammilla liikenteen alan kansallisilla laeilla, jotka on kuvattu edellä 2 §:n soveltamisalaa koskevassa kommentissa.

Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 275 §:n nojalla teleyrityksillä ja digitaalisten palveluiden tarjoajilla, eli verkossa toimivan markkinapaikan, hakukonepalvelun ja pilvipalvelun tarjoajilla, on velvollisuus ilmoittaa Traficomille niiden toimintaan ja tietoturvaan kohdistuvista merkittävistä häiriötilanteista. Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 315 §:n 1 ja 2 momenttien nojalla Traficomilla on oikeus saada tehtäviensä suorittamiseksi tarpeelliset tiedot niiltä, joiden oikeuksista ja velvollisuuksista tässä laissa säädetään, ja tiedot on luovutettava Traficomille salassapitosäännöksistä

tai muista tietojen luovuttamista koskevista rajoituksista huolimatta. Vastaavat säädökset löytyvät liikennettä koskevista NIS-direktiivin täytäntöönpanosäädöksistä. Liikenteen lait on listattu edellä 2 §:n soveltamisalaa koskevassa kommentissa. Tarkemmat pykäläviittaukset on toimitettu vastauksena aiemmin tuotettuun säädöskartoitukseen.

Vaikka edellä mainituilla liikenteen ja viestinnän toimijoilla on ollut velvollisuus ilmoittaa tietyistä niiden toimintaan vaikuttavista häiriötilanteista Traficomille, on mahdollista, että kaikista häiriöistä ei silti asianmukaisesti ilmoiteta tai että yritysten omissa riskienhallintaprosesseissa tai tietoturvakäytännöissä on sellaisia puutteita, jotka tulisi saattaa Traficomien tietoon osana lakien noudattamisen valvontaa. Ilmoittajansuojeludirektiivin kansallinen toimeenpääntä voi näin ollen jossain määrin lisätä Traficomille tulevien ilmoitusten määrää. Teleyritysten ja digitaalisten palveluiden tarjoajien sisäisen ilmoitusmenettelyn järjestämisellä voidaan myös osaltaan tukea yritysten tarjoamien palveluiden toimintavarmuutta ja tietoturvaa ja sen myötä yhteiskunnan kannalta keskeisten palveluiden jatkuvuutta.

HE-luonnosta tulisi laajemminkin täydentää siltä osin kuin kyse on NIS-direktiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/1148) mukaisten toimialojen valvonnasta. Käytännössä NIS-direktiivin mukaisten valvovien viranomaisten tulisi ottaa vastaan ja käsitellä keskitetyn ulkoisen ilmoituskanavan eli luonnoksen mukaan valtioneuvoston oikeuskanslerin kautta tulevat ilmoitukset. NIS-direktiivin soveltamisalaan kuuluvat toimialat ovat energia, liikenne, finanssiala, terveydenhuolto, juomavesi, digitaalinen infrastruktuuri ja digitaaliset palvelut. Valvovia viranomaisia ovat Energiavirasto, Liikenne- ja viestintävirasto, Finanssivalvonta, Valvira ja ELY-keskukset. Kansallisesti ilmoittajansuojelulakia sovellettaisiin niihin edellä mainittujen toimialojen toimijoihin, jotka on kansallisesti nimetty keskeisiksi palveluntarjoajiksi lukuun ottamatta digitaalisten palveluiden tarjoajia, joihin sovelletaan eri soveltamiskynnysarvoa.

7.4 Väylävirasto

Ulkoisen kanavan perustamisvelvollisuus on ulotettu lakiesityksessä laajalle joukolle viranomaisia. Ulkoisen kanavan käyttöönotto ja ylläpito vaativat kohtuullisia kiinteitä resursseja ilmoitusmääristä riippumatta. Lakiehdotuksen mukainen jaottelu kuormittaa kaikkein tuntuvimmin pieniä ja keskisuuria viranomaisia, jotka on tunnistettu valvontaviranomaisiksi esityksen liitteessä. Ulkoisten ilmoituskanavien määrän vähentäminen esimerkiksi oikeudenalakohtaiseksi tehostaisi ulkoisten ilmoituskanavien toimintaa tarkoituksenmukaisella tavalla.

Lakiesityksen perusteella ulkoisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus ja toimivaltakysymykset jäävät epäselväksi. Tehtävänjako keskitetyn ulkoisen ilmoituskanavan ja muiden ulkoisten ilmoituskanavien välillä voisi olla selkeämpi. Epäselväksi jää myös se, miten ilmoitukset siirretään keskitetystä ulkoisesta ilmoituskanavasta valvojan viranomaisen omaan ulkoiseen ilmoituskanavaan. Epäselväksi jää myös se, voiko valvoja viranomainen käyttää omaa sisäistä ilmoituskanavaansa ulkoisena ilmoituskanavana. Myös suullisen ilmoittamisen toteutus ja vastaanottaminen sekä suullisen ilmoituksen siirtäminen keskitetystä ulkoisesta kanavasta muihin ulkoisiin kanaviin tulisi jäsentää yksityiskohtaisemmin.

Lakiesityksen (s. 106) mukaan "ilmoituksen voisi tehdä keskitettyyn ulkoiseen ilmoituskanavaan myös silloin, jos organisaatiossa 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." Ilmoituksen vastaanottaneella taholla on kuitenkin oikeus selvittää asiaa kolmen kuukauden ajan kuitattuaan ilmoituksen vastaanotetuksi. Epäselväksi jää, viitaaako lakiesityksessä oleva kohtuullinen aika asian käsittelylle vastaanottavan tahon kolmen kuukauden tutkintamonopoliin vai johonkin muuhun.

7.5 Tietosuojavaltuutetun toimisto

Arvioitava soveltuuko tällä hetkellä käytössä olevat ilmoituskanavat tähän tarkoitukseen ja mitä mahdollisia muutoksia tulisi tietoturvaloukkaus -ilmoitusten osalta tehdä

7.6 Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut –vastuualue

Aluehallintovirastojen näkökulmasta jää epäselväksi, mitä ulkoinen ilmoituskanava tarkoittaa ja mitä se edellyttää hallinnollisessa täytäntöönpanossa toimenpiteinä ja investointeina.

Esitysluonnoksen 15 §:n 2 momentin mukaan "Keskitetty ulkoinen ilmoituskanava ottaa vastaan keskitetysti kaikki viranomaisten ulkoisiin ilmoituskanaviin tarkoitetut il-

moitukset ja siirtää ilmoitukset ulkoisina ilmoituskanavina toimiville toimivaltaisille viranomaisille, jotka vastaavat 2 §:ssä tarkoitetun soveltamisalan lainsäädännön valvonnasta.”

Ehdotetun 16 §:n 1 momentin mukaan toimivaltaisilla viranomaisilla tulee olla ilmoitusten vastaanottamista ja käsittelyä varten riippumaton ja erillinen ulkoinen ilmoituskanava. Ilmoituskanavassa tulee 2 momentin mukaan voida varmistaa tietojen täydellisyys, eheys ja luottamuksellisuus ja estää muiden kuin toimivaltaisen viranomaisen valtuutettujen henkilöstön jäsenten pääsy tietoihin. Tiedot on myös pystyttävä tallentamaan pysyvästi jatkotutkimusten tekemistä varten.

Se, että ulkoisena keskitettynä ilmoituskanavana toimisi ehdotetun 15 §:n mukaisesti valtioneuvoston oikeuskansleri, on kannatettavaa.

HAKella ei ole tarkempaa tietoa, minkä tahon toimesta, miten ja missä aikataulussa ulkoinen ilmoituskanava toteutetaan tai on tarkoitus toteuttaa siten, että se olisi aluehallintovirastojen käytettävissä. Epätietoisuutta on myös sen suhteen, onko ulkoinen ilmoituskanava aluehallintovirastoihin päin keskitetty vai virastokohtainen ja voidaanko kunkin aluehallintoviraston valvontatoimivaltaan kuuluvat ilmoitukset käsitellä keskitysti.

Aikatauluhaasteiden, sisäisen prosessin organisoinnin, resursoinnin ja ohjeistamisen osalta on olemassa samat haasteet, joihin on viitattu jo edellisen, sisäistä ilmoituskanavaa koskevan kohdan vastauksessa.

HAKE katsoo, että erityinen problematiikka liittyy esimerkiksi viraston tehtävissä käytettävään vuokratyövoimaan, alihankkijoihin, sopimuskumppaneihin ym. tahoihin, joilla on kuitenkin läheiset sidokset organisaation toimintaan. Tätä on myös lakiluonnoksessa tuotu esiin. Lain tulkinnasta voi eri tahoilla muodostua erilaisia käsityksiä.

Esitysluonnoksen 16 §:n 6 momentin sanamuodon perusteella jää epäselväksi, kuuluvatko yleiset tiedotus- ja neuvontatehtävät ym. keskitetylle ulkoiselle ilmoituskanavalle (oikeuskansleri) vai olisiko tarkoitus, että ne kuuluvat toimivaltaisille viranomaisille.

7.7 Tulli

18 §:n 1 momentin mukaan, jos ilmoitettu rikkomus on selkeästi vähäinen eikä edellytä jatkotoimia, toimivaltainen viranomainen voi lopettaa ilmoituksen käsittelyn. Toimivaltaisen viranomaisen tulee tehdä asiassa päätös perusteluineen ja ilmoittaa siitä ilmoittajalle. Toimivaltainen viranomainen voisi lopettaa käsittelyn myös, jos kyse on

toistuvista ilmoituksista, jotka eivät sisällä rikkomista koskevaa merkittävää uutta tietoa verrattuna aikaisempaan ilmoitukseen, joka on jo asianmukaisesti käsitelty. Päätöksen osalta esitetään täsmennettäväksi, onko kyseessä hallintopäätös. Jos kyse on hallintopäätöksestä, lakiin olisi hyvä lisätä lainkohta muutoksenhausta tällaiseen päätökseen: onko muutosta mahdollista ja jos on, minkälaisessa menettelyssä. Kysymykseksi muutoksenhakumenettelyn lisäksi voi nousta, kuka saa hakea muutosta päätökseen, jos päätös ei koske ilmoittajan oikeutta, etua tai velvollisuutta. Valvontaosasto lisäksi toteaa, että tullilain mukaan Tullin tekemään päätökseen saa hakea oikaisua.

18 §:n 4 momentin mukaan 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. Siirtämisvelvollisuus eroaa jonkin verran hallintolain 21 §:n mukaisesta asiakirjan siirtämisvelvollisuudesta, joka koskee yleisemmin viranomaisia. Esitämme harkittavaksi, että ilmoittajansuojelulain säännöstä täydennettäisiin niiltä osin, tuleeko ilmoituksen siirrosta ilmoittaa keskitetylle ulkoiselle ilmoituskanavalle. Samoin esitämme harkittavaksi menettelysäännöstä siitä, kuinka toimitaan, jos ilmoitus koskee useamman kuin yhden toimivaltaisen viranomaisen valvontakenttää: voivatko toimivaltaiset viranomaiset tällöin sopia asian hoidosta ja jos, millä perusteilla? Miten menetellään, jos asian alkuvaiheessa ei ole täysin selvää, minkä viranomaisen tai kenen kaikkien viranomaisten toimivaltaan asia kuuluu?

Tulli pitää hyvänä, että ulkoisessa ilmoituskanavassa ei oteta vastaan nimettömiä ilmoituksia, eikä nimettömien ilmoitusten perusteella tehdä jatkotoimia. Tullin näkemyksen mukaan tämä takaa ilmoitusten laatua ja vähentää perättömien ilmoitusten tekemistä. Nimellä tehtyjen ilmoitusten osalta, esitetään harkittavaksi sen selventämistä, riittääkö ilmoittajan nimen kirjaaminen ilmoitukseen vai pitääkö ilmoittajan vahvistaa henkilöllisyytensä esimerkiksi vahvan tunnistautumisen avulla. Niin ikään sisäisen ilmoituskanavan ensisijaisuus on hyvä, sillä pikainen ja välitön puuttuminen voi estää mahdollisen rikkomuksen tehokkaasti.

HE-luonnokseen on kirjattu, että toimivaltaisten viranomaisten tulee julkaista verkkosivustoillaan erillisessä, helposti tunnistettavassa ja helppokäyttöisessä osiossa muun muassa yhteystiedot 15 §:n mukaisia ulkoisia ilmoituskanavia varten, erityisesti tällaisten kanavien sähköposti- ja postiosoitteet ja puhelinnumerot, sekä ilmoitus siitä, tallennetaanko puhelinkeskustelut. Viitattu 15 § koskee keskitettyä ulkoista ilmoituskanavaa ja ulkoisina ilmoituskanavina toimivia toimivaltaisia viranomaisia. Myös keskitetystä ulkoisesta ilmoituskanavasta tulee julkaista yhteystiedot. HE-luonnoksen mukaan Suomessa otettaisiin käyttöön keskitetty ulkoinen ilmoituskanava, jona toimisi valtioneuvoston oikeuskansleri ja jonka kautta ilmoitukset kulkisivat. Tulli ehdottaa harkittavaksi, että sääntelyä täsmennettäisiin keskitetyn ulkoisen ilmoituskanavan

käytön osalta: onko tarkoitus, että ilmoitus tehtäisiin kaikissa tapauksissa ensisijaisesti keskitetyn ulkoisen ilmoituskanavan kautta?

7.8 Valvira

On ymmärrettävää, että direktiivi saatetaan nyt esitetyssä laajuudessa voimaan. Valviran asiakkaiden näkökulmasta on kuitenkin olemassa sekaannuksen vaara, kun kyseessä olevaa ilmoituskanavaa käytetään vain joihinkin asiaryhmiin. Edelleen sekaannusta tulee varmasti aiheuttamaan se, että ilmoituskanavan kautta ei tehdä kaikkia kyseisiin asiaryhmiin liittyviä epäkohtailmoituksia. On hyvin todennäköistä, että kanavan kautta tullaan tekemään muitakin kuin laissa esitettyjä ilmoituksia, esimerkiksi potilasturvallisuusasioissa. Tämä tulisi ottaa huomioon ja muun muassa viestinnässä tähän tulisi kiinnittää huomiota.

7.9 Valtiovarainministeriö

Lakiluonnoksen 15 §:n 1 momentin mukaan keskitettynä ulkoisena ilmoituskanavana ja toimivaltaisena viranomaisena toimii valtioneuvoston oikeuskansleri. Pykälän 2 momentin mukaan keskitetty ulkoinen ilmoituskanava ottaa vastaan keskitetysti kaikki viranomaisten ulkoisiin ilmoituskanaviin tarkoitetut ilmoitukset ja siirtää ilmoitukset ulkoisina ilmoituskanavina toimiville toimivaltaisille viranomaisille.

Valtiovarainministeriö toteaa, että esitysluonnoksen mukaisesti ilmoittajan näkökulmasta lain soveltamisalan laajuus huomioon ottaen keskitetty ulkoinen ilmoituskanava on perusteltu ratkaisu. Valtiovarainministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota perustuslain 108 §:ään, jonka mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Tämän lisäksi oikeuskanslerin tehtäviin kuuluu myös lainsäädännön täytäntöönpanon valvonta.

Lakiehdotuksen mukaisena keskitettynä ilmoituskanavana toimiminen on lainsäädännön täytäntöönpanoon liittyvä tehtävä. Edellä mainitusta johtuen hallinnon ulkopuoliselle taholle voi jäädä epäselväksi oikeuskanslerin rooli ilmoitusten käsittelyssä ja suhteessa oikeuskanslerin suorittamaan kanteluperusteiseen valvontaan. Valtiovarainministeriö katsoo, että tämä näkökulma olisi syytä huomioida ja avata tarkoituksenmukaisella tavalla jatkovalmistelun yhteydessä.

Finanssivalvonnan ulkoinen ilmoituskanava

Hallituksen esitysluonnoksen nykytilan kuvaukseen sisältyvää osuutta käytössä olevista ilmoituskanavista tulisi täydentää yleisellä kuvauksella Finanssivalvonnan ilmoituskanavasta. Finanssivalvonnalla on ollut Finanssivalvonnasta annetun lain 71 a §:ään perustuva ilmoituskanava käytössä maaliskuusta 2017 lähtien. Ilmoitusjärjestelmä on perustettu EU:n markkinoiden väärinkäyttöasetuksen (jäljempänä MAR) 32 artiklan 3 alakohdan nojalla. Sääntely on jäsenmaita pakottavaa oikeutta. Lisäksi järjestelmästä on annettu valtiovarainministeriön asetus , jossa määritellään ilmoitusjärjestelmää koskevat vaatimukset ilmoituksen tekemisestä, vastaanottamisesta ja jatko-toimia koskevista tiedoista, viestintäkanavista sekä erilaisista menettelyistä järjestelmän käyttämiseksi. Asetus perustuu pitkälti MAR:n nojalla annettuun komission täytäntöönpanoasetukseen .

Ulkoisen kanavan kautta voidaan ilmoittaa finanssimarkkinoita koskeviin säännöksiin liittyvistä väärinkäytösepäilyistä varsin laajasti. Finanssimarkkinoita koskevien säännösten ala on laaja ja se kattaa kaikki Finanssivalvonnan valvomat lait ja muut säädökset. Niin ikään väärinkäytösepäilyn määritelmä on laaja ja se kattaa kaikki epäillyt säännösrikkomukset. Ilmoituksen voi tehdä finanssimarkkinoilla ammatikseen toimivan henkilön lisäksi kuka tahansa muu henkilö. Ilmoitus on mahdollista tehdä puhelimitse, sähköpostitse, kirjeitse ja viranomaisen kanssa järjestetyssä tapaamisessa. Epäilyistä voi ilmoittaa Finanssivalvonnalle myös nimettömästi.

Direktiivin suhde olemassa oleviin ulkoisiin finanssisektorin ilmoituskanaviin

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, onko toimivaltaisten viranomaisten nykyisiä ulkoisia kanavia ajateltu hyödyntää direktiivin kansallisessa täytäntöönpanossa. Jatkovalmistelussa esitystä tulisi pyrkiä täydentämään niin, että selvää olisi se, onko esityksen tarkoituksena muuttaa joiltain osin esimerkiksi Finanssivalvonnan olemassa olevaa kanavaa kattamaan myös direktiivin vaatimukset vai onko tarkoituksena kokonaan erillisen kanavan perustaminen myös sektoriviranomaisiin.

Mikäli esityksen tarkoituksena on keskitetyn kanavan myötä siirtää kaikki finanssisektoria koskevat direktiivissä tarkoitetut ulkoiset ilmoitukset oikeuskanslerille, ja jättää nykyinen Finanssivalvonnan ilmoituskanava sellaisenaan voimaan, voisi tämä johtaa kaksinkertaiseen ilmoitusjärjestelmään. Ainakin osan finanssialalla työskentelevistä olisi ilmeisesti toimitettava ilmoitus oikeuskanslerin koordinoiman kanavan kautta saadakseen direktiivissä tarkoitettua suojaa. Tämä voisi vaikeuttaa oikean ilmoituskanavan valintaa ja vähentäisi halukkuutta tehdä ilmoituksia. Toisaalta kahden päällekkäisen ilmoituskanavan perustaminen voisi johtaa valvonnan tehottomuuteen, kun viranomaisten tulisi suunnata huomionsa yhden ilmoituskanavan sijasta kahteen erilliseen ilmoituskanavaan.

Ehdotuksessa jää myös epäselväksi se, miten ehdotus suhteutuu sellaisiin toimivaltaisten viranomaisten olemassa oleviin ulkoisiin kanaviin, jotka ovat avoimia kaikille ilmoittajille, eivätkä siten ole rajattuja vain direktiivin soveltamisalan piiriin kuuluville henkilöille. Esityksessä tulisi ottaa kantaa myös tilanteisiin, joissa ilmoittaja valitsee epähuomiossa väärän ilmoituskanavan.

Vaihtoehtoisesti, jos esityksen tarkoituksena on yhdistää jo olemassa olevat viranomaisten ulkoiset ilmoituskanavat osaksi oikeuskanslerin koordinoimaa ulkoista kanavaa, olisi esityksessä myös perusteltua ottaa kantaa siihen, millaisia muutoksia voimassa olevaan lainsäädäntöön tämän osalta mahdollisesti jouduttaisiin tekemään. Yhden kanavan järjestelmä poistaisi kanavan valintaan liittyvää epäselvyyttä, mutta johtaisi toisaalta vakiintuneen ja toimivan ilmoituskanavan poistumiseen ja loisi hallinnollisia kustannuksia.

Ulkoisina ilmoituskanavina toimivat toimivaltaiset viranomaiset

Direktiivin 11 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on nimettävä viranomaiset, joilla on toimivalta ottaa vastaan ilmoituksia, antaa ilmoituksista palautetta ja toteuttaa ilmoituksia koskevia jatkotoimia, sekä huolehdittava, että niillä on tarvittavat resurssit. Vaikuttaa siltä, että laista puuttuu direktiivin mukainen toimivaltaisten viranomaisten nimeämistä koskeva säännös.

Vero- ja tullilainsäädännön alaan kuuluvat toimivaltaiset viranomaiset

Hallituksen esitysluonnoksen liitteenä on listaus pääasiassa lain 2 §:n soveltamisalasäännöksen 1 momentissa mainituista lainsäädäntöaloista ja niillä toimivaltaisista valvontaviranomaisista. Luetteloon ei ole listattu vero- ja tullilainsäädännön aloja eikä niiden osalta toimivaltaisia viranomaisia. Liiteasiakirjan otsikoinnista huolimatta sen merkitys lakiluonnoksen kannalta jää epäselväksi. Esitysluonnoksen perusteella ei ole selvää, mitkä viranomaiset olisivat laissa tarkoitettuja toimivaltaisia viranomaisia. Valtiovarainministeriö katsoo, että asia olisi syytä jatkovalmistelussa vielä selvittää.

Rahoitusmarkkinasektorin viranomaiset (liite s. 153)

Valtiovarainministeriö toteaa, että liitteen kohtien 2 ja 11 välistä suhdetta tulisi selkiyttää.

- 2) Rahoituspalvelut, -tuotteet ja -markkinat sekä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen ehkäiseminen. Toimivaltaiset viranomaiset: Finanssivalvonta, Kilpailu- ja kuluttajavirasto ja Patentti- ja rekisterihallitus.

- 11) Rahoituspalvelut, -tuotteet ja -markkinat sekä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estäminen. Toimivaltaiset viranomaiset: Finanssivalvonta, TEM?, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Poliisihallituksen arpajaishallinto, Patentti- ja rekisterihallitus ja Asianajajaliitto.

Hallituksen esitysluonnoksen liitteessä luetellut ilmoittajansuojelulain 16 §:n kansalliset valvontaviranomaiset (yllä kopio esityksestä) eivät ole loogisia esimerkiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen näkökulmasta.

Rahanpesulain 7 luvun mukaisia toimivaltaisia valvontaviranomaisia ovat: Finanssivalvonta, Patentti- ja rekisterihallitus, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Poliisihallituksen arpajaishallinto ja Suomen Asianajajaliitto. Ahvenanmaalla toimivaltaisia viranomaisia ovat kiinteistön- ja vuokrahuoneistonvälittäjien valvonnassa Ahvenanmaan maakunnan hallitus ja rahapelitoiminnassa Lotteriinspektionen.

Epäselväksi jää miksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen on lueteltu kahteen eri kohtaan (kohta 2) ja kohta 11)). Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan 2) kohdasta voisi poistaa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen ehkäisemisen kokonaan, ellei tälle löydy loogista selitystä. Joka tapauksessa kohtaa 11) olisi täydennettävä Ahvenanmaan toimivaltaisilla viranomaisilla. Jos 11) kohtaan on tarkoitus luetella myös lainsäädännöstä vastuussa olevat viranomaiset, rahanpesun estämisen osalta se olisi valtiovarainministeriö ja terrorismin rahoittamisen estämisen osalta sisäministeriö. 2) kohdan osalta se olisi valtiovarainministeriö.

Kokoavasti valtiovarainministeriö toteaa, että selkeintä olisi, jos liitteessä luetellut lainsäädäntöalat olisivat itsenäisinä kokonaisuuksina siten, että 2) kohta koskisi rahoituspalveluita, -tuotteita ja -markkinoita ja 11) kohta rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämistä.

7.10 Kilpailu- ja kuluttajavirasto

KKV:n internet-sivuilla on nykyisin vihjetoiminnot, joiden kautta yhteydenottajat voivat ilmoittaa KKV:lle kilpailu- tai hankinta-asioissa havaitsemistaan epäkohdista taikka kuluttaja-asiamiehelle kuluttajan oikeusasemaa koskevista asioista. Ilmoituksia voi tehdä myös nimettömästi. KKV:lla ja kuluttaja-asiamiehellä on laaja harkintavalta asioiden priorisoinnissa eli tarkempaan käsittelyyn otettavien asioiden valinnassa. Ilmoittajan suojelua koskeva esitysluonnos jättää avoimeksi sen, mikä on viranomaisten nykyisten vihjetoimintojen suhde ilmoittajansuojelulain mukaisiin ilmoituksiin. KKV:lle ja kuluttaja-asiamiehelle vihjeitä lähettävistä henkilöistä osalla on vihjeen sisältöön ilmoittajansuojelulain tarkoittama työhön liittyvä yhteys. Suurella osalla vihjeen antajista tämä

työhön liittyvä kytkentä kuitenkin puuttuu, jolloin ehdotetun lain mukaiset ilmoittajan suojelua koskevat säännökset eivät tulisi sovellettavaksi. Epäselvyyttä aiheuttavia kysymyksiä liittyy esimerkiksi seuraaviin ehdotettuihin lainkohtiin:

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

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

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

3. Ehdotetun lain 18 §:n mukaan, jos ilmoitettu rikkomus on selkeästi vähäinen eikä edellytä jatkotoimia, toimivaltainen viranomainen voi lopettaa ilmoituksen käsittelyn. Toimivaltaisen viranomaisen tulee tehdä asiassa päätös perusteluineen ja ilmoittaa siitä ilmoittajalle. Luonnoksesta ei selviä, onko ilmoituksella ja sen pohjalta tehtävällä päätöksellä liityntää hallintolain mukaiseen asianosaisuuteen, asian vireille tuloon ja velvollisuuteen laatia ja perustella hallintopäätös. Myöskään mahdolliseen valitusoi-keuteen ei oteta kantaa. KKV:lle ja kuluttaja-asiamiehelle tällä hetkellä vihjetoiminnon

kautta saapuvat vihjeet eivät johda asian vireille tuloon virastossa, eikä tähän olisi vihjeiden runsaan määrän vuoksi mahdollisuuttakaan. KKV pitää toivottavana, että esitystä täsmennetään myös tältä osin.

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

KKV:n näkemyksen mukaan keskitetysti toteutettu ulkoinen ilmoituskanava vaikuttaisi tarkoituksenmukaiselta ja tehokkaalta ratkaisulta ilmoittajien suojeluun. Tämä vähentäisi myös edellä todettuja tulkintaepäselvyyksiä, joita liittyy viranomaisten nykyisten ilmoituskanavien ja ilmoittajansuojelulailla perustettavan järjestelmän välisiin suhteisiin.

7.11 Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Etelä-Suomen aluehallintoviraston, Itä-Suomen aluehallintoviraston, Lounais-Suomen aluehallintoviraston sekä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastualueet

Esityksen perusteella keskitettynä ulkoisena ilmoituskanavana toimisi valtioneuvoston oikeuskansleri, joka ottaisi vastaan keskitetysti kaikki viranomaisten ulkoisiin kanaviin tarkoitetut ilmoitukset ja siirtäisi ilmoitukset toimivaltaisille viranomaisille, jotka vastaavat lain soveltamisalaan kuuluvan lainsäädännön valvonnasta. Lisäksi esityksessä mainitaan, että toimivaltaiset viranomaiset ottaisivat vastaan keskitetyn ulkoisen ilmoituskanavan kautta tulevat ilmoitukset, antavat ilmoituksen johdosta palautetta ja ryhtyvät ilmoituksen johdosta tarvittaviin jatkotoimiin. Toimivaltaisten viranomaisten olisi huolehdittava tarvittavista resursseista ilmoitusten vastaanottamiseen ja käsittelyyn.

Jotta keskitetty ulkoinen ilmoituskanava toimisi tehokkaasti, on työsuojeluviranomaisen näkemyksen mukaan keskeistä varmistaa ilmoitusten varma, nopea ja tietoturval-

linen välittyminen kulloinkin toimivaltaiselle viranomaiselle. Haasteena voi olla eri valvontaviranomaisten toimivallan rajapintoihin liittyvien ilmoitusten välittyminen oikealle valvontaviranomaiselle tilanteissa, joissa tietyn lain valvonta jakautuu eri valvontaviranomaisten kesken. Työsuojeluviranomaisen näkemyksen mukaan on tärkeä määrittellä, miten kyseisissä tilanteissa toimitaan, jotta ehkäistään ilmoitusten käsittelyn viivästykset ja epäselvyydet.

Mikäli laki yksityisyyden suojasta työelämässä kuuluu ehdotettavan lain soveltamisalaan, työsuojeluviranomainen pitää tarpeellisena tuoda tässä esiin, että tietosuojavaltuutetun ja työsuojeluviranomaisen toimivallan jakoon kyseisen lain valvonnassa liittyvän jonkin verran epäselvyyksiä, joiden selventämistä pidetään tarpeellisena.

7.12 Energiavirasto

Energiavirasto katsoo, että hallituksen esitys jättää epäselväksi ulkoisen ilmoittamiskanavan vastuut ja työnjaon keskitetyn ulkoisen ilmoittamiskanavan ja sektorikohtaisten valvontaviranomaisten välillä. Yksi merkittävä, epäselväksi jäävä vastuukysymys on se, mitä kautta ilmoitukset tulee voida jättää ja minkä viranomaistahon velvollisuutena on valmistautua vastaanottamaan ilmoitukset riippumattoman ja erillisen, ulkoisen ilmoituskanavan kautta. Hallituksen esityksessä toimivaltaisista viranomaisista puhutaan yhtenä kokonaisuutena – esityksessä tulisi eritellä tarkemmin keskitetyn pisteen ja sektorikohtaisten viranomaisten vastuut ja velvollisuudet erityisesti ulkoisen ilmoittamiskanavan suhteen.

Esityksessä ehdotetaan, että 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. Edelleen ehdotetaan, että toimivaltaiset viranomaiset ottavat vastaan keskitetyn ulkoisen ilmoituskanavan kautta tulevat ilmoitukset, antavat ilmoituksen johdosta palautetta ja ryhtyvät ilmoituksen johdosta tarvittaviin jatkotoimiin.

Lakiesityksessä kuitenkin veloitetaan, että toimivaltaisilla viranomaisilla, joka lakiesityksen mukaan tarkoittaa myös sektorikohtaisia viranomaisia, tulee olla ilmoitusten vastaanottamista ja käsittelyä varten riippumaton ja erillinen ulkoinen ilmoituskanava, jonka 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. Edelleen esityksessä veloitetaan toimivaltaiset viranomaiset huolehtimaan tarvittavista resursseista ilmoitusten vastaanottamiseen ja käsittelyyn.

Energiavirasto toteaa, että kyseisiä vastuita tulisi merkittävästi tarkentaa lakiesityksen jatkovalmistelussa. Tämänhetkisen ehdotuksen mukaan työnjako ja viranomaisvastuut jäävät edellä kuvatuin tavoin epäselviksi ja ristiriitaisiksi.

Energiavirasto ehdottaa, että lakiesitystä tarkennetaan ja selkeytetään siten, että ulkoisen ilmoittamiskanavan ilmoitukset tulisi jättää aina keskitettyyn ulkoiseen ilmoittamiskanavaan eikä suoraan sektorikohtaisille valvontaviranomaisille eikä sektorikohtaisilla valvontaviranomaisilla näin ollen olisi myöskään velvollisuutta huolehtia riippumattomasta ja erillisestä ilmoittamiskanavasta. Energiavirasto katsoo, että jos ilmoitukset jätettäisiin suoraan sektorikohtaisille valvontaviranomaisille, se vesittäisi selkeän keskitetyn ulkoisen ilmoittamiskanavan tuomat hyödyt ja tekisi ilmoittamismenettelystä sekavan ja hajanaisen niin viranomaisille kuin ilmoittajillekin. Lisäksi se aiheuttaisi valtavasti päällekkäistä työtä ja kustannuksia valtionhallinnossa.

7.13 Patentti- ja rekisterihallitus

Ulkoisten ilmoituskanavien osalta ehdotuksessa on päädytty ratkaisuun, jonka mukaan Oikeuskanslerinvirasto toimisi keskitettynä ulkoisena ilmoituskanavana. Lisäksi kuitenkin toimivaltaisten viranomaisten tulisi perustaa omat ulkoiset ilmoituskanavat. Ratkaisu vaikuttaa monimutkaiselta ja näyttäisi vaativan mittavaa lisäresurssia Oikeuskanslerivirastoon pelkästään välittämään ilmoituksia muihin kanaviin. Toinen vaihtoehto voisi olla toimia hallintolain 21 §:n mukaisesti eli viranomaisen, jolle on erehdyksestä toimitettu asiakirja sen toimivaltaan kuulumattoman asian käsittelemiseksi, on viipymättä siirrettävä asiakirja toimivaltaiseksi katsomalleen viranomaiselle. Siirrosta on ilmoitettava asiakirjan lähettäjälle. Ottaen huomioon esityksessä ennakoitu ilmoitusten vähäinen määrä hallintolain säännöksiin turvautuminen voisi olla käyttökelpoinen vaihtoehto.

7.14 Työ- ja elinkeinoministeriö

Työ- ja elinkeinoministeriö kannattaa mallia, jossa oikeuskanslerinvirasto toimisi keskitettynä ulkoisena ilmoituskanavana ja siirtäisi ilmoitukset käsiteltäväksi toimivaltaiselle viranomaiselle. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan ehdotetussa 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 ulkoistaa ilmoituskanavaa, vaan ne ottaisivat vastaan toimivaltaansa kuuluvat ilmoitukset keskitetystä ilmoituskanavasta. Tämän tulisi käydä selkeästi ilmi ehdotettavasta laista.

7.15 Helsingin kaupunki

Jäsenvaltioiden tulee ottaa käyttöön ulkoiset ilmoituskanavat sekä toteuttaa ilmoitusten perusteella jatkotoimia. Käsillä olevan hallituksen esityksen mukaan 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.

Ilmoitusten tehokkaan vaatimuksen edellytys tarkoittaa, että ilmoituskanavan tulee olla selkeä, toimiva, kaikkien ulottuvilla. Kun keskitetty ulkoinen ilmoituskanava on mainitulla tavalla järjestetty, se varmistaa ilmoittajille yhdenvertaisen aseman ja sen ettei oikeusturva näiltä osin vaarannu. Ilmoitusten ohjattavuus järjestelmästä toiseen, sisäisestä kanavasta keskitettyyn ulkoiseen kanavaan on vielä auki. Teknisestä ratkaisusta ja sen vaatimuksista olisi hyvä tiedottaa ajoissa, jotta järjestelmiin onnistutaan rakentamaan riittävä automaatio ja ominaisuudet osataan ottaa huomioon järjestelmän vaatimusmäärittelyssä ennen hankintaa.

Ohjataanko keskitettyyn ulkoiseen kanavaan tulleet ilmoitukset myös suoraan sille organisaatiolle, jota asia koskee (esim. kunnalle) käsiteltäväksi sen lisäksi, että se lähetetään edelleen sille ulkoisena ilmoituskanavana toimivalle lainvalvontaviranomaiselle, jonka toimialaan asian käsitteleminen kuuluu? Vai ohjaako kyseinen lainvalvontaviranomainen sen eteenpäin kunnalle? Tämän asian voisi selventää.

Hallintolain 21 §:n mukaan viranomaisella on velvollisuus siirtää sille erehdyksessä toimitettu asiakirja toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi. Ilmoittajansuojelulain 7 §:n mukaan nimettäviä ilmoituksia ei oteta vastaan ulkoisessa ilmoituskanavassa eikä niiden perusteella tehdä jatkotoimia. Jos sisäiseen kanavaan tulee nimetön ilmoitus, eikö niitä voi ohjata ulkoiseen kanavaan esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jos asia koskee jotakin muuta organisaatiota? Myös tämä tulee esityksessä selventää.

7.16 Verohallinto

Ehdotetun 16 §:n 1 momentin mukaan toimivaltaisilla viranomaisilla tulee olla ilmoitusten vastaanottamista ja käsittelyä varten riippumaton ja erillinen ulkoinen ilmoituskanava. Hallituksen esitysluonnoksessa on liite, jossa on lueteltu ehdotetun lain 2 §:n 1 momentissa mainitut lainsäädäntöalat ja mainittu valvontaviranomaiset, joilla ilmeisesti tarkoitetaan myös niitä toimivaltaisia viranomaisia, jotka ovat velvolliset perustamaan ulkoiset ilmoituskanavat.

Verotusta ja Verohallintoa ei ole mainittu kyseisessä luettelossa. Tämän perusteella Verohallinto ei olisi sellainen toimivaltainen viranomainen, joka olisi velvollinen perustamaan ulkoisen ilmoituskanavan, ja Verohallinto onkin varautunut perustamaan vain sisäisen ilmoituskanavan.

Lakiesityksen jatkovalmistelussa olisi syytä täsmentää, miten on tarkoitus menetellä tilanteessa, jossa Verohallintoon nähden ulkopuolinen taho tekee ilmoituksen lain soveltamisalaan kuuluvan Euroopan unionin oikeuden säännösten rikkomisesta: onko ilmoitus tehtävä tällöin keskitettyyn ulkoiseen ilmoituskanavaan (oikeuskanslerille), joka sitten ilmeisesti ohjaa asian Verohallinnolle veroviranomaisena ja mihin toimenpiteisiin Verohallinto on ilmoittajansuojelulain mukaan velvollinen ryhtymään, jos se itse ei ole laissa tarkoitettu ulkoisen ilmoituskanavan perustamiseen velvollinen toimivaltainen viranomainen?

7.17 Helsingin yliopisto

Oikeuskanslerinviraston esittäminen ulkoiseksi ilmoituskanavaksi on hyvä ratkaisu. Sen suhteen ei ole nähtävissä ongelmia esimerkiksi yliopistojen autonomisen aseman kannalta.

7.18 Suomen lähi- ja perushoitajaliitto

Liittyy mikäli uusia ulkoisia ilmoituskanavia perustetaan ja niistä on rajattu ulkopuolelle sote- ja vaka-alat. Tämä tulee aiheuttamaan sekaannusta ja heikentää entisestään jo nykyisin käytössä olevien ilmoituskanavien kautta tapahtuvaa toimintaa. Tämä antaa

myös väärän signaalin sote- ja vaka-aloilla työskenteleville henkilöille ja tulee näkemämme mukaan heikentämään entisestään nyt jo näiden alojen työntekijöiden lakimääräistä ilmoitusvelvollisuutta havaitsemistaan epäkohdista.

7.19 Oikeuskansleri

Oikeuskansleri on riippumattoman ja itsenäinen ja siten soveltuu ulkoiseksi ilmoituskanavaksi. Katson, että ilmoituskanavana toimiminen ja siihen liittyen varsinaisesti ilmoituksia tutkivien viranomaisten toiminnan valvonta olisi mahdollista ymmärtää osaksi perustuslain 108 §:n 1 momentissa säädettyä tehtävää valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Ilmoituskanavan tehtävä toisi tähän osaksi uudenlaisia piirteitä.

Katson, että kansallisena ratkaisuna oikeuskanslerin rooli ilmoituskanavana olisi direktiivin aineellisen soveltamisalan erityisiä valvontaviranomaisia täydentävä ja siten enemmän valvonnan valvontaa ja neuvontaa. Tämän vuoksi ehdotetun ilmoittajansuojelulain 15 §:ssä ja sen perusteluissa on osin luonnosta tarkemmin ja selkeämmin säädösperusteisesti järjestettävä tehtäväjako keskitetyn ulkoisen ilmoituskanavan ja 2 §:ssä tarkoitetun soveltamisalan valvonnasta vastaavien viranomaisten välillä.

Jatkovalmistelussa olisi vielä selvítettävä, olisiko mahdollista, että viranomainen itse käsittelee omaan ulkoiseen ilmoituskanavaan tulevat ilmoitukset ja siirtäisi ne toimivaltaisille viranomaisille, jotka vastaavat 2 §:ssä tarkoitetun soveltamisalan lainsäädännön valvonnasta. Keskitetyn ulkoisen kanavan tehtävänä olisi tältä osin sitten seurata ja valvoa, että tämä siirtely toimisi.

Olisi myös selkeämpää, jos oikeuskanslerin tehtävistä ja keskitetystä ulkoisesta ilmoituskanavasta säädettäisiin omassa pykälässään.

Oikeuskanslerin tehtävä ilmoitusten siirrossa voi käytännössä olla haasteellinen joutuessa runsaasta valvontaviranomaisten joukosta ja ilmoitusten oletetusta puutteellisuudesta. Jatkovalmistelussa on tarpeen selvittää, mitkä ovat käytännössä lain tarkoittamia toimivaltaisia valvontaviranomaisia, joilla on velvoite perustaa ulkoinen ilmoituskanava.

Oikeuskanslerin tehtävä tulisi tarkistaa siten, ettei se sisällä ”jatkotoimien” tekemistä ilmoitusten perusteella eikä yhteydenpitoa ilmoittajaan palautteen antamiseksi (lakiehdotuksen 16 § 6 momentti). Oikeuskanslerille osoitettu neuvontatehtävä tulisi rajata koskemaan vain itse ilmoitusmenettelyä.

Olisi myös hyvä lakiehdotuksen perusteluissa selventää, että oikeuskanslerinvirasto ei ilmoituksia siirtäessään erikseen selvittäisi ilmoittajan oikeutta laissa säädettyihin suojelutoimenpiteisiin ja voisi siten siirtää valvontaviranomaisille myös sellaisia ilmoituksia, jotka eivät kuulu lain piiriin, koska on varsin todennäköistä, että oikeuskanslerinviraston ylläpitämään ilmoituskanavaan tulee monenlaisia ilmoituksia.

Jatkovalmistelussa olisi tarpeen selvittää, kohdistuuko direktiivin vaatimus suullisesta ilmoittamismahdollisuudesta myös oikeuskanslerinvirastoon vai voisiko tämä kansallinen erityisjärjestely toimia vain kirjallisen ilmoitusten pohjalta. Kirjalliset ilmoitukset olisivat helpommin tallennettavissa ja siirrettävissä kuin suulliset ilmoitukset. Direktiivin vaatimukset suullisten ilmoitusten tallentamisesta olisivat oikeuskanslerinviraston toiminnan kannalta kovin työläitä noudattaa ja mahdollisuus suulliseen ilmoittamiseen olisi joka tapauksessa olemassa suoraan toimivaltaiselle valvontaviranomaiselle ilmoitettaessa. Olisi tarpeen myös täsmentää, antaisiko oikeuskanslerinvirasto ilmoittajalle vastaanottoilmoituksen ja tiedon siirrosta sekä siirtäisi ilmoituksen sen jälkeen toimivaltaiselle valvontaviranomaiselle.

Direktiivin perusteluissa ja lakiehdotuksen 21 §:ssä korostetaan, että kaikki vastaanotetut ilmoitukset on kirjattava – oletettavaa on, että oikeuskanslerin ilmoituskanavaan voi tulla sellaisia kirjoituksia, joita ei ole syytä kirjata tai ainakaan siirtää eteenpäin valvontaviranomaiselle.

Lakiehdotuksessa tulisi säätää toimivaltaisten valvontaviranomaisten velvollisuudesta ilmoittaa oikeuskanslerille vuosittain vastaanottamiensa ilmoitusten määrä, tutkintatoimien ja menettelyjen määrä ja tulokset sekä arvio taloudellisen vahingon määrästä ja takaisin peritystä määrästä.

7.20 Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri

Käsityksemme mukaan HUS-kuntayhtymä tai sen seuraaja HUS-yhtymä ei ole velvolinen perustamaan ulkoista ilmoituskanavaa.

7.21 Sosiaali- ja terveysministeriö, Geenitekniikan lautakunta

Edellä mainittu geenitekniikan lautakunnan kokoonpano ja sihteeristön niukat resurssit asettavat haasteen oman ulkoisen ilmoituskanavan perustamiseen. Lautakunta näkeekin valtion yhteisen ulkoisen ilmoituskanavan erinomaisena vaihtoehtona. Käytännön haasteeksi nousee kuitenkin ilmoitusten ohjaaminen oikealle viranomaiselle, sillä muuntogeenisten organismien tapauksessa lainsäädäntö ja toimivaltakysymykset ovat mutkikkaita. Koska geenitekniikan lautakunta ei ole ainoa toimivaltainen viranomainen, ja joissakin tapauksissa toimivaltaisia viranomaisia voi olla useita, ilmoitukset voivat herkästi ohjautua väärin, mikä johtaisi käsittelyn viivästymiseen. Tähän voidaan kuitenkin vaikuttaa yhteiselle ilmoituskanavalle annettavalla ohjeistuksella.

7.22 Finanssivalvonta

Oikeuskanslerin rooli erityislainsäädännön kattamilla aloilla

Yleislain ja erityislainsäädännön yhteensovittamisen osalta lakiesityksen 1 luvun 4 § ja 2 luvun 15 § ovat nyt nähdäksemme tulkinnanvaraisia siltä osin, olisiko valtioneuvoston oikeuskansleri ensisijainen yhteyspiste myös esimerkiksi finanssipalveluita, -tuotteita ja -markkinoita koskevissa asioissa.

Direktiivin liitteessä mainitussa finanssipalveluita ym. koskevassa EU-lainsäädännössä velvollisuus luoda tehokas järjestelmä väärinkäytösilmoitusten vastaanottamiselle ja jatkokäsittelylle on asetettu nimenomaan toimivaltaisille viranomaisille kuten Finanssivalvonnalle. Esimerkkeinä tästä ovat markkinoiden väärinkäyttöasetuksen ((EU) N:o 596/2014) 32 artikla, vakuutusten tarjoamista koskevan direktiivin ((EU) 2016/97) 35 artikla ja rahoitusvälineiden markkinoita koskevan direktiivin (2014/65/EU) 73 artikla. Finanssivalvonta ylläpitää tällaista ilmoitusjärjestelmää Finanssivalvonnasta annetun lain 71 a §:n ja VM:n asetuksen mukaisesti ja ottaa siinä vastaan kaikkiin finanssimarkkinoita koskeviin säännöksiin liittyviä väärinkäytösepäilyjä. Päällekkäisten vastaanottojärjestelmien luominen näihin asioihin olisi nähdäksemme tarpeetonta. Se voisi myös käytännössä aiheuttaa ilmoittajien kannalta sekaannusta etenkin, kun erityislainsäädännössä ilmoittajan käsite ja mahdollisuus anonyymiin ilmoittamiseen eroavat yleislaista lausunnon alussa todetuista tavoista.

Näiden syiden vuoksi lakiesitystä tulisi nähdäksemme täsmentää siten, että oikeuskansleri olisi keskitettynä ulkoisena ilmoituskanavana tai yhteyspisteenä siltä osin kuin erityislainsäädännön mukaista ulkoista kanavaa ei ole jo olemassa.

7.23 Porin kaupunki

Valtionneuvoston oikeuskansleri vastaa ulkoisesta ilmoituskanavasta, mikä on talous- ja hallintoyksikön näkemyksen mukaan kannatettavaa. On myös hyvä, että ulkoiseen ilmoituskanavaan ei voi tehdä ilmoituksia nimettömästi. Tämä vähentää perusteettomia ilmoituksia.

LUONNOS

8 Sisäisiin ja ulkoisiin ilmoituksiin sovellettavat säännökset (3 luku)

8.1 BDO Oy

Toivoisimme tarkempaa kannanottoa ilmoitusten säilytysoikeuteen ja poistamiseen liittyen.

8.2 Espoon kaupunki

Lain 21 §:n mukaan lain tarkoittamia 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." Myöskään lain 24 §:ssä mainitun vastatoimien kiellon osalta ei myöskään ehdoteta säädettäväksi mitään määräaikaa.

Ilmoitusten säilyttämisen osalta on haastavaa tulkita, kuinka kauan tietojen säilyttämistä voidaan pitää välttämättömänä ja oikeasuhtaisena. Käytännössä tämä ohjaa säilyttämään ilmoituksia ennemmin kauan, kuin lyhyemmän aikaa. Tällöin kuitenkin ilmoituksen tehnyt henkilö voi vedota vastatoimien kieltoon jopa useiden vuosien päästä ilmoituksesta ilman, että ilmoituksella ja henkilölle aiheutuneella seuraamuksella on mitään ajallista yhteyttä keskenään. Ilmoittaja voi väittää joutuneensa vastatoimien kohteeksi hyvinkin kauan aikaa sen jälkeen, kun hän on ilmoituksensa tehnyt, ja jopa tarkoitushakuisesti pyrkiä hyödyntämään aikaulottuvuutta.

Katsomme, että lain 24 §:n 2 momentissa asetettuun todistustaakkasäännökseen olisi lisättävä määräaika, jonka kuluessa käännettyä todistustaakkaa sovelletaan. Tämä muodostaisi samalla myös 21 §:n mukaisen säilytysajan ilmoituksille.

8.3 Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea

Salassapitovelvollisuutta koskevan 19 §:n 6 momentin mukaan asianosaisen oikeus tiedonsaantiin määräytyy viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain

(1999/621) 11 §:n mukaan. Fimean näkemyksen mukaan kohta vaatii täsmennystä. Tältä osin ei käytännön toiminnan kannalta ole tarkoituksenmukaista, että laissa ja sen perusteluissa ainoastaan viitataan julkisuuslain 11 §:ään. Ilmoittajan asema suhteessa hallintolaissa määriteltyyn asianosaisasemaan tulee selventää ehdotetussa laissa. Ehdotetun lain viittaus julkisuuslain 11 §:ään voidaan ymmärtää viittauksella 11 §:n 2 momentin 7) kohtaan, jonka mukaan asianosaisella, hänen edustajallaan ja avustajallaan ei ole edellä 1 momentissa tarkoitettua oikeutta muun kuin 6 a kohdassa tarkoitettun todistajan, asianomistajan tai asianosaisen taikka rikosilmoituksen, lastensuojelulain (417/2007) 25 §:ssä tarkoitettun ilmoituksen tai muun niihin verrattavan viranomaisen toimenpiteitä edellyttävän ilmoituksen tekijän salassa pidettäviin osoite-, puhelin- ja muihin vastaaviin yhteystietoihin, jos tiedon antaminen vaarantaisi todistajan, asianomistajan tai asianosaisen tai ilmoituksen tekijän turvallisuutta, etuja tai oikeuksia. Fimean käsityksen mukaan ehdotetun lain 19 §:n 6 momentin viittauksella pyritään siis todennäköisesti siihen, ettei ilmoituksen kohteella ole asianosaisaseman perusteella oikeutta saada tietoa ilmoittajan henkilöllisyydestä. Ehdotetun viittauksen tulkinnanvaraisuudesta johtuen asiaa tulisi kuitenkin avata lain perusteluissa tarkemmin, jotta viittauksen tarkoitus ei jää epäselväksi.

Lisäksi Fimean näkemyksen mukaan olisi tarpeen selventää, onko ilmoittajalla itsellään tiedonsaantioikeutta ilmoituksen johdosta tehtävien valvontatoimenpiteiden asiakirjoihin. Lähtökohtaisesti ilmoituksen toimittaminen ei muodostaisi nykyisessä lainsäädännössä asianosaisasemaa ja siten asianosaisen tiedonsaantioikeutta asiakirjoihin, mutta koska ehdotetun lain 17 §:n jatkotoimet ja niistä annettavan palautteen määrittelyt eivät ole täsmällisiä, jää asiassa tulkinnanvaraa. Tämä tulkinnanvaraisuus haittaa käytännössä ilmoitusten sujuvaa ja asianmukaista käsittelyä.

Fimean näkemyksen mukaan asiassa tulisi arvioida myös ilmoittajan tietojen salassa pitoa suhteessa julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdan mukaiseen valvontasalaisuuteen. Tältä osin oikeuskäytännössä on Fimean käsityksen mukaan katsottu, että epäkohdan ilmoittajan henkilöllisyys voidaan salata mainittuna valvontasalaisuutena, mutta tietoja ei kuitenkaan tällä perusteella voida salata, mikäli kyse on esimerkiksi perättömästä ilmiannosta. Ehdotetun lain salassapitosäännöksiä tulisi siten vielä täsmentää ja tarkentaa suhteessa julkisuuslain säännöksiin kokonaisuudessaan.

8.4 Turvallisuus- ja kemikaalivirasto

Esitysluonnoksen 15 §:ssä säädettäisiin keskitetyksi ulkoiseksi ilmoituskanavaksi valtioneuvoston oikeuskansleri. Samassa pykälässä todetaan, että keskitetty ulkoinen ilmoituskanava ottaa vastaan kaikki viranomaisten ulkoisiin ilmoituskanaviin tarkoitetut ilmoitukset ja siirtää ilmoitukset ulkoisina ilmoituskanavina toimiville toimivaltaisille viranomaisille. Ehdotetun 16 §:n mukaan toimivaltaisilla viranomaisilla tulee kuitenkin olla ilmoitusten vastaanottamista ja käsittelyä varten riippumaton ja erillinen ulkoinen ilmoituskanava.

Tukes ehdottaa, että luettavuuden parantamiseksi pykälä jaettaisiin otsikon mukaisesti kahteen eri pykälään, joista toinen olisi keskitetty ulkoinen ilmoituskanava ja toinen ulkoisina ilmoituskanavina toimivat toimivaltaiset viranomaiset. Lakiehdotuksen perusteluissa olisi ehdottoman tärkeää tarkentaa keskitetyn ulkoisen ilmoituskanavan ja toimivaltaisten viranomaisten ulkoisten ilmoituskanavien välistä suhdetta. Esitysluonnoksessa työnjako ja viranomaisen toimivalta ovat epäselviä.

Ilmoitusten ja niissä olevien tietojen sujuva ja suojattu liikkuminen keskitetyn ulkoisen ilmoituskanavan ja toimivaltaisten viranomaisten ulkoisten ilmoituskanavien välillä edellyttäneen uusia asianhallinta- ja tietojärjestelmiä. Pykäläkohtaisissa perusteluissa tulisi kuvata käytännönläheisesti ilmoitusten liikkumista keskitetyn ulkoisen kanavan ja toimivaltaisen viranomaisen ulkoisen kanavan välillä.

Olisiko keskitetty ulkoinen ilmoituskanava rinnakkainen ilmoituskanava ilmoittajansuojelulain soveltamisalaan kuulumattomien ilmoitusten osalta? Esitysluonnoksen mukaan keskitettyyn ulkoiseen ilmoituskanavaan tulleet ilmoitukset tulisi joka tapauksessa siirtää toimivaltaiselle viranomaiselle riippumatta siitä, kuuluvatko ne ilmoittajansuojelulain soveltamisalaan. Sama velvoite on myös hallintolain 21 §:ssä. On todennäköistä, että keskitettyyn ulkoiseen kanavaan tulevat ilmoitukset eivät välittömästi siirry toimivaltaisen viranomaisen ulkoiseen kanavaan. Tukesin huolena on, että esimerkiksi kuluttajien tekemät vakavia vaaroja aiheuttavia tuotteita koskevat ilmoitukset eivät siirry tarpeeksi nopeasti Tukesille, jotta vaaratilanteet voidaan estää.

Esitysluonnoksen 7 §:n 4 momentin mukaan nimettömiä ilmoituksia ei oteta vastaan ulkoisessa ilmoituskanavassa eikä niiden perusteella tehdä jatkotoimia. Tukeen tulee vuosittain satoja nimettömiä ilmoituksia esimerkiksi erilaisista puutteista tai vaaratilanteista. Tukesin arvion mukaan koko Tukeen tulevista ilmoituksista noin 25 % on nimettömiä ilmoituksia. Pelkästään sähköisen ilmoituskanavan kautta Tukeen on vuoden 2020 alusta alkaen tähän mennessä tullut yhteensä noin tuhat ilmoitusta, joista

noin puolet on nimettömiä ilmoituksia. Sähköisten ilmoituskanavien lisäksi nimettömiä ilmoituksia tulee puhelimitse.

Osa Tukeisiin tulevista ilmoituksista kuuluisi jatkossa ehdotetun ilmoittajansuojelulain soveltamisalaan, mutta osa ei. Tukesin tehtävien hoitamisen kannalta on erittäin tärkeää, että mahdollisesta henkeä ja terveyttä uhkaavasta vaarasta kuka tahansa voisi jatkossakin edelleen ilmoittaa nimettömästi.

8.5 Liikenne- ja viestintävirasto

Sisäistä ilmoituskanavaa käyttävät voivat olla ilmoituskanavaa ylläpitävän organisaation työntekijöitä. Näiden työntekijöiden suojaksi olisi säädettävä, ettei sisäisessä kanavassa ilmoittajan henkilötietojen käsittely saa missään tilanteessa johtaa siihen, että työntekijän tässä tarkoituksessa saatuja henkilötietoja käsitellään osana muita henkilöstörekisterin tietoja tai ilmoituksen tiedot voisivat joutua osaksi henkilön henkilöstöhallinnon tietoja. Lakiesityksen sivulla 50 todetaan seuraavasti: "Väärien tietojen tahallisuudesta ilmoittamisesta tai julkistamisesta voi työntekijälle olla seuraamuksena varoitus tai työsopimuksen irtisanominen tai purkaminen työsopimuslaissa säädetyin perustein. Työnantajaa tietoisesti vahingoittamaan pyrkivä, mahdollisesti perätön 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." Lakiesityksestä ei selkeästi ilmene, milloin ilmoittajan henkilötietojen käsittely olisikin perusteltua edellä todetussa tarkoituksessa, kun lähtökohtana on kuitenkin se, että ilmoittajan henkilötietojen pitäisi pysyä salassa ilmoituskanavassa, niitä käsiteltäisiin vain ilmoitusten käsittelemiseksi ja ne olisivat vain rajattujen ihmisten käsittelemiä henkilötietoja.

Ilmoittajansuojelulain suhde tietosuojalainsäädäntöön – näkemyksiä sisäisen ilmoituskanavan järjestämisen näkökulmasta rekisterinpitäjänä

HE-luonnoksen suhde tietosuojasäätelyyn vaikuttaa jossain määrin jäsentymättömältä. Erityisesti jää epäselväksi ilmoittajansuojelulakiluonnoksen suhde yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain (759/2004) säätelyyn, vaikka kyseisen lain onkin todettu olevan esityksen kannalta merkityksellinen. Hallituksen esityksessä tulisi huomioida lausunnoilla oleva työelämän tietosuojalain 4 §:n muutos, joka on merkityk-

sellinen työnantajan ilmoittajansuojelukanavissaan toteuttaman työntekijöiden henkilötietojen käsittelyn kannalta. Kyseisellä muutoksella työelämän tietosuojalain 4 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että työntekijän suostumusta hänen henkilötietojensa keräämiselle muualta kuin häneltä itseltään ei tarvita silloin, kun työnantaja kerää työntekijöiden henkilötietoja työsuhteen aikana työnantajalle laissa säädettyjen oikeuksien tai velvollisuuksien toteuttamista varten taikka kun henkilötietojen käsittelystä laissa erikseen säädetään.

Lakiluonnoksessa ei säädetä yksiselitteisesti ilmoituskanavissa käsiteltävien henkilötietojen säilytysajoista. Lakiluonnoksen 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". Liikenne- ja viestintäviraston (Traficom) käsityksen mukaan ilmoitusten säilytysajan arvioiminen edellä mainitulla tavalla välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden perusteella on sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisille haastavaa. Ilmoitusten säilytysaikojen arvioiminen näyttäisi edellyttävän käytännössä sekä ilmoittajansuojelulain vaatimusten että soveltuvan EU- ja kansallisen oikeuden vaatimusten tapauskohtaista arviointia ilmoituksen luonteen perusteella. Esitämme harkittavaksi, tulisiko ilmoitusten säilyttämiselle säätää nimenomainen säilytysaika tai ainakin enimmäisaika.

Traficom pohtii myös ilmoittajansuojelulain suhdetta viestintäpalvelulain sääntelyyn ja erityisesti sitä, toimisiko työnantaja ilmoituskanavaa ylläpitäessään ilmoituskanavan osalta mahdollisesti viestintäpalvelulaissa (3 § 36 k.) tarkoitettuna viestinnän välittäjänä. Alustavan näkemyksen mukaan Traficom ei tässä tapauksessa kuitenkaan olisi viestinnän välittäjä sivullisena, vaan oikeushenkilön voitaisiin katsoa toimivan viestinnän osapuolen roolissa myös toteuttaessaan sisäisen ilmoituskanavan. Voidaan katsoa, että ilmoitus on viime kädessä tarkoitettu oikeushenkilön huomioitavaksi ja osoitetaan oikeushenkilölle, sen tarjoamaan ilmoituskanavaan, eikä sille luonnolliselle henkilölle, jonka oikeushenkilö kulloinkin harkintansa mukaan ja lainsäädännön puitteissa nimeää vastuutahoksi käsittelemään ilmoituksia. Tilanteen voidaan katsoa rinnastuvan oikeudellisesti yrityksen yhteyskäyttöiseen sähköpostiosoitteeseen tai asiakaspalvelunumeroon tehtävään yhteydenottoon tai viranomaiselle tehtäviin ilmoituksiin. Näin siitä huolimatta, että ilmoitukselle on nimettävä tietty puolueeton ja riippumaton vastuuhenkilö, yksikkö tai palveluntarjoaja (luonnoksen 9.2 §), ja vaikka ilmoittamisen olisi oltava luottamuksellista (luonnoksen 11.1 §). Tämä ei olennaisesti eroa siitä, että muutoinkin on rajattava esimerkiksi salassa pidettävän tiedon tai henkilötietojen käsittely vain niihin henkilöihin, jotka tarvitsevat tietoa työssään.

8.6 Väylävirasto

Lakiesityksen 21.1 §:n mukaan 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. Esityksen 26 §:n mukaan 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. Esityksen 31.1 §:n mukaan: jos vastatoimien kiellon vastainen menettely on luonteeltaan jatkuvaa, olisi vaatimus esitettävä kahden vuoden kuluessa lain vastaisen menettelyn päättymisestä. Sääntelykokonaisuus voi siis johtaa siihen, että ilmoituksen vastaanottaneen tahon tulisi säilyttää ilmoituksia koko ilmoittajan palvelussuhteen keston ajan, jos ilmoitus koskee vastatoimeja, joka on luonteeltaan jatkuvaa.

8.7 Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut –vastuualue

Esitysluonnoksen 18 §:ssä säädetään ilmoituksen käsittelystä, jos rikkomus on vähäinen tai ilmoitukset ovat toistuvia. Toimivaltainen viranomainen voi lopettaa ilmoituksen käsittelyn tekemällä perustellun päätöksen ja ilmoittamalla siitä ilmoittajalle. Säännöksen yhteyteen olisi hyvä myös selventää, ovatko päätökset valituskelpoisia.

HAKelle on muun ohella jäänyt epäselväksi, miten ilmoitusten kirjaaminen ja rekisteröiminen toteutetaan. Tähän liittyy epäyhtenäistä ja ristiriitaista säännösluonnostelua, jota on selkeytettävä. Ehdotetun lain 21 §:n 1 momentin mukaan kaikki vastaanotetut ilmoitukset tulee kirjata tässä laissa säädettyjen salassapitovaatimusten mukaisesti. Ilmoituksia säilytetään ainoastaan niin pitkään kuin se on välttämätöntä ja oikeasuhteista tässä laissa tai muissa unionin oikeudessa tai kansallisessa oikeudessa asetettujen vaatimusten noudattamiseksi. Ehdotetun lain 16 §:n 2 momentin 2 mukaan ulkoinen ilmoituskanava on riippumaton ja erillinen muun ohella sillä edellytyksellä, jos tiedot on mahdollista tallentaa pysyvästi jatkotutkimusten tekemistä varten. Ehdotetun lain 29 §:ssä ilmoituksen kohteena olevan henkilön henkilöllisyys tulee pitää salassa

niin kauan kuin asian selvittäminen on päättynyt tai asia tulee julkiseksi poliisin esituskinnan päätyttyä tai tuomioistuimen käsittelyssä. Ehdotetun lain 21 §:n 2 momentin mukaan, jos ilmoittamisessa käytetään nauhoitettavaa puhelinlinjaa, oikeus kirjaamiseen ja rekisteröimiseen perustuisi kuitenkin ilmoittavan henkilön suostumukseen.

HAKE katsoo, että edellä mainittujen säännösten keskinäistä sisältöä tulee täsmentää erityisesti kirjaamisen ja tietojen säilytysaikojen suhteen. Epäselväksi jää, onko edellytyksenä, että ilmoitukset kirjataan ulkoiseen ilmoitusjärjestelmään ja että järjestelmä toimisi myös uutena asianhallinta ja -käsittelyjärjestelmänä. Kaikki kuusi aluehallintovirastoa muodostavat omat tiedonhallintayksikkönsä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) soveltamisalalla. Aluehallintovirastot ovat toisaalta yksi arkistonmuodostaja, joka muodostuu kuudesta osa-arkistosta. Kullakin aluehallintovirastolla on oma diaaritunnus ja diaarinumerosarja yhteisessä asianhallintajärjestelmässä. Kukin aluehallintovirasto on oma rekisterinpitäjänsä. HAKE katsoo, että uuden järjestelmän käyttöönottoa koskevan sääntelyn valmistelu tulee sovittaa yhteen myös jo olemassa olevan tiedonhallintaa koskevan sääntelyn kanssa.

Ehdotetun lain 21 §:ssä säädetään ilmoittajan kanssa käytyjen suullisten keskustelujen kirjallisesta todentamisesta erilaisten yhteydenottovälineiden käytön yhteydessä. Tällöin 2 momentin 2 kohdassa edellytetään laadittavaksi täydellinen ja tarkka kirjallinen selostus (nauhoittava järjestelmä). Saman pykälän 4 momentissa edellytetään laadittavaksi tarkka pöytäkirja (ei-nauhoittava järjestelmä). Seuraavassa 5 momentissa edellytyksenä on täydellinen ja tarkka pöytäkirja ja 6 momentissa tarkka pöytäkirja (henkilökohtainen tapaaminen). HAKELLE jää epäselväksi, miksi sanavalinnat kirjaamisen tarkkuudesta vaihtelevat eri yhteydenottotapojen yhteydessä ja miten ylipäätään laaditaan täydellinen kirjallinen selostus tai pöytäkirja.

8.8 Tulli

17 §:n 4 kohdan mukaan toimivaltaisten viranomaisten tulee tiedottaa ilmoittavalle henkilölle ilmoituksen perusteella aloitetun tutkimuksen lopullisen tuloksen kansallisessa lainsäädännössä säädettyjen menettelyjen mukaisesti. On myös mahdollista, että ilmoittaja ei ole ilmoituksen kohteena olevassa asiassa asianosainen, vaan ”pelkkä” rikkomuksen ilmoittaja, jolloin voi jäädä epäselväksi onko ei-asianosaisena pidettävää ilmoittajaa tiedotettava tutkimuksen lopullisesta tuloksesta.

Ilmoitusten kirjaamista koskevan 21 §:än mukaan ilmoituksia säilytetään ainoastaan niin pitkään kuin se on välttämätöntä ja oikeasuhteista tässä laissa asetettujen vaatimusten tai muiden unionin oikeudessa tai kansallisessa oikeudessa asetettujen vaati-

musten noudattamiseksi. Olisi hyvä, että ilmoitusten säilytysajasta säädettäisiin tarkemmin taikka vastatoimiväitteiden esittämiselle säädettäisiin takaraja, jolloin ei jäisi epäselväksi, miten kauan ilmoituksia tulee säilyttää.

Valvontaosasto toteaa, että Tullin toimintaan sovellettavassa TURE-laissa säädetään tietojen poistamisesta ja arkistoinnista.

8.9 Tuomioistuinvirasto

Ehdotetun lain (LE1) 18 §:ssä säädettäisiin ilmoituksen käsittelystä eräissä tapauksissa/tilanteissa. Ehdotetun sääntelyn mukaan ”jos ilmoitettu rikkomus on selkeästi vähäinen eikä edellytä jatkotoimia, toimivaltainen viranomainen voi lopettaa ilmoituksen käsittelyn. Toimivaltaisen viranomaisen tulee tehdä asiassa päätös perustelui-neen ja ilmoittaa siitä ilmoittajalle.” Säännöksessä tarkoitetun päätöksen luonne jää säännöksen ja sitä koskevien yksityiskohtaisten perusteluiden perusteella epäselväksi. Lähtökohtaisesti viranomaisen päätöksestä on muutoksenhakuoikeus hallinto-oikeuteen (laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 808/2019; 6 §). Tuomioistuinvirasto toteaa, että säännöksessä tarkoitetun päätöksen luonne on syytä täsmentää ja tarvittaessa säätää lakiin asianmukaiset säännökset muutoksenhausta.

8.10 KT Kuntatyönantajat

KT katsoo, että ilmoitusten säilyttämiselle tulisi säätää tarkemmin määritelty säilyttämisaika. Vaarana on muuten, että työnantajat päätyvät säilyttämään ilmoituksia pysyvästi. Tämä olisi ristiriidassa tietosuojasetuksen kanssa. Myös vastaavasti vastatoimiväitteet esittämiselle tulisi säätää enimmäisaika, joka olisi sama kun ilmoitusten säilytysaika.

8.11 Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry

MaRan näkemyksen mukaan ilmoitusten säilyttämisvelvollisuuteen tulisi säätää selkeä määräaika. Tämä parantaisi oikeusturvaa ja tietosuojaa.

8.12 Digi- ja väestötietovirasto

Lakiehdotuksessa ei ole erikseen otettu kantaa ilmoituksen säilytysaikoihin. Hallituksen esityksen sivulla 113 sanotaan, että "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. Ottaen huomioon sen, että ilmoituksissa käsitellään henkilötietoja (säilytysaika tulee rajata), ilmoittaja voi vedota vastatoimien kieltoa koskevaan 24 §:ään ilmeisesti rajoittamattoman ajan ja viranomaisessa tulee ylipäänsä määritellä säilytysajat, on välttämätöntä että lakiehdotuksessa otettaisiin kantaa näihin osin ristiriitaisilta tuntuviin vaatimuksiin.

8.13 Tietosuojavaltuutetun toimisto

Henkilötietojen suojaan liittyvä aihekokonaisuus on ilmoituksista muodostuvan väistämättä henkilötietoja sisältävän aineiston ylläpitäminen ja käsittelyvastuun määrittely ns. rekisterinpitäjien/käsittelijöiden välillä. Tästä puhutaan lähinnä 21 §:n ilmoitusten kirjaamisen yhteydessä, joka ei avaudu laajemmin tietosuoja-asetuksen tietosuojaperiaatteisiin vaan ainoastaan yhteen sen suojaustoimenpiteistä eli salassapitoon. Myöskään henkilötietojen käsittelyksi otsikoitu 20 § ei onnistu tavoittamaan nykyaikaiselta tietosuojasääntelyltä edellyttäviä vaatimuksia (ts. tietosuojaperiaatteita) vaan siinä säädetään viranomaisen palveluksessa olevan henkilökunnan vaitiolovelvollisuudesta, jonka aineellisoikeudellisesti kuuluu toimivaltaisten viranomaisten osalta julkisuuslain 23 ja 24 §:n soveltamisalaan. Kun esityksessä on kolmenlaisia ilmoituskanavia, on niissä käsiteltäville henkilötiedoille oltava tietosuoja-asetuksen tai rikosasiain tietosuojalaissa tarkoitettu laillinen käsittelyperuste. Kun ilmoituksen kohteena on työntekijä on työelämän tietosuojalain (759/2004) 4 §:n lähtökohtana, että tietojen kerätään henkilöltä itseltään tai jos kerätään muualta siihen on suostumus tai keräämiseen tai saamisesta säädetään erikseen laissa. Kyse voi olla rikosepäilyä koskevista henkilötiedoista, joita voidaan pitää tietosuoja-asetuksen 10 artiklassa tarkoitettuna rikkomuksiin liittyvänä henkilötietojen käsittelynä. Erityisesti tämä näyttäisi koskevan niin sisäisiä kuin keskitettyä ulkoista ilmoituskanavaa. Tietosuojalain 7 §:n mukaan 1 kohta sallii käsittelyn, jos se on tarpeen oikeusvaateen selvittämiseksi, laatimiseksi ym. ja tämä tulee silloin kyseeseen, kun sisäisen ilmoituskanavan ylläpitäjä on asianomistajana. Tällaista asemaa varsinkin elinkeinotoimintaa harjoittavalla oikeushenkilöllä ei ole, kun kyse on yleisestä edusta. Tietosuojalain 7 §:n 2 kohdan osalta näyttäisi lähinnä tulevan kyseeseen tietojen käsittely, josta säädetään laissa tai joka johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle säädetystä tehtävästä. Sääntelyn tarkkuutta on arvioitava peruslakivaliokunnan viimeaikaisen lausuntokäytännön valossa.

Luonnokseen näyttäisi sisältyvän monia ilmoituskanavia: pakollinen sisäinen ilmoituskanava (8 ja 9 §), yhteiset sisäiset ilmoituskanavat (10 §), vapaaehtoiset sisäiset kanavat (13 §), keskitetty ulkoinen ilmoituskanava (15 §) ja toimivaltaisten viranomaisien ulkoiset ilmoituskanavat (16 §). Kaikkien ilmoituskanavien osalta tulisi varmistaa henkilötietojen käsittelyperuste ottaen huomioon myös työelämän tietosuojalain 4 §:n vaatimukset sekä henkilötietoja sisältävien ilmoitusten siirrosta vastaavat tahot rajapintoihin. Kun esimerkin vuoksi sovelletaan näitä säännöksiä tietosuojaviranomaiseen, voidaan ensinnäkin todeta, ettei sisäinen ilmoituskanava ole suomalaiselle tietosuojaviranomaiselle pakollinen, koska tietosuojaviranomaisista ei ole järjestetty julkisen sektorin oikeushenkilön (virasto) muotoon. Perustamisvelvollisuus koskee keskeisesti oikeushenkilöitä. Muilta osin välittömiä vaikutuksia sen sijaan liittyy 16 §:n soveltamiseen ts. täyttääkö tietosuojavaaltuutetun toimiston yleinen sähköposti 16 §:n vaatimukset ja miten tällaiset ilmoitukset kyetään tunnistamaan toisessa ilmoituskanavassa eli tietosuoja-asetuksen 33 artiklassa tarkoittamassa tietoturvaloukkauksia koskevien ilmoitusten yhteydessä. Todennäköisesti ilmoittajasta joudutaan keräämään tai pyytämään lisätietoja luonnoksen 6 §:n edellytysten selvittämiseksi. Tietosuojaviranomaisen käsittelyperusteena 16 §:n kanavan osalta voidaan pitää tietosuoja-asetuksen 77 artiklaa ja tietosuojalain 21 §:ä ja rikosasian tietosuojalain 56 §:ä.

Avoimuuden tietosuojaperiaate edellyttää, että henkilöä informoidaan yleisesti ja erityisesti (TSA 12 ja 14 artiklat) ja sen lisäksi hänellä on oikeus päästä itseään koskeviin tietoihin (TSA 15 artikla). Näitä oikeuksia voidaan rajoittaa tietosuojalain 33 §:n ja 34 §:n perusteella muun muassa silloin, kun tiedon antaminen saattaisi haitata rikosten ehkäisemistä ja selvittämistä. Lisäksi rekisteröity voi vaatia tietojen poistamista tai käsittelyn rajoittamista.

Luonnoksen 19 §:n 6 momentissa on viittaus julkisuuslain 11 §:n asianosaisen tiedonsaantioikeuteen, jota sovelletaan vain julkisuuslain soveltamisalan mukaan ensisijaisesti viranomaisiin. Julkisuuslain 11 §:n 2 momentissa on säädetty tiedonantamisen rajoituksista muun muassa esitutkinnassa silloin, jos tiedon antaminen aiheuttaisi haittaa asian selvittämiseksi. Esitutkinnassa tällaiset ilmoitukset tulevat ilmoituksen kohteen tietoon viimeistään silloin kun häntä kuullaan epäiltynä ja siten voidaan katsoa, että tämän prosessin kautta on tällainen tiedonsaanti erikseen turvattu. Reilun oikeudenkäynnin periaatteita tulisi myös soveltaa sisäisessä tutkinnassa. Usein tiedonsaantia rajoitetaan, jos on syytä epäillä sitä, että näyttöä hävitetään tai sotketaan ja siten kyseessä on hetkellisistä eikä pysyviä rajoituksia. Rajoitusten ei ole tarkoitettu olevan myöskään kattavia vaan jos vain osa tiedoista on sellaisia, jotka jäävät pääsy-oikeuden ulkopuolelle, on tiedot tietosuojalain 34 §:n 2 momentin mukaan muilta osin annettava.

Ilmoittajan henkilöllisyyttä koskevien tietojen suojaamista on ehdotuksessa monin paikoin korostettu. Ilmoittajan henkilöllisyys on 11 §:n 1 momentin mukaan salattava, mikä vaikuttaa tietotekniseltä keinolta ja 19 §:ssä henkilöllisyys on säädetty salassa pidettäväksi, mikä kohdistuu henkilöihin, jotka käsittelevät ilmoituksia. Tietosuoja-asetuksen 15 artiklan mukaan oikeus päästä tietoihin koskee henkilöä itseään koskevia tietoja. Sen lisäksi rekisterinpitäjän on toimitettava 15 artiklan 1 kohdan g) alakohdan mukaan kaikki tietojen alkuperästä käytettävissä olevat tiedot, jos henkilötietoja ei ole kerätty henkilöltä itseltään. Tällöin tietopyyntöä ilmoittajan henkilöllisyydestä ei voida rajata sen mukaan, ettei ilmoittajan henkilöllisyys ole ilmoituksen kohdetta koskeva tieto. Sen sijaan ilmoittajan henkilöllisyys sisältyy tietolähteen yksilöintiin ja näin ollen tietosuoja-asetuksen 15 artiklaa voidaan tulkita siten, että sen perusteella ilmoituksen kohteella olisikin oikeus saa tieto myös ilmoittajan henkilöllisyydestä. Tällöin ilmoittajan henkilöllisyyden suojaaminen edellyttää tapauskohtaista arviointi tietosuoja-lain 34 §:n rajoitusperusteita osalta joko 1 momentin 1 kohdan rikosten selvittämiseksi aiheutuvan haitan perusteella tai 2 kohdan vakavan vaaran aiheuttaminen jonkun muun (eli tässä ilmoittajan) oikeuksille. Kun rajoitusta ei voida tulkita kategorisesti edellyttää 2 kohdan kieltäytymisperuste sitä, että tiedon antaminen voisi johtaa ilmoittajan oikeuksien vaarantumiseen. Kyse ei ole institutionaalisista vastatoimista vaan lähinnä henkilökohtaisten kostotoimien uhkasta muun muassa ilmoittajan vapauteen, henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, koti- ja viestintärauhaan ja maineeseen sekä kunniaan.

Lisäksi on otettava huomioon tilanteet, joissa ilmoituksen kohteesta annetaan tahallisesti vääriä tietoja tai tehdään ilmoitus kiusaamismielessä. Ainoa seuraamus näissä tapauksissa näyttäisi olevan 27 §:n 3 momentissa tarkoitettu vahingonkorvaus siten, että todistustaakka jää ilmoituksen kohteelle ilman, että hänelle tarjotaan institutionaalista tukea ja varmistettaisiin tiedonsaanti tällaisissa tapauksissa. Näiden tilanteiden varalle tulisi olla säännös siitä, että salassapitovelvollisuus voidaan murtaa ilmoituksen kohteen perustellun vastatoimen selvittämiseksi ja vahingonkorvauksen vaatimiseksi. Muuten salassapitovelvollisuus, jolla tässä yhteydessä suojataan sananvapautta, voisi johtaa EU:n perusoikeuskirjan 54 artiklassa tarkoitetun oikeuksien väärinkäyttökiellon vastaiseen lopputulokseen.

8.14 Eduskunnan oikeusasiamies

Puuttumatta direktiiviin perustuvaan 3 luvun kasuistiseen sääntelyyn sen enempää toteamalla yleisellä tasolla sen, että luonnostellut säännökset luovat mielikuvan byrokraattisesta ja jäykästä koneistosta, jonka käyttämisen kynnyks voi käytännössä muodostua

liian korkeaksi. Anonyymit vihjepostilaatikot ja muut joustavammat menettelyt saattaisivat turvata ilmoittajan asemaa paremmin kuin nyt luotava melko raskaalta vaikuttava järjestelmä.

Kiinnitän huomiota siihen, että esimerkiksi ehdotetun 19 §:n mukainen salassapitovelvollisuus koskisi vain ”tämän lain mukaisten ilmoitusten” käsittelyä, jolloin tämäkään säännös ei koskisi edellä 2 §:n kohdalla tarkoittamiani lain soveltamisalan näkökulmasta ”väärien” ilmoitusten käsittelyä.

8.15 Kaupan liitto ry

Ilmoitusten säilyttämisvelvollisuuden tulisi olla sidoksissa siihen, kuinka pitkään ilmoittaja voi vaatia suojaa väitetyltä vastatoimelta, ja näille tulisi säätää täsmällinen määräaika. Käytännössä kiellettyihin vastatoimiin ryhdyttäneen varsin pian ilmoituksen tekemisen jälkeen, mikä puoltaa määräaikaaisuutta. Muussa tapauksessa väitteitä vastatoimien kohteeksi joutumisesta voi tulla vielä hyvin pitkän ajan päästä ilmoituksen tekemisestä ja ilman määräaikaista ilmoitukseen liittyviä tietoja joudutaan säilyttämään lähes loputtomiin. Tämä taas on ristiriidassa henkilötietojen käsittelyn peruslähtökohtien kanssa, joiden mukaan tietojen määrä ja säilytysaika pitäisi minimoida. Rajoittamaton oikeus vedota vuosien tai vuosikymmenten takaiseen ilmoitukseen ja tähän liittyvä rajoittamattoman pitkä säilytysvelvollisuus on muutoinkin kohtuuton.

Edellä mainituista syistä Kaupan liitto katsoo, että ilmoittajan oikeus vedota lain mukaiseen vastatoimien kieltoon, samoin kuin ilmoituksen säilyttämisvelvollisuus, tulisi olla ajallisesti rajattu ja määräajan laskeminen alkaisi ilmoituksen tekohetkestä. Ajan kulumisen tulisi muutoinkin huomioda näytön arvioinnissa vastaajan hyväksi, ja tämä tulisi todeta lain perusteluissa. Prosessin aloittaminen on aina kantajan vastuulla. Vastaajan oikeusturva heikentyy ajan kulumisen myötä, eikä vastanäytön esittäminen ole samalla tavalla mahdollista pidemmän ajan jälkeen.

8.16 Maanmittauslaitos

Lakiehdotuksessa ei lausuta erikseen ilmoituksen säilytysajoista. Viranomaistoiminnassa henkilöllä on ns. GDPR:n sääntely huomioon ottaen ”oikeus tulla unohdetuksi”. Hallituksen esityksen luonnoksen sivulla 113 tuodaan esiin, että 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. Koska ilmoituksissa käsitellään henkilötietoja (säilytysaika tulee rajata), ja koska ilmoittaja voi vedota vastatoimien kieltoa koskevaan 24 §:ään ilmeisesti rajoittamattoman ajan, ja koska viranomaisessa tulee ylipäänsä määritellä säilytysajat, lakiehdotusta on tältä osin täsmennettävä.

8.17 Energiavirasto

Energiavirasto katsoo yleisesti ottaen, että kaikki sektorikohtaisten valvontaviranomaisten vastuulla oleva viestintä, kuten esimerkiksi lakiesityksen 17 §:n 2 momentin mukainen tiedottaminen, tulisi koordinoida valtion tasolla yhtenäisesti, jotta varmistetaan täsmällinen ja tasapuolinen tiedottaminen direktiivin edellyttämällä tavalla.

8.18 Poliisihallitus

Poliisilla on käytössään joitain keinoja tietolähteidensä suojeluun, mutta esitutkintalainsäädännös asianosaisjulkisuudesta (ETL 4:15) asettaa rajoitteita ilmoittajien henkilöllisyyden suojaamisen näkökulmasta. Säännöksen mukaan asianosaisella on esitutkinnan aloittamisen jälkeen oikeus saada tieto esitutkintaan johtaneista seikoista, ja vaikka esitutkinnan aikana tätä oikeutta voidaan rajoittaa, niin tutkinnan päättymisen jälkeen tiedot on pääsääntöisesti annettava epäillylle ja asianomistajalle. Säännös asettaa poikkeamisen kynnyksen erittäin korkealle: tieto voidaan jättää antamatta vain, jos tiedon antamatta jättäminen on välttämätöntä erittäin tärkeän yleisen tai yksityisen edun turvaamiseksi.

Asianosaisen tiedonsaantioikeuksia koskevista säännöksistä johtuu, että mikäli ilmoitus johtaa esimerkiksi rikostutkintaan ja edelleen oikeudenkäyntiin, saa ilmoituksen kohdehenkilö ilmoittajan tiedot suurimmassa osassa tapauksia. Tämä on ennen kaikkea kohdehenkilön oikeusturvakysymys, ja on omiaan vähentämään perättömien ilmoitusten määrää.

Poliisin näkökulmasta on olennaista suojata tietoa siitä, jos ilmoitus on toimivaltaiselta valvontaviranomaiselta edennyt poliisin selvitettäväksi tai esitutkinta on päätetty käyn-

nistää. Järjestelmän toimivuuden kannalta on tärkeää varmistaa ilmoituskanavien tietoturva ja mahdollisuus käydä ilmoittajan kanssa luottamuksellista keskustelua ilmoituksen jättämisen jälkeenkin.

Säännöksillä tulee turvata ilmoittajan suojaaminen ilmoituksen esiselvittämisen ja varsinaisen tutkimisen aikana sekä siirtymävaiheessa niissä tapauksissa, joissa ilmoituksen kohteena oleva asia laatunsa vuoksi johtaisi esitutinnan käynnistymiseen.

8.19 Työ- ja elinkeinoministeriö

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.

8.20 Vantaan kaupunki

Ilmoitusten säilyttämisen osalta tulee varmasti suuria tulkintaongelmia siitä, kuinka kauan tietojen säilyttämistä voidaan pitää välttämättömänä ja oikeasuhtaisena. Ilmoittaja voi väittää joutuneensa vastatoimien kohteeksi hyvinkin kauan aikaa sen jälkeen, kun hän on ilmoituksensa tehnyt.

8.21 Elinkeinoelämän keskusliitto EK

Ilmoituksia tulisi 21 § 1 momentin mukaisesti säilyttää "ainoastaan niin pitkään kuin se on välttämätöntä ja oikeasuhteista tässä laissa asetettujen vaatimusten tai muiden

unionin oikeudessa tai kansallisessa oikeudessa asetettujen vaatimusten noudattamiseksi."

EK katsoo, että ilmoituksien säilyttämiselle ja vastatoimiväitteen esittämiselle tulee säätää tarkemmin määritelty määräaika. Käytännössä ilmoittaja voi väittää joutu-neensa 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, jopa yritystoiminnan päättymisen jälkeen, voidakseen tarvittaessa esittää vastanäyttöä ilmoittajan mahdollisiin vastatoimia koskeviin väitteisiin. Sääntelyssä yksityisen sektorin oikeushenkilöille asetettu velvollisuus säilyttää ilmoitukseen liittyviä tietoja käytännössä ikuisesti ja ilmoittajan mahdollisuus esittää vastatoimiväite kymmenienkin vuosien kuluttua ilmoituksen tekemisestä johtavat ilmoituksen kohteen kannalta hallinnollisesti erittäin ras-kaaseen ja kohtuuttomaan tilanteeseen.

8.22 Syyttäjälaitos

Jatkotoimia ulkoisessa ilmoituskanavassa koskevan 17 §:n osalta Syyttäjälaitos kiinnittää huomiota siihen, että osa toimivaltaisille viranomaisille tehtävistä ilmoituksista todennäköisesti koskee Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvia rikoksia. EPPO asetuksen (EU) 2017/1939 22 artiklan mukaan EPPO on toimivaltainen niiden unionin taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten osalta, joista säädetään direktiivissä (EU) 2017/1371, sellaisena kuin se on pantu täytäntöön kansallisessa lainsäädännössä, riippumatta siitä, olisiko sama rikollinen toiminta luokiteltavissa toisentyypiseksi rikokseksi kansallisessa lainsäädännössä.

Asetuksen 24 artiklan mukaan unionin toimielinten, elinten ja laitosten sekä jäsenvaltioiden sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaisesti toimivaltaisten viranomaisten on ilmoitettava ilman aiheetonta viivytystä EPPOlle kaikesta rikollisesta toiminnasta, jonka osalta se voisi käyttää toimivaltaansa. Toimivaltaisen viranomaisen on siten ilmoitusten käsittelyssä tunnistettava EPPO:n toimivaltaan kuuluvat rikokset ja välitettävä tiedot niistä eteenpäin esitutkintaviranomaiselle tai toimivaltaiselle syyttäjälle. EPPO-lain (66/2021) mukaan syyttäjän tulee ilmoittaa valtuutetulle Euroopan syyttäjälle EPPO-asetuksen 24 artiklassa tarkoitetusta rikosasiasta.

8.23 Porin kaupunki

Lain 21 §:n 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." Talous- ja hallintoyksikön näkemyksen mukaan olisi toivottavaa, että säilytysaika määriteltäisiin laissa tarkkaan. Nyt jokaisen ilmoituksen säilytysaika joudutaan pohtimaan erikseen. Tätä pohdintaa hankaloittaa osaltaan myös lain 26 §:n mukainen käännetty todistustaakka.

8.24 Senaatti-kiinteistöt

Kirjaamisvelvoitteen sisältö ja suhde tiedonhallintalakiin tulisi kuvata. Kirjaamisvaatimuksen täyttämiseksi tulisi riittää sähköiseen ilmoitustyökaluun tallentuvat tiedot, ettei ilmoitusten hallinnoimisesta aiheudu organisaatioille ylimääräistä hallinnollista työtä ja kustannuksia.

8.25 Oikeuskansleri

Oikeuskanslerin laillisuusvalvontakokemuksen perusteella todennäköisesti tulee myös toistuvasti samasta asiasta ja myös vähäisiä asioita koskevia ilmoituksia ja, vaikka järjestelmän tulee rohkaista ilmoitusten tekemiseen, on yhtä tärkeää se, että ilmoitukset pystytään niiden sisällön mukaisesti tehokkaasti tutkimaan ja tutkinnan resurssit suunnataamaan oikeisiin asioihin. Siksi direktiivin 11 artiklan mukaisen liikkumavaran täysimääräinen käyttö ilmoittajansuojelulain 18 §:ssä on tärkeää.

Ilmoitusten säilyttämistä koskevan ajan säätäminen sallituksi "välttämättömäksi ja oikeasuhteiseksi ajaksi" on ongelmallista, mikäli ei säädetä mitään määräaikaa, jonka kuluessa ilmoittajan on pantava vireille mahdollinen vastatoimien kiellon rikkomista koskeva asia tuomioistuimessa. Käytännössä organisaation tulee säilyttää ilmoitukset pysyvästi voidakseen tarvittaessa täyttämään 26 §:ssä säädetyn todistustaakkansa.

8.26 Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri

Ilmoitusten kirjaamista koskevassa WB-lain 21 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että lain tarkoittamia 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.”

Lain 24 §:ssä mainitun vastatoimien kiellon osalta ei kuitenkaan ehdoteta säädettäväksi mitään määräaika. Käytännössä ilmoituksen tehnyt henkilö voi vedota vastatoimien kieltoon jopa vuosien päästä ilmoituksesta ilman, että ilmoituksella ja henkilölle aiheutuneella seuraamuksella on mitään ajallista yhteyttä keskenään. Seurauksena on se, että oikeushenkilö joutuu käytännössä säilyttämään ilmoituksia minimissään ilmoituksen tehneen henkilön työsuhteen keston ajan. WB-direktiivi ei nähdäksemme aseta esteitä sille, että WB-lain 24 §:n 2 momentissa asetettuun todistustaakkasääntöön lisätään esimerkiksi viiden vuoden määräaika, jonka kuluessa käännettyä todistustaakkaa sovelletaan. Tämä muodostaisi samalla myös WB-lain 21 §:n mukaisen säilytysajan ilmoituksille.

9 Tietosuoja (19 ja 20 §)

9.1 Metsähallitus

Pykälien otsikoinnit huomioiden niiden sisältö eivät nähdäksemme ole täysin onnistuneet esityksessä. 20 §:ssä (henkilötietojen käsittely) esimerkiksi säädetään asiakirjan salassa pidettävästä sisällöstä. Salassapitosäännöksiä estämättä (anonymiteetti huomioiden) ilmoituksista tulisi voida kommunikoida riittävästi ainakin organisaation sisäisesti onnistuneiden jatkotoimenpiteiden varmistamiseksi (ilmoitusten sisällön todenperäisyys, laajuus ja merkitys tulee voida varmistaa). Lisäksi organisaation johdolle tulee voida raportoida ilmoitusten käsittelyn kokonaisuudesta yhteenvetotarkoituksessa organisaation toiminnan kehittämiseksi sekä laadunvalvonta syistä.

9.2 Espoon kaupunki

Kanavan perustamiseen ja siihen liittyvien tietojen keräämiseen liittyvät lainkohdat eivät ole täysin ongelmattomia muuhun lainsäädäntöön verrattaessa.

9.3 Tulli

Tulli katsoo, että 19 § 2 momenttia on välttämättä muutettava niin, että sana Poliisi korvataan sanalla esitutkintaviranomainen ja sisältö muotoillaan muuten siten, että sama oikeus ilmoittajan henkilöllisyyden tietoon saamiseen on kaikilla valmisteltavan säädännön tarkoittamia asioita tutkimaan ryhtyvillä toimivaltaisilla esitutkintaviranomaisilla.

Muuten Tulli toteaa, kuten jo edellä, että olemassa olevat tietolähteen suojaamista koskevat säännöt ja todistajan suojelua koskevat säännötkin voivat tulla sovellettavaksi henkilöön joka antaa esimerkiksi työnantajansa toiminnasta viranomaiselle samaa tietoa kuin nyt valmisteltavan säädännön tarkoittama ilmoittaja. Näiden asemien väliset erot ja siirtyminen asemasta toiseen voivat olla ajoittain vaikeita hahmottaa ja tämä voi johtaa väärään käsitykseen siitä, millainen suoja on mahdollinen.

9.4 EXSE Oy

Ilmoittajan henkilöllisyyden paljastuminen

Esityksen 19 §:n mukaan joka 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 ilmoitusten vastaanottamisesta ja jatkotoimista vastaavalle taholle tai toimivaltaiselle viranomaiselle. Tämän lisäksi pykälän perusteluissa mainitaan, että kielto koskee myös kaikkea muuta tietoa, josta ilmoittajan henkilöllisyys voidaan päätellä suoraan tai epäsuorasti.

Esityksen 32 §:n mukaan rangaistus salassapitovelvollisuuden rikkomisesta tuomitaan rikoslain 38 luvun 1 tai 2 §:n mukaan, jollei teko ole rangaistava rikoslain 40 luvun 5 §:n mukaan tai siitä ei muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta. Ilmoittajan henkilöllisyyden paljastumiseen (rikosasia) ei 26 § mukaan kuitenkaan sovelleta vastatoimien käänteistä todistustaakkaa.

Vastatoimet voivat tulla organisaatiolta, työympäristöltä tai ulkopuolisilta. Haasteellisia vastatoimia tulee varmasti olemaan verkossa tapahtuva kiusaaminen tai väärin tietojen levittäminen, jolloin tekijää voi olla vaikea tunnistaa.

Lähtökohtaisesti vastatoimien kohdistaminen edellyttää, että vastatoimien toteuttajalla on tiedossaan ilmoittajan henkilöllisyys. Henkilöllisyys voi selvitä ainakin jonkun kertomana, dokumenteista lukemalla tai pääättelemällä ilmoitukseen liittyvistä yksityiskohdista. On mahdollista, että ilmoitetusta väärinkäytöksestä tietää ilmoitusten vastaanoton ja jatkotoimien vastuuhenkilöiden lisäksi usein suurempi joukko henkilöitä, kuin vain tekijä ja mahdollinen yksittäinen ilmoittaja. On myöskin mahdollista, että joku tuosta joukosta myöskin arvaa tai tietää kuka ilmoituksen on tehnyt ja kertoo siitä eteenpäin.

Jos ilmoittaja esittää tuomioistuimelle esityksen 26 §:n mukaisen selvityksen, jonka perusteella voidaan olettaa vastatoimien kieltoa rikotun, olisi hyvä selvittää tuleeko tämän selvityksen sisältää todisteita, kuinka ilmoittajan henkilöllisyys on paljastunut vastatoimien toteuttajalle vai kuuluuko sen mahdollisuuden poissulkeminen vastantajalle (26 §:n käännetty todistustaakka).

Erityisesti tilanteissa, joissa ilmoittaja on toiminut anonymisti mutta on kuitenkin kokenut häneen kohdistetun vastatoimia, olisi hyvä täsmentää kumman osapuolen velvollisuus on esittää todisteet henkilöllisyyden paljastumisen mahdollisuudesta.

9.5 Turvallisuus- ja kemikaalivirasto

Esitetyn 20 §:n otsikkona on henkilötietojen käsittely, mutta käytännössä pykälään on kirjattu vain vaitiolovelvollisuus. Pykäläkohtaisissa perusteluissa viitataan tietosuojalainsäädäntöön, mutta varsinaisessa pykälätekstissä ei ole viittausta tietosuojalainsäädäntöön tai säännöksiä tietosuojasta.

Tietosuojaan liittyvien pykäliden suhdetta julkisuuslakiin on vielä tarkennettava.

Valvontaviranomaiselle on tärkeää saada ilmoituksia epäillyistä lainvastaisuuksista. Ilmoitusten tekijöiden pitää voida luottaa siihen, että ilmoituksen tekijän nimi ei tule julkisuuteen, jos ilmoittaja ei sitä halua. Mikäli ilmoitus ei kuulu ilmoittajansuojelulain soveltamisalaan, valvontaviranomainen joutuu julkisuuslain mukaisesti joka kerta erikseen perustelemaan, jos se ei kerro ilmoittajan nimeä kysyjälle (yleisöjulkisuus) tai asianosaiselle.

Käytännön ongelma voisi olla myös se, että ennen lain soveltamisalaan kuuluvan ilmoituksen tekemistä ilmoittaja pyytää asian selvittämistä varten viranomaiselta asiaa koskevia tietoja tietopyynnöllä. Esityksen mukaan ilmoittaja saa ilmoituksen tekijänä ilmoittajansuojaa, mutta epäselväksi jää, kattaako ilmoittajansuoja myös tietopyynnön tekemisen.

9.6 Liikenne- ja viestintävirasto

Tietosuoja-valtuutetun toimisto on tietosuoja-asetuksen 35 artiklan 4 kohdan mukaisesti katsonut, että ilmiantojärjestelmien käyttöön liittyvä henkilötietojen käsittely on yksi käsittelytoimien tyypeistä, joiden yhteydessä rekisterinpitäjän on tehtävä tietosuojaa koskeva vaikutustenarviointi. Ilmiantojärjestelmien yhteydessä tapahtuva henkilötietojen käsittely on jo lähtökohdiltaan toimintaa, josta todennäköisesti seuraa korkea riski rekisteröidyn oikeuksille ja vapauksille.

Tietosuoja-vaikutusten huomioiminen säädösvalmistelussa on hyvin tärkeää ilmiantojärjestelmään liittyvien käsittelytoimien riskitason vuoksi. Traficom kiinnittää huomiota lisäksi siihen, että sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus koskee hyvin laajaa yksityisen ja julkisen sektorin oikeushenkilöiden joukkoa. Kyseiset toimijat ovat keskenään hyvin eri kokoisia, eri tasoisesti resursoituja ja valmiustasoiltaan eroavia. Ehdotettua lakia soveltavien työkuormaa vähennettäisiin ja rekisteröityjen oikeusturvasta huolehdittaisiin tehokkaammin, jos lainsäädäntövaiheessa tehtäisiin myös henkilötietojen käsittelyn osalta kattava ja tarkka vaikutustenarviointi, jossa huomioidaan

tiedon käsittelyn koko elinkaari. Esitysluonnoksessa tietosuojavaikutuksia on kuitenkin käsitelty melko suppeasti.

Esitysluonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa ei ole käsitelty ilmoituskanavissa käsiteltävien henkilötietojen luonnetta muutoin kuin toteamalla (s. 75), että laki soveltuksi erilaisilla toimialoilla ja erilaisissa organisaatioissa, joten on vaikeaa ennakoida, mitä kaikkia henkilötietoja ehdotettavan lain nojalla käsiteltäisiin. Huomioiden ilmoitettavien asioiden luonne, on oletettavaa, että ilmoituskanavassa käsiteltävä tieto tulee sisältämään myös yksityisen henkilön kannalta sensitiivistä tietoa. Tämä tieto voi hyvinkin sisältää tietosuoja-asetuksen 9 ja 10 artiklan mukaisia henkilötietoja. Tiedon luonteen tarkempi kuvaus olisi säännösehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa perusteltua. Näin voitaisiin muun muassa tukea yksityisen henkilön kannalta sensitiivisen tiedon käsittelytoimien elinkaaren riittävän huolellista ennakkosuunnittelua ennen kuin tietoa aletaan kerätä.

Ilmoittavien henkilöiden suojelusta annettavassa laissa ilmoittajan henkilötietojen käsittelyllä on keskeinen merkitys ilmoittajan yksityisyyden suojan kannalta. Lakiluonnoksessa ei siis kuitenkaan Traficomien käsityksen mukaan riittävän tarkasti säädetä ilmoittajan henkilötietojen käsittelystä. Hallituksen esityksestä puuttuvat ne kaikille ilmoituskanavien ylläpitäjätahoille yhtenevät henkilötietojen käsittelysäännöt, joiden perusteella ilmoittaja voisi ennen ilmoituksen tekemistä arvioida omaa asemaansa ja henkilötietojensa käsittelyä ilmoitusprosessissa. Jos tarkempia säännöksiä henkilötietojen käsittelystä ei lakiehdotukseen lisätä, henkilötietojen käsittelyn suunnittelu ja toteutus jäävät kunkin ilmoituskanavan ylläpitäjätahon tehtäväksi ja tämä voi johtaa siihen, että ilmoituksen tehneiden henkilötietoja käsitellään eri tavoin (jopa erilaisissa tarkoituksissa) tai tietoja säilytetään eri pituisia aikoja. Henkilötietojen käsittelystä tarkempi säätäminen on perusteltu myös siksi, että lakiehdotuksen 7 §:n mukaan nimettyjä ilmoituksia ei oteta ulkoisissa ilmoituskanavissa vastaan ja sisäisissä ilmoituskanavissakin ilmoitusten vastaanottajan harkinnan perusteella.

Henkilötietojen käyttötarkoitusta lakiesityksessä tulisi arvioida täsmällisemmin, eli missä tarkoituksessa ilmoittajan henkilötiedot kerätään. Onko tarkoituksena se, että henkilötiedot kerätään vain siinä tarkoituksessa, että ilmoittajalta voidaan kysyä lisätietoja ja ilmoittaa ilmoituksen johdosta tehdyistä toimenpiteistä? Usein organisaatioissa ilmiäntöjen käsittelyyn (onko ilmoitus aiheellinen ja mitä siihen liittyy) osallistuu laajempi joukko henkilöitä kuin mitä on tarkoitettu lakiehdotuksen 9 ja 11 §:n tarkoituksella. Näin ollen, vaikka ilmoituskanavaan pääsy olisi rajattu, on itse ilmoituksen tietoja mahdollisesti voitava käsitellä organisaatiossa laajemmin. Tämän vuoksi olisi selkeämpää säätää siitä, että ilmoituksen jälkeinen käsittely ilmoituskanavan ulkopuolella olisi tehtävä siten, ettei ilmoittajan henkilöllisyys paljastu muille. Tämä on otettava huomioon myös silloin, kun ilmoitus on tehty ääniviestijärjestelmän kautta ja ilmoituk-

sesta on mahdollisesti taltioitu nauhoite. Tulisi myös arvioida, onko tarpeellista ilmoitusten säilytysaikaa rajata ilmoittajien henkilötietojen osalta mahdollisimman lyhyeksi, vaikka pseudonymisoidut ilmoitukset voitaisiinkin säilyttää pidemmän ajan. Lakiesityksen 16 §:ssä todettu ulkoisen ilmoituskanavan ylläpitäjän oikeus tallentaa tiedot jatko-tutkimusten tekemistä varten ei eritele sitä, voiko tiedot tallentaa ilmoittajan henkilö-tietoineen vai pseudonymisoidusti. Lisäksi ilmaisu jatkotutkimus vaatisi täsmennyksen siitä, onko kysymys varsinaisen ilmoituksen perusteella tehtävästä käsittelystä vai muusta tutkimuksesta tai tilastoinnista.

Esitysluonnoksessa ei ehdoteta säädettäväksi henkilötietojen käsittelyyn liittyvistä tietosuoja sääntelyn mukaisista rooleista. Rooleja ei käsitellä myöskään yksityiskohtaisissa perusteluissa. Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi 15 §, jonka 1 momentin mukaisesti keskitettynä ulkoisena ilmoituskanavana ja toimivaltaisena viranomaisena toimii valtioneuvoston oikeuskansleri. Ehdotetun 15 §:n 2 momentin mukaisesti keskitetty ulkoinen ilmoituskanava ottaa vastaan keskitetysti kaikki viranomaisten ulkoisiin ilmoituskanaviin tarkoitetut ilmoitukset ja siirtää ne ulkoisina ilmoituskanavina toimiville toimivaltaisille viranomaisille.

Esitysluonnoksessa ei ehdoteta säädettäväksi siitä, mikä on valtioneuvoston oikeuskanslerin tai oikeuskanslerin viraston tietosuoja sääntelyn mukainen rooli henkilötietojen käsittelyssä. Asiaa ei myöskään käsitellä pykäläehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa. Esitysluonnoksessa ei tarkenneta osapuolten tietosuoja sääntelyn mukaisia vastuita sillä tavalla, että valtioneuvoston oikeuskanslerin rooli henkilötietojen käsittelyssä olisi täysin selvä suoraan ehdotetun pykälän ja sen yksityiskohtaisten perusteluiden perusteella.

Traficom kiinnittää huomiota siihen, että viranomaistoimijoita, jotka käsittelevät henkilöihin liitettävissä olevia ilmoitustietoja, on useita. Lisäksi yhdelle taholle säädetään keskitetyn ulkoisen ilmoituskanavan tehtävästä. Laissa ei kuitenkaan säädettäisi tämän tahon roolista suhteessa käsiteltävään tietoon.

Tietosuoja-asetuksen käytännön toimeenpanossa on havaittu haasteita edellä mainittua vastaavissa tilanteissa, joissa tietoja käsittelevät eri viranomaistoimijat, parhaimmillaan eri rooleissa (rekisterinpitäjä ja käsittelijä). Kun rooleja ja niistä johtuvia vastuita ei ole selkeästi määritelty aiheutuu tästä tulkinnanvaraisuutta, riskejä ja ylimääräisiä kustannuksia. Rooleja ei välttämättä tunnisteta oikein tai eri toimijoiden tulkinnot eroavat toisistaan. Lisäksi virheellisistä tulkinnoista aiheutuu riski rekisteröidyn oikeuksien toteutumiselle.

Jos laissa ei säädetä valtioneuvoston oikeuskanslerin tai oikeuskanslerin viraston roolia henkilötietojen käsittelyssä, aiheutuu tästä tulkinnanvaraisuutta ja käytännön

haasteita, sillä käsittelytoimiin osallisilla toimivaltaisilla viranomaisilla voi olla keskenään eriävät tulkinnat roolitusta koskien. Vastaavasta lainsäädännön tulkinnanvaraisuudesta ja siitä aiheutuvista seurauksista valtionhallinnossa on esimerkkejä viime vuosilta (kuten Valtorin ja Palkeiden rooli tietyissä henkilötietojen käsittelytoimissa). Huomioiden tulkinnanvaraisuuden vaikutus yksityisyydensuojan ja henkilötietojen suojan tasoon sekä epäselvyyksien aiheuttamat resurssivaikutukset, Traficom katsoo tärkeäksi, että esitysluonnoksen mukaista pykäläehdotusta täydennettäisiin ja täsmennettäisiin.

Traficom kiinnittää huomioita ehdotetun lainsäädännön selkeyden tärkeyteen, sillä lainsäädännön pitää antaa riittävän selkeä ja tarkkarajainen perusta ilmiantojärjestelmän suunnitteluvaiheeseen ja turvalliseen toteutukseen. Ilmiantojärjestelmän osalta on tärkeää, että järjestelmät ja prosessit toimivat alusta alkaen oikein ja luotettavasti ja jokaisen toimijan roolit ja vastuut ovat selvät. Tällöin ilmoittajat voivat luottaa ehdotetun lain mukaiseen suojeluun ja tietojen salassapitoon.

WB-direktiivin 16 artiklan ja esitysluonnoksen 19 §:n 1 momentin mukaisesti tiedon luovuttaminen ilmoittajan henkilöllisyydestä edellyttää tietyissä tilanteissa ilmoittajan nimenomaista suostumusta. Koska direktiivissä ja esitysluonnoksessa ei ole määritetty, mitä nimenomaisella suostumuksella tässä yhteydessä tarkoitetaan, jää se epäselväksi sekä ehdotetun säännöksen soveltajalle että niille, joiden etuja suojataan. Huomioiden, että kyse on EU-säätelystä ja nimenomaisen suostumuksen osalta kyse on henkilötiedon luovuttamisen edellytyksestä, on tulkinnanvaraista, tuleeko nimenomaista suostumusta tulkita yhteneväisesti tietosuojalain asetusten ja Euroopan tietosuojaneuvoston ohjeistuksen kanssa. Tulkinnanvaraisuutta voi syntyä myös siitä, pidetäänkö nimenomaista suostumusta tiedon luovuttamisen osalta käsittelyn oikeusperusteena vai onko kyse menettelyä koskevasta velvoitteesta. Käsittelyn oikeusperusteella on vaikutusta rekisteröidyn oikeuksiin, joten tulkinnalla on vaikutusta rekisteröityihin.

Ehdotetun 19 §:n 5 momentin mukaan salassapidon kesto määräytyy viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (1999/621) 31 §:n mukaan ja 6 momentin mukaan asianomaisen oikeus tiedonsaantiin määräytyy viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (1999/621) 11 §:n mukaan." Ehdotetun 19 §:n soveltamisala ei rajoitu vain viranomaisiin vaan soveltuu myös yksityisen sektorin oikeushenkilöihin. Pykäläehdotusta on tarve tarkentaa, jotta sitä soveltaville tahoille on selkeää, miltä osin sääntely soveltuu julkisen sektorin oikeushenkilöihin ja toimivaltaisiin viranomaisiin ja miltä osin yksityisen sektorin oikeushenkilöihin.

Luonnosesityksen 20 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan WB-direktiivin 17 artiklaan. Pykäläehdotuksen sisältö ei kuitenkaan vastaa direktiivin 17 artiklan soveltamisalaa.

Direktiivin 17 artikla koskee kaikkea direktiivin nojalla suoritettavaa henkilötietojen käsittelyä, mukaan lukien toimivaltaisten viranomaisten välinen henkilötietojen vaihto tai siirto: "Tämän direktiivin nojalla suoritettava henkilötietojen käsittely, mukaan luettuna toimivaltaisten viranomaisten välinen henkilötietojen vaihto tai siirto, on toteutettava asetuksen (EU) 2016/679 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 aiheetonta viivytystä."

Esitysluonnoksessa ehdotettu 20 § koskee vain toimivaltaisten viranomaisten palveluksessa olevien salassapitovelvoitetta ja kuuluneen ennemmin luonnosesityksen 19 §:ään.

Toimituksellisenä huomiona lakiluonnoksen 20 §:n osalta Traficom toteaa, että pykälän otsikko "Henkilötietojen käsittely" ei kovinkaan hyvin vastaa pykälän sisältöä. Säännöksen sisältöä vastaavampi otsikko olisi "Salassapitovelvollisuus", mutta se on jo 19 §:n otsikko. Lakiehdotuksen 20 §:n otsikkona voisi toimia paremmin esimerkiksi "Viranomaisen vaitiolovelvollisuus".

9.7 Tietosuojavaltuutetun toimisto

Tietosuojaperiaatteita, jotka ovat EU:n tietosuojauudistuksen keskiössä, ei ole luonnoksessa kyetty ollenkaan avaamaan.

9.8 Suomen Kuntaliitto ry

Lakiluonnoksesta tulee ilmi, millä perusteilla henkilö on oikeutettu suojeluun ja mitä oikeudenaloja koskevia rikkomisia laki koskee. Lakiluonnoksessa ei kuitenkaan ole otettu kantaa siihen, miten tulisi menetellä ilmoitusten kanssa, jotka eivät kuulu lain aineelliseen tai henkilölliseen soveltamisalaan eivätkä saa suojelua. Tuleeko tällaiset ilmoitukset myös käsitellä? Toisaalta vastaanotettavien ilmoitusten käsittelyssä tulee huomioida myös tietosuojasääntely ja muun muassa työelämän tietosuojalainsäädännön lähtökohdat työntekijää koskevien henkilötietojen käsittelylle.

Lain 21 §:n mukaan yksityisen ja julkisen sektorin oikeushenkilöiden 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.

Näkemyksemme mukaan ilmoitusten säilyttämiselle tulisi säätää tarkemmin määritelty säilyttämisaika. Pykälän sanamuoto nykyisellään johtaa helposti siihen, että organisaatiot päätyvät säilyttämään ilmoituksia pysyvästi, mikä on puolestaan ristiriidassa tietosuoja-asetuksen säilytyksen rajoittamisen kanssa.

Myös henkilötietojen käsittelyä ja julkisuuslain soveltamista ilmoituksiin tulisi käsitellä tarkemmin lakiluonnoksessa. Perusteluissa on pelkästään todettu, että ilmoituskanavissa suoritettavaan henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan tietosuoja-asetusta ja tietosuojalakia. Näkemyksemme mukaan tietosuojan kannalta olisi tärkeää vähintään perusteluissa tuoda esille ilmoituskanaviin liittyviä tietosuojavelvoitteita, kuten esimerkiksi rekisterinpitäjyys, henkilötietojen käsittely-peruste, rekisteröidyn oikeudet ja erityisten henkilötietoryhmien käsitteleminen.

9.9 Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualue

Esitysluonnoksen 19 §:n ja 29 §:n mukaista salassapitovelvollisuuden muotoilua tulisi tarkastella kriittisesti, jotta se kattaisi kaikki mahdolliset ilmoitusprosessin eri vaiheet. Tarvittaessa tulee tehdä muutoksia myös viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momenttiin. Tähän liittyen herää kysymys, voiko ilmoituskanavan käytössä syntyä ilmoituksen sisällön perusteella viranomaisten toimivaltaan liittyviä tulkintatilanteita. Tai voiko syntyä tilanteita, joissa selvitystä ja toimenpiteitä joudutaan työstämään eri viranomaisten yhteistyönä ja tällöin mahdollisesti työllästi salassa pidettäviä aineistoja joudutaan siirtämään toimivaltaisille viranomaisille tai niiden kesken?. Esimerkiksi rahanpesulain 7 luvun 1 momentin 4 kohdan mukaan aluehallintovirasto valvoo 1 luvun 2 §:n 1 momentin 13–26 kohdassa tarkoitettuja ilmoitusvelvollisia siltä osin kuin ne eivät ole tämän momentin 1 kohdan nojalla Finanssivalvonnan valvomia ilmoitusvelvollisia.

Esitysluonnoksen 19 §:n 3 momentin mukaan ilmoittajaa ilmoitusmenettelyssä avustavan henkilön on pidettävä salassa tässä yhteydessä saamansa ilmoitusta koskevat tiedot. Avustavan henkilön rooli suhteessa ulkoiseen ilmoituskanavaan kaipaa täsmennystä (vrt. 8 §:n 2 mom.).

Lakiluonnoksen 20 §:n (Henkilötietojen käsittely) muotoilu kaipaa myös täsmennystä: onko salassa pidettävät tiedot / henkilötiedot esimerkiksi peitettävä ennen kuin tietoja siirretään toimivaltaisen viranomaisen sisällä tai sen ulkopuolelle. Tässä yhteydessä herää kysymys, miten selvittelyä jatkava taho voi perehtyä asiaan, jos osa alkuperäisen ilmoituksen tiedoista ei ole käytettävissä.

9.10 KPMG

Lakiesitysluonnoksen ja direktiivin kanavointisäännöksillä lienee tavoiteltu vaikutusta, jolla asianmukaisen ja uskottavan sisäisen ilmoituskanavan ja prosessin omaava työnantaja on etu- ja ensisijaisesti oikeutettu saamaan tiedon väärinkäytösepäilyistä (Lakiesitysluonnos 9§, 11§, 19-21§, Direktiivin 6, 7 ja 10 artikla). Poikkeuksena työnantajan tiedonsaantioikeuteen lienee tarkoitettu ilmoitettavia seikkoja, joihin työnantajan toimivalta ei ulotu tai joissa sen ei objektiivisesti voida olettaa ryhtyvän korjaustoimiin, tai joissa sen voidaan arvioida ryhtyvän kostotoimiin, asiasta tiedon saatuaan.

Tällä kanavointi- ja etusijajärjestyksellä ja sen selkeällä kommunikoinnilla vastaisessa laissa on olennainen merkitys direktiivin tavoitteen saavuttamisen kannalta: sisäisen ilmoituskanavan- ja menettelyn tarjoamiseen velvoitetut toimijat saavat kannustimen hankkia tai järjestää asianmukaisen kanavan kustannuksellaan saaden vastineeksi etuoikeuden väärinkäytösepäilytietoon toiminnassaan ja siten mahdollisuuden parantaa ja korjata mahdollisesti norminvastaisia menettelyitä vailla viranomaisen tai julkisuuden tuomaa uhkaa. Esitysluonnosta saattaisi selventää, mikäli Direktiivin artikloissa 6, 7 ja 10 esitetyt viittaukset referoitaisiin lakiesitysluonnoksessa.

Direktiivin luvussa V SISÄISIIN JA ULKOISIIN ILMOITUKSIIN SOVELLETTAVAT SÄÄNNÖKSET, ohjataan salassapitoa, kirjaamista ja henkilötietojen käsittelyä koskevaa kansallista sääntelyä. Lakiesitysluonnos vaikuttaisi ulottavan tämän kvalifioivan sääntelyn vain julkisiin ilmoituskanaviin, mikä vaikuttaisi supistavan direktiivin soveltamisalaa sen sanamuotoa – ja sinällään loogista – soveltamisalaa suppeammaksi. Lakiesitysluonnoksen kyseisten pykälien johtolauseita lienee perusteltua muokata direktiivin edellyttämään suuntaan.

Ilmoitustiedoista saattaa muodostua erityisen arkaluontoisten henkilötietojen joukko koostuen niistä, joihin epäily on kohdistettu, jotka voivat antaa näyttöä asian jatkotutkimuksessa ja (anonymiteetin puuttuessa) ilmoittajatiedoista. Työnantajayhteisön johdon on perusteltua dokumentoida oman velvoitteensa täyttäminen kuten direktiivin artiklassa 18 ja yhteisölainsäädännössä edellytetään, kunnes sen vastuuseen ei oikeudel-

lisesti voida vedota. Näin tietojoukko voi muodostua huomattavaksi, erityisesti työnantajayhteisön käyttämien palvelutarjoajien hallussa. Jo direktiivin artiklassa 17 viitatus tietosuoja-asetuksen ((EU) 2016/679) soveltamisen johdosta lienee ilmeistä, että tämä edellyttää erityisiä järjestelyjä ja siihen liittyviä kustannuksia.

□ AA Esitysluonnoksen 3 luku 19§ (8. kohdaksi) ehdotetaan lisättäväksi Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan lain 7:8§ vastaava säännös ilmoituksessa tai sen jatkokäsittelyssä tallennettujen henkilöiden tarkastusoikeuden rajoista koskien kuten Direktiivin johdantokappaleissa 84 sekä 85 kansallisia lainsäätäjiä kannustetaan toimimaan.

□ ”Ilmoituksen kohteena olevalla tai siihen liittyen rekisteröidyllä henkilöllä ei ole oikeutta tarkastaa 21§:ssä tarkoitettuja tietoja, jos tietojen antaminen saattaisi haitata rikosten tai väärinkäytösten selvittämistä. Tietosuojavaikuttettu voi rekisteröidyn pyynnöstä tarkastaa 21§:ssä tarkoitettujen, rekisteröityä koskevien tietojen lainmukaisuuden.”

Myös tietosuoja-asetuksessa (14 artikla) säädettyyn rekisterinpitäjän velvollisuuteen ilmoittaa rekisteröidylle muulta saadusta tiedosta ja sen prosessoinnista olisi perusteltua säätää kansallisessa laissa poikkeus, kuten direktiivissä kannustetaan toimimaa. Tällä suojataan epäilyilmoituksen selvityksintressiä.

Sisäministeriön lausumassa 18.6.2021/ Poliisiylitarkastaja Ryhänen todettu tarve muuttaa viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettua lain 6:24.1§ mainiten esitysluonnoksessa tarkoitettuun ilmoitukseen liittyvät asiakirjat, on nähdäkseni asianmukainen.

Myös yksityisoikeudellisen käsittelijän salassapitovelvoite olisi perusteltua kirkastaa. Salassapitovelvoitteen rikkomusten seuraamusten olisi Direktiivin tavoitteen mukaista tarkastaa vastaamaan suhteellisesti jatkotoimenpiteiden kohteena olevia tapauskohtaisia oikeudellisia ja taloudellisia intressejä. Olettaen, että jatkotoimenpiteiden kohteena olisi useiden miljoonien eurojen intressi, tietovuodon sanktiointi rangaistusasteikolla sakko – (yksityisoikeudellinen 1v) 2v vankeutta virkatoimessa ei vaikuttaisi oikeasuhtaiselta. Lakiesitysluonnoksessa omaksutut anonymiteetista luopuminen ja salassapitovelvollisuuden tehosteet eivät vaikuttaisi vastaavan direktiivin henkeä tai tavoitteita.

Alakohtaisen sääntelyn osalta pitäisin asiallisena todeta esitysluonnoksessa, että MAR asetuksen ja direktiivin ((EU) N:o 596/2014, (EU) 2015/2392) ja muiden ilmoituskanavaa edellyttävien säännösten johdosta perustetut kanavat olisi kohennettava esitysluonnoksessa tarkoitetulle tasolle (WBD johdanto, kohta 20, rivi 7 ss.). Olemassa olevien ilmoitusmenettelyiden kohennustarve sinällään saattaa saada ilmaisunsa laki-esitysluonnoksen 13§:n sisällön kautta.

9.11 Tulli.fi

19 §:n 2 momentin mukaan pykälän 1 momentissa säädetystä salassapidon pääsäännöstä poiketen salassa pidettävän tiedon saanut henkilö tai taho voi ilmaista ilmoittajan henkilöllisyyden, jos tiedon ilmaiseminen on tarpeellinen tässä laissa tarkoitetun ilmoituksen käsittelemiseksi ulkoisessa ilmoituskanavassa, poliisille tehtävää rikosilmoitusta varten, poliisin toteuttamaa esitutkintaa tai tuomioistuimen käsittelyä varten. Myös Tulli toimii esitutkintaviranomaisena ja ehdotamme harkittavaksi, että säännöksessä puhuttaisiin esitutkintaviranomaiselle tehtävästä rikosilmoituksesta ja esitutkintaviranomaisen suorittamasta esitutkinnasta. Nykyisellään säännösmuotoilu ei kattaisi Tullin suorittamaa esitutkintaa, mikä loisi epäsymmetrisen tilanteen poliisin suorittamaan esitutkintaan nähden.

20 §:ssä säädettäisiin henkilötietojen käsittelystä. Vaikuttaisi kuitenkin siltä, että pykälässä säädetään salassa pidettävien tietojen käsittelystä. Tässä yhteydessä ilmoittajan henkilöllisyys on salassa pidettävä tieto, mutta ehdotetussa pykälässä säädetään myös ilmoituksen muista tiedoista, joista välttämättä kaikki eivät ole henkilötietoja. Pidämme hyvänä, että salassapitoon ja henkilötietojen käsittelyyn on kiinnitetty erikseen huomiota, mutta esitämme harkittavaksi, että pykälän otsikkoa muutetaan tai pykälätekstiä muutetaan vastaamaan paremmin otsikkoa.

9.12 Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry

MaRa pitää tärkeänä, että esimerkiksi yrityksellä, joka on ilmoituksen kohteena, tulee olla oikeus ilmaista ilmoittajan henkilöllisyys sekä ulkoiseen ilmoituskanavaan tehdyn ilmoituksen osalta saada tieto ilmoittajan henkilöllisyydestä viranomaiselta, silloin kun se on tarpeen yrityksen oikeuksien turvaamiseksi tuomioistuimessa tai hallinnollisessa tai tuomioistuimen ulkopuolisessa menettelyssä.

9.13 Digi- ja väestötietovirasto

Ehdotetun lain 19 §:ssä viitataan julkisuuslakiin. Ehdotettu laki koskee kuitenkin myös yksityisiä oikeushenkilöitä, joiden toimintaan ei sovelleta julkisuuslakia. Lisäksi epäselväksi jää viittaus julkisuuslain 11 §:ään. Onko tarkoitus, että tieto ilmoituksesta ja ilmoittajasta olisivat asianosaisjulkisia, ellei joku rajoitusperusteista sovellu. Mikäli viranomainen eväisi tiedonsaantioikeuden julkisuuslain 11 §:n nojalla, olisi asianosaisella oikeus saada valituskelpoinen päätös. Näin ollen ilmoittajansuoja voi tosiasiallisesti jäädä heikommaksi niissä tapauksissa, joissa on kyse julkisesta oikeushenkilöstä tehdystä ilmoituksesta siinä tapauksessa, että julkisuuslakia ei sovelleta yksityisiin oikeushenkilöihin.

Ehdotetun lain 20 §:n otsikointi "henkilötietojen käsittely" ei tunnu vastaavan pykälässä säädettyä. Pykälässä ei erikseen säännellä nimenomaan henkilötietojen käsittelystä vaan kyse näyttäisi sanamuodon mukaisesti olevan enemmän toimivaltaisen viranomaisen salassapitovelvollisuudesta. Hallituksen esityksessä on korostettu henkilötietojen suoja, mutta tätä ei ole tuotu lakitekstiin ja tekee sen vuoksi pykälän tarkoituksesta vaikeaselkoisen. Hallituksen esityksen tekstistä ei myöskään käy ilmi, miten rekisteröidyn oikeuksista oikeus saada itseään koskeva tieto tulisi rekisterinpitäjänä toteuttaa niissä tapauksissa, kun on kyse henkilötiedoista, jotka on tullut esiin ilmoituskanavaan tehdyssä ilmoituksessa.

9.14 Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Etelä-Suomen aluehallintoviraston, Itä-Suomen aluehallintoviraston, Lounais-Suomen aluehallintoviraston sekä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastualueet

Esityksessä todetaan, että ehdotettavan lain mukaisissa ilmoituskanavissa tullaan keräämään ja muuten käsittelemään työntekijöiden henkilötietoja. Käsiteltävät henkilötiedot koskevat ilmoittajia, ilmoituksen kohteita sekä mahdollisesti muita ilmoituksesta ilmeneviä henkilöitä, kuten todistajia ja kollegoja. Henkilötietojen keräämisen ja muun käsittelyn todetaan perustuvan ehdotettavaan lainsäädäntöön, jolloin työntekijän suostumusta henkilötietojen keräämiselle ilmoituskanavissa ei edellytetäisi.

Yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain voimassa olevan 4 §:n 1 momentin mukaan, jos työnantaja kerää henkilötietoja muualta kuin työntekijältä itseltään, työntekijältä on hankittava suostumus tietojen keräämiseen. Suostumus ei kuitenkaan ole tarpeen silloin, kun viranomainen luovuttaa tietoja työnantajalle tämän laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi tai jos tietojen keräämisestä tai saamisesta laissa erikseen nimenomaisesti säädetään. Luonnoksessa (7.7.2021) koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain 4 §:n muuttamisesta ehdotetaan muutettavaksi 4 §:n 1 momentin säännöstä siten, että työntekijän suostumusta työntekijän henkilötietojen keräämiselle muista tietolähteistä kuin työntekijältä itseltään ei edellytettäisi silloin, kun työnantaja työsuhteen aikana kerää henkilötietoja laissa säädettyjen oikeuksiensa tai velvollisuuksiensa toteuttamista varten. Lakisääteiset oikeudet ja velvollisuudet voivat esityksen mukaan perustua joko työoikeudelliseen tai muuhun työnantajaa sitovaan lainsäädäntöön, jolla on liittymä työsuhteeseen. Ehdotettavan muutoksen mukaan suostumusta ei tarvitsisi hankkia myöskään silloin, kun henkilötietojen käsittelystä on säädetty muualla lainsäädännössä. Esityksessä todetaan, että tietojen kerääminen ilman suostumusta olisi edellä mainittujen edellytysten täytyessä mahdollista myös ilmoituskanavissa.

Työsuojeluviranomaisen näkemyksen mukaan yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain 4 §:n 1 momentin muutoksen toteutuessa sen sisältöisenä kuin on esitetty, voitaisiin ehdotettavan lain mukaisissa ilmoituskanavissa kerätä työntekijöiden henkilötietoja ilman heidän suostumustaan.

9.15 Liikenne- ja viestintäministeriö

Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo ulkoisten ilmoitusten osalta, että lakiehdotuksessa tulisi selkeyttää ja tarkentaa oikeuskanslerinviraston ja muiden toimivaltaisten viranomaisten välistä roolitusta ja vastuuta. Tällä hetkellä näiden viranomaisten välinen suhde on kirjattu epäselvästi.

Lisäksi olisi syytä kirjata suoraan lakiin tarvittavat säännökset tietosuojasta ja vastuista (mikä taho oikeuskanslerinvirasto vai toimivaltainen viranomainen on rekisterinpitäjä/vastuussa rekisteristä).

Muilta osin tietosuojasääntely on kirjattu lakiehdotukseen melko kattavasti. Asiasta tulisi kuitenkin ottaa laajempi kirjaus hallituksen esityksen nykytila-kohtaan – nyt asian käsittely puuttuu kokonaan kyseisestä kohdasta.

9.16 Kaupan liitto ry

Kaupan liitto toteaa, että salassapitovelvollisuutta ja henkilötietojen salassapitoa koskevat säännökset on kirjoitettu selkeästi, mutta avustavan henkilön salassapitovelvollisuuteen ja sen rikkomisen sanktiointiin on kiinnitettävä erityistä huomiota, mikäli ilmoittajan avustajana voisi Kaupan liiton edellä esitetystä näkemyksestä poiketen toimia muukin henkilö kuin ilmoittajaa suhteessa ilmoituksen kohteeseen edustava henkilöstön edustaja.

9.17 Maanmittauslaitos

Ehdotetun lain 19 §:ssä mainitaan ns. julkisuuslaki. Ehdotettua lakia sovelletaan kuitenkin lisäksi sellaisiin oikeushenkilöihin, joiden toimintaan ei sovelleta viranomaistointaan liittyvää ns. julkisuuslakia.

Ehdotukseen sisältyy lisäksi salassapitovelvollisuutta käsittävä 19 § ja henkilötietojen käsittelyä käsittävä 20 §. Viimeksi mainitussa säännöksessä säännellään kuitenkin de facto viranomaisen palveluksessa olevan henkilön salassapito- ja vaitiolovelvollisuudesta, minkä takia säännöksen otsikkoa saattaisi olla syytä tarkentaa, tai vaihtoehtoisesti säännöksen sisältö saattaisi olla perusteltua siirtää 19 §:ään esimerkiksi viimeiseksi momentiksi. Yleisesti ehdotetun lain ja erityisesti edellä mainitun säännösten suhdetta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lakiin (621/1999) ja tämän lain salassapitoa koskeviin säännöksiin on käsitelty melko suppeasti. Sanottu laki on kuitenkin valtionhallinnossa sovellettava yleislaki ja siinä tulisi lähtökohtaisesti säätää salassa pidettävistä asiakirjoista kokonaisvaltaisesti (ks. 24 §).

Maanmittauslaitos katsoo, että viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia muutettaisiin samassa yhteydessä siten, että tähän lakiin sisällytettäisiin direktiiviin perustuvat velvoitteet ilmoitusta ja ilmoittajaa koskevien tietojen salassapidosta. Ehdotetussa 19 §:ssä on kaksi momenttia, joissa on viittaussäännös edellä tarkoitettuun lakiin (ks. 4 momentti salassapidon kestoista ja 5 momentti asianosaisten tiedonsaanti-oikeudesta, esimerkiksi itseään koskevien tietojen saantioikeudesta. Lakien keskinäistä suhdetta erityis- tai yleislakina olisi täsmennettävä.

Ehdotukseen sisältyy myös hyvitystä käsittävä 30 § ja hyvitystä koskevaa vaatimusta käsittävä 31 §. Huomionarvoista on se, että direktiivissä ei veloiteta jäsenvaltioita säätämään sanotusta hyvityksestä ilmoittajan hyväksi, vaan direktiivistä puhutaan tehokkaista, oikeasuhteisista ja varoittavista seuraamuksista, jotka voivat olla myös rikosoikeudellisia sakkoja. Esimerkiksi Ruotsissa ei ehdoteta säädettäväksi tällaisesta

erillisestä hyvitysseuraamuksesta tai vastaavasta sanktioluonteisesta seuraamuksesta (ks. sivu 80). Tällaisen seuraamuksen sisällyttäminen kansalliseen lainsäädäntöön saattaisi vaarantaa Suomen kilpailukykyä, jos samankaltaisesta seuraamuksesta ei säädetä kaikissa muissa jäsenvaltioissa. Lakiehdotuksesta ei käy ilmi, mitä lisäsuojaa sanottu sanktiosäännös tuo tavanomaiseen rikosoikeudelliseen ja vahingonkorvausoikeudelliseen suojaan nähden (lisättynä virkavastuulla valtionhallinnossa).

Olisikin selvitettävä, voisiko yhtä tehokkaasta, oikeasuhteisesta ja varoittavasta seuraamuksesta säätää rikosoikeudellisesti esimerkiksi sakkovastuulla. Ehdotukseen sisältyy jo säännös ilmoittajalle aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta..

Yksityiskohtaisissa perusteluissa on tuotu esiin, että hyvitystä koskevat säännökset vastaisivat pitkälti yhdenvertaisuuslain hyvitystä koskevia säännöksiä. Ilmoittajansuojelulaissa tarkoitetuissa tapauksissa ei kuitenkaan lähtökohtaisesti ole kysymys henkilön oikeushyvän loukkaamisesta aiheutuneiden seikkojen hyvittämisestä (kuten yhdenvertaisuuslaissa tarkoitetuissa tapauksissa), vaan kysymys on yleistä etua koskevien tavoitteiden toteutumisen varmistamisesta. Vastaisessa valmistelussa olisi tarpeen arvioida vielä tarkemmin hyvitystä koskevien säännösten tarpeellisuutta lopullisessa säädöksessä.

9.18 Energiavirasto

Energiavirasto katsoo, että yhtenäisen tulkintakäytännön varmistamiseksi salassapitoa koskevien säädösten perusteluja tulisi avata perusteellisemmin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) tulkinnan kannalta esimerkiksi asianosaisjulkisuuden, sen rajoittamisen ja henkilötietojen salassapitoperusteen osalta. Sektorikohtaiset valvontaviranomaiset joutuvat ilmoituksia käsitellessään mitä todennäköisimmin pohtimaan muun muassa miten turvataan sekä asianosaisen eli ilmoituksen kohteen oikeus tulla kuulluksi että ilmoittajan henkilötietojen salassapito. Lakiesityksen perustelujen tulisi ilmaista lainsäätäjän tahtotila näiden perustavanlaatuisten intressien ristiriitatilanteessa, sillä henkilötieto voi olla mikä tahansa tieto, josta ilmoittajan henkilöllisyyden voi päätellä.

9.19 Jyväskylän kaupunki

Ilmoittajan henkilöllisyyden suojelu on keskeinen osa ehdotettua lakia. Toisaalta salassapitovelvollisuuden ja julkisuusperiaatteen keskinäinen suhde tulee viranomaisen punnittavaksi säännönmukaisesti.

Ehdotetun 19 §:n mukaan ilmoittajan henkilöllisyys on salassa pidettävä tieto ja sen ilmaiseminen on tarkkaan rajoitettu. Pykälän 5 momentissa todettaisiin, että asianosaisen oikeus tiedonsaantiin määräytyy viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (1999/621) 11 § mukaan. Julkisuuslain mukaan asianosaisen tiedonsaantioikeus voi koskea myös kolmatta osapuolta, mikäli tällä on vaikutusta hänen asiansa ratkaisuun.

Ehdotetun tietosuojaa koskevan 20 §:n perusteluissa todetaan, että direktiivin johdanto-osan kohdan 85 mukaan ilmoittajan henkilöllisyyden tehokas suojeleminen on välttämätöntä myös viranomaisen käsitellessä ilmoituksia ja tämä tulisi varmistaa kansallisessa lainsäädännössä rajoittamalla esim. tietosuoja-asetukseen sisältyviä rekisteröidyn oikeuksia ehdotettua lakia sovellettaessa. Tätä ei kuitenkaan ole riittävällä tavalla huomioitu ehdotetun lain 20 §:ssä.

Mikäli asianosaisen tiedonsaantioikeus poikkeaa viranomaisen ja yksityisen toimijan käsitellessä ilmoituksia, saattaa edellä mainittu seikka asettaa ilmoittajat keskenään eriarvoiseen asemaan suhteessa heidän henkilöllisyytensä suojeeluun. Lain soveltaminen ilmoittajan edun mukaisesti ja samanaikaisesti asianosaisen oikeuksien toteuttaminen ehdotuksen mukaisella tavalla on omiaan aiheuttamaan haasteita ilmoitusten käsittelyssä. Edellä mainittujen ehdotettujen lainkohtien lisäksi ilmoituksen kohteena olevan henkilön henkilöllisyyden suojaamista koskee ehdotettu 29 §, mistä johtuva salassapitovelvollisuus on siksi syytä arvioida vastaavalla tavalla.

Edellä esitetyn perusteella Jyväskylän kaupunki katsoo, että luonnoksessa ehdotettujen 19 ja 20 §:n osalta ilmoittajan henkilöllisyyden suojeleminen ja julkisuuslain suhdetta tulisi selkeyttää.

9.20 Ruokavirasto

Salassapidosta ja henkilötietojen käsittelystä on säädetty esityksessä kattavasti. Tiukat salassapitovelvoitteet kyseenalaistavat anonyymien ilmoittamisen tarpeellisuutta.

9.21 Työ- ja elinkeinoministeriö

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 väärinkäytöksiään. 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 tietosuojasetuksessa (EU) 2016/679 asetetut velvoitteet koskien esimerkiksi henkilötietojen käsittelyn oikeusperustetta, käyttötarkoitussidonnaisuutta, eri-tyissäännösten tarpeellisuutta, rekisterinpitäjiä ja heidän velvoitteitaan 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.

9.22 Helsingin kaupunki

Lain 18 §:n mukaan ” Jos ilmoitettu rikkomus on selkeästi vähäinen eikä edellytä jatkotoimia, toimivaltainen viranomainen voi lopettaa ilmoituksen käsittelyn. Toimivaltaisen viranomaisen tulee tehdä asiassa päätös perusteluineen ja ilmoittaa siitä ilmoittajalle.”

Ehdotetussa pykälässä ei ole todettu, koskeeko päätöksentekovelvollisuus myös nimetöntä ilmoittamista. Pykälässä ei ole myöskään todettu, onko kyse valituskelpoisesta päätöksestä eikä muutoksenhakuprosessista ole mainintaa.

9.23 Verohallinto

Ehdotettujen 12 ja 17 §:n mukaan ilmoittajalle tulee ilmoittaa mitä toimenpiteitä ilmoituksen perusteella toteutetaan. Hallituksen esitysluonnoksessa ei ole tältä osin otettu kantaa näiden säännösten ja velvoitteiden suhteeseen ja yhteensovittamiseen viranomaisen laissa säädettyyn salassapitovelvoitteeseen. Esimerkiksi verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 1 ja 4 §:n mukaan yksittäistä tunnistettavissa olevaa verovelvollista tai tiedonantovelvollista koskevat verotusasiakirjat ja -tiedot ovat salassa pidettäviä. Tämän johdosta Verohallinto ei ole nykytilassa voinut antaa ilmiantajille tietoa siitä mihin toimenpiteisiin toista verovelvollista koskeva ilmi-anto on johtanut.

Verohallinto voi antaa salassa pidettävästä asiakirjasta tai sen sisältämistä tiedoista tietoja vain silloin, kun tästä oikeudesta säädetään nimenomaisesti, mikä koskee sekä sisäistä että ulkoista ilmoitusta. Ehdotettujen 12 ja 17 §:n mukainen menettely voitaisiin toteuttaa, jos laissa säädettäisiin, että tiedot ilmoituksen perusteella toteutettavista toimenpiteistä voitaisiin antaa ilmoittajalle muualla laissa säädettyjen salassapito-

säännösten estämättä. Esimerkiksi verotustietojen salassapidolla suojattavan intressin suojaamiseksi tulisi myös säännellä ilmoittajan velvollisuudesta pitää nämä tiedot salassa. Samoin tulisi ottaa kantaa esimerkiksi siihen mikä on ehdotettujen säännösten suhde esimerkiksi esitutinnan salassapitoa koskevaan sääntelyyn.

Sisäisen ja ulkoisen ilmoituskanavan osalta tulee lisäksi ottaa kantaa salassapitosääntelyyn myös ilmoitusten ja niiden sisältämien tietojen toiselle viranomaiselle siirtämisen näkökulmasta. Verohallinnon oikeudesta luovuttaa oma-aloitteisesti tietoja säädetään tyhjentävästi verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 18 §:ssä. Sääntely tarkoittaa sitä, että Verohallinto arvioi tapauskohtaisesti täyttyvätkö jonkin verotuksen yhteydessä tehdyn havainnon kohdalla vm. lain 18 §:ssä säädetyt edellytykset ja edellytysten täytyessä tiedot voidaan antaa. Hallituksen esityksen jatkovalmistelussa tulisi arvioida pitäisikö verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 18 §:ää täydentää siten, että Verohallinto voi antaa ehdotetun lain mukaisen sisäisen tai ulkoisen ilmoituksen perusteella saamiaan salassa pidettäviä tietoja oma-aloitteisesti toimivaltaiselle viranomaiselle / sille toiselle viranomaiselle, jonka toimivallassa mahdollinen valvontatoimenpide on.

Ehdotetun 19 §:n 6 momentin mukaan asianosaisen oikeus tiedonsaantiin määräytyy viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (1999/621) 11 §:n mukaan. Hallituksen esitysluonnoksessa ei ole tarkemmin avattu ehdotetun ilmoittajansuojelulain salassapitosäännösten suhdetta asianosaisen tiedonsaantioikeuteen ja asianosaisen oikeutta saada tietoa ilmoittajan henkilöllisyydestä. Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on katsottu, että asianosaisella on oikeus saada tieto ilmiannon tehneestä henkilöstä nimenomaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaan ellei julkisuuslaissa säädetyistä erityisistä salassapitosäännöksistä tai muista erityissäännöksistä muuta johdu. Asianosaisella on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 11 §:n mukaisesti oikeus saada tieto myös salassa pidettävistä asiakirjoista, jos tieto on tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Tästä oikeudesta voidaan kieltäytyä julkisuuslain 2 momentin tilanteissa. Ilmoittajan suojaamisen kannalta tulisi arvioida pitäisikö julkisuuslain 2 momentin tilanteita täydentää myös viittauksella lausunnolla olevaan lakiehdotukseen jotta kieltäymisperusteita ei olisi tarpeen arvioida tapauskohtaisesti. Ilman nimen-omaista kieltäytymisperustetta voi olla mahdollista, että asianosaisella on oikeus saada tieto ilmoittajasta tai sellaiset tiedot ilmoituksesta, joiden perusteella ilmoittaja yksilöityy ainakin välillisesti.

Ehdotuksessa ei ole myöskään arvioitu ilmoittajan suojelun ulottuvuutta silloin, kun ilmoittaja on virkavastuun piirissä. Perustuslain 118 §:n mukaisesti virkamies on vastuussa virkatoimiensa lainmukaisuudesta ja jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista

rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaisesti kuin lailla säädetään. Tämän oikeuden toteuttamiseksi viranomaisen on annettava asianosaiselle henkilölle tieto siitä kuka virkamies on tehnyt häntä koskevan ratkaisun viranomaisessa. Jatkotyössä tulisi arvioida minkälainen merkitys virkavastuuta koskevalla sääntelyllä on ilmoittajan suojaan toteuttamisessa tai tuleeko säännellä erikseen tämän tiedon salassapidosta ottaen huomioon myös asianosaisen tiedonsaantioikeus.

9.24 Elinkeinoelämän keskusliitto EK

Sääntelyssä tulee varmistaa, että ilmoituksen kohteella on oikeus ilmaista ilmoittajan henkilöllisyys ja saada viranomaiselta tieto ilmoittajan henkilöllisyydestä, jos se on tarpeen oikeusvaateen laatimiseksi, esittämiseksi tai puolustamiseksi oikeudellisessa menettelyssä tai hallinnollisessa tai tuomioistuimen ulkopuolisessa menettelyssä.

Tarve ilmoittajan henkilöllisyyden ilmaisemiseen tai siitä tiedon saamiseen voi tulla kysymykseen esim. siinä tilanteessa, että työnantaja kohdistaa vastaanottamansa tai viranomaiskanavaan tehdyn ilmoituksen perusteella saatujen tietojen pohjalta työoikeudellisia toimenpiteitä (esim. päättää työsuhteen) ilmoitettuun rikokseen tai rikkomiseen syyllistyneeseen työntekijään ja ilmoittajaa on tarpeen käyttää todista-jana em. työsuhteen päättymiseen liittyvässä riita-asiassa.

19 §:ssä säänneltävän avustajan salassapitovelvoitteen osalta EK pitää erittäin tärkeänä, että sääntely sisältää avustajan salassapitovelvoitteen, jonka rikkominen on sanktioitu. Ilmoitusmenettelyyn liittyvät tilanteet sisältävät usein salassapidettäviä liikesalaisuuksia, joiden leviäminen ulkopuolisille voi aiheuttaa peruuttamaton-ta vahinkoa yrityksen toiminnalle.

19 §:n 5 ja 6 momenttien osalta jää epäselväksi sovelletaanko niitä myös yksityisen sektorin oikeushenkilöihin.

9.25 Syyttäjälaitos

Hallituksen esityksen luonnoksen 19 §:n mukaan ilmoittajan henkilöllisyys on pidettävä salassa. Edellä todetusti ehdotettua lakia ei sen 5 §:n 5 kohdan mukaan ole tarkoitettu sovellettavaksi rikosprosessissa. Selvyyden vuoksi lakiehdotuksesta pitäisi käydä ilmi, että ilmoitusta ja ilmoittajan henkilöllisyyttä koskevien tietojen julkiseksi tu-

lemisestä rikosprosessissa säädetään esitutkintalaissa, laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädettyssä laissa (621/1999) sekä laissa oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa (370/2007). Esitutkinta-asiakirjat tulevat julkisuuslain 24 §:n 3-kohdan mukaan julkiseksi pääsääntöisesti viimeistään pääkäsittelyssä tai kun syyttäjä on tehnyt päätöksen syyttämättä jättämisestä. Ilmoittajan ollessa rikosprosessissa asianomistajan asemassa hänen henkilöllisyytensä tulee lähtökohtaisesti julkiseksi asian siirryttyä poliisilta syyttäjälle.

Luonnoksen 19 §:n 2 momentin mukaan salassa pidettävän tiedon saanut henkilö tai taho voi ilmaista ilmoittajan henkilöllisyyden, jos tiedon ilmaiseminen on tarpeellinen tässä laissa tarkoitetun ilmoituksen käsittelemiseksi ulkoisessa ilmoituskanavassa, poliisille tehtävää rikosilmoitusta varten, poliisin toteuttamaa esitutkintaa tai tuomioistuimen käsittelyä varten. Tätä kohtaa olisi Syyttäjälaitoksen näkemyksen mukaan aiheellista muuttaa siten, että salassa pidettävät tiedot olisi sallittua ilmoittaa myös syyttäjälle. Syyteharkinta on rikosprosessin vaihe, joka jatkuu esitutkinnan päätyttyä ja edeltää tuomioistuin käsittelyä. Poliisin sijasta lainkohdassa voisi olla tarkoituksenmukaisempaa käyttää termiä "esitutkintaviranomainen", joka kattaisi poliisin lisäksi Tullin, Rajavartiolaitoksen ja Puolustusvoimat.

Luonnoksen 29 §:n mukaan 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. Syyttäjälaitos toteaa, että mikäli ilmoituksen kohde on epäillyn asemassa esitutkinnassa, hänen henkilöllisyytensä ei nykysääntelyn mukaan tule julkiseksi vielä esitutkinnan päättyessä, jos asia siirtyy syyttäjälle syyteharkintaan. Julkisuuslain 6 §:n 1 kohdan mukaan syyttäjän diaarin tiedot epäillyistä tulevat julkiseksi vasta, kun epäiltyä koskeva haastehakemus tai syyttäjän haaste on allekirjoitettu tai sitä vastaavalla tavalla varmennettu taikka kun syyttäjä on päättänyt jättää syytteen nostamatta tai kun asia on jätetty sikseen.

Luonnoksen 11 §:n mukaan myös tieto muiden ilmoituksessa mainittujen henkilöiden henkilöllisyydestä ja muut henkilötiedot on salattava. Tältä osin ehdotukseen ei sisälly tarkempaa sääntelyä salassapidon kestosta tai siihen liittyvistä poikkeuksista, vaikka nämä seikat ovat lain soveltamisen kannalta olennaisia.

Myös 11 ja 29 §:ien kohdalla hallituksen esityksessä olisi hyvä selvytyden vuoksi todeta, että rikosprosessissa asiakirjojen julkisuuteen sovelletaan julkisuuslakia.

9.26 Tuote- ja palvelukaupan yhdistys Etu ry

Avustavan henkilön salassapitovelvollisuuteen ja sen rikkomisen sanktiointiin on kiinnitettävä erityistä huomiota, mikäli ilmoittajan avustajana voi toimia muukin henkilö kuin ilmoittajaa suhteessa ilmoituksen kohteeseen edustava henkilöstön edustaja.

9.27 Helsingin yliopisto

Lakiehdotuksen 19 §:n 4 - 5 momentissa on säädetty, että salassapidon kesto määräytyy JulkL 31 §:n mukaan ja asianosaisen oikeus tiedonsaantiin JulkL 11 §:n mukaan. Pykäläperusteluissa asiaa ei ole mitenkään selvennetty. Hallituksen esityksen luonnos koskee sekä julkisen että yksityisen sektorin oikeushenkilöitä, joista jälkimmäisten toimintaan ei lainkaan sovelleta JulkL. Hallituksen esityksen luonnos jättää epäselväksi, onko tarkoituksena tässä säätää JulkL kahden pykälän soveltamisesta myös yksityisiin ja onko lainkaan arvioitu, miten viranomaisia koskeva JulkL soveltuu sovellettavaksi yksityisiin ja onko tällainen lakiviittaus riittävä soveltamisen perusta. On myös epäselvää, katsotaanko ilmoittajansuojelulaissa tarkoitetun väärinkäytösepäilyilmoituksen koskevan sen kohteen oikeutta, etua ja velvollisuutta siten, että asianosaisasema syntyy. Joka tapauksessa asianosaisaseman lienee katsottava syntyvän, jos ilmoituskanavan haltija ryhtyy ilmoituksen perusteella joihinkin toimiin, joilla on vaikutusta ilmoituksen kohteeseen.

JulkL 11 §:n soveltaminen viittaisi siihen suuntaan, että asianosaisella (tässä ilmoituksen kohteella) olisi normaalisti oikeus saada tieto ilmoittajan henkilöllisyydestä, ellei asiaan tapauskohtaisesti sovellettu jokin ko. lainkohdan rajoituksista. Mikäli viranomaisen päättää, että jokin rajoitus soveltuu eikä tiedonsaantioikeutta ole, asianosaisella on oikeus saada asiaan valituskelpoinen hallintopäätös. Vastaavaa oikeutta ei ole eikä voikaan olla asianosaisella, jos kyseessä on yksityisen sektorin oikeushenkilö.

Mikäli ilmoituksen kohde yleensä saisi tällä perusteella tietoonsa ilmoittajan henkilöllisyyden, koko ilmoittajansuojan tarkoitus ja lain säännökset salassapidosta vesittyisivät. Perusteltua olisi säätää JulkL:iin tältä osin poikkeus asianosaisjulkisuuteen. Jos asianosaisjulkisuuden ulottaminen ilmoittajan henkilöllisyyteen katsotaan välttämättömäksi, ainakin 19 §:n 4 momenttiin pitäisi liittää velvollisuus informoida ilmoituksen tekijää siitä, että tieto henkilöllisyydestä saatetaan antaa ilmoituksen kohteelle tällä perusteella. Ylipäänsä olisi ehdottomasti arvioitava huolellisesti mahdollisuus ja asianmukaisuus soveltaa JulkL osin myös yksityisiin toimijoihin, samoin sitä kenellä katsotaan olevan ilmoitusasiassa asianosaisasema.

Tarkoitettiinpa lakiluonnoksen viittaussäännöksellä JulkL soveltamista sekä yksityisen että julkisen sektorin oikeushenkilöihin tai vain julkisen sektorin oikeushenkilöihin, on viittaussäännös erittäin ongelmallinen. Julkisuuslain soveltaminen yksityisen sektorin oikeushenkilöihin olisi merkittävä muutos, joka tuskin olisi tässä tarkoituksenmukaista toteuttaa. Julkisuuslain soveltaminen pelkästään julkisoikeudellisiin oikeushenkilöihin edellä tulkittulla tavalla taas tarkoittaisi sitä, että ilmoittaja saisi yksityisten oikeushenkilöiden kohdalla vahvempaa suojelua, mutta julkisoikeudellisten oikeushenkilöiden kohdalla hänen saamansa suoja olisi vesittynyt JulkL 11 §:n soveltamisen kautta. Hallituksen esityksen luonnoksen viittauksia julkisuuslakiin on siis ehdottomasti tarkennettava.

Henkilötietojen käsittelyä koskevaan pykälään tuntuu eksyneen väärä teksti. Direktiivi viittaa, että henkilötietojen käsittelyssä noudatetaan EU:n tietosuojasetusta ja muiden tuttuksienomaisesti mainitsee tietojen minimointiperiaatteen. Nämä samat on hyvä mainita myös tässä kansallisessa laissa.

Lainsäädännön jatkovalmistelussa tulisi selventää miten henkilötietoja on mahdollista käsitellä erityisesti silloin, jos ilmoituskanavaa käytetään myös muiden kuin 2 § mainittujen ilmoitusten käsittelyyn. (ks. Kauppakamarin eriävä mielipide: "Koska lakiehdotus ei ota kantaa muuta kuin 2 §:ssä tarkoitettuja tekoja ja laiminlyöntejä koskeviin ilmoituksiin, jää epäselväksi, millä edellytyksin tällaisiin ilmoituksiin mahdollisesti sisältyviä henkilötietoja voidaan käsitellä. Tätä tulisi selventää jatkovalmistelussa siten, että myös muun tyyppisiin ilmoituksiin mahdollisesti sisältyviä henkilötietoja voidaan kerätä ilman työntekijän nimenomaista suostumusta.")

Sisäministeriön lausumassa ehdotetaan julkisuuslain muokkaamista, nähdäksemme perustellusti: "Jotta ilmoittajansuojelun tavoite turvallisesta ilmoittamisesta tulisi mahdollisimman hyvin toteutuneeksi, näkemykseni mukaan tästä seuraa tarve muuttaa viranomaisen 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 esitutkinnan käynnistymiseen. Muutos olisi direktiivin perusajatuksena olevan ilmoittajan korkean suojelun tason mukainen."

9.28 Senaatti-kiinteistöt

11 § Sisäistä ilmoituskanavaa koskevat vaatimukset, 19 § Salassapitovelvollisuus ja 20 § henkilötietojen käsittely:

•Muiden kuin ilmoitusten käsittelyyn valtuutettujen henkilöiden pääsy ilmoituskana-
vaan voidaan estää ilmoittajan ja ilmoituksen kohteen henkilötietojen suojaamiseksi.
Sen sijaan ilmoituksen käsittely usein edellyttää, että valtuutetut henkilöt voivat salas-
sapitovaatimuksen estämättä ilmaista erityisesti ilmoituksen kohteena olevan henkilön
tietoja asian selvittämiseksi välttämättömille tahoille sekä jatkotoimista päättävillä ta-
hoille (mm. selvitykseen osallistuvat muut organisaation asiantuntijat, johto, esimie-
het).

11 § säättää ilmoittajan ja muiden ilmoituksessa mainittujen henkilöiden henkilöllisyy-
den ja muut henkilötiedot salassa pidettäväksi tiedoiksi - tullaanko julkisuuslain 24 §:ää
muuttamaan vastaavasti? Miten tämä suhtautuu 5 § säädettävään soveltamisalapoik-
keukseen, jos se ulotetaan salassa pidettäviin tietoihin?

19 §:n mukaan salassapitovelvollisuus ulottuu 11 §:stä poiketen ainoastaan ilmoitta-
jan henkilöllisyyteen, mutta ei ilmoittajan muihin henkilötietoihin eikä myöskään ilmoi-
tuksen kohteena olevan henkilön tai muiden siinä mainittujen henkilöiden henkilöllii-
syyteen ja henkilötietoihin. 20 § koskee vain toimivaltaisia viranomaisia, ei mm. julki-
suuslakia soveltavia, sisäisiä ilmoituskanavia ylläpitäviä valtion virastoja ja valtion lii-
kelaitoksia. Ilmoituksiin sisältyvien henkilötietojen salassa pidettävyyttä ja henkilötieto-
jen käsittelyä koskevat vaatimukset 11, 19 ja 20 §:issä tulee selkeyttää.

9.29 Oikeuskanslerinvirasto

Salassapitovelvollisuuden ja henkilötietojen suojan osalta olisi vielä arvioitava säänte-
lyn suhdetta julkisuuslakiin, koska tiedot ja tallenteet ovat myös julkisuuslain piirissä.

9.30 Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri

WB-lain 19 §:n mukaista salassapitovelvollisuutta tulisi selkeyttää niin, että se turvaisi
WB-direktiivin 16 artiklan 2. kohdassa kuvatuin tavoin myös ”ilmoituksen kohteena
olevan henkilön oikeutta puolustukseen”. Nyt henkilöllisyyden paljastaminen jää ilmoi-
tusta käsittelevän oikeushenkilön harkintaan (”voi ilmaista”), eikä ilmoituksen koh-
teena oleva henkilö saa välttämättä tietoa ilmoittajasta edes tilanteessa, jossa ilmoitus
ei selvästi täytä WB-lain 7 §:n 1 momentin vaatimuksia. Tällainen voi olla esimerkiksi
tilanne, jossa ilmoituksesta voidaan selvästi todeta, että ilmoittajalla ei ole ollut perus-
teltua syytä uskoa rikkomista koskevien tietojen paikkansapitävyyteen (ts. ilkeävaltainen
ilmoittaminen). Epäselväksi jää myös WB-lain 19 §:n 2 momentin ja 6 momentin

suhde, joista jälkimmäisessä lainkohdassa viitataan julkisuuslain mukaiseen asianosaisen tiedonsaantioikeuteen

9.31 Kirkkohallitus

Laissa tulisi säätää selkeämmin ilmoitusten maksimisäilytysajasta ottaen huomioon sekä ilmoittajan, mahdollisen ilmoituksen kohteen että työnantajan oikeusturva.

9.32 Geenitekniikan lautakunta

Geenitekniikkalain mukaisiin lupamenettelyihin liittyy lähtökohtaisesti sekä salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluvia tietoja että henkilötietojen käsittelyä, joten näihin asioihin on lautakunnassa jo olemassa vakiintuneita menettelyitä, joita myös lautakunnan määräämät ulkopuoliset esittelijät noudattavat. Rikkomusten ilmoittamisen yhteydessä on kuitenkin jo aiemmin tunnistettu salassapitoon liittyvät erityiset haasteet. Geenitekniikkalain mukaista toimintaa harjoittavat tutkimusryhmät ja yritykset ovat tyypillisesti pieniä, mutta usein verkostoituneita tai jopa toisistaan riippuvaisia. Lisäksi niissä työskennellään keskimääräistä useammin määräaikaissäissä, lyhyissä työsuhteissa tai apurahalla ja tehdään opinnäytetöitä. Tällöin ilmoituksen tekijä saattaa olla lähtökohtaisesti vakinaisia työntekijöitä haavoittuvammassa asemassa työyhteisössä.

10 Tietojen julkistaminen (23 §)

10.1 BDO Oy

Tietojen julkistamiseen liittyvässä pykälässä olisi suositeltavaa olla viittaus esim ”Väärin perustein tehty ilmoitus saattaa täyttää rikoksen tunnusmerkistön sekä johtaa 32 § mukaiseen seuraamukseen.”

Tietojen julkaisu väärin perustein voi aiheuttaa korvaamatonta vahinkoa yrityksille, yksilöille ja sen seurauksena myös ilmoittajalle itselleen.

10.2 Espoon kaupunki

Julkishallinnon organisaatiossamme olemme tottuneet tekemään harkintaa julkisuusperiaatteen ja salassapitovelvollisuuden välillä eri tilanteissa. Uuden lain ao. kohdat vastaavat lähtökohdiltaan sitä, mihin olemme omassa toiminnassamme jo tottuneet: käytännössä henkilöllisyys on salassa pidettävää ja henkilöllisyyden ilmaisemisesta toiselle viranomaiselle on ilmoitettava. Vastaanotettavien ilmoitusten käsittelyssä tulee huomioida tietosuojasääntely ja mm. työelämän tietosuojalainsäädäntö työntekijää koskevien henkilötietojen käsittelyssä.

Lienee kuitenkin odotettavissa, että ilmoituskanavaan sisältyvät ilmoitukset herättävät kiinnostusta mediassa ja kuntalaisten taholta. Olemme keskustelleet alustavasti siitä, tulkitaanko, ja/tai miltä osin ilmoitus tulkitaan viranomaisen asiakirjaksi. Keskeistä on, joutuisimmeko antamaan julkisuuteen tietoja tapauksesta varsinkin käsittelyn ollessa kesken. Tämä voisi osoittautua haitalliseksi sekä selvittämisen onnistumisen että ilmoitushalukkuuden näkökulmasta.

10.3 Keskuskauppakamari

Lakiehdotuksen 23 §:n 2 momenttia on tarpeen täsmentää, jotta siitä kävisi yksiselitteisesti ilmi se, missä tilanteissa 1 momenttia ei sovelleta. Epämääräinen viittaus kansallisiin säännöksiin, joilla perustetaan sananvapauteen ja tiedonvälityksen vapauteen liittyvä suojelujärjestelmä, ei ole tältä osin riittävä.

10.4 Liikenne- ja viestintävirasto

Esitysluonnoksessa ehdotetun 21 §:n 1 momentin 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.

Huomioiden lain soveltamisala ja sitä soveltavien toimijoiden monimuotoisuus, on kansallisessa laissa vaikea määrittää tarkkoja säilytysaikoja. Säilytysaikojen määrittämisessä on kuitenkin odotettavissa haasteita ja hyvin eriäviä käytäntöjä, mikäli laista ei ole johdettavissa apua säilytysaikojen määrittämiseen. Traficom kiinnittää huomiota, että ennakkosuunnittelemisella voisi lakiin saada tarkennettua jotain suuntaviivoja säilytysajan määrittämisen tueksi.

10.5 Tietosuojavaltuutetun toimisto

Jos ilmoittaja ehdotuksen 23 §:n mukaan julkaisee tietoturvaloukkauksen sisältävän ilmoituksen, tulisi julkistajan suojan edellytyksenä olla se, että tietovuoto on saatu korjattua ja esimerkiksi tietoverkkoon levinneet henkilötiedot on saatu poistettua yleisestä yleisestä jakelusta. Kyse on kolmansien osapuolten tietosuojallisista oikeuksista.

10.6 Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualue

HAKelle jää epäselväksi, mitä tietojen julkistamisoikeuteen liittyvä ilmoittajan suojele tarkoittaa käytännössä viranomaistoiminnan kannalta.

10.7 Tulli.fi

HE-luonnokseen kirjatun mukaisesti ilmoittajalla on oikeus suojeleluun myös tietoja julkistaessaan tietyin edellytyksin. Säännöksen perusteella vaikuttaisi siltä, että tietojen julkistaminen on viimesijainen keino verrattuna sisäisen ja ulkoisen ilmoituskanavan kautta tehtäviin ilmoituksiin. Tietojen julkistaminen jättää arviointivastuuta ilmoittajalle

ja on mahdollista, että ilmoittaja etenkin tiedon suoraan julkistamalla aiheuttaa haittaa meneillään olevalle asian selvittämiselle tai tutkimiselle.

10.8 Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry

MaRa katsoo, että ehdotetun 23 §:n 2 momenttia tulisi selkeyttää lakiviittauksilla niihin kansallisiin säädöksiin, joiden nojalla ”perustetaan sananvapauteen ja tiedonvälityksen vapauteen liittyviä suojelujärjestelmä.”

10.9 Eduskunnan oikeusasiamies

Direktiiviin perustuvana suojelun saamisen edellytyksenä olisi se, että väärinkäytöksistä ilmoittamisessa olisi pääsääntöisesti ennen tietojen julkistamista käytetty muita ilmoituskanavia. Pykälässä määritellyissä poikkeustapauksissa olisi kuitenkin mahdollista tehdä ilmoitus suoraan medialle ja saada silti suojelua.

Pykälän 2 momentin mukaan suojelua ei kuitenkaan annettaisi tilanteissa, joissa ilmoittaja julkistaa tietoja suoraan tiedotusvälineille sellaisten kansallisten säännösten nojalla, joilla perustetaan sananvapauteen ja tiedonvälityksen vapauteen liittyvä suojelujärjestelmä. Tällä tarkoitettaneen lähdesuojaa.

Lähdesuoja on lain toimittajalle turvaama tietolähteitä suojaava oikeus pitää tietolähteet salassa myös esitutkinnassa ja oikeudenkäynnissä, jollei kyse ole laissa määritellyn vakavan rikoksen selvittämisestä. Sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain (460/2003) 16 §:ssä säädetään lähdesuojasta ja oikeudesta anonyymiin ilmaisuun. Tarkoituksena on turvata sananvapauden toteutuminen. Mahdollisuus esiintyä jutussa nimettömänä ei automaattisesti merkitse lähteen suojaamista vaan siitä on sovittava toimittajan kanssa erikseen.

Luonnostellun pykälän 2 momentin säännös vaikuttaa varsin rajaavalta siihen nähdessä, että direktiivissä tietojen julkistamista on arvioitu nimenomaan perinteiselle medialle vuodettujen tietojen näkökulmasta, jolloin lähdesuoja yleensä liittyy asiaan. Lähdesuoja ei kuitenkaan sinänsä estä työnantajan mahdollisia kiellettyjä toimenpiteitä vaan saattaa pikemminkin johtaa siihen, että niitä kohdistetaan kollektiivisesti kaikkiin potentiaalsiin vuotajiin, kun varmuutta vuotajan henkilöllisyydestä ei ole. Mielestäni rajauksen mielekkyyttä olisi syytä pohtia asian jatkovalmistelussa ja ainakin täydentää luonnostellun säännöksen perusteluita tältä osin.

Lähdesuojaan ei sellaisenaan liity muuta suojajärjestelmää kuin toimittajan oikeus salata tietolähteensä. Pelkkää lähdesuojaa ei nähdäkseni voida pitää järjestelmänä, joka korvaisi nyt kysymyksessä olevan suojajärjestelmän.

10.10 Suomen Yrittäjät ry

Esitysluonnoksen 23 §:n mukaiseen tietojen julkistamiseen sisältyy vastaava epäselvyys kuin edellä ulkoista ilmoituskanavaa koskevan 14 §:n kohdalla on todettu. Suomen Yrittäjät katsoo, että myös tietojen julkistamista koskevaa säännöstä tulisi tämentää edellä kuvatulla tavalla.

10.11 Medialiitto ry

On olennaisen tärkeää, että nyt säädettävällä uudella lailla ei heikennetä oikeudellisesti eikä tosiasiallisesti tiedotusvälineiden lähdesuojaa.

Lähdesuoja on erottamaton osa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa turvattua sananvapauden suojaa (esim. ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu *Goodwin vs. Yhdistynyt kuningaskunta*, 27.3.1996 sekä *Sanoma Uitgevers vs. Alankomaat* 14.9.2010). Tehokas mahdollisuus saattaa epäkohtia julkiseen keskusteluun journalistisen harkinnan kautta palvelee jokaisen sananvapauteen sisältyvää oikeutta ottaa vastaan tietoa ja tukee demokratiassa välttämätöntä vapaata mielipiteenvaihtoa. Myös korkein oikeus on vastikään korostanut lähdesuojan merkitystä sananvapauden toteutumisessa avoimessa demokraattisessa yhteiskunnassa (KKO 2019:112 ja KKO 2021:19).

Sääntely, joka asettaa väärinkäytösten käsittelyn organisaation sisäisissä kanavissa henkilölle edullisemmaksi kuin niiden tuomisen julkisuuteen, sisältää väistämättä uhkia lähdesuojalle ja sananvapaudelle. Uhat seuraavat tässä tapauksessa suoraan direktiivin säännöksistä, mutta niitä tulisi kansallisessa voimaansaattamisessa pyrkiä mahdollisuuksien mukaan supistamaan ja kompensoimaan. Lähtökohdaksi tulee ottaa, että nykyisiä säännöksiä lähdesuojasta sovelletaan muuttumattomina myös nyt säädettävän lain tultua voimaan.

Ehdotetun 23 §:n yksityiskohtaiset perustelut ovat hyvin suppeat. Luonnoksessa ei oteta lainkaan kantaa siihen, onko Suomessa voimassa pykälän 2 momentissa tarkoitettua kansallista lainsäädäntöä. Perusteluissa ei myöskään esitetä näkemystä siitä,

mihin lopputulokseen 2 momentin soveltaminen ja siitä johtuva 1 momentin soveltamatta jättäminen ilmoittajan suojan osalta johtaisi. Tästä voidaan esittää kaksi keskeään päinvastaista tulkintaa: ilmoittaja joko ei saa tietoja julkistaessaan lainkaan uudessa laissa tarkoitettua suojaa tai ilmoittaja saa tätä suojaa aina myös siinä tapauksessa, kun julkistaa tietoja. Asia on täsmennettävä ennen hallituksen esityksen antamista.

Sitä, että 2 momentissa ei viitata suoraan mihinkään Suomessa tällä hetkellä voimassa olevaan säännökseen, voidaan tulkita lainsäätäjän ilmaukseksi siitä, ettei tällaista lainsäädäntöä tällä hetkellä ole. Direktiivin tarkoituksena lienee antaa tiedon julkistamista koskevien ehtojen osalta etusija jäsenvaltioiden kansallisille, nimenomaan ilmoittajan suojaa koskeville säännöksille, jollaisia Suomessa ei toistaiseksi ole saatettu voimaan. Mikäli tämä tulkinta on oikea, olisi selvyiden vuoksi syytä harkita 2 momentin säätämättä jättämistä.

Tiedotusvälineiden lähdesuoja tulee kaikissa tapauksissa pitää selkeästi erillisenä uuden lain tarkoittamasta ilmoittajan suojasta, vaikka jälkimmäisellä tosiasialla luodaan lähdesuojan kanssa kilpaileva väylä ongelmien ja epäkohtien käsittelemiseksi. Asian käsittely lähdesuojan turvaamalla tavalla siten, ettei tiedotusvälineen edustaja paljasta ilmaisemiensa tietojen lähdeä ja ettei lähde muutenkaan tule tietoon, merkitsee lähtökohtaisesti sitä, ettei ilmoittajan suojelu ole oikeudellisesti relevanttia. Tilanteissa, joissa median tietolähde kuitenkin syystä tai toisesta paljastuu, lainsäädännössä on tarjottava yksiselitteinen vastaus siihen, millä edellytyksillä tietolähteenä toiminut henkilö on oikeutettu ilmoittajan suojaan.

Muilta osin Medialiitto viittaa Elinkeinoelämän keskusliiton asiassa antamaan lausuntoon.

10.12 Helsingin kaupunki

Hallituksen esityksessä lain 19 § noudattaa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 31 § ja 11 § lähtökohtia. Käytännössä henkilöllisyys on salassa pidettävää ja henkilöllisyyden ilmaisemisesta toiselle viranomaiselle on ilmoitettava. Olisiko asiassa syytä arvioida, että julkisuuslakiin nimenomaisesti kirjataan, että ilmoitukset ovat salassa pidettäviä?

Koska hallituksen esityksen salassapitovelvollisuutta koskeva kohta noudattaa voimassa olevan lainsäädännön linjaa, toteutuksen haasteellisuus tulee ainoastaan vastaan 2 momentin tarkoittamassa kohdassa, jossa asian edetessä poliisille tai tuomio-

istuimen käsittelyyn, ilmoittajalle on ilmoitettava hänen henkilöllisyytensä ilmaisemisesta poliisiviranomaiselle. Käytännössä poliisi on yhteyksissä henkilöihin, jotka tulevat osallisiksi rikostutkintaan, ts. esitutkintalain 4 luvun 9 § nojalla poliisilla on ilmoittamisvelvollisuus, jos henkilöön kohdistetaan esitutkintatoimenpiteitä. Tässä mielessä pykälä on ainakin osittain päällekkäinen esitutkintaan liittyvän ilmoitusvelvollisuuden kanssa ja siten kuormittaa turhaan kunnan viranomaista. Olisi toivottavaa, että tämän kaltaisia päällekkäisyyksiä ei olisi.

10.13 Vantaan kaupunki

Toivottavaa on, että viranomaistoiminta sisäisten ja ulkoisten ilmiantojen osalta toimisi niin hyvin, että ilmiantaja ei koskaan joutuisi tilanteeseen, jossa hän joutuisi julkistamaan tietonsa. Mikäli näin käy, on tämä selvä näyttö siitä, että viranomaistoimintaa on tältä osin parannettava ja riittävät resurssit taattava.

10.14 Elinkeinoelämän keskusliitto EK

EK pitää perusteltuna, että 23 §:n 2 momenttia täsmennettäisiin siten, että siitä ilmeni, mitä sillä tarkalleen tarkoitetaan.

EK pitää perusteltuna, että 23 §:n 2 momentin perusteluja täydennettäisiin siten, että niistä ilmeni, mitä tilanteita lainkohdassa tarkalleen tarkoitetaan ja mihin lopputulokseen tietoja julkistavan ilmoittajan suojelun kannalta johtaa se, ettei saman pykälän 1 momenttia sovelleta.

23 §:n 2 momenttia koskevassa perustelutekstin s. 115 (viimeinen kappale) viittaus direktiivin 3 artiklan 4. kohtaan lienee virheellinen. On syytä huomioida, että direktiivin johdanto-osassa 45. tietojen antaminen suoraan esimerkiksi suurelle yleisölle verkkoalustojen tai sosiaalisen median välityksellä tai tiedotusvälineille, vaaleilla valituille edustajille, kansalaisyhteiskunnan organisaatioille, ammattiliitoille tai elinkeinoelämän järjestöille, katsotaan tietojen julkistamiseksi. 23 §:n 2 momentin poikkeuksella, joka perustuu direktiivin 15 artiklan 2. kohtaan, ei tarkoiteta 3 artiklan 4. kohdan mukaisia tilanteita, vaan tilanteita, joissa henkilö julkistaa tietoja suoraan tiedotusvälineille sel-

laisten kansallisten säännösten nojalla, joilla perustetaan sananvapauteen ja tiedonvälityksen vapauteen liittyvä suojelujärjestelmä. Muiden tietojen julkistamiseen liittyvien tilanteiden osalta edellytyksenä suojan saamiselle on, että 15 artiklan 1. kohdan ja 23 §:n 1 momentin edellytykset tietojen julkistamiselle täyttyvät.

10.15 Suomen Journalistiliitto ry

Lakiesityksen 23§:ssä säädettäisiin ilmoittajansuojan saamisen edellytykset silloin, kun tietoja julkistetaan suoraan käyttämättä sisäistä tai ulkoista ilmoituskanavaa. Lähdesuoja eli tiedotusvälineiden ja journalistien oikeus suojata tietolähteensä on pidettävä erillään nyt säädettävästä ilmoittajansuojasta niin oikeudellisesti kuin tosiasiallisestikin. On syytä painottaa, että säännöksiä lähdesuojasta sovelletaan muuttumattomina myös nyt säädettävän lain tultua voimaan. Lähdesuoja on edelleen edellytys sille, että epäkohdista voidaan käydä julkista keskustelua.

Ehdotetun 23 §:n 2 momentin sisältö jää epäselväksi; lakitekstistä tai sen perusteluista ei suoraan käy ilmi, onko Suomessa voimassa pykälän 2 momentissa tarkoitettua kansallista lainsäädäntöä lainkaan. Mikäli tällaista lainsäädäntöä Suomessa olisi, on ko. säännökset syytä yksilöidä. Muussa tapauksessa on syytä harkita, onko 2. momentille lainkaan tarvetta. Esitetty muotoilu jättää epäselväksi, mihin lopputulokseen 1 momentin soveltamatta jättäminen 2 momentin mukaisesti voisi johtaa.

10.16 Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri

Ehdotetussa WB-laissa säädetään julkisuudesta ja salassapidosta lähinnä ilmoittajan (WB-lain 19 §) ja ilmoituksen kohteena olevan henkilön (WB-lain 29 §) henkilöllisyyden osalta. Edellä mainitusta seuraa nähdäksemme se, että ilmoitus on saapuessaan viranomaisen asiakirja ja julkinen niiltä osin, kuin WB-lain mukaiset salassapitosäännökset eivät sovellu sen sisältöön. Tämä johtaa epätarkoituksenmukaiseen tilanteeseen etenkin silloin, jos ilmoitus johtaa esitutkintaan. Muutoinkin ilmoitusten sisäiselle selvittämiselle tulisi taata työrauha. Asian tulo julkisuuteen selvitystyön ollessa kesken voi mahdollistaa rikkomuksen peittelemisen. Esitämme, että julkisuuslakia tarkistettaisiin siten, että WB-lain mukaiset ilmoitukset olisivat salassapidettavia kunnes ilmoittaneelle henkilölle on ilmoitettu jatkotoimista 12 §:n 2 momentin mukaisesti eli kolmen kuukauden ajan. Jos ilmoitus johtaisi esitutkintaan, sovellettaisiin julkisuuslain säännöksiä vastaavasti.

11 Suojelutoimenpiteet (5 luku)

11.1 BDO Oy

Lakiehdotuksen 29 §:n sanamuotoa voisi tarkentaa siten, että ilmoituksen kohteen henkilöllisyys tulisi pitää salattuna myös selvittämisen päätyttyä.

11.2 Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea

Fimean näkemyksen mukaan ehdotetun lain 29 §:n osalta jää epäselväksi, mitä ajankohtaa pidetään merkityksellisenä sen osalta, kuinka kauan ilmoituksen kohteena olevan henkilön henkilöllisyys tulee pitää salassa. Ehdotetun lain mukaan salassapito jatkuisi niin kauan kuin ilmoituksen tai tietojen julkistamisen perusteella aloitettu asian selvittäminen on päättynyt tai asia tulee julkiseksi poliisin esitutkinnan päätyttyä tai tuomioistuimen käsittelyssä. Tältä osin jää vielä täsmentämättä, mitä asian selvittämisen päättymisellä tarkoitetaan. Onko tältä osin merkityksellistä, että asiassa on tehty joko päätös ilmoituksen käsittelyn lopettamisesta vai, onko merkityksellistä se, että asiassa on tehty esimerkiksi tarkastus ja siitä annettu tarkastuspöytäkirja tai asiassa on annettu päätös hallinnollisista sanktioista. Tältä osin on myös täsmentämättä, tulee ko tällaisen päätöksen olla saanut lainvoimain ennen kuin salassapito päättyy. Lisäksi asiassa olisi syytä arvioida pykälän salassapitomääritelmän suhdetta julkisuuslain säännöksiin. Yleisesti esimerkiksi viranomaisen päätös tulee julkiseksi allekirjoituksen myötä. Tämä koskee hallintopäätöksiä sekä esimerkiksi tarkastuspöytäkirjaa. Hallintopäätöksen allekirjoittaminen ei kuitenkaan vielä tarkoita, että asia olisi lainvoimaisesti ratkaistu, mikäli päätöksestä valitetaan hallintotuomioistuimeen. Näin ollen on täsmentämättä, miten ehdotettu 29 § suhteutuu julkisuuslain säännöksiin asiakirjojen julkiseksi tulemisen ajankohdasta.

11.3 Liikenne- ja viestintävirasto

Hallituksen esityksessä ei käsitellä sitä, miten ilmoitusoikeus suhteutuu julkisuuslain salassapitosäännöksiin. Millä edellytyksillä työntekijä tai virkasuhteessa oleva henkilö saa ilmaista ilmoitusta tehdessään salassa pidettäviä tietoja? Salassa pidettävien tie-

tojen oikeudetta ilmaiseminen on rangaistavaa, jolloin siitä poikkeamisesta on säädetty lailla. Lakiehdotuksen 25 §:ssä säädetään vastuuvapaudesta, mutta se ei sisällä nimenomaista säännöstä siitä, että ilmoituksen voisi tehdä salassapidon estämättä.

11.4 Tietosuojavaltuutetun toimisto

Suojamuodot koskevat lähinnä organisaatioita. Henkilökohtaisilta vastatoimilta on vaikeampi suojautua.

Ilmoituksen tai ilmoittajan anonyymisuutta tai nimettömyyttä voidaan pitää yhtenä tiedollisen suojan muotona. Jos ilmoittajaa ei kyetä tunnistamaan, ei tietysti voida tarjota hänelle tässä laissa ehdotettua suojelua. Säännösluonnoksen 7 §:ssä on otettu kantaa nimettömiin ilmoituksiin siten, että sisäisissä ilmoituskanavissa nimettömät ilmoitukset olisivat mahdollisia, mutta ulkoisissa ilmoituskanavissa niitä ei oteta vastaan eikä ryhdytä jatkotoimiin. Kanta on edellä mainittu huomioon ottaen perusteltu myöskin sen osalta, että sisäisen ilmoituskanavan jatkotoimissa voidaan todennäköisesti hankkia muuta näyttöä väärinkäytöksistä kuin vain sitä koskeva nimetön ilmoitus. Jos nimetöntä ilmoittajaa ei voida tunnistaa eikä asettaa vastuuseen väärin tietojen antamisesta, on rekisterinpitäjällä eli ilmoituskanavan ylläpitäjällä täysmääräinen vastuu ilmoituksen kohdetta koskevien tietojen virheettömydestä.

Ilmoituksen kohteen henkilötietojen suoja on otettu esille lähinnä luonnoksen 29 §:ssä. Näiltä osin sääntely perustuu ainoastaan henkilöllisyyden salassapitoon ja muistuttaa julkisuuslain 24 §:n 3 kohdan esitutkintasalaisuutta. Tietosuojasetuksen (TSA) 5 artiklan tietosuojaperiaatteet edellyttävät tässä yhteydessä näkökulman laajentamista. Tietosuojaperiaatteista tässä yhteydessä keskeisiä ovat edellä mainitun käsittelyperusteen (laillisuus) lisäksi ainakin käsittelyn avoimuus (TSA 14 ja 15 artiklat) ja sitä koskevat poikkeamisperusteet. Ilmoituskanavissa käsiteltävien henkilötietojen käyttötarkoitus määräytyy tämän lainsäädännön mukaan eikä myöhempi käsittely saa olla yhteensopimatonta. Kyse ei ole niinkään yksityisyyden suojaamisesta vaan ilmoituksen kohteen muiden oikeuksien ja vapauksien suojasta, jollaisena voidaan tässä yhteydessä pitää oikeusvaltiollista syyttömyysolettamaa myös organisaation sisällä ennen kuin tuomioistuimien on ratkaissut syyllisyyden. Jos ilmoituksen kohteen osalta näitä tietoja on välttämätöntä käsitellä sisäisesti esimerkiksi henkilöstöhallinnollisissa tarkoituksissa (esim. ylennykset), tulisi käyttötarkoituksesta poikkeavasta käsittelystä säätää tietosuojasetuksen 6 artiklan 4 kohdan mukaan. Esitutkinnan osalta viireillä oleva tutkinta tulee esille turvallisuusselvityslain mukaisessa menettelyssä.

Tietosuojaperiaatteista kiinnitän myös huomiota tiedon virheettömyys vaatimukseen (TSA 5.1 e) alakohta), joka liittyy keskeisesti jatkotoimenpiteiden aineellisoikeudellisiin

vaatimuksiin eli oikeudenkäynnissä tai muussa seuraamusmenettelyssä esitettävään näyttöön säännösten rikkomisesta. Tämä asian tutkintavaihe, jonka voi katsoa olevan prosessuaalinen vaihe esitettyjen väitteiden vahvistamisesta tai hylkäämisestä ja siten vaihe myös henkilötiedon virheettömyyden varmistamiseksi, on saanut säädösten tasolla vähän huomiota (esimerkiksi ilmoituksen kohteen kuuleminen ja siinä yhteydessä tiedonsaanti esitetyistä väitteistä). Lopulta kuitenkin onnistuneet tutkinnat, joilla on kyetty puuttumaan lainvastaiseen toimintaan, ovat tällaisen ilmoittajan suojelulainsäädännön viimekätinen tavoite.

Erityinen tietosuojariski näyttäisi sisältyvät ilmoitusten käsittelyn ajalliseen keston eli TSA 5 artiklan 1 e) alakohdan säilyttämisen rajoittamisen periaatteeseen. Vaikka 21 §:n 1 momentissa säädetään ilmoitusten säilyttämisaikasta ei ehdotuksessa säädetä tutkintamenettelyn ajallisesta kestosta tarkemmin. Esitutkinnassa on rikosten vanhentumiseen liittyvät määräajat, joiden puitteissa on esitutkinnat päätettävä. Tämä tietysti myös ohjaa sisäistä väärinkäytöstutkintaan tällaisissa tapauksissa, mutta todennäköisesti kaikki ilmoitukset eivät johda esitutkintaan joko siitä syystä, että ilmoitus on vain sisäistä tutkintaa ohjaava vihje eikä näyttöä väärinkäytöstä ole saatu. Tällaisten ilmoitusten pitempi aikainen säilyttäminen on riski ilmoituksen kohteen oikeuksille ja vapauksille.

Ehdotus: Ehdotan, että sisäisen ilmoituskanavan kautta käsiteltävien ilmoitusten osalta määrätään lainsäädännössä selkeämpi määräaika, joiden kuluessa ilmoitukset on hävitettävä, jollei ne ole johtaneet oikeudellisiin vaatimuksiin tai niiden valmisteluun.

Tietoturvaperiaatteen (TSA 5.1 f alakohta) osalta tietosuojalain 7 §:n 2 momentissa viitataan tietosuojalain 6 §:n 2 momentin vaatimuksia. Tietosuojalain esitöiden mukaan säännöksessä mainittuja suojaustoimenpiteitä ei olisi velvollisuus toteuttaa kaikilta osin vaan ensivaiheessa jäisi rekisterinpitäjän ja käsittelijän arvioitavaksi, minkälaiset suojaustoimenpiteet olisivat asianmukaisia käsittelytoimiin ja niihin sisältyviin riskeihin rekisteröityjen (siis ilmoittajan ja ilmoituksen kohteen) oikeuksien ja vapauksien näkökulmasta. Luonnoksen 11 §:n 1 momentissa puhutaan ilmoittamisen luottamuksellisuudesta ja 21 §:n yhteydessä kirjaamisesta salassapitoa koskevien vaatimusten mukaisesti. Kun julkisuuslakia, johon luonnoksessa usein viitataan, ei sovelleta yksityisellä sektorilla ei julkisuuslainsäädäntöviittaus toimi eikä julkisuuslaki salassapitokeskeisenä sääntelykeinona enää ole riittävä tietosuoja-asetuksen käyttötarkoitussidonnaisuusperusteisen sääntelyn näkökulmasta.

Kun on kysymys tietoturvaperiaatteesta ehdotan, viittausta tietosuoja-asetuksen 32 artiklan 2 ja 4 kohtaan, jotka käytännössä tarkoittavat toimenpiteitä sitä vastaan, ettei ilmoituskanavan henkilötiedot leviä sivullisille tai ole ulkopuolisten saatavilla (ulkoinen luottamuksellisuus) ja ettei organisaation sisällä niihin myöskään pääse muut kuin niitä käsittelevät henkilöt (sisäinen luottamuksellisuus), joille 32 artiklan 4 mukaisesti

on tehty selväksi tietojen käsittelytarkoitus ja muut käyttöön otetut keinot henkilötietojen suojaamiseksi. Nämä ovat ilmoituskanavan rekisterinpitäjän velvollisuuksia, joiden laiminlyönti tulee arvioitavaksi joko tietosuojarikoksena rikoslain 38 luvun 9 §:n 2 momentin perusteella tai tietosuojaviranomaisen korjaavien toimivaltuuksien käytön yhteydessä.

11.5 Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualue

Esitysluonnoksen 27 §:ää ja sen perusteluja on tarpeen täsmentää suhteessa muuhun vahingonkorvauksia koskevaan lainsäädäntöön.

11.6 Tulli.fi

Todistustaakkaa koskevassa 26 §:ssä esiintyvän vireillepanijan määritelmää ei sisälly lakiin. Esitämme harkittavaksi, että pykälää tarkennettaisiin sen osalta, kehen vireillepanijaan siinä viitataan.

Lakiehdituksen 29 §:n mukaan 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 esitutinnan päätyttyä tai tuomioistuimen käsittelyssä. Säännös ei ole täysin selkeä, sillä esitutinnan päätyttyä asia usein etenee syyttäjälle syyteharkintaan ja mahdollisesti edelleen tuomioistuinkäsittelyyn. Nykyisellään muotoilu ei anna yksiselitteistä vastausta siihen, kummassa vaiheessa ilmoittajan henkilöllisyys tulee julkiseksi. Jos pykälässä viitataan esitutkintaan, esitämme harkittavaksi, että viittaus olisi yleisemmin esitutkintaan, sillä myös Tulli toimii esitutkintaviranomaisena

11.7 Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry

Ehdotettua 24 §:n 2 momenttia olisi tarpeen täsmentää siten, että se koskisi nimenomaan yksipuolisia toimenpiteitä. Näin ollen kiellettyinä vastatoimena pidettäisiin työnantajan tai tämän edustajan yksipuolista toimenpidettä, jolla heikennetään työ- tai

virkasuhteen ehtoja, palvelussuhde päätetään, henkilö lomautetaan, häntä muutoin kohdellaan epäedullisesti tai häneen kohdistetaan muita kielteisiä seurauksia.

11.8 Eduskunnan oikeusasiamies

24 §:n 1 momentissa viitataan lain 5 §:ään, kun ilmeisesti on ollut tarkoitus viitata 6 §:ään.

Luonnostellun 25 §:n mukaan 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 myöskään asetettaisi vastuuseen ilmoitetun tai julkistetun tiedon hankkimisen tai sen saamisen vuoksi edellyttäen, että tällainen hankkiminen tai saaminen ei itsessään ole rikos.

Edellä todettu tarkoittaisi ilmeisesti sitä, että jos virkamies paljastaisi ilmoituskanavaan tai julkisuuteen tekemässään ilmoituksessa virassaan saamiaan salaisia tietoja, häntä ei voitaisi tuomita virkasalaisuuden rikkomisesta. Jos virkamies lisäksi pyytäisi asiaan liittyviä salaisia tietoja, joihin hänellä itsellään ei ollut pääsyä, myös kollegaltaan ja ilmoittaisi nekin eteenpäin, hänet voitaisiin tietojen hankkimisen osalta kuitenkin tuomita yllytyksestä virkasalaisuuden rikkomiseen, koska tietojen hankkiminen tällä tavoin olisi "itsessään rikos". Tällainen rajanveto ei olisi nähdäkseni kovinkaan johdonmukainen ratkaisu.

Pykälässä käytetty ilmaisu "perusteltu syy uskoa, että ilmoittaminen oli välttämätöntä" asettaa riman välttämättömyysvaatimuksen kautta hyvin korkealle. Välttämättömyyden arviointiin voitaisiin ilmeisesti hakea analogiaa pakkotilaa ja hätävarjelua koskevasta sääntelystä ja oikeuskäytännöstä. Tosin niidenkin osalta laissa käytetään ilmaisua "tarpeellinen". Se saattaisi ilmaisuna sopia välttämättömyyttä paremmin tähänkin asiayhteyteen. "Perusteltu syy uskoa" voisi ilmeisesti pitää sisällään myös putatiivista pakkotilaa tai hätävarjelua muistuttavan tilanteen.

Pykäläluonnoksen 3 momentissa on mainittu virheellisesti "tämän direktiivin nojalla". Tarkoitus lienee viitata lakiin.

Luonnostellun 27 §:n sanamuodon perusteella vaikuttaa jäävän epäselväksi, millaisesta vahingonkorvauksesta olisi kysymys. Epäselväksi jää, korvattaisiinko taloudellinen vahinko vahingonkorvauslain 5 luvun 1 §:n (412/1974) tiukkojen kriteerien mukaisesti vai väljemmin kuten sekin, tulisivatko sekä välittömät että välilliset vahingot korvattaviksi.

Mietinnön perusteluissa (s. 122) asiaa on jonkin verran avattu. Taloudellisena vahinkona korvattaisiin esimerkiksi vastatoimen kiellon rikkomisesta johtuneet ansionmenetykset. Korvattavaksi ei kuitenkaan tulisi vastatoimen aiheuttama kärsimys, johon sovellettaisiin vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:n kriteereitä. Mielestäni tällaisen jaottelun tulisi ilmetä pykälän sanamuodosta eikä vain perusteluista.

Luonnostellun pykälän mukaan vahingonkorvauksen tuomitseminen edellyttäisi tahallisuutta, mutta korvausvelvollisuuden sovitteluun sovellettaisiin vahingonkorvauslakia. Vahingonkorvauslain systematiikka perustuu myös tuottamuksellisesti aiheutetun vahingon korvaamiseen. Vahingonkorvauksen sovittelu ei pääsääntöisesti tule kyseeseen silloin, kun vahinko on aiheutettu tahallisesti. Kaiken kaikkiaan nyt luonnostellun korvaussääntelyn sijoittuminen vahingonkorvausoikeuden systematiikkaan ja suhde vahingonkorvauslakiin jää varsin epäselväksi.

11.9 Kaupan liitto ry

Kaupan liitto katsoo, että työsopimuksen päättämissopimuksia (*ei?*) tule missään olosuhteissa pitää kiellettynä vastatoimenä. Tämä johtuu suoraan päättämissopimuksesta itsestään: kyseessä on sopimus, ei yksipuolinen toimenpide. Sopimuksen pätevyyttä taas arvioidaan oikeustoimilain nojalla.

Lakiesityksen 24 §:n perustelujen mukaan "kyse voisi olla pykälässä tarkoitettusta kielletystä vastatoimesta silloinkin, kun menettely ei aiheuta ilmoittajalle haittaa, mutta haitan aiheutuminen olisi toimen luonteesta johtuen ollut mahdollista." Vastatoimen perustaminen pelkkään mahdollisuuteen on hyvin hankalasti tulkittavissa. Tämä kirjaus tulisi poistaa kokonaan.

Toissijaisesti tällainen sääntely tulisi rajata vain tilanteisiin, joissa vastatoimi on tehty, mutta siitä aiheutuva haitta on jäänyt toteutumatta toimenpiteen perumisen vuoksi tai jostakin satunnaisesta syystä. Tällainen tilanne voi olla kyseessä esimerkiksi silloin, kun työntekijä päätetään siirtää toisiin tehtäviin, mutta siirto perutaan. Tällaisesta voisi

olla kyse myös silloin, kun työntekijä irtisanotaan, mutta hän saakin uuden työtarjouksen paremmilla ehdoilla, eikä haittaa ehdi aiheutua.

11.10 Suomen Asianajajaliitto

Lakiehdotuksen mukaisilla vastatoimilla tarkoitetaan hallituksen esityksen mukaan 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. Myös vastatoimien yrittäminen on lakiehdotuksen mukaan kiellettyä.

Hallituksen esityksessä on erikseen mainittu, että myös työsopimuksen päättämissopimukset voisivat tulla arvioitavaksi kiellettynä vastatoimena. Tämä irrallinen lause edellyttää mielestämme tarkempia perusteluita. Asianajajaliiton näkemyksen mukaan on tarpeen tarkentaa millaisissa tilanteissa työsopimuksen päättämissopimus ja mahdollisesti myös sellaisen ehdottaminen (ts. vastatoimien yrittäminen) voisi tulla arvioitavaksi vastatoimena.

Ylipäänsä lakiehdotuksen mukaisen kiellon ulottaminen yrittämiseen, vastatoimien yrittämiseen tai ilmoituksen estämisen yrittämiseen, on Asianajajaliiton näkemyksen mukaan ongelmallinen ja edellyttää tarkennusta. Voiko esimerkiksi sinänsä asianmukainen ehdotus työsopimuksen päättämissopimuksesta olla lakiehdotuksen tarkoittama vastatoimi tilanteessa, jossa ehdotuksen vastaanottaja on aiemmin tehnyt lakiehdotuksen mukaisen ilmoituksen. Tai voiko ilmoittajan esihenkilön kielteinen suhtautuminen ilmoituksen tekemiseen ja sen ilmaiseminen ilmoittajalle olla lakiehdotuksen tarkoittamaa ilmoittamisen estämisen yrittämistä. Terminologian selkeys on erityisen tärkeää, koska ilmoittamisen estäminen tai estämisen yrittäminen voi johtaa lakiehdotuksen mukaiseen 30 §:n mukaiseen hyvitykseen.

Lakiehdotuksen mukaan tahallisesti vääriä tietoja ilmoittaneen tai julkistaneen ilmoittajan on korvattava ilmoituksen kohteelle siten aiheuttamansa vahinko. Lakiehdotuksen 19 §:ssä on kuitenkin säädetty laaja velvoite pitää ilmoittajan henkilöllisyys salassa. Ilmoituksen kohdetta ei ole mainittu 27 §:n 1 momentissa henkilönä, jolle ilmoittajan henkilöllisyyden voi paljastaa.

Lakiehdotuksen 27 §:n 2 momentin mukaisesti ilmoittajan henkilöllisyyden saa kuitenkin poikkeuksellisesti paljastaa, jos tiedon ilmaiseminen on tarpeellinen tässä laissa tarkoitetun ilmoituksen käsittelemiseksi ulkoisessa ilmoituskanavassa, poliisille tehtävää rikosilmoitusta varten, poliisin toteuttamaa esitutkintaa tai tuomioistuimen käsitte-

lyä varten. Ilmoituksen kohteen tekemää vahingonkorvausvaatimusta tai sen selvittämistä ei ole mainittu lakiehdotuksessa. On epäselvää, miten ilmoittajan kohteen mahdollisuus vaatia perusteettoman ilmiannon tehneeltä henkilöltä vahingonkorvausta voi toteutua, jos hän ei saa tietoa ilmoittajan henkilöllisyydestä.

Asianajajaliiton näkemyksen mukaan ilmoituksen kohteen oikeusturvan kannalta voi olla myös tarpeen arvioida, onko ilmoituksen kohteella oikeus vähintään pyynnöstä saada tieto, onko hänestä tehty ilmiantoja, vaikka siinä tilanteessa ilmiantajan henkilöllisyyttä ei (vielä) paljastettaisi.

Asianajajaliiton näkemyksen mukaan lakiehdotusta tulisi tarkentaa tai täydentää edellä mainituilta osin.

11.11 Suomen Yrittäjät ry

Kiellettyjen vastatoimien määrittely on jätetty esitysluonnoksen 24 §:ssä avoimeksi. Suomen Yrittäjät pitää tätä ratkaisua direktiivin sisältö huomioon ottaen tarkoituksenmukaisena. Kiellettyjen vastatoimien arvioinnissa on kuitenkin kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, ettei tarkoituksena saa olla työnantajan liikkeenjohdollisten toimien tai työjohto-oikeuden rajoittaminen.

Suomen Yrittäjät katsoo, että vastatoimien kieltoa koskeva säännös voi joissakin tapauksissa rajoittaa työnantajan oikeuksia. Esitysluonnoksen perusteluissa on korostettu tiiviin syy-yhteyden olemassaoloa työnantajan toimen ja ilmoittajan tekemän ilmoituksen välillä. Syy-yhteyden arviointi voi kuitenkin yksittäisissä tapauksissa on vaikea ja on todennäköistä, että ilmoittajan ja työnantajan välille syntyy oikeudellista epävarmuutta siitä, onko työnantajan suorittama toimi sallittu vai kielletty.

Sääntely voikin kannustaa perättömiin tai vain hatarasti perusteltuihin ilmoituksiin. Ilmoituksia voidaan tehdä myös kiusaamistarkoituksessa tai shikaaninomaisesti, esimerkiksi tilanteessa, jossa yrityksessä on aloitettu työvoiman vähentämistä koskevat yhteistoimintaneuvottelut tai jos työnantajan ja työntekijän välillä on kiistaa. Työnantajalle jää sääntelyn mukaan riski siitä, että työnantajan sinänsä sallittu toimenpide katsottaisiin kielletyksi vastatoimeksi, josta työnantaja olisi vastuussa. Esitysluonnoksen mukainen todistustaakkasäännös lisää työnantajalle koituvaa riskiä. On myös huomattava, ettei uusi sääntely rajoita työoikeudellisen olemassa olevan sääntelyn soveltamista, joka rajoittaa työnantajan mahdollisuutta toteuttaa sellaisia toimia, joita pidettäisiin esitysluonnoksen mukaan vastatoimina.

Vastatoimien kiello soveltuu myös työsuhteen ulkopuolisissa ilmoittamistilanteissa. Tältä osin Suomen Yrittäjät huomauttaa, että laissa on erittäin vaikea määritellä tyhjentävästi eri relaatioissa mahdollisia vastatoimia. Vastatoimien kiellon todellinen sisältö jää tulevan soveltamiskäytännön varaan.

11.12 Työ- ja elinkeinoministeriö

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 kiellon. Voimassa oleva lainsäädäntö on suojellut ilmoittamiseen liittyviltä perusteetomilta vastatoimilta lähinnä palvelussuhteessa olevia henkilöitä, kuten hallituksen esitysluonnoksessa (s. 41) todetaan. Työelämän lainsäädännössä ei kuitenkaan ole säädetty nimenomaisesti väärinkäytösten ilmoittamista koskevasta vastatoimien kiellon. 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 erityisopimuslain (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.

11.13 Verohallinto

Ehdotetussa 27 §:ssä säädetään, että korvausvelvollisuuden sovitteluun ja korvausvastuun jakautumiseen kahden tai useamman korvausvelvollisen kesken sovelletaan näissä tilanteissa, mitä vahingonkorvauslain (412/1974) 2 ja 6 luvussa säädetään.

Säädöskohtaisissa perusteluissa todetaan, minkälaiset vahingot tulisivat korvattavaksi (henki- ja esinevahingot, taloudellinen vahinko, kärsimys). Perusteluissa (s. 122) viitataan tässä kohdassa vahingonkorvauslakiin. Ehdotetun lain 27 §:ssä ei kuitenkaan mainita tältä osin vahingonkorvauslakia. Jatkovalmistelussa harkittaneen tulisiko itse lakitekstissä viitata mainituilta osin vahingonkorvauslakiin.

11.14 Elinkeinoelämän keskusliitto EK

EK katsoo, että ehdotettu 24 § vastaa lähtökohdiltaan direktiiviä. EK katsoo kuitenkin, ettei työsopimuksen päättämissopimuksia tule missään tilanteessa pitää kiellettynä

vastatoimena. Päättämissopimus edellyttää yhteistä sopimista ja on normaali sekä hyväksyttävä keino työsuhteen päättämiseksi, eikä sen käytölle tule luoda ilmoittajansuojasääntelyllä rajoituksia. Sopimuksen pätevyys tulee jatkossakin arvioitavaksi oikeustoimilain 33 §:n pohjalta.

24 §:n perusteluissa todetaan, että "Kyse voisi olla pykälässä tarkoitettua kielletystä vastatoimesta silloinkin, kun menettely ei aiheuta ilmoittajalle haittaa, mutta hai-tan aiheutuminen olisi toimen luonteesta johtuen ollut mahdollista." Tämä kirjaus on EK:n näkemyksen mukaan avoin ja hankalasti tulkittava kohta, joka pitäisi poistaa tai selkiyttää.

11.15 Senaatti-kiinteistöt

Selvyyden vuoksi tulisi todeta, ettei ilmoittajaa koskevien vastatoimien kieltoa (24 §) sovelleta, jos ilmoitus koskee ilmoittajan itsensä tekemää rikkomusta.

Myös julkisen sektorin yhteisöille, jotka kuuluvat lain soveltamisalaan, tulisi säätää kohtuullinen siirtymäaika, jotta ne ehtivät sopeuttaa nykyiset lainsäädännön rikkomuksia koskevat ilmoitusmenettelynsä uusien vaatimusten mukaisiksi. Direktiivi on paikoin tulkinnanvarainen ja jättää kansallista liikkumavaraa, mistä johtuen vaatimusten täsmällinen sisältö jää riippuvaiseksi kansallisen lainsäätäjän tahtotilasta. Kansallisen lainsäädännön myöhäisestä aikataulusta johtuen organisaatiot eivät välttämättä pysty toteuttamaan vaadittuja muutoksia joulukuun 17. päivään mennessä.

11.16 Fortum Oyj

Ehdotamme selvennettäväksi sen, miten kauan ja millä tavoin ilmoittaja voisi mahdollisten vastatoimiväitteiden yhteydessä vedota aiempiin ilmoituksiin. Fortum yhtyy Keskukskauppakamarin 18.6.2021 asiasta esittämään kantaan:

"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. Pystyäkseen täyttämään käännetyn todistustaakkansa,

organisaation on käytännössä säilytettävä vastaanottamansa ilmoitukset sekä niiden käsittelyä koskevat tiedot, mukaan lukien tieto siitä, ketkä organisaatiossa 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.”.

Lakiehdotuksen 24 §:ssä mainitaan, että laissa tarkoitetusta kielletystä vastatoimesta voisi olla kyse myös tilanteessa, jossa ilmoittajalle ei ole aiheutunut haittaa, mutta jossa haitan aiheutuminen olisi ollut mahdollista. Tämän tyyppinen lausuma on tulkinvarainen, minkä vuoksi sen poistamista tulisi harkita ja joka tapauksessa esityksen perusteluissa tulisi lain käytännön soveltamiseen liittyvien epävarmuuksien minimoimiseksi tarkemmin kuvata, millaisiin tilanteisiin pykälässä viitataan.

12 Suojelun taso

12.1 Liikenne- ja viestintävirasto

Lakiehdotuksen 23 §:ssä tarkoitettu tietojen julkistaminen jää epäselväksi siltä osin, että millä tavalla suojelu voi tapahtua tietojen julkistamisen jälkeen. Pykälän 2 momentissa todetaan, ettei säännös koske tilanteita, joissa sananvapauteen ja tiedonvälityksen vapauteen liittyy suojelujärjestelmä (lähdesuoja?). Epäselväksi jää, miten ja kenen toimesta suojelu tapahtuu silloin kun käytetään muuta julkistamiskanavaa. Ja mitä julkistamisella tarkoitetaan ja millä tavalla se tapahtuu? Tietyt julkistamisen keinot, esimerkiksi sosiaalinen media ovat sellaisia, että henkilötietojen paljastumiseen eivät muut voi vaikuttaa. Onko silloin kysymys lähinnä työnantajan tms. vastatoimien rajoittamisesta, joka lähinnä tulisi kysymykseen?

Jää epäselväksi, miten henkilötietoja saa käsitellä silloin, kun ilmoittaja ei syystä tai toisesta saa tässä lakiesityksessä katsottua suojaa.

12.2 Suomen Kuntaliitto ry

Mielestämme suojelun taso on riittävä.

12.3 Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualue

Ehdotetun erillisen hyvityksen tarpeellisuutta tulee jatkovalmistelussa vielä harkita ja sen suhdetta vahingonkorvaukseen täsmentää.

12.4

Direktiivissä ilmoittajan suojaksi edellytetty vahingonkorvausvelvoitteen laajuus työsuhteessa olevaa ilmoittajaa kohtaan vaikuttaa laajemmalla kuin hallituksen esitys-

luonnoksessa. Direktiivin artikla 21 vaikuttaisi edellyttävän ehdotusluonnokseen kirjatua laajempaa ilmoittajansuojaa. Tällaista näkemystä voitaneen perustella myös mm direktiivin johdannon kohtien 88, 94 ja 95 valossa.

Esitysluonnoksessa viitattu työsopimuslain vahingonkorvausvelvoitteen raja (24/30 kuukauden palkkaa vastaava summa) ja esitysluonnoksessa (30§) tarkoitettu hyvitys (joka mukailee yhdenvertaisuuslaissa 1325/2014 tarkoitettua hyvitystä), eivät näyttäisi kattavan direktiivin johdanto-osassa todettua ja käytännössä ilmennyttä tarvetta väärinkäytösepäilyilmoituksen jälkeen hankkia uusi (pitkäkestoista kouluttautumista edellyttävä) ammatti ja/tai sijoittautua maantieteellisesti muuhun talous-, lainkäyttö- tai kielialueeseen. Esityksessä hyvityksen käyttö vaikuttaa rajautuvan vahinkokäsittelyn alapuolelle, jolloin direktiivissä mainitut tuleva ansionmenetys ja uudelleen kouluttautuminen – ja/tai sijoittautumistarpeesta johtuva vahinko rajautuvat korvauspiiristä. Direktiivin valmisteluvaiheessa Euroopan parlamentissa kuultiin julkistakin huomiota herättäneessä tapauksessa väärinkäytösepäilystä ilmoittanutta ja alla lainatusti hänen USA:n oikeusoloihin perehtynyttä avustajaansa. Olennaisesti referaatissa todetaan, että ilmoitusmenettelystä saadaan hyödyllistä tietoa, jos ilmoittaja saa suojaa sekä anonyymiteetin kautta, että sen paljastuessa tai saattaessa paljastua, siten että ilmoittajan menetys korvataan rajoituksetta. Yhdysvalloissa ilmoittajalle suoritetaan oikeusministeriön ohjeen mukaisesti, tapauskohtaisesti huomattavaksikin nouseva palkkio, joka on osuus ilmoituksen johdosta määrätystä seuraamusmaksusta. Direktiivi viittaa kansallisen lain mukaisesti määräytyvään korvaukseen eikä suoranaisesti estä työsopimuslaissa tarkoitettua vahingonkorvausvelvoitteen rajoituksen soveltamista. Direktiivi edellyttää (19 Artikla) ensisijaisesti ilmoittajaan kohdistuvan vastatoimen ehkäisyä, joten vahingonkorvauksen rajaamien työsuhteessa tehtyyn epäilyilmoitukseen liittyen lienee omiaan liittämään direktiivin velvoittamat valtiot muutoin yksityisoikeudellisten tahojen välisiin riitoihin.

Wilkinson's Attorney Kohn at EU TAX3 hearing on 21.11.2018 verbatim p.14 "Stephen M. Kohn, counsel to Howard Wilkinson and expert on whistle-blowing. – In terms of anonymity and confidentiality, it's absolutely essential. When the United States was debating the Dodd-Frank Act, which I helped the Senate Committee with and worked on with that Committee, the issue of retaliation came up and the Committee staff had it right: they said unless a whistle-blower can come in anonymously, they are toast. They will never work again on Wall Street. They knew that from their years of investigation, and that was music to my ears. The creation of a law that actually permitted effective, anonymous and confidential whistleblowing for the first time, that's a model."

12.5 Tulli.fi

Tulli pitää esitettyä suojelun tasoa riittävänä. Koska direktiivi ei edellytä hyvityksestä säättämistä, tulisi harkita vielä onko hyvitysseuraamus tarpeellinen. Mikäli hyvitys nähdään tarpeelliseksi seuraamukseksi, tulisi hyvitykselle asettaa maksimimäärä.

12.6 KT Kuntatyönantajat

KT katsoo, että ilmoituksen kohteen suojelun taso ei ole riittävä verrattuna ilmoituksen tekijän suojeluun.

12.7 Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry

Ilmoituksen kohteen suoja ei ole riittävällä tasolla, ottaen huomioon direktiivin 23 Artiklan 2 kohta, jonka mukaan ilmoituksen kohteen suojaksi on säädettävä oikeasuhtaisia ja varoittavia seuraamuksia.

12.8 Helsingin kaupunki

Lakiesityksessä työnantaja tai vastaava ei saa kohdistaa 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 kiellettynä 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.

Suojelun taso on esityksessä vahva. Sitä täydentää vielä vastuuvapaus sekä todistustaakanormi jossa vastapuolen on osoitettava, ettei vastatoimien kieltoa ole rikottu. Säännös ei sovellu rikosasian käsittelyssä.

On todennäköistä, että vastuuvapautta koskevassa kohdassa myöhemmin tulee ilmeneeseen tulkintaongelmia ja säännöksen laajuus on lain noudattamisen kannalta ongelmallista. Yleislain tasolla siis säädetään, että ilmoittajan ei katsota rikkovan lakiin tai sopimukseen perustuvaa rajoittavaa velvoitetta, jos hänellä on ollut perusteltu syy uskoa, että tietojen julkistaminen on välttämätöntä rikoksen paljastamiseksi. Lähtökohtaisesti tämän tyyppinen ilmaiseminen pitäisi olla mahdollista vain esitutkintaviranomaiselle. Lain kohtahan tällaisenaan tarkoittaa, että ammatti- tai liiketoimintasalaisuuksia tai sopimuksessa salaiseksi sovittuja tietoja voi luovuttaa missä tahansa sisäisessä kanavassa, riittäen että ilmoittajan subjektiivinen käsitys on, että tietojen julkistaminen oli välttämätöntä. Kriteerin tulisi perustua lakiin – ts. noudattaen salassapitoa koskevaa yleistä kansallista sääntelyä sisäisissä kanavissa ja vain esitutkintaviranomaisille salassapidon ja sopimusten estämättä.

Lisäksi on huomattava, että ilmoittajan kannalta soveltamisala on osittain vaikeaselkoinen ja monimutkainen. Lisäksi ilmoittajan suojelu aiheuttaa jonkinlaisen riskin mahdollisesti ilmoituksen kohteelle. Hänen voi kohdistua kielteisiä seurauksia ilmoituksen perusteella ja hänen työsuhdettaan johdutaan mahdollisesti tarkastelemaan ja tekemään sitä koskevaa selvitystyötä, päätöksentekoa ja nämä menettelyt seuraavat myös todennäköisesti aiheettomissa ilmoituksissa, kunnes asia on selvitetty. Erityisesti jos kysymyksessä on rikokseen perustuva ilmiänto ja sen selvittely, joka sittemmin osoittautuu virheeksi tai aiheettomaksi, riski on todellinen.

12.9 Vantaan kaupunki

Esitetty suojelun taso vaikuttaa kattavalta.

12.10 Elinkeinoelämän keskusliitto EK

Direktiivi velvoittaa ilmoittajan suojaa vastaavasti jäsenvaltioita säätämään ilmoituksen kohteen suojaksi oikeasuhteisista ja varoittavista seuraamuksista, joita sovelletaan henkilöihin, jotka ovat tietoisesti ilmoittaneet tai julkistaneet vääriä tietoja (23 art. 2. kohta). Ilmoituksen kohteen suojan taso ei ole esityksessä direktiivin edellyttämällä tavalla tasapainossa suhteessa ilmoittajalle säänneltäväksi ehdotettavaan suojaan. Asiasta on lausuttu tarkemmin lausunnon 30 §:ää käsittelevässä kohdassa

12.11 Helsingin yliopisto

Laissa tulisi säätää määräaika sille, milloin kanne on nostettava vastatoimien kohteeksi joutumisesta. Tämä liittyy myös siihen, kuinka kauan ilmoituksia ja tietoa asian käsittelystä tulisi tai on lain mukaan mahdollista säilyttää.

12.12 Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry

Suurin puute lakiesityksessä on se, että se rajaa soveltamisalan ulkopuolelle sote- ja vaka-alat. Muutoin suojelun taso lakiesityksessä on hyvä. Lainsäädännössä on nyt aukko ilmoittajien suojan osalta sote- ja vaka-aloilla. Ilmoittajien suojaa koskeva laki toisi myös näille korjauksen, jos niitä ei rajattaisi soveltamisalan ulkopuolelle.

12.13 Oikeuskansleri

Katson, että suojelutoimenpiteet ovat kattavia ja suojelun taso on riittävä. Suojelun tasoa nostaa se, että lakiin ollaan ottamassa erikseen säännös lain säännösten pakotavuudesta. Suojelun tason kattavuutta lisää se, että sekä ilmoittajia että ilmoituksen kohteena olevia henkilöitä suojataan.

12.14 Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri

Suojelun taso ilmoittajien osalta on kattava ja osin ristiriidassa ilmoituksen kohteena olevien henkilöiden oikeuksien kanssa. WB-lakiin ei tällä hetkellä sisälly käytännössä juurikaan menettelyllisiä toimia WB-direktiivin 22 artiklan osalta eli ilmoituksen kohteena olevien henkilöiden suojaamiseksi. Kuten muualla olemme tässä lausunnossa kuvanneet, on pikemminkin eräiden ehdotettujen lainkohtien sisältö sellainen, että ilmoittajan henkilöllisyyttä ei tule paljastettavaksi edes haitantekotarkoituksessa aloite-
tussa menettelyssä. Pidämme välttämättömänä esimerkiksi sitä, että laissa säädetään oikeushenkilön ilmoitusvelvollisuudesta ilmoituksen kohteena olevalle henkilölle siinä vaiheessa, kun asian tuloksekas selvittäminen sen mahdollistaa.

12.15 Geenitekniikan lautakunta

Geenitekniikan lautakunta toteaa soveltamisalarajauksen olevan epätarkoituksenmukainen sääntelyn suojelutarkoitukseen nähden. Lakiluonnoksen perusteluosiossa todetaan, että lain soveltamisala rajaisi pois apurahalla työskentelevät. Tutkimusorganisaatioiden ja -ryhmien (jollaisia suurin osa geenitekniikkalain mukaisista toiminnanharjoittajista on) erityispiirre on, että organisaatiossa voi työskennellä samanlaisissa tehtävissä työsuhteisia ja apurahasopimuksella toimivia tutkijoita. Heidän työntekijästatuksensa organisaatiossa voi vaihdella lyhyinä jaksoina esim. opetustyöhön osallistumisen mukaan. Apurahasopimuksella toimivista tutkijoista poiketen palkattomat harjoittelijat (ml. TET-harjoittelijat), kuuluisivat samassa organisaatiossa työskennellessään ilmoittajansuojelun soveltamisalaan, samoin kuin kolmannet osapuolet, jotka avustavat ilmoituksen tekemisessä. Tämä asettaisi apurahasopimuksella työskentelevät tutkijat ilmoittajansuojelun suhteen eriarvoiseen asemaan, sillä apurahasopimuksella toimivia ja opinnäytetöitä tekeviä ei myöskään rinnasteta itsenäisiin ammatinharjoittajiin. Kyseiset tutkijat ovat usein nuoria tai vierailevan tutkijan asemassa ja työuran haavoittuvimmassa vaiheessa, joten työuran jatkuvuuteen liittyvä huoli voisi heijastua heidän halukkuuteensa ilmoittaa työyhteisössä havaituista rikkomuksista tai väärinkäytöksistä. Hallituksen esityksessä tulisi selventää, miten perustuslain mukainen yhdenvertaisuus toteutuu opinnäytetöitä tekevien, apurahasopimuksella toimivien tai vierailevien tutkijoiden kohdalla. Lautakunta katsoo, että lakiluonnoksessa tulee myös tarkastella, voiko heidät sisällyttää kansalliseen lainsäädäntöön.

13 Seuraamukset (6 luku)

13.1 Metsähallitus

Yhdymme EK:n lausuntoon 31 §:n kommenttien osalta siltä osin kuin EK toteaa, ettei hyvityksestä tulisi säätää. Hyvityksen perustelut jäävät esityksessä jokseenkin epä-määräisiksi, vaikka esityksessä viitataan yhdenvertaisuuslain hyvitystä koskeviin säännöksiin.

13.2 EXSE Oy

Esityksen 32 §:n mukaan joka tahallaan ilmoittaa tai julkistaa vääriä tietoja, on tuomit-tava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, ilmoittajan suoje-lusta annetun lain rikkomisesta sakkoon. Esityksessä olisi hyvä selventää milloin si-säiseen ilmoituskanavaan haitantekomielessä tehty ilmoitus tulisi saattaa ilmoituksen kohteen tietoon, jotta hän voi halutessaan saattaa asian tutkittavaksi.

13.3 Tietosuoja-valtuutetun toimisto

Väärän tiedon antaminen on rangaistavaa rikoslain 15 luvun 6 §:n perusteella vain, jos tiedon antaa viranomaiselle. Yksityisen sektorin sisäisen ilmoituskanavaan annettu väärä tieto ei täytä tämän rikoksen tunnusmerkistöä, vaikka se ilmoituskanavan kautta päätyisi viranomaiselle eikä tahallisesti väärän tiedon ilmoittajalla ole muuta kuin edellä mainittu vahingonkorvausvastuu.

13.4 KPMG

Kostokiellon rikkomistoimista ei ole lakiesitysluonnoksessa mainittu. Direktiivin joh-dannon 88 kohdassa avataan kansallisen lainsäädäntöön toivotun selkeän kostokiel-lon tavoiteltuja vaikutuksia. Seuraamusten osalta kostokiellon vastainen toimi vastan-nee olennaisesti rahanpesurikosta, joten RL 32 luvun 6-12§ tarkoitetun sääntelyn tar-vetta lienee soveliasta harkita.

13.5 KT Kuntatyönantajat

KT katsoo samoin kuin EK, Suomen yrittäjät ja Kirkon työmarkkinalaitos, että lakiin ei tulisi ottaa säännöstä hyvityksestä. Jos kuitenkin hyvitys otetaan käyttöön, tulisi se ottaa käyttöön myös niissä tilanteissa, joissa ilmoittaja on ilmoittanut tai julkistanut tahallisesti vääriä tietoja.

Säädetty sakko tahallisesta väärästä ilmiannosta on hyvä, mutta ei kata sitä mahdollista haittaa joka työntajalle muodostuu tahallisesta väärästä ilmiannosta.

13.6 Valtiovarainministeriö

Finanssisektorin lainsäädäntö sisältää velvoitteita jo nyt eräille toimijoille sisäisten ilmoituskanavien perustamisesta ja ylläpidosta. Velvoitteen noudattamattomuudesta tai laiminlyönnistä voidaan usein antaa hallinnollisia seuraamuksia (pääsääntöisesti rike-maksu ja/tai seuraamusmaksu). Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että sisäisen kanavan perustamattomuudesta tai muusta kanavaan liittyvästä laiminlyönnistä ei kuitenkaan direktiivissä edellytetä annettavaksi seuraamuksia.

Finanssisektorin toimijoiden osalta tilanne näyttäisi johtavan kahtiajakautuneeseen seuraamusjärjestelmään: yhtäältä osaan toimijoista sovellettaisiin voimassa olevan erityislainsäädännön nojalla myös seuraamuksia ja toisaalta direktiivin perusteella uuden ilmoituskanavan perustaville ei voitaisi antaa seuraamuksia, mikäli ne eivät noudata velvoitetta. Koska direktiivi on luonteeltaan minimiharmonisaatiota, se ei asettane suoranaisia esteitä kansallisten seuraamusten asettamiselle tilanteissa, joissa direktiiviin perustuvan sisäisen ilmoituskanavan perustaminen laiminlyötäisiin.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan säännösten tosiasiallinen noudattaminen ja niiden uskottava valvonta edellyttävät oikeasuhtaista ja riittävää seuraamusjärjestelmää. Ilman tällaista seuraamusjärjestelmää lain säännökset ja niiden suojatavoitteet menettävät helposti merkityksensä. Finanssisektorilla jo voimassa olevien sisäistä ilmoituskanavaa koskevien säännösten rikkomisesta on tyypillisesti säädetty kansalliseen harkintaan perustuva seuraamusmaksu, jonka enimmäismäärä on kymmenen prosenttia oikeushenkilön liikevaihdosta, kuitenkin enintään kymmenen miljoonaa euroa.

Lisäksi lainsäädäntöteknisesti lakiehdotuksen hyvitystä koskevan 30 §:n 1 momentin sanamuodossa voisi olla perusteltua ilmaista esimerkiksi yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 23 §:ää vastaavalla tavalla ne tahot, jotka voivat syyllistyä vastatoimien kiellon rikkomiseen.

13.7 Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry

Ehdotetussa laissa (*tulisi?*) säättää, että työsuhteeseen liittyvien vahingonkorvausvaatimusten kanneajat määräytyisivät TSL 13 luvun 9 §:n mukaisesti.

MaRan näkemyksen mukaan direktiivi ei nimenomaisesti edellytä säätämään hyvityksestä eikä hyvityksestä sen vuoksi tulisi säätää. Ehdotettujen 27 §:n ja 32 §:n mukaisia rangaistusseuraamuksia sekä säädettyä vahingonkorvausvelvollisuutta on pidettävä riittävänä ja direktiivin vähimmäisedellytykset täyttävänä sääntelynä.

Mikäli hyvityksestä kuitenkin säädetään, tulisi velvoitteen olla molemminpuolinen, jotta se täyttäisi direktiivin oikeasuhtaisuuden ja varoittavuuden edellytykset. Näin ollen se tulisi säätää myös ilmoittajaa koskevaksi velvoitteeksi ja ilmoituksen kohteen suojaksi tilanteissa, joissa ilmoittaja on ilmoittanut tai julkistanut tahallisesti vääriä tietoja.

Ehdotetussa 30 §:ssä tulisi myös selkeämmin ilmaista vahingonkorvausoikeudellinen rikastumiskiellon periaate. Mahdollinen samasta teosta muun lain nojalla henkilöön kohdistuvan loukkauksen vuoksi tuomittu tai maksettavaksi määrätty korvaus otetaan täysimääräisesti huomioon hyvitystä määrättäessä sekä luonnollisesti myös muun lain nojalla henkilöön kohdistuvan loukkauksen vuoksi tuomitun korvauksen määrässä. (Kuten esimerkiksi KKO 2020:97).

MaRa katsoo, että ehdotetun 32 §:n 1 momentin mukainen sakkorangaistus on ilmoituksen kohteen näkökulmasta riittämätön oikeussuojakeino.

13.8 Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Etelä-Suomen aluehallintoviraston, Itä-Suomen aluehallintoviraston, Lounais-Suomen aluehallintoviraston sekä Länsi- ja Sisä-

Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastualueet

Ehdotettavassa laissa säädetään kiellosta kohdistaa ilmoittajaan vastatoimia ehdotettavan lain mukaan tehdyn ilmoituksen vuoksi. Kiellettyä olisi myös estää tai yrittää estää ilmoittajaa ilmoittamasta rikkomista koskevaa tietoa.

Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 8 §:ssä kielletään syrjintä esimerkiksi mielipiteen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Työsuojeluviranomainen on valvontakäytännössään lähtenyt siitä, että epäkohtien esille ottaminen työpaikalla voi syrjintäperusteena olla sekä mielipiteen esittämistä että muu henkilöön liittyvää syy. Näin on katsottu myös tuomioistuimissa tilanteissa, joissa on käsitelty yhdenvertaisuuslakia. Työsuojeluviranomaisen näkemyksen mukaan laillisiin oikeuksiin vetoamista tai turvautumista oikeusturvakeinoin, sisältäen yhteydenoton työsuojeluviranomaisiin sekä muihin viranomaisiin, voidaan lähtökohtaisesti pitää yhdenvertaisuuslain 8 §:ssä tarkoitettuna muuna henkilöön liittyvänä syynä.

Rikoslain 47 luvun 3 §:n mukaan työnantaja tai tämän edustaja, joka työpaikasta ilmoittaessaan, työntekijää valitessaan tai palvelussuhteen aikana ilman painavaa, hyväksyttävää syytä asettaa työnhakijan tai työntekijän epäedulliseen asemaan muun muassa ammatillisen toiminnan tai muun tähän rinnastettavan seikan perusteella, on tuomittava työsyrynnästä. Esityksessäkin on mainittu ennakkopäätös KKO 2018:46, jossa korkein oikeus on katsonut, että rikoslain 47 luvun 3 §:n 2 kohdassa tarkoitettuna työsyrynnänä ammatillisen toiminnan perusteella oli pidettävä sitä, että työsuojeluviranomaiselle käsittelypyynnön epäasiallisesta kohtelusta tehnyt työntekijä oli irtisannottu. Korkein oikeus totesi kyseisessä ennakkopäätöksessään, että työsuojeluviranomaiselle ilmoitus työympäristössä ja työolosuhteissa esiintyvistä epäkohdista, kuten työnantajan edustajan työntekijään kohdistamasta epäasiallisesta kohtelusta, voidaan pitää työntekijän kannalta keskeisenä oikeusturvakeinona, jonka avulla työntekijä huolehtii laillisten oikeuksiensa toteutumisesta työnantajansa nähden. Tässä suhteessa yhteydenotot työsuojeluviranomaiseen vastaavat ammatillista edunvalvontaa.

Työntekijän ottaessa yhteyttä työsuojeluviranomaiseen epäkohtien esiin nostamisen tai niistä tekemänsä ilmoituksen vuoksi kokemastaan epäsuotuisasta kohtelusta työsuojeluviranomainen arvioi, onko tilanteessa rikottu yhdenvertaisuuslain syrjinnän kieltoa. Työsuojeluviranomainen kiinnittää huomiota siihen, että tietyt tilanteet voisivat tulla vastaisuudessa arvioitavaksi sekä ehdotettavan lain mukaisena vastatoimena

että yhdenvertaisuuslain mukaisena syrjinnän kiellon rikkomisena. Työnantajan menettely olisi tulkittavissa ehdotettavan lain mukaiseksi vastatoimeksi työsuojeluviranomaisen käsityksen mukaan silloin, jos työntekijä on ilmoittanut jostakin työsuhteeseen tai työntekijään liittymättömyydestä seikasta. Sääntelyyn liittyvien päällekkäisyyksien vuoksi ehdotettavan lain mukaista vastatoimien määrittelyä olisi kuitenkin työsuojeluviranomaisen näkemyksen mukaan syytä täsmentää.

13.9 LVM

Liikenne- ja viestintäministeriö tukee lakiehdotuksessa esitettyjä seuraamuksia, erityisesti hyvitystä koskevia säännöksiä.

Hyvitys tulee kohdistaa vain vastatoimien kohteeksi joutuneelle luonnolliselle henkilölle. Siinä toteutetaan ns. heikomman osapuolen suojelua.

13.10 Eduskunnan oikeusasiamies

Luonnosteltu uusi tunnusmerkistö olisi kokonaisuudessaan seuraava:

”Joka tahallaan ilmoittaa tai julkistaa vääriä tietoja, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, ilmoittajan suojelusta annetun lain rikkomisesta sakkoon.”

Tunnusmerkistö on muotoilultaan liian yleinen. Vain rikosnimikkeestä ilmenee, että kysymyksen tulisi olla luonnostellussa laissa tarkoitetuista tiedoista.

Tahallisuusvaatimuksen osalta huomioon otettavaksi tulisivat ilmeisesti vastaavat seikat kuin väärän ilmiannon kohdalla. Esimerkiksi ratkaisussa KKO 2013:15 syyte väärästä ilmiannosta hylättiin, koska ei ollut perusteita katsoa, että syytetty olisi varmasti tai ainakin varsin todennäköisesti pitänyt antamiaan tietoja väärinä tai ettei hänellä olisi ollut vahvoja perusteita pitää tapahtumakuvaustaan totena.

13.11 Kaupan liitto ry

Hyvityksen määrää tulisi merkittävästi alentaa silloin, kun mahdollisen vastatoimen aiheuttama seuraus on estetty tai poistettu, esimerkiksi palauttamalla uuteen tehtävään siirretty työntekijä vanhaan tehtäväänsä.

13.12 SAK ry, Akava ry ja STTK ry

Lakiesitykseen ei ole sisällytetty sisäisen ilmoituskanavan järjestämisen laiminlyönnistä aiheutuvia seuraamuksia. Palkansaajakeskusjärjestöt kummeksuvat ratkaisua olla säätämättä tehosteita lain noudattamisen varmistamiseksi.

13.13 Suomen Asianajajaliitto

30 §

Hyvitys

Myös tässä pykälässä mainittu ja edellä 24 §:n kohdalla esille nostettu ilmoituksen esittäminen ja erityisesti estämisen yrittäminen edellyttää Asianajajaliiton näkemyksen mukaan tarkennusta.

Asianajajaliiton näkemyksen mukaan ennakoitavuuden vuoksi olisi perusteltua määritellä hyvitykselle euromääräiset rajat tai vähintään yläraja. Hyvityssäännös muistuttaa yhdenvertaisuuslain mukaista hyvityssäännöstä, mihin on myös viitattu hallituksen esityksessä. Hallituksen esityksessä ei ole otettu kantaa, tulisiko hyvityksen määrä määritellä vastaavalla tavalla kuin yhdenvertaisuuslain mukainen hyvitys ja tulisiko määrän osalta ottaa huomioon yhdenvertaisuuslain mukaista hyvitystä koskeva oikeuskäytäntö. Asianajajaliiton näkemyksen mukaan lakiehdotusta tulisi tarkentaa tältä osin.

Lakiehdotuskokonaisuuteen ei sisälly tuloverolain muutosta, eikä lakiehdotuksessa ole otettu kantaa hyvityksen veronalaisuuteen. Yhteistoimintalain 62 §:n mukaisen hyvityksen osalta tuloverolakiin sisältyy nimenomainen säännös (80 §:n 8-kohta), jonka mukaisesti hyvitys on sen saajalle verovapaata. Yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain mukaisen hyvityksen osalta tuloverolaissa ei ole vastaavaa säännöstä, vaan hyvityksen veronalaisuus on tapauskohtaisesti arvioitu vahingonkorvausta koskevan säännöksen (78 §:n) nojalla (verohallinnon ohje VH/107/00.01.00/2020). Asianajajaliiton näkemyksen mukaan ennakoitavuuden vuoksi olisi tarkoituksenmukaista lisätä tuloverolakiin hyvityksen veronalaisuutta koskeva säännös taikka vähintäänkin käsitellä hyvityksen veronalaisuutta tarkemmin hallituksen esityksessä.

13.14 Suomen Yrittäjät ry

Suomen Yrittäjät katsoo, että tulevassa laissa ei pidä säätää esitysluonnoksen 30 §:n mukaisesta hyvityksestä. Direktiivin 23 artikla ei edellytä hyvityksestä säätämistä ja esitysluonnoksen mukainen vahingonkorvausvastuu ja rangaistusseuraamukset ovat riittäviä direktiivin täytäntöönpanon kannalta.

Jos hyvityksestä säädetään, Suomen Yrittäjät katsoo, että ilmoittajan ja ilmoituksen kohteen suojan tasapainon vuoksi oikeus hyvitykseen pitäisi olla myös ilmoituksen kohteella, jos ilmoitus on tehty selvästi perättömästi tai vahingoittamistarkoituksessa. Hyvityksen käyttö on esitysluonnoksessa perusteltu siten, että sillä ei ole tarkoitus korvata aiheutunutta vahinkoa, vaan sillä pyritään hyvittämään henkilökohtainen loukkaus. Hyvityksen perusteena on yleensä myös ajatus siitä, että vahingon euromääräinen määrittäminen ja toteen näyttäminen on vaikeaa. On huomattava, että edellä mainitut perusteet ovat relevantteja myös perättömien ilmoituksen kohteeksi joutuneiden tahojen kannalta. Jos ilmoitus on perätön, yritykselle voi aiheutua merkittävää välillistä vahinkoa esimerkiksi peruuntuneina tilauksina tai mainehaittana, jota on vaikea mitata. Hyvityksen käyttöä myös ilmoituksen kohteen suojaksi voidaan perustella myös direktiivin 23(2) artiklalla, jossa edellytetään, että vääriä tietoja tietoisesti ilmoittaneita henkilöitä kohtaan on oltava tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia seuraamuksia.

Esitysluonnoksen 30 §:n 1 momentin mukaan oikeus hyvitykseen olisi myös siinä tapauksessa, että ilmoittaminen on estetty tai yritetty estää. Esitysluonnoksen perusteluissa ei kuitenkaan ole avattu sitä, mitä toimia on pidettävä ilmoittamisen estämisenä tai sen yrityksenä. Vastatoimien kiellon (24 §) yhteydessä perusteluissa on käsitelty sitä, mitä on pidettävä kiellettynä vasta-toimien yrittämisenä, mutta nämä perustelut eivät ole sellaisenaan sovellettavissa tilanteeseen, jossa on kyse hyvitysvaativuudesta ilmoittamisen estämisen tai sen yrittämisen perusteella.

Suomen Yrittäjät esittää, että perusteluihin lisättäisiin täsmennys, jonka mukaan ilmoituskanavan puuttuminen ei tarkoita ilmoittamisen estämisenä tai estämisen yrittämisenä. Jos yrityksessä ei ole käytössä ilmoituskanavaa tai se ei ole ilmoittavan henkilön käytettävissä, ilmoittajalla on mahdollisuus tehdä ilmoitus ulkoiseen ilmoituskanavaan. Siten sisäisen kanavan puuttuminen tai sen käytön estyminen ei estä ilmoittamista sinänsä eikä tällaista tule katsoa hyvityksen perusteeksi.

13.15 Työ- ja elinkeinoministeriö

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 perusteluja tulisi kuitenkin vielä tämentää.

13.16 Helsingin kaupunki

Lähtökohtaisesti vahingonkorvaus tulee nähdä ensisijaisena korvaamisen keinona, sillä laki kattaa sekä hyvityksen henkilö- että esinevahingosta ja tietyin edellytyksin kärsimyksestä, erittäin painavin syin myös taloudellisesta vahingosta joka ei ole yhteydessä henkilö-, tai esinevahinkoon. Vahingonkorvauslaki on kattava ja käytäntö sen soveltamisessa on vakiintunutta. Vahingonkorvauslain nojalla voidaan riittävästi korvata vastatoimesta aiheutunutta vahinkoa.

Mikäli katsotaan, että hyvitysseuraamuksesta kuitenkin säädetään hallituksen esityksen mukaan, hyvitysseuraamuksen tulisi suojata myös ilmoituksen kohdetta, ts. ilmoituksen kohteella tulee olla oikeus hyvityksen, mikäli tästä on ilmoitettu tai julkistettu tahallaan vääriä tietoja. On mahdollista, että kilpailutusten yhteydessä ilmoitusmenetelyä saatetaan käyttää väärin, jolloin ilmoituksen kohteella tulee vähintään olla ilmoittajaa vastaavat oikeusturvakeinot käytössä ja siten mahdollisuus vastaavanlaiseen hyvitykseen.

Lisäksi hyvitystä koskeva kohta, jossa todetaan ”Hyvitystä määrättäessä on otettava huomioon mahdollinen samasta teosta muun lain nojalla henkilöön kohdistuvan loukkauksen vuoksi tuomittu tai maksettavaksi määrätty korvaus.” on hyvin tulkinnanvarai-

nen ja haastava, sillä sen johdosta joudutaan uudelleen arvioimaan jo tuomitun korvauksen suuruutta todennäköisesti samassa asiassa. Tämä ei ole tarkoituksenmukaista, varsinkaan lainvoimaisten tuomioiden osalta. Kirjauksen tulisi mahdollisesti kuulua, että "Mikäli samasta teosta on korvattu henkilöön kohdistuvan loukkauksen vuoksi muun lain nojalla, hyvitystä ei voi enää vaatia."

13.17 Vantaan kaupunki

Esitetyt seuraamukset vaikuttavat kattavilta. Hyvitys täydentää rikos- ja vahingonkorvausseuraamuksia niissä tilanteissa, joissa tapahtuneen vahingon osoittaminen on vaikeaa, mutta yleisen oikeustajun mukaista on hyvittää vastatoimien kohteeksi joutunut.

13.18 Elinkeinoelämän keskusliitto EK

27 §, Vahingonkorvaus

Vahingonkorvausta koskevan 27 §:n osalta EK katsoo, että sääntelyn selkeyttämiseksi ja epäselvyyksien välttämiseksi työsuhteeseen perustuvien vahingonkorvausvaatimusten osalta kanneajat tulisi määräytyä TSL 13 luvun 9 §:ää vastaavasti.

EK katsoo, että Ilmoittajan suojelua koskeva direktiivi ei velvoita jäsenvaltioita säätämään hyvityksestä tai sitä vastaavista seuraamuksista ilmoittajan tai ilmoituksen kohteen suojaksi.

Direktiivin 23 artiklan mukaista muotoilua oikeasuhteisista 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 27 §:n vahingonkorvausvelvollisuus sekä 32 §:n mukaiset rangaistusseuraamukset täyttävät direktiivin seuraamuksille asettamat vähimmäisedellytykset. Myöskään Ruotsissa tai Tanskassa ei tällä tietoa olla säätämässä ilmoittajan suo-jaan liittyvästä hyvitysseuraamuksesta, vaan ainoastaan vahingonkorvausvelvollisuudesta.

Mikäli hyvityksestä vastoin näkemystämme säädetään, tulee ottaa huomioon, että Direktiivi velvoittaa ilmoittajan suojaa vastaavasti jäsenvaltioita säätämään ilmoituksen

kohteen suojaksi oikeasuhteisista 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 30 §: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 ehdotetusta 30 §: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).

EK pitää tärkeänä, että hyvitystä voidaan kohtuullistaa tai se voidaan jättää määräämättä, jos hyvitys muodostuisi kohtuuttomaksi ottaen erityisesti huomioon kieltoa rikokseen pyrkimykset estää tai poistaa menettelyn vaikutukset ja kiellon rikkojan taloudellinen asema yhdenvertaisuuslakia vastaavasti. Hyvitys tulisi jättää kokonaan tuomitsematta mm. silloin, kun mahdollisen vastatoimen aiheuttama seuraus on yritetty estää tai poistaa.

Ehdotetun 32 §:n 1 momentin sakkorangaistus täyttää osin edellä kerrottua 30 §:ssä ilmoituksen kohteen suojassa olevaa aukkoa, mutta on ilmoituksen kohteen näkökulmasta riittämätön. EK pitää tärkeänä, että sääntelyssä toteutetaan ilmoittajan ja ilmoituksen kohteen suoja yhdenmukaisesti direktiivin 23 artiklan edellyttämällä tavalla.

13.19 Syyttäjälaitos

Hallituksen esityksen luonnoksen 32 §:ään sisältyvän rangaistussäännöksen mukaan tahallinen väärin tietojen ilmoittaminen tai julkistaminen olisi, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, sakolla rangaistavaa (ilmoittajan suojelusta annetun lain rikkominen). Syyttäjälaitoksen käsityksen mukaan kyseiseen rikkomuk-

seen voisivat syyllistyä vain lakiehdotuksen 6 §:ssä määritellyt henkilöt. Rangaistus-säännöksestä tekijäpiirin rajausta ei kuitenkaan ilmene, vaan rikokseen voisi säännök-sen sanamuodon mukaan syyllistyä lähtökohtaisesti kuka tahansa ("joka"). Siksi luon-nosta ehdotetaan täsmennettäväksi maininnoin, että rangaistavaan tekoon voivat syyllistyä vain lain soveltamispiirissä 6 §:n mukaan oleva henkilöpiiri.

Luonnoksessa ei ole käsitelty sitä, voitaisiinko ilmoittajan suojelusta annetun lain rik- kominen säätää asianomistajarikokseksi. Asian arvioiminen olisi kuitenkin perusteltua huomioon ottaen, että väärä tietoja ilmoittamalla todennäköisesti yleensä loukattaisiin lähinnä yksityisiä etuja, kuten ilmoituksen kohteena olevan henkilön kunniaa tai oi- keushenkilön mainetta. Edellä todetun lisäksi Syyttäjälaitos pitäisi perusteltuna, että lakiehdotuksessa käsiteltäisiin ilmoittajan suojelusta annetun lain rikkomisen ja kunni- anloukkauksen välistä suhdetta lainkonkurrenssin kannalta, eli onko tarkoitus soveltaa molempia rangaistussäännöksiä yhtä aikaa vai väistyykö jompikumpi, kun on kyse sa- moihiin tosiseikkoihin perustuvasta teonkuvauksesta.

Kaiken kaikkiaan Syyttäjälaitos ei ole luonnoksen perusteella täysin vakuuttunut vää- rien tietojen antamista koskevan rangaistussäännöksen välttämättömyydestä ja oikea- suhtaisuudesta. Luonnoksessa todetusti väärin tietojen tahallisuudesta ilmoittamisesta tai julkistamisesta voi työntekijälle nykyisin olla tuntuviakin työoikeudellisia seura- muksia, kuten varoitus tai työsuhteen irtisanominen tai purkaminen. Myös vahin- gonkorvausvastuu voi tulla kyseeseen. Rikosoikeudellisten seuraamusten osalta vää- rien tietojen ilmoittaminen voi monessa tapauksessa täyttää kunnianloukkauksen tai väärän ilmiannon tunnusmerkit. Nämä ovat tehokkaita ja asianmukaisia seuraamuksia, jotka ehkäisevät perättömien ilmoitusten tekemistä. On huolellisesti harkittava, onko esimerkiksi oikeushenkilöiden maineen suojaaminen niin tärkeä intressi, että rangai- tussäännöstä sen takia pidetään välttämättömänä.

Vastaavaa väärin tietojen ilmoittamista koskevaa kriminalisointia ei liity esimerkiksi yleisen laillisuusvalvonnan mukaiseen kantelumenettelyyn, joka käytännössä joiltain osin muistuttaa nyt perustettavaa ilmoittamisjärjestelmää. Sakon uhkaa ei näytä liitty- vän myöskään nykyisin käytössä oleviin ilmoituskanaviin (luonnoksen s. 30 ->). Ruot- sissa direktiivin täytäntöönpanoa koskeva hallituksen esitys (Prop. 2020/21:193) ei si- sällä ilmoittajaa koskevaa uutta sanktioluonteisesta seuraamusta, vaikka Ruotsin voi- massa oleva lainsäädäntö hallituksen esityksen perusteella näyttäisi vastaavan sovel- tuvin osin hyvin pitkälti sitä mitä Suomen laissa säädetään.

Salassapitorikosten (32 § 2 momentti) osalta Syyttäjälaitos kiinnittää huomiota siihen, ettei luonnoksessa ei ole perustelua sille, miksi pelkästään 19 §:ssä säädetyn ilmoitta- jan henkilöllisyyttä koskevan salassapitovelvollisuuden rikkominen esitetään rangai- tavaksi, vaikka myös 11 ja 29 §:ssä säädetään salassa pidettävistä tiedoista.

13.20 Porin kaupunki

Seuraamuksia laissa on sekä vahingonkorvausvelvollisuus että hyvitys. Hyvitys ei sulje pois vahingonkorvausvelvollisuutta. Ilmoittajan näkökulmasta tämä on hyvä asia, mutta organisaatioiden osalta tämä saattaa muodostua kohtuuttomaksi

13.21 Kirkon työmarkkinalaitos

Kirkon työmarkkinalaitos yhtyy Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n ja Suomen Yrittäjien eriävissä mielipiteissä esitettyyn näkemykseen siitä, että lakiin ei ole välttämätöntä ottaa säännöstä hyvityksestä. Samoin eriävien mielipiteiden mukaisesti Kirkon työmarkkinalaitoksen mielestä, jos säännös hyvityksestä kuitenkin esitetään otettavaksi lakiin, sitä tulisi symmetrisyyden vuoksi täydentää siten, että hyvitysseuraamus voidaan määrätä myös siinä tilanteessa, että ilmoittaja on ilmoittanut tai julkistanut tahallisesti vääriä tietoja.

13.22 Helsingin yliopisto

Laki ehdotuksessa on säädetty päällekkäisistä seuraamuksista siltä osin että siinä säädetään niin vahingonkorvauksesta kuin oikeudesta hyvitykseen. Direktiivi vaatii säätämään tehokkaista seuraamuksista ja resitaaleissa mainitaan vahingonkorvaukset TAI hyvitys. Katsomme mahdollisuuden vahingonkorvauksen saamiseen riittäväksi emmekä näe perusteita päällekkäiselle hyvityksen saamiselle. Toissijaisesti, jos hyvityksestä säädetään niin sen pitäisi soveltua myös toisin päin, eli esimerkiksi tapauksissa, jossa ilmoittaja on tehnyt perättömän ilmoituksen vahingoittamismielessä, aiheuttaen näin ilmoituksen kohteelle mahdollista vahinkoa.

13.23 Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry

Käännetty todistustaakka on erittäin hyvä ja tärkeä asia ja samoin mahdollisuus hyvityksen saamiseen mahdollisten vastatoimien tilanteessa. Hyvitys loisi uuden mahdollisuuden vastatoimiasioden riitauttamiseen, koska tällä hetkellä ei ole ollut selvää, onko työntekijällä oikeus mihinkään korvauksiin. Ensinnäkään sosiaalihuolto- ja varhaiskasvatuslain ilmoitusvelvollisuuspykälissä ei todeta mitään korvauksista tilanteessa, jossa työntekijälle asetetaan vastatoimia. Ongelma siis on, mitä vastatoimien rikkomisen johdosta voisi vaatia. Usein vastatoimi ei ole kuitenkaan niin radikaali kuin

työsuhteen päättäminen, jonka riitauttaminen ei ole ongelma. Vastatoimet voivat olla tekoja, joista ei aiheudu suoranaista rahallista vahinkoa (työtehtävien muuttaminen, työvuorojen vaihtaminen ikäviin aikoihin, varoituksen antaminen yms.), eikä vahingonkorvaustakaan voi sitten vaatia, kun ei rahallista vahinkoa voi osoittaa.

13.24 Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri

Käsityksemme mukaan WB-direktiivi ei edellytä ehdotetun lain 31 §:ssä mainitusta hyvityksestä säätämistä emmekä pidä tätä perusteltuna. Jos hyvityksestä säädetään, tulee sen koskea myös haitantekotarkoituksessa tehdyn ilmoituksen kohdetta.

13.25 Kirkkohallitus

Kirkkohallitus toteaa, että hyvitystä koskeva sääntely on epätasmallista ja tulkinta jäänee pitkälti oikeuskäytännön varaan.

14 Vaikutusarviointi

14.1 Esitysluonnoksen vaikutusten arviointi/yleiset kommentit

14.1.1 Suomen luonnonsuojeluliitto

Lakiesityksen ympäristövaikutusten arvioinnissa arvioidaan aikaisempiin selvityksiin vedoten, etteivät organisaatioiden ilmoitusjärjestelmät tuota suurta määrää uusia ilmoituksia lainvastaisuuksista ja siten esityksellä voi olla vähäisiä vaikutuksia ympäristönsuojeluun ja ympäristörikosten selvittämiseen. Suomen luonnonsuojeluliitto katsoo, että vaikutustenarvioinnissa ei tunnisteta sitä eroa mikä vapaaehtoisilla järjestelmillä ja pakottavalla lainsäädännöllä on. Ilmoittajansuojalainsäädännön tuominen oikeusjärjestelmään ja ympäristörikoksiin vahvistaa itsessään yhteiskunnan kielteistä suhtautumista ympäristörikoksiin ja rikosten selvittämisen painoarvoa.

14.1.2 Valtiovarainministeriö

Esityksessä todetaan, että direktiivin täytäntöönpanolla 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 ole kuitenkaan arvioitu olevan merkittävää. Yrityksiin kohdistuvat taloudelliset vaikutukset eivät puolestaan todennäköisesti muodosta ylivoimaista estettä kasvulle tai normaalille päivittäistoiminnalle.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksesta puuttuu kuntataloutta koskeva vaikutusarvio.

Lähtökohtaisesti lähes kaikkiin valtion viranomaisiin on perustettava sisäinen ilmoituskanava lakiehdotuksessa mainitun soveltamisalan piiriin kuuluville henkilöille, minkä lisäksi toimivaltaisten viranomaisten on perustettava sisäisestä ilmoituskanavasta erillinen ulkoinen ilmoituskanava.

Esitysluonnoksen mukaan keskitetyn ulkoisen ilmoituskanavan tehtäväkokonaisuuden hoitamiseksi tarvittaisiin noin viiden henkilötyövuoden lisäresurssi, josta aiheutuvat kustannukset olisivat yhteensä 500 000 euroa vuodessa. Lisäksi viranomaisten on verrattava sisäisten ja ulkoisten ilmoitusten käsittelyyn riittävät resurssit. Esimerkiksi Traficomissa on arvioitu, että uudistuksen henkilöstövaikutukset olisivat virastossa n. 3 htv (450 000 €/v.).

Kustannustaakkaa vähentää sisäisen teknisen ilmoitusjärjestelmän hankkiminen valtiollahinnalle keskitetysti. Hankinnasta aiheutuvat kustannukset on arvioitu merkittävästi pienemmiksi keskitetysti toteutettaessa verrattuna tilanteeseen, jossa virastot hankkisivat ilmoituskanavan itse. Valtiokonttori vastaa ilmoituskanavan omistajana sen valmistelusta, hankinnasta ja operatiivisesta toiminnasta sekä ilmoituskanavan kehittämisestä. Tästä aiheutuvat kustannukset rahoitettaisiin valtion talousarviosta.

Valtiovarainministeriö toteaa, että hallituksen esitysluonnoksessa mainittuja kustannusarvioita on tältä osin tarkennettu. Valtionhallinnon virastojen käyttöön tarkoitetun teknisen sisäisen ja esityksen mukaisen keskitetyn ulkoisen ilmoituskanavan alustavaksi hankinta- ja käyttöönottokustannukseksi arvioidaan n. 200 000 euroa v. 2021 sekä ylläpidon ja kehittämisen vuotuisiksi kustannuksiksi n. 325 000 euroa vuodessa. Lopullinen hinta selviää hankinnasta järjestettävässä kilpailutuksessa. Esityksessä ei ole tarvetta mainita erikseen ilmoituskanavan hankinta-, käyttöönotto- ja ylläpitokustannuksia turvaverkkovirastojen osalta, sillä ne sisältyvät yllä mainittuihin kustannusarvioihin. Virastoille kustannuksia aiheutuu ilmoituskanavan käyttöönotosta ja ilmoitusten käsittelystä.

Valtiovarainministeriö toteaa, että lainsäädännön muutosten aiheuttamista mahdollisista lisäresursseista päätetään julkisen talouden suunnitelmia ja valtion talousarvioita koskevilla päätöksentekoprosesseissa. Hallituksen esitysluonnoksessa esitetyt luvut ovat vain arvioita, jotka eivät ole erityisen tarkkoja. Lisäksi esitysluonnoksessa mainittuja yksittäisiä virastoja koskevia henkilöstöresurssiarvioita voidaan tässä vaiheessa pitää verrattain liian suurina.

14.1.3 Kirkkohallitus

Vaikutusarvioinneissa ei ole erikseen huomioitu seurakuntia tai seurakuntayhtymiä. Kirkkohallituksen arvion mukaan sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus tulisi koskemaan runsasta 70 seurakuntaa tai seurakuntayhtymää. Arvio on tehty joulukuun 2020 lukujen perusteella. Sisäisen ilmoituskanavan perustaminen ja hallinnointi tulee aiheuttamaan seurakunnille ja seurakuntayhtymille hallinnollista taakkaa ja vieämään resursseja ns. perustyöstä.

14.1.4 Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea

Yleisesti esityksestä voidaan todeta, että esitys vaikuttaa vielä keskeneräiseltä ja se vaati vielä jatkovalmistelua. Määräaika direktiivin täytäntöönpanolle asettaa valmistelulle haasteita, minkä lisäksi määräaika on hyvin haastava ehdotetun lain mukaisten sisäisten ja ulkoisten ilmoituskanavien perustamiseen valmistautumiselle. Tältä osin on tärkeää, että esityksen jatkovalmisteluun varataan riittävät resurssit, minkä lisäksi olisi tarpeen arvioida, onko lakiin mahdollista ottaa kansallisen liikkumavaran puitteissa laajempia siirtymäsäännöksiä. Lisäksi valtionhallinnon sisällä tulisi antaa yhteistä ohjausta sekä sisäisten kanavien että ulkoisten kanavien menettelyiden osalta ottaen huomioon direktiivin vaikeatulkintaisuus sekä direktiivin täytäntöönpanon lyhyt määräaika.

14.1.5 Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualue

HAKEn saaman käsityksen mukaan vaikutusten arviointi on jäänyt muodolliseksi kiireisen valmisteluajataulun takia.

14.1.6 Tuomioistuinvirasto

Vaikutusarviointia koskevassa osassa ei ole tuotu esille ehdotetun lainsäädännön vaikutusta tuomioistuimiin. Ehdotuksella on suora vaikutus yleisiin tuomioistuimiin, joissa lain mukaiset hyvitysvaatimukset käsiteltäisiin (LE1 30 – 31 §). Lisäksi ehdotuksessa on kuvattu muita oikeussuojakeinoja (s. 47). Kanavan kautta tulevat ilmoitukset voivat johtaa jatkotoimenpiteisiin, kuten oikeuskäsittelyihin yleisissä tuomioistuimissa tai hallinto- ja erityistuomioistuimissa. Ehdotuksessa ei ole kuitenkaan arvioitu, johtaako uudistus asianmäärien lisääntymiseen tuomioistuimissa. Ehdotuksessa on arvioitu uudistuksen vaikutuksia rikostorjuntaan ja ilmoitusmäärien vaikutukseen esitutkintaa tekevän poliisin toimintaan (s. 76 – 77). Rikosasiodien mahdollinen lisääntyminen vaikuttaa myös niitä käsittelevien yleisten tuomioistuinten asianmääriin. Tuomioistuinvirasto toivoo, että jatkovalmistelussa arvioitaisiin kattavasti uudistuksen vaikutukset myös tuomioistuimiin.

14.1.7 Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry

Ehdotetun sääntelyn vaikutusten arviointi on kokonaisuudessaan monin osin kesken-
eräinen ja puutteellinen.

14.1.8 Suomen Yrittäjät ry

Suomen Yrittäjät on toimittanut omia arvioitaan lain yritysvaikutuksista jo työryhmän
valmisteluvaiheessa, eikä näitä toisteta tässä lausunnossa.

Ilmoituskanavan perustamisesta ja ylläpidosta aiheutuvia kustannuksia on eritelty esi-
tysluonnoksessa varsin kattavasti. Ilmoituskanavan perustamisesta aiheutuvat kerta-
luonteiset kustannukset riippuvat siitä, millaisia ominaisuuksia kanavassa on. Esitys-
luonnoksen mukaan sisäistä ilmoituskanavaa koskeva säännös on teknologia-
neutraali, minkä vuoksi yksinkertainenkin ratkaisu täyttää lain edellytykset. Tällöin si-
säisen kanavan perustamis- ja ylläpitokulut voivat olla hyvin alhaiset.

Yksinkertainen kanava ei kuitenkaan välttämättä ole yrityksen kannalta tarkoituksen-
mukainen ratkaisu. Sähköisten ja ulkopuoliselta palveluntarjoajalta hankittavien kana-
vien kustannukset ovat yksinkertaisia ratkaisuja korkeampia, mutta markkinoilla on jo
nyt hyvin eri hintaisia palveluita.

Ilmoitusten määrästä on valmistelussa esitetty erilaisia arvioita, mutta kaikkiaan ilmoi-
tusten määrä on todennäköisesti hyvin vähäinen (3–10 ilmoitusta/1000 työntekijää).
Sääntelyn yrityksille aiheuttama kustannus vaikuttaisi koostuvan siten enemmän il-
moituskanavan perustamisesta ja ylläpidosta kuin yksittäisten ilmoitusten selvittämi-
sistä.

Ilmoitusten vastaanottamisesta ja niiden käsittelystä aiheutuu yritykselle hallinnollista
ja taloudellista taakkaa, jonka arviointi on vaikeaa. Jos kanavaa operoidaan yrityksen
omien työntekijöiden toimesta, hallinnollista taakkaa aiheutuu enemmän. Vaikka ilmoi-
tuskanava olisi ulkoinen ja ulkopuolinen palveluntarjoaja toteuttaisi esiselvitystoimia,
lopullinen päätösvalta aiheellisista toimenpiteistä ja niiden arvioinnista on kuitenkin
yrityksellä itsellään.

Ilmoituksen vastaanottaminen ja vastaanottoilmoituksen toimittaminen ilmoittajalle esi-
tysluonnoksen 12 §:n määräajassa ei aiheuta merkittävää hallinnollista taakkaa. On
kuitenkin huomattava, että koska ilmoituksia tulee sisäiseen kanavaan oletettavasti
erittäin harvoin, ilmoituksen käsittelyyn ei yleensä synny rutiinia, vaan yhden ilmoituk-
sen käsittelyyn kuluva aika on suhteellisesti suurempi.

Ilmoituksen käsittelyn ja sen perusteella tehtävien toimenpiteiden arvioinnin vaatima aika vaihtelee erittäin paljon ilmoituksen laadusta. Jos kyseessä on yksinkertainen selvästi perätön tai aiheeton ilmoitus, käsittelyaika lienee enintään noin 1–2 tuntia. Jos ilmoitus aiheuttaa kuitenkin tarvetta selvittää yrityksen toimintaa, selvitykseen menevä aika voi olla useista tunteista muutamiin päiviin, vaikkei ilmoitus antaisi aihetta selvityksen lisäksi muihin toimenpiteisiin. Jos puolestaan ilmoitus koskee vaikeasti selvitettävää epäilyä väärinkäytöksestä, selvitystyö voi viedä useita viikkoja ja sitoa henkilö-resursseja merkittävässä määrin. Selvitysten laajuus riippuu kuitenkin erityisesti ilmoitettavan asian laadusta, yrityksen koosta ja toimialasta, eikä täsmällisiä yleisiä arvioita ole mahdollista antaa.

Ilmoituksen käsittelyyn menevä aika ja resurssit ovat suhteellisesti merkittävämpiä pienemmissä yrityksissä. Toisaalta ilmoituksia tehtäneen enemmän suuremmissa yrityksissä. Pienten yritysten näkökulmasta sisäisen kanavan perustaminen voi olla ylimääräinen tarpeeton kulu. Esimerkiksi sellaisen 50 työntekijän yrityksen kannalta, jonka toimialaan ja toimintaan ei liity mitään esitysluonnoksen soveltamisalaan kuuluvaa sääntelyä, sisäisen ilmoituskanavan olemassaolo ei välttämättä tuo mitään lisäarvoa. Vastaavasti esimerkiksi 5 työntekijä tilitoimistossa ei ole todennäköistä, että toiminnassa tulisi välttämättä koskaan tilannetta, jossa eteen tulisi ilmoitus jostakin muusta kuin rahanpesulain mukaisesta asiasta – jonka nykyinen sääntely jo kattaa. Sääntelyn legitimitietin kannalta on haitallista, jos yritysten pitää ottaa käyttöön kustannuksia ja hallinnollista taakkaa aiheuttavia toimintoja, joita ei tosiasiallisesti käytetä tai joista ei koeta olevan hyötyä.

14.1.9 Työ- ja elinkeinoministeriö

Vaikutusten arviointia tulee jatkovalmistelussa pyrkiä täydentämään saadun lausuntopalautteen perusteella.

14.1.10 Energiateollisuus ry

Vaikutusten arviointi kokonaisuudessaan on osittain haastavaa tässä vaiheessa, johon soveltamisalaa koskevista epäselvyyksistä (viittaus ET:n kommentteihin 1 lukua koskien). Lisäksi lausuntoluonnoksen liitteenä olevista lausunnoista ilmenee, että sääntelyn vaikutusten arviointi on keskeneräinen ja tästä syystä osittain puutteellinen.

14.1.11 Elinkeinoelämän keskusliitto EK

Lausuntoluonnoksen liitteinä olevista ministeriöiden ja muiden työryhmään osallistuneiden tahojen lausunnoista ilmenevästi sääntelyn vaikutusten arviointi on kokonaisuudessaan monin osin keskeneräinen ja puutteellinen.

14.1.12 Tuote- ja palvelukaupan yhdistys Etu ry

Yrityskohtaisten vaikutusten arviointia on pidettävä kokonaisuutena riittämättömänä. Muun muassa sitä, millaisia kertaluonteisia ja jatkuvia kustannuksia ja hallinnollista taakkaa sisäisen ilmoituskanavan perustamisesta ja sen ylläpitämisestä aiheutuu, ei ole arvioitu. Ilmoituskanavien käytön nykytilaa ja lain mukanaan tuomia muutostarpeita ei ole myöskään selvitetty kattavasti.

14.1.13 Helsingin yliopisto

Ilmoituksille tulisi säätää tarkempi säilytysaika tai säätää määräaika sille, milloin kanne on nostettava, jos on joutunut vastatoimien kohteeksi. (ks. EK:n eriävä. "Katsomme, että ilmoituksien säilyttämiselle tulee säätää tarkemmin määriteltä 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 vastanäyttöä ilmoittajan mahdollisiin vastatoimia koskeviin väitteisiin.")

14.1.14 Ympäristöministeriö

Esitysluonnoksesta olisi ollut tarpeen teettää oikea-aikainen, perusteellinen ja keskitetty teetetty vaikutusarviointi kansallisista vaikutuksista.

Vaikutusarviointia olisi tarvittu ensi sijassa sen arvioimisessa kuinka suuria voimavaroja ilmoituskanavina toimiminen edellyttää. Riittävien voimavarojen huomioimiseen tulisi voida varautua jo ennen lakien voimaantuloa.

14.1.15 Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri

Yleisenä kommenttina esityksen vaikutustenarviointien osalta voidaan todeta, että niissä on tunnistettu yksittäisiä vaikutuksia, mutta kokonaiskuvan saaminen lain vaikutuksista on esityksen perusteella erittäin hankalaa. Etenkin tämä koskee esityksen taloudellisia vaikutuksia kokonaisuudessaan.

14.2 Millaisia vaikutuksia esitetyllä lailla ennakoitte olevan toimintanne?

14.2.1 Espoon kaupunki

Lain myötä Espoon kaupungin ja sen tiettyjen tytäryhteisöjen on luotava lain vaatimukset täyttävä ilmoituskanava. Tarkoitus on perustaa pilvipalvelupohjainen sisäinen kanava, jonka kautta pystytään ottamaan vastaan nimettömiä ilmiantoja, antamaan palautetta ilmoituksen tekijälle, käsittelemään tapaukset asianmukaisesti sekä seuraamaan ilmoitusten lukumäärää, tyyppiä ja käsittelyn kestoa kokonaisuutena.

Sisäisen ilmoituskanavan perustamisesta seuraa luonnollisesti sekä suoria hankinta- ja ylläpitokustannuksia että hallinnollista taakkaa. Alustavien selvitystemme perusteella nämä kustannukset vaikuttavat kuitenkin varsin maltillisilta.

Katsomme joka tapauksessa, että esitetyllä lailla on myönteisiä vaikutuksia. Ilmoittajien suojele toteutuu ja samalla ilmoittamiseen liittyvät helpommat ja systemaattisemmat käytännöt sekä edesauttavat yhä useampien tapausten selvittämistä, että luovat eettisempää ja vastuullisempaa toimintakulttuuria kansallisesti ja kansainvälisesti.

14.2.2 Tulli

Tulli toteaa, että tätä arviointia ei valitettavasti ole kyetty edellä esitettyä tarkemmin tekemään.

14.2.3 Liikenne- ja viestintävirasto

Lain voimaantulon ja direktiivin soveltamisen käynnistyminen edellyttävät viraston sisäisen ilmoituskanavan kehittämistä sekä viraston toimintamallien tarkistamista ja kehittämistä niin sisäisten kuin ulkoisten ilmoitusten osalta. Lainmuutos on huomioitava sisäisessä koulutuksessa.

Merkittävänä haasteena on tässä vaiheessa epäselvyys siitä, mitä kaikkea lain soveltamisalaan on tarkoitus ottaa. Ulkoisten ilmoitusten osalta toimintamallien tarkistamista ei ole mahdollista täysimääräisesti tehdä ennen lakiehdotuksen tarkentamista soveltamisalan osalta. Kyseinen myös todennäköisesti vaikuttaa sen arviointiin, missä määrin on tarpeen kehittää uusia ilmoituskanavia tai päivittää olemassa olevia. Lisähaasteita vaikutusten arviointiin aiheutuu siitä, että keskitetyn ulkoisen ilmoituskanavan ja toimivaltaisten viranomaisten omien ulkoisten ilmoituskanavien rooli ja suhde ovat epäselvät.

Virastossa on olemassa oleva sisäinen ilmoituskanava turvallisuuspoikkeamille, mutta tämä kanava ei sovellu luonnosesityksen mukaisten ilmoitusten vastaanottamiseen ja käsittelyyn. Ilmoitusjärjestelmän kehittäminen ja käyttöönotto vaatii kattavaa ja huolellista käsittelyn suunnittelua sekä ilmoituksia käsittelevien henkilöiden perehdyttämistä. Lisäksi tarvitaan järjestelmä ja prosessit, joiden tietoturvan taso vastaa käsiteltävän tiedon luonnetta ja riskitasoa sekä ehdotetun lain vaatimuksia. Myös tässä työssä voimavaroja voisi valtionhallinnossa keskittää sen sijaan että kaikki tekevät työn omilla tahoillaan.

14.2.4 Väylävirasto

Ulkoisen ilmoituskanavan mahdollisesta perustamisvelvollisuudesta aiheutuu perustamis-, ylläpito- ja koulutuskustannuksia. Ulkoisten ilmoitusten selvittämisestä aiheutuu lisätyötä.

14.2.5 Tietosuojavaltuutetun toimisto

Henkilötietojen käsittelyn ja suojan kysymykset ovat keskeisiä tällaisten viestinnällisten järjestelyjen rakentamisessa ja jatkotoimenpiteiden toteuttamisessa. Tietosuojaviranomainen toimii tällaisissa järjestelyissä monessa roolissa siten, että nopean vasteen toimintaa edellyttävät valvontatoimenpiteet on eriytettävä ja organisoitava uudelleen tietosuojaviranomaisessa. Lisäksi on odotettavissa, että ilmoituskanavien ylläpitäjä odottavat tietosuojasetuksen soveltamisesta ohjausta ja rekisteröidyt ratkaisuja

tietosuojaansa ja tiedollisiin oikeuksiin liittyen. Nykyisellä organisoinnilla ja resursseilla tietosuojaviranomainen ei tule selviämään tämän lain tuomista lisätehtävistä.

14.2.6 Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualue

Tämänhetkisen oletuksen mukaan ulkoisiksi valvontaviranomaisiksi säädettävien viranomaisten työmäärä voi jonkin verran kasvaa. Ilmoitusten käsittelyvalmiudet on toisaalta organisoitava, luotava ja pidettävä yllä, vaikka ilmoitusten määrä jäisi käytännössä vähäiseksi.

Ilmoitukset voivat lukumääräisesti painottua Etelä-Suomen aluehallintovirastoon.

Tuleva tilanne on aluehallintovirastojen osalta epäselvä osin myös esitysluonnoksen keskeneräisyydestä johtuen.

14.2.7 Tulli.fi

Sisäisten ja ulkoisten ilmoitusten käsittely tulee vaatimaan riittäviä resursseja, joita on vielä vaikea arvioida. Hallinnollista työtaakkaa tulee lisäksi alussa lisäämään prosessien suunnittelu, tarvittavien ohjeistusten, koulutuksien ja tiedottamisen järjestäminen. Tullille aiheutuu kustannuksia myös ulkoisen ilmoituskanavan toteuttamisesta, sillä sitä ei ilmeisesti toteuteta keskitetysti. Koska ilmoitus pitää HE-luonnoksen mukaan olla mahdollista tehdä niin suullisesti kuin kirjallisesti, aiheutuu ilmoituskanavien toteuttamisesta kustannuksia esimerkiksi yksittäisen sähköpostiosoitteen luomista enemmän.

Vaikutukset Tullille voivat olla merkittäviä riippuen saapuvien ilmoitusten määrästä. Tulli saa jo nykyisellään jonkin verran erilaisia vihjeitä epäilyttävästä tai lainvastaisesta toiminnasta. Ei-kiireellisen vihjeen voi antaa Tullin nettisivuilta ja se on mahdollista antaa nimettömänä. Vihjeet käsitellään luottamuksellisina. Kiireellisistä tullirikoksista (määritelty tullilaissa ja TRT-laissa) on mahdollista ilmoittaa vihjepuhelimen kautta. Vihjeiden käsittely perustuu TURE-laissa säädettyyn Tullin oikeuteen käsitellä tullimiesten havaitsemia ja Tullille ilmoitettuja tietoja sellaisista tapahtumista tai henkilöistä, joiden voidaan olosuhteiden taikka henkilön käyttäytymisen vuoksi perustellusti arvioida liittyvän tullirikokseen. Kyse on henkilötietojen käsittelystä rikosten ennalta

estämiseksi ja paljastamiseksi ja tietojen käyttötarkoitus on rajattu. Kyse ei ole tietolähdetoiminnasta, joka olisi HE-luonnoksen mukaan ehdotetun lain soveltamisalan ulkopuolella. Ehdotetun sääntelyn suhdetta tällaisiin vihjeisiin tulisi käsitellä.

HE-luonnoksesta ei yksiselitteisesti ilmene ne tehtävät, joiden nojalla Tulli olisi toimivaltainen viranomaisena. Tämä hankaloittaa jonkin verran vaikutusten arviointia käytännön tasolla, sillä joissakin säädöksissä Tullille säädetään erityistehtäviä valvonnan suhteen, vaikka Tulli ei olisi kyseisen säädöksen nojalla varsinainen valvontaviranomaisena. Joka tapauksessa Tullissa on koulutettava henkilöstä ilmoitusten käsittelyyn ja luotava prosessi ilmoitusten käsittelylle. Ilmoituksia käsittelevien henkilöiden työpanos ei rajoitu ainoastaan ilmoitusten käsittelyyn, vaan heidän täytyy myös antaa tietoja ilmoitusmenettelystä ja huolehtia yhteydenpidosta ilmoittajaan palautteen antamiseksi. Tullin näkemyksen mukaan resurssien osalta Traficom arviota voitaisiin pitää referenssinä. On kuitenkin hyvä huomata, että tästä arviosta puuttuu tarpeelliset IT-kustannukset ilmoituskanavien rakentamisesta.

14.2.8 Valvira

Jossain määrin laki tulee lisäämään neuvonnan tarvetta asiakaskunnassa. Sisäisesti laki tulee edellyttämään sisäiseen ilmoituskanavaan liittyvää koulutustarvetta.

14.2.9 Digi- ja väestötietovirasto

Direktiivin mukaan "jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että tästä annetaan asiaankuuluvaa ja täsmällistä tietoa selkeällä tavalla ja että tieto on helposti suuren yleisön saatavilla. Saatavilla olisi oltava yksilöllistä, puolueetonta ja luottamuksellista maksutonta neuvontaa esimerkiksi siitä, kuuluvatko kyseiset tiedot väärinkäytösten ilmoittajien suojelua koskevien sääntöjen soveltamisalaan, mitä ilmoituskanavaa voisi olla paras käyttää ja mitä muita vaihtoehtoisia menettelyjä on tarjolla, jos tiedot eivät kuulu sovellettavien sääntöjen soveltamisalaan." Lakiehdotuksesta ei kuitenkaan käy ilmi, mikä taho tuottaa tällaisen yleisinformaation. DVV vastaa Kansalaisneuvonnasta, ja vaikka direktiivissä edellytettyä informointia ei keskitettäisi Kansalaisneuvontaan, on luultavaa, että neuvontatarve kasvaa tältä osin.

14.2.10 Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Etelä-Suomen aluehallintoviraston, Itä-Suomen aluehallintoviraston, Lounais-Suomen

aluehallintoviraston sekä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastualueet

On odotettavissa, että työsuojeluviranomainen tulee esitetyn lain myötä saamaan yhteydenottoja havaitsemistaan rikkomuksista ilmoittaneilta työntekijöiltä, joihin työnantaja on kohdistanut vastatoimia. Tällöin työsuojeluviranomainen arvioi, onko työnantaja toiminut työlaainsäädännön edellyttämällä tavalla. Työnantaja on voinut kohdistaa myös ilmoituksen kohteena olevan työntekijän työsuhteeseen tai siihen liittyvään päätoimiskenttään työntekijän kannalta haitallisia seuraamuksia, jotka työntekijä voi saatua työsuojeluviranomaisen arvioitavaksi. Mahdollisesti työsuojeluviranomainen voi saada kannanottopyyntöjä poliisille ilmoitetuissa asioissa, jotka koskevat ilmoittajaan kohdistettuja työsuhteeseen liittyviä vastatoimia tai ilmoituksen kohteena olevan työntekijän työsuhteeseen kohdistuneita haitallisia seuraamuksia. Työntekijöiden yhteydenottojen ja poliisin kannanottopyyntöjen määrän ei kuitenkaan odoteta ehdotettavan lain myötä merkittävästi lisääntyvän.

Työsuojeluviranomainen katsoo esityksen perusteella, ettei sillä ole velvollisuutta antaa ehdotettavan lain sisältöön liittyvää ohjeistusta. Työsuojeluviranomainen ohjaa hallintolain (434/2003) 8 §:n mukaisen neuvontavelvollisuuden perusteella ilmoittamisesta tiedustelevat henkilöt olemaan yhteyksissä perustettavaan keskitettyyn ulkoiseen ilmoituskanavaan. Työsuojeluviranomainen pitää tärkeänä, että kansalaisten ohjeistamiseen ilmoittamiseen liittyvistä asioista varataan riittävästi resursseja joko perustettavan ulkoisen ilmoituskanavan toimesta tai muun tahon toimesta.

14.2.11 Liikenne- ja viestintäministeriö

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää uudistusta tärkeänä. Muutos Suomen oikeusjärjestykseen on huomattava ja vasta tulevaisuudessa nähdään, miten laajaksi ilmoitusmenettely muodostuu. Ministeriön osalta ei ole odotettavissa ilmoitustulvaa; toisaalta ministeriön hallinnonalalla on alustavasti arvioitu, että ilmoitusten määrä tulee kasvamaan sähköisen viestinnän alalla, mutta liikenteen alalla ei odoteta huomattavaa kasvua, lukuun ottamatta vaarallisten aineiden kuljetuksia ja tieinfradirektiivin soveltamista.

14.2.12 Maanmittauslaitos

Direktiivissa määrätään, että "jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että tästä annetaan asiaankuuluvaa ja täsmällistä tietoa selkeällä tavalla ja että tieto on helposti suuren yleisön saatavilla. Saatavilla olisi oltava yksilöllistä, puolueetonta ja luottamuksellista maksutonta neuvontaa esimerkiksi siitä, kuuluvatko kysymyksessä olevat tiedot väärinkäytösten ilmoittajien suojelua koskevien sääntöjen soveltamisalaan, mitä ilmoituskanavaa voisi olla paras käyttää ja mitä muita vaihtoehtoisia menettelyjä on tarjolla, jos tiedot eivät kuulu sovellettavien sääntöjen soveltamisalaan." Lakiehdotuksesta ei kuitenkaan käy ilmi, mikä taho tuottaa tällaisen yleisinformaation. Maanmittauslaitos virastona vastaa kansalaisneuvonnasta. Vaikka direktiivissä edellytettyä informointia ei keskitettäisi kansalaisneuvontaan, neuvontatarve joka tapauksessa kasvaa.

14.2.13 Patentti- ja rekisterihallitus

Patentti- ja rekisterihallituksen osalta lakia sovellettaisiin käytännössä julkisiin hankintoihin sekä tietosuojaan ja –turvaan, mahdollisesti myös tilintarkastusvalvontaan. Patentti- ja rekisterihallitus on ottamassa käyttöön Valtiokonttorin yhteisestä teknistä ratkaisua ja sillä jo olemassa menettelyt väärinkäytösten käsittelystä. Viraston toiminnan luonteen arvioiden on todennäköistä, että ilmoitusten määrä tuskin kovinkaan suuri, joten ehdotettu lainsäädäntö voitaneen hoitaa nykyisillä resursseilla.

14.2.14 Ruokavirasto

Organisaation sisäisen ilmoituskanavan sekä ulkoisten ilmoitusten vastaanottokanavan perustaminen ja käyttöönotto vaativat virastolta resursseja. Lisäksi sisäisten menettelyjen luominen, henkilöstön ohjeistaminen ja konkreettinen ilmoitusten käsittely tulevat vaatimaan resursseja.

14.2.15 Poliisihallitus

Poliisin näkökulmasta erilaisten väärinkäytösten tunnistaminen ja paljastuminen yhteiskunnassa on tärkeää ja siksi on hyödyllistä vahvistaa myös sellaisten henkilöiden suojelua, joiden havainnot eivät lopulta johda rikosprosessiin. Yksittäiset vihjeet ja havainnot ovat omalta osaltaan olleet vaikuttamassa merkittävästi monien vakavienkin väärinkäytösten paljastumiseen ja organisaatioiden sisäisten ja ulkoisten valvontakei-

nojen kehittämiseen. Epätietoisuus ilmoittamiskanavista ja ilmoittamisesta mahdollisesti koituvista negatiivisista seurauksista voi nykyisellään estää joitain ilmoittajia kertomasta havainnoistaan.

Organisaatioiden sisäisen ja ulkoisen valvonnan osaamistason nostaminen on poliisin näkökulmasta tervetullutta, sillä poliisilla on rajalliset mahdollisuudet itse paljastaa rikosasioita. Eri sektoreilla toimivat valvovat viranomaiset ovat poliisille tärkeitä yhteistyökumppaneita, jotka osaltaan harkitsevat toimialallaan havaittujen rikkomusten luonnetta ja tarvittaessa tekevät poliisille tutkintapyyntöjä. On tärkeää, että yrityksillä on käytössään selkeät menettelytavat ja ilmoituskanavat erilaisista väärinkäytösepäilyistä ilmoittamista varten.

Esityksen tavoitteet yhteisistä vähimmäisvaatimuksista koskien ilmoittajien korkeaa suojelun tasoa sekä unionin oikeuden ja politiikkojen täytäntöönpanon tehostamisesta ovat kannatettavia. Ehdotettavan menettelyn, jolla väärinkäytöksistä voi ilmoittaa turvallisesti, voidaan olettaa lisäävän halukkuutta ilmoittaa väärinkäytöksistä. Ehdotetusta soveltamisalasta saatavat kokemukset antanevat lain voimaantulon jälkeen valmiuksia reagoida EU:n komission tulevaisuudessa mahdollisesti ehdottamaan soveltamisalan laajentamiseen. Edellä mainitut tekijät ovat kuitenkin omiaan merkittävästi lisäämään lain soveltamisalaan liittyvien ilmoituskanavien kautta poliisin tutkittavaksi tulevien rikosasioiden määrää.

Poliisin sisäinen eettinen ilmoituskanava ei täytä ehdotetun lain vaatimuksia. Käytännössä poliisi joutuu rakentamaan koko poliisihallinnon kattavan ja lain edellytykset täyttävän ilmoituskanavan, minkä johdosta aiheutuu investointi-, ylläpito-, käsittely-, resurssi- ym. kustannuksia. Esityksen perusteluissa on arvioitu ilmoitettavien juttujen määräksi 3/1000 henkilöä kohden, mikä tarkoittaisi poliisihallinnon organisaatioon mitoitettuna yli 30 tapauksen ilmoittamista poliisin oman sisäisen ilmoituskanavan kautta.

Poliisin oman sisäisen ilmoituskanavan lisäksi on huomioitava muiden tahojen sisäisten ilmoituskanavien sekä valtakunnallisesti keskitetyn ilmoituskanavan kautta poliisille esitutkintaan siirrettävät tapaukset. Lain 2 §:ssä esitetään 10-kohtainen luettelo eri elämänalueista, jotka katsottaisiin kuuluvan soveltamisalan piiriin. Ottaen huomioon lain laaja soveltamisala sekä kaikkien lain tarkoittamien tahojen sisäiset ilmoituskanavat sekä keskitetty ulkoinen ilmoituskanava, poliisille tutkittavaksi siirrettävien rikosasioiden määrä tulee lisääntymään merkittävästi ja aiheuttaa näin ollen lisäresurssin tarpeen.

Poliisihallitus arvioi, että suuressa osassa ilmoituskanaviin ilmoitetuista asioista, kyseeseen tulee rikosepäily. Ilmoituskanavien käytön vakinaistuttua on odotettavissa,

että poliisin tutkittavaksi tullaan näiden uusien ilmoituskanavien kautta siirtämään poliisin esitutkintaan satoja rikosasioita. EU-oikeuden laajuus todennäköisesti aiheuttaa sen, että esitutkinnassa tarvitaan lisääntyvissä määrin asiantuntija-apua ja poliisin hallinnonalalla tarvitaan yleisesti koulutusta henkilökunnalle.

Lakiesityksen johdosta poliisille aiheutuva kustannusarvio (520.000 €):

1. Poliisin sisäinen ilmoituskanava:

- järjestelmäinvestointi, kehittävä ylläpito ja vuosittainen ylläpito, koulutus (100.000 €)
- 2 htv (1. asioiden käsittelijä, 1. järjestelmän kehittäjä ja ylläpitäjä) (120.000 €)

2. Esitutinnan lisäresursointi:

- 5 htv (5 rikostutkijaa) 300.000 €

Uudesta lainsäädännöstä aiheutuvista kustannuksista johtuen laki tulee esitellä budjettilakina. Poliisin edellä esittämät kustannusvaikutusarviot ovat alustavia ja Poliisihallitus jättää varauman niiden tarkentamiseksi.

14.2.16 Työ- ja elinkeinoministeriö

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 liitynee 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 ilmoitus-

kanavaan 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 pitkäkestoiisiin prosesseihin.

Työ- ja elinkeinoministeriö on toimivaltainen viranomainen käsittelemään myöntämiinsä valtiontukiin liittyviä ilmoituksia. Ehdotettavassa sääntelyssä tulisi edellä kerrotuin tavoin täsmentää hallituksen esitysluonnoksesta ilmenevää lähtökohtaa, jonka mukaan oikeuskanslerinvirasto toimisi keskitettynä ulkoisena ilmoituskanavana eikä toimivaltaisista viranomaisista veloitettaisi perustamaan erillistä ulkoista ilmoituskanavaa. Jos edellytettäisiin, että toimivaltaisten 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 oikeuskanslerinvirasto 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 selostetuvin tavoin myös ehdotetussa 17 §:ssä toimivaltaisille viranomaisille asetettujen tiedottamisvelvoitteiden tarkoituksenmukaisuutta olisi syytä tarkastella jatkovalmistelun aikana.

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 suu-

remppi 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 asianomaiset 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 anonymi 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 ilmoituksensa 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.

14.2.17 Helsingin kaupunki

Esityksellä pyritään parantamaan unionin oikeuden täytäntöönpanon tehokkuutta luomalla unionitasoiset yhdenmukaiset vähimmäisvaatimukset väärinkäytösten ilmoittajien suojelulle. Tavoitteena on ennaltaehkäistä yleiseen etuun kohdistuvia uhkia ja vakavia haittoja.

Esitetyllä lailla on sen asettamien tavoitteiden mukaisia vaikutuksia; väärinkäytösten ilmoittajien suojelu tehostuu ja yleiseen etuun kohdistuvat uhat vähenevät ja vakavia haittoja pystytään jo varhaisemmassa vaiheessa estämään. Tämä todennäköisesti estää kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuudenkin toimintaa. Sinänsä vaikutukset on arvioitava positiivisiksi. Lain toteuttaminen vaatii kuitenkin kunnilta merkittävää resursointia, järjestelmien ja prosessien luomista, tiedonhallintaa ja erityisesti dataliikenteeseen, tietosujoaan, tietoturvaan liittyvää osaamista. Tämä tarkoittaa kustannusten kasvua, vaikka tietenkin toisaalta myös vakavan talousrikollisuuden torjunnan näkökulmasta mahdollisia säästöjä.

14.2.18 Vantaan kaupunki

Vantaan kaupungin on perustettava sisäinen ilmiantokanava, jonka kautta pystytään ottamaan vastaan nimettömiä ja suullisia ilmiäntoja sekä antamaan palautetta nimettömän ilmiannon tekijälle. Tällä hetkellä nimettömän ilmiannon tekeminen on mahdollista lähinnä kirjallisesti eikä häneen pystytä mitenkään ottamaan yhteyttä tutkinnan aikana. Lisäksi ympäristöviranomaisena toimiessaan kunnalla tulee olla edellytykset ottaa vastaan ulkoisia ilmiäntoja ja tulee olla nimettynä tahot, jotka käsittelevät näitä ilmoituksia.

14.2.19 Oikeuskansleri

Oikeuskanslerinviraston toimintaan tulossa kokonaisuudessaan uusi osa-alue, joka tuo myös uudenlaisia tehtäviä kuten yleiseen tiedotukseen, neuvontaan, koulutukseen, ilmoitusten seurantaan ja raportointiin kuuluvia asioita.

14.2.20 Ympäristöministeriö

Ympäristöhallinnon viranomaisvaikutuksia ja niihin kytkeytyviä vaikutuksia viranomais-ten voimavaroihin ei ole voitu riittävällä tavalla arvioida valmistelun kuluessa. Toden-näköisesti esityksellä on selviä taloudellisia vaikutuksia viranomaisiin. Oikea-aikaisella vaikutustenarvioinnilla olisi voitu varmistaa, ettei ilmoitusten käsittely vaaranna nykyi-sin valvontaan käytettyjä voimavaroja ja valvonnan laatua.

14.2.21 Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri

Olemme alustavasti lähteneet siitä, että sisäinen ilmoituskanava perustetaan omana työnä ja ilmoitusten selvittämisessä käytetään ostopalvelua vain osittain. Ilmoitusten vastaanotto ja alustava käsittely toteutetaan omana työnä. Jos selvityksen perusteella ilmoituksessa vaikuttaa olevan kyse rikkomuksesta eikä rikkomuksen laajuus selviä suoraan, käytetään asian tarkemmassa selvittämisessä ulkoista asiantuntijaa, esimer-kiksi HUSin sisäisen tarkastuksen palveluntuottajaa tai kilpailutettua asianajotoimis-toa.

Sisäisen ilmoituskanavan perustamisesta seuraa hallinnollisia ja suoria taloudellisia kustannuksia. Tämänhetkisen arvion mukaan sisäiseen kanavaan tulevien ilmoitusten käsittely edellyttää noin 1 htv lisäresursointia ilmoitusten keskitetyssä käsittelyssä ja kussakin laissa mainitussa kymmenessä kategoriassa keskimäärin noin 0,2 htv ole-massaolevan asiantuntijatyön resursointia mm. asiaa koskevien sisäisten lausuntojen antamisessa. Tämä taakka jakautunee kategorioiden välillä melko epätasaisesti eli ar-vio on keskimääräinen. Yhteensä tämä tarkoittaa noin 3 htv panostusta prosessin toi-mintaan.

Oman työpanoksen lisäksi tullaan tarvitsemaan ulkoisen asiantuntijan resursointia asian tarkempaan selvittämiseen. Tarkempien selvitysten kustannukseksi vuositasolla on arvioitu 50.000 e.

Teknisen alustan hankkiminen ilmoituskanavaa varten edellyttää myös kertapanos-tusta. Selvitetävänä on, onko jokin olemassaoleva tietojärjestelmä käytettävissä tar-koitukseen. Mahdollisten räätälöintitöiden kustannuksiksi on arvioitu 30.000 e.

14.2.22 Kirkkohallitus

Lain valmistelun yhteydessä vaikutuksia seurakuntiin ei ole tarkemmin selvitetty. On selvää, että laki tulee aiheuttamaan hallinnollista taakkaa ja kustannuksia niille seurakunnille ja muille tahoille, joiden tulee perustaa ilmoituskanava.

Kirkkohallituksen arvion mukaan sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus tulisi koskemaan kirkon keskushallinnon (ja Kirkon eläkerahaston) lisäksi runsasta 70 seurakuntaa tai seurakuntayhtymää.

14.2.23 Sosiaali- ja terveysministeriö, Geeniteknikan lautakunta

Geenitekniikkasäädösten rikkomukset tulevat erittäin harvoin ilmi muulloin kuin geenitekniikkalain mukaisessa valvontatoiminnassa. Viimeisten kymmenen vuoden aikana ulkopuoliset ovat esittäneet lautakunnalle kaksi epäilyä. Näistä vain toinen tuli organisaation sisältä, ja koski siinä toimivaa toista tutkimusryhmää. Kyseessä oli tällöin tilanne, jossa ilmoittaja ei halunnut nimeään julkiseksi pelätessään seurauksia tutkimusyhteisössä. On todennäköistä, että samasta syystä muitakin epäilyjä rikkomuksista jää ilmoittamatta. Toisaalta geenitekniikkalain mukaisessa valvontatoiminnassa havaitut rikkomukset eivät tyypillisesti täytä lakiluonnoksen 2 §:ssä mainittuja edellytyksiä lain soveltamiselle, so. ne eivät koske tekoa tai laiminlyöntiä, josta voi seurata vankeusrangaistus, sakko tai rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus, tai joka voi vakavasti vaarantaa pykälässä tarkoitetun lainsäädännön yleisen edun mukaisten tavoitteiden toteutumisen. Oletettavaa onkin, ettei lailla olisi mainittavaa vaikutusta geenitekniikan lautakunnalle tehtävien rikkomuksia koskevien epäilyjen määrään. Toisaalta geenitekniikkalain mukainen valvonta ei ole erityisen kattavaa niukkojen valvontaresurssien takia, ja tutkijat voivat epäillä ilmoituksen vaarantavan urakehityksensä tutkimusyhteisössä, joten osa lakiluonnoksen soveltamisalaan kuuluvistakin rikkomuksista on saattanut jäädä piiloon. Tähän skenaarioon ilmoittajansuojelulaki toisi oletettavasti parannusta.

Merkittävimmät käytännön vaikutukset lautakunnan toimintaan koskisivat sisäisten ja ulkoisten ilmoituskanavien toteuttamista, näistä aiheutuvia kustannuksia, hallinnollisia määräaikoja sekä hallinnollisia tehtäviä 22 §:ään kirjatusta toimivaltaisten viranomaisten menettelyn arvioinnista

14.2.24 Finanssivalvonta

Vaikutukset vaikuttavat rajallisilta entuudestaan voimassa olevan sääntelyn johdosta. Uuden sääntelyn konkreettisia vaikutuksia olemassa olevaan järjestelmään on kuitenkin haastavaa tunnistaa, ja jotkin olennaisetkin menettelyyn vaikuttavat seikat ovat vielä epäselviä.

14.3 2.2 Onko esityksessä tunnistettu toimintanne kannalta merkittävät vaikutukset? Jos ei, niin mitkä vaikutukset puuttuvat?

14.3.1 EXSE Oy

Ulkoistamispalveluja tarjoavista yrityksistä

Ulkoistamispalvelujen tarjoajille määritellyistä kriteereistä esityksen 9 §:n perusteluiden mukaan kolmannet osapuolet voitaisiin valtuuttaa ottamaan vastaan rikkomisia koskevia ilmoituksia yksityisen ja julkisen sektorin oikeushenkilöiden puolesta, edellyttäen että ne tarjoavat asianmukaiset riippumattomuutta, luottamuksellisuutta, tietosuoja ja salassapitoa koskevat takeet. Palvelujen ulkoistaminen ei kuitenkaan poistaisi oikeushenkilön omaa vastuuta siitä, että ehdotettavassa laissa säädettävät sisäisiä ilmoituskanavia koskevat vaatimukset täyttyvät. Muita vaatimuksia palveluntarjoajien kelpoisuudesta ei ole esityksessä säädetty.

Ilmoitetut väärinkäytökset voivat kuitenkin täyttää rikoksen tunnusmerkistön, jolloin olisi hyvä selvittää onko ulkoistettujen ilmoitusten vastaanotto- ja jatkotoimipalveluiden tarjoaminen vartioimisliiketoimintaa.

Lain yksityisistä turvallisuuspalveluista (21.8.2015/1085) 2 § määritelmien perusteella:

- 1) vartioimisliiketoiminnalla ansiotarkoituksessa suoritettavaa, toimeksiantosopimukseen perustuvaa vartioimistehtävien hoitamista;

2) vartioimistehtävällä omaisuuden vartioimista, henkilön koskemattomuuden suojaamista sekä vartioimiskohteeseen tai toimeksiantajaan kohdistuneen rikoksen paljastamista samoin kuin näiden tehtävien valvomista;

Lakiin yksityisistä turvallisuuspalveluista liittyvän hallituksen esityksen (HE 22/2014) 2 § yksityiskohtaisten perustelujen mukaan asianajo- tai muuhun vastaavaan toimintaan liittyvää rikoksen paljastamista ei pidetä vartioimisliiketoimintana. Myöskään esimerkiksi KHT- tai HTM-tilintarkastusyhteisöjen suorittamia tilintarkastuslain mukaisia erityisiä tarkastuksia tai muita erillisestä toimeksiannosta tehtäviä erikoistarkastuksia ei olisi pidettävä vartioimistehtävien suorittamisena, vaikka niihin saattaakin liittyä rikoksen paljastamista. Perusteluina mainituille vartioimisliiketoiminnan ulkopuolelle jääville toimintoille on paitsi se, että niiden tulkitseminen vartioimistehtäviksi olisi epätarkoituksenmukaista myös se, että toiminnan harjoittajat ovat omaa toimialaansa koskevan valvonnan piirissä muiden säännösten perusteella.

Esityksessä HE 22/2014 mainittuna rajanvetona olisi se, että toimintaa, joka ei sisältäisi inhimillisiä toimia vaan olisi luonteeltaan puhtaasti teknistä, ei edelleenkään pidettäisi vartioimistehtävän suorittamisena. Tällöin teknisen ilmoitusalan tarjoaminen ja ilmoituksen siirtäminen kohdeyritykseen, jossa varsinaisesti hälytyksen johdosta ryhdyttäisiin inhimillisiin toimenpiteisiin, ei olisi kyse vartioimistehtävän suorittamisesta. Kuitenkin perustelujen mukaan rikosperusteisten hälytysten vastaanottaminen ja niihin reagointi olisi omaisuuden vartiointia, jolloin pohdittavaksi tulee, onko ilmoittajansuojalain tarkoittama ilmoitusten vastaanoton ja jatkotoimien ulkoistamispalvelujen tarjoaminen katsottava vartioimisliiketoiminnaksi.

On kuitenkin ilmeistä, että Lakia yksityisistä turvallisuuspalveluista säädettäessä ei ole voitu ottaa huomioon tarvetta organisaatioiden sisäisten ja luottamuksellisten väärinkäytösilmoitusten vastaanottamisen ja jatkotoimien ulkoistamiseen. On myös kokekseni mukaan todennäköistä, että erityisesti jos organisaatiot vapaaehtoisesti laajentavat ilmoitettavien väärinkäytösten soveltamisalaa, mahdolliset rikokset edustavat vain osaa kanaviin tulevista ilmoituksista.

Ilmoittajansuojalainsäädännön mukaisten ilmoitusten vastaanotto ja sisäinen selvittäminen toimeksiannosta ei siis vaikuttaisi suoraan soveltuvan lain yksityisistä turvallisuuspalveluista asettamiin raameihin. On syytä myös pohtia vastaavatko esimerkiksi vartijan koulutusvaatimukset organisaatioiden sisäisessä tutkinnassa tarvittavia tietoja ja taitoja sekä ulkoistamispalveluita tarjoavien yritysten valvonnan tarpeellisuutta.

14.3.2 Liikenne- ja viestintävirasto

Kun Traficom on asian valmistelussa omalta osaltaan tuottanut tietoa hankkeen vaikutuksista, on vaikutuksia arvioitu direktiivin "vähimmäistytäntöönpanon" pohjalta. Jos soveltamisalaan tulevat kuulumaan puhtaasti kansallinen sääntely ja mahdollisesti muu EU-taustainen kansallinen sääntely, on kyse huomattavasti ennakoitua mittaavammasta muutoksesta johon ei ole varauduttu. Esimerkiksi ilmoitusjärjestelmän käyttöä taksiliikenteessä ei ole arvioitu.

14.3.3 Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualue

Esitysluonnoksen liitteenä on luettelo, jonka otsikkona on "Ilmoittajansuojelulain 16 §:n kansalliset valvontaviranomaiset, ulkoiset ilmoituskanavat...."

HAKE toteaa, että luettelon perusteella jää epäselväksi, miksi kohdan 5) Ympäristön-suojelu viranomaisluettelossa on muiden ohella mainittu "Aluehallintovirastot" ja erikseen "Etelä-Suomen aluehallintovirasto." Aluehallintovirastot toimivat ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön mukaisina lupa- ja hakemusviranomaisina, mutta toimialan varsinaiset jälkivalvonnalliset valvontatehtävät kuuluvat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille sekä kunnille.

Aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) 5 §:n 4 momentin mukaan aluehallintoviraston ympäristölupa-asioita hoitava vastuualue on lupa- ja muita hakemusasioita hoitaessaan riippumaton. Näiden vastuualueiden toiminta on järjestettävä siten, että riippumattomuus ja puolueettomuus edellä mainituissa tehtävissä on turvattu. Viraston ympäristölupa-asioita hoitavalle vastuualueelle ei saa antaa sellaisia muita tehtäviä, jotka voivat vaarantaa lupa- ja muiden hakemusasioden käsittelyn riippumattomuuden.

Luettelon kohdassa 3) Tuoteturvallisuus ja vaatimustenmukaisuus on mainittu valvovana viranomaisena muiden ohella työsuojeluviranomaiset kysymysmerkin kera. Työsuojelun vastuualueet toimivat työsuojeluviranomaisina ja vastuualueet on sijoitettu viiden aluehallintoviraston organisaatioon. Aluehallintovirastoista annetun lain 5 §:n 3 momentin mukaan aluehallintoviraston työsuojelun tehtäviä hoitava vastuualue on riippumaton valvontatehtävää hoitaessaan. Vastuualueen toiminta on järjestettävä si-

ten, että riippumattomuus ja puolueettomuus työsuojelun valvontatehtävässä on turvattu. Vastuualueelle ei saa antaa sellaisia muita tehtäviä, jotka voivat vaarantaa työsuojelun valvontatehtävien asianmukaisen hoitamisen tai riippumattomuuden.

Epätietoisuutta herättää myös kohta 7) Elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuus, eläinten terveys ja hyvinvointi, jonka viranomaisluettelossa on muiden ohella mainittu "Aluehallintovirasto" ja erikseen "Etelä-Suomen aluehallintovirasto" ja "Itä-Suomen aluehallintovirasto". Kaikilla aluehallintovirastoilla on edellä mainittuun toimialaan liittyviä tehtäviä.

HAKE toteaa lisäksi, että Lapin aluehallintovirasto hoitaa toimialueensa lisäksi koko maan alueella aluehallintovirastoille säädetyt poroteurastamoihin ja niiden yhteydessä oleviin laitoksiin liittyvät elintarvikevalvontaan, eläintauteihin ja eläinsuojeluun liittyvät tehtävät. Lapin aluehallintovirasto hoitaa myös koko maan alueella Lapin vajaatuotosten metsien kunnostamisesta annetun lain kumoamisesta annetussa laissa (1182/2011) tarkoitettuun tuen takaisinperintään liittyvät tehtävät. (VNA 906/2009, 13 § 1 mom. 2 ja 3 kohdat)

Luettelon kohdan 11) Rahoituspalvelut, -tuotteet ja -markkinat sekä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estäminen viranomaisluettelossa mainitaan muiden ohella "Etelä-Suomen aluehallintovirasto".

HAKE katsoo, että kunkin toimialan toimivaltaisten viranomaisten toimivaltaperusteen muodostava säännös tulee mainita liitteessä. HAKEn saaman käsityksen mukaan tällä perusteella määräytyy myös toimivalta toimia ulkoisena ilmoituskanavana ko. viranomaisen valvottavana olevan lainsäädännön suhteen. Tässä yhteydessä on huomioitava, että aluehallintovirastojen toimivalta on alueellisesti rajattu (VNA 906/2009, 1 §). Poikkeuksen muodostavat asetuksessa erikseen määrätyt tehtävät, joissa aluehallintoviraston toimialueena on koko maa (VNA 906/2009, 9 - 13a §:t).

14.3.4 KPMG

Esityksen vaikutusta yhteisön hallinnosta vastaavan toimielimen vastuuasemaan tai vastuun delegointiin ei ole käsitelty lakiesitysluonnoksessa. Vaikutus on merkittävä ja sen kommentoiminen yleisellä tasolla esitysluonnoksessa olisi asiallista. Ilmoituskanavan ja prosessin voidaan katsoa muodostavan määrämuotoisen osan liiketoimintayhteisöissä asiallisena pidettävää hallintoa.

14.3.5 Tulli.fi

Ulkoiseen ilmoituskanavaan liittyviä vaikutuksia tulisi arvioida tarkemmin viranomaiskohtaisesti. Arvioita tulisi esittää ainakin resurssitarpeen määrästä ja ulkoisen ilmoituskanavan toteuttamiseen liittyvistä kustannuksista.

14.3.6 Digi- ja väestötietovirasto

Lakiehdotuksessa ei ole eritelty sisäisen ilmoituskanavan hallinnoinnin osalta mahdollisia euromääräisiä vaikutuksia viranomaisille, joilla ei tällaista ilmoituskanavaa ole ennen ollut. DVV arvioi että perustamisvaiheessa resursseja tarvitaan mm henkilöstön kouluttamiseen, informointiin, menettelyohjeisiin, tietosuojaan vaikutustenarviointiin sekä ilmoituskanavan sisäiseen testaamiseen (varsinainen käyttöönottotestaus ja tietoturvatestaus). Testauksen kustannus arvioidaan olevan 15.000 euroa. Hallinnollinen työ alkuvaiheessa ja jatkossa ilmoitusten vastaanottamisen (mikäli ehdotuksessa esitetty sisäinen ilmoituskanava perustetaan per viranomaisen) ja käsittelyn osalta ensimmäisenä vuonna 0,5 htv sivukuluineen 35.000e ja tämän hetken arvion mukaan jatkossa 0.25 htv sivukuluineen 17.500 e/ v. Lisäksi mahdollinen resurssivaikutus Kansalaisneuvonnan osalta. Vaikutuksia on tarpeen arvioida uudelleen kun ilmoituskanavat on otettu käyttöön, jotta tarvittavat resurssit pystytään turvaamaan.

14.3.7 Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Etelä-Suomen aluehallintoviraston, Itä-Suomen aluehallintoviraston, Lounais-Suomen aluehallintoviraston sekä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastualueet

Esityksen perusteella jää epäselväksi se, onko laki yksityisyyden suojasta työelämässä ehdotettavan lain soveltamisalan piirissä. Laki yksityisyyden suojasta työelämässä kuuluu lain 22 §:n mukaan osittain työsuojeluviranomaisen ja osittain tietosuojavaltuutetun valvottavaksi. Kyseisen pykälän mukaan lain noudattamista valvovat työsuojeluviranomaiset toimivaltansa mukaisesti yhdessä tietosuojavaltuutetun kanssa. Tietosuojavaltuutetun tehtävistä ja toimivallasta säädetään tietosuoja-asetuksen 55–59 artiklassa ja tietosuojalain 14 §:ssä. Työsuojeluviranomaisten tehtävistä ja toimivallasta säädetään työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain (44/2006) 2 ja 3 luvussa.

Hallituksen esitystä koskevan luonnoksen liitteessä "Ilmoittajansuojelulain 16 §:n kansalliset valvontaviranomaiset, ulkoiset ilmoituskanavat Euroopan parlamentin ja unionin direktiivi (EU) 2019/1937 unionin oikeuden rikkomisesta" on yksityisyyden ja henkilötietojen suojan sekä verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuuden osalta nimetty valvontaviranomaisiksi liikenne- ja viestintävirasto sekä tietosuojavaltuutettu. Jos laki yksityisyyden suojasta työelämässä tullaan sisällyttämään ehdotettavan lain soveltamisalaan, olisi työsuojeluviranomainen nimettävä tietosuojavaltuutetun ohella kyseistä lakia valvovaksi viranomaiseksi. Jos kyseistä lakia koskevien ilmoitusten käsittely tulisi osittain myös työsuojeluviranomaisen tehtäväksi, olisi käsittelyyn varattava riittävät resurssit ja tästä voisi olla odotettavissa hieman valvontatyön määrän lisääntymistä. Sisäisiä menettelyjä ja ohjeistuksia olisi myös päivitettävä, arvioitava jatkossa ja kehitettävä arvioinnin tulosten perusteella, kuten esityksessä on määritetty.

14.3.8 Maanmittauslaitos

Lakiehdotuksessa ei ole eritelty sisäisen, uuden ilmoituskanavan hallinnoinnin euro-määräisiä vaikutuksia viranomaisille. Ilmoituskanavan perustamisvaiheessa

lisäresursseja tarvitaan erilaisiin tarkoituksiin kuten mm. kouluttamiseen, informointiin, menettelyohjeisiin, tietosuojan vaikutusten arviointiin sekä ilmoituskanavan sisäiseen testaamiseen. Maanmittauslaitoksessa arvioitu tarvittavan joka tapauksessa alkuvaiheessa yhden henkilötyövuoden lisäresurssi.

14.3.9 Patentti- ja rekisterihallitus

Ilmoituskanavan käyttöönotto saattaa lisätä myös neuvonnan ja tiedotuksen tarvetta, koska kuten edellä on todettu, lain soveltamisalan ja suojelun piiriin kuuluminen eivät välttämättä ole ilmoitusta harkitsevalle helposti ymmärrettävät.

14.3.10 Helsingin kaupunki

Helsingin kaupunki on arvioinut sisäisen ilmoituskanavan vaikutuksia yhdessä tietosuojavaltuutetun kanssa ennakkokuulemisen muodossa. Sisäisen ja ulkoisen kanavan luominen johtaa merkittävän tietomassan kerääntymiseen. Käytännössä tietosuojan kannalta voidaan todeta, että kerätyn ja tallennetun tiedon käsittelyperusteeksi esitetyt tietosuojaan liittyvät lainkohdat (tietosuoja-asetuksen 6.1. e -alakohta ja 6.1. f -kohta) eivät ole riittävät henkilötietojen käsittelyn tarpeellisuuden ja oikeellisuuden arvioinnin näkökulmasta. Tämä käsitetään laillisuusriskiksi. Kansallisena säädöksenä voitane

tukeutua kuntalain 39 §:ään, jonka mukaan kunta on velvoitettu huolehtimaan sisäisestä valvonnasta ja riskien hallinnasta. On kuitenkin niin, että kun laki velvoittaa perustamaan sisäisen kanavan, toisen lain sisällön tarkoittaessa, ettei tiettyjen tietojen keräämiselle löydy laillisuusperustetta, kanavien perustajat ottavat riskin mahdollisesta lainvastaisuudesta. Tätä ei voida poistaa kanavia luotaessa, sillä siinä tapauksessa ilmoitukset jäisivät niin yleiselle tasolle, ettei niitä käytännössä voitaisi hyödyntää lain tavoittelemassa tarkoituksessa. Säädöspäätös muuttuu ilmoittajansuojelulain voimaantullessa. Myös henkilötietojen käsittelyperuste on jatkossa tietosuojalain 6.1. c -kohta eli lakisääteisen velvoitteen noudattaminen.

Tietosuojan kannalta voidaan myös todeta, että rekisteröityjen ryhmiksi on tunnistettu ilmoittajat, ilmoituksen kohteet sekä mahdolliset kolmannet osapuolet esimerkiksi todistajat, joiden tietoja ilmoituksissa voi olla. Riskiksi on Helsingin kaupungilla nostettu eri rekisteröityjen ryhmien informoiminen oikea-aikaisesti ja muiden rekisteröidyn oikeuksien toteuttaminen ottaen huomioon, että ilmoituksen kohteet ja mahdolliset kolmannet osapuolet eivät ole tietoisia siitä, että heidän tietojensa on ilmoitettu eikä heidän suuntaansa ole välttämättä luotettavaa informointikanavaa eivätkä he välttämättä ole yksilöitävissä, minkä takia rekisteröidyn oikeuksien toteuttaminen voi olla puutteellista. Rekisteröityjen informointi, pääsy omiin henkilötietoihin ja muiden oikeuksien toteuttaminen on arvioitava tapauskohtaisesti riippuen siitä, mikä on rekisteröidyn status (ilmiantaja, ilmiannon kohde, kolmas osapuoli), missä vaiheessa tutkinta on menossa ja millaisia vaikutuksia tietojen antamisesta olisi muiden osapuolien oikeuksille ja vapauksille. Tietoja luovutettaessa on (muutamin poikkeuksin) huolehdittava siitä, että muita osapuolia ei voida tunnistaa. Ilmoituksissa olevia mahdollisia kolmansia osapuolia ei hallituksen esityksessä ole tunnistettu.

14.3.11 Oikeuskansleri

Oikeuskanslerinviraston osalta taloudelliset vaikutukset ja tarvittavat resurssit on käyty esityksessä läpi. Keskitetyn ulkoisen ilmoituskanavan kautta tulevien ilmoitusten määrää on tässä vaiheessa vaikea arvioida, joten resurssien riittävyttä on jatkossa seurattava tarkasti. Ylimmän laillisuusvalvojan työmäärä on kasvanut ja tulee vielä esityksen myötä kasvamaan rajusti ja siksi tehtävä voidaan hoitaa vain, jos on olemassa riittävät resurssit.

14.3.12 Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri

Jos ilmoituksia tehdään esityksessä arvioidun mukaisesti (n. 10 kpl/1000 työntekijää, s. 64) tehdään HUSissa vuositasolla 270 ilmoitusta eli kyse on mittavasta prosessista.

Nykyisen tiedon perusteella on vaikea arvioida sitä, mikä tulee olemaan lopullinen ilmoitusten taso. Ilmoitusmenettelyllä on toivottavasti väärinkäytöksiä vähentäviä vaikutuksia, mutta tästä saatavan hyödyn laajuutta on vaikea arvioida ennakolta. Toisaalta oletettavaa on, että ilmoituksia tehdään myös lain soveltamisalan ulkopuolella (esim. yleinen palaute palveluista) ennen kuin kanava vakiintuu ja tulee tunnetuksi. Mahdollista myös on, että yksittäisiä ilmoituksia tehdään haitantekotarkoituksessa. Tätä riskiä voitaneen vähentää ottamalla ilmoitukset vastaan tunnisteellisesti. Näitä kaikkia vaikutuksia käsitellään esityksessä, mutta poislukien kohdassa 2.1. kuvatut suorat taloudelliset vaikutukset on esityksen kokonaisvaikutuksia HUS-kuntayhtymän kannalta erittäin hankala arvioida ennakolta.

14.3.13 Sosiaali- ja terveysministeriö, Geenitekniikan lautakunta

Valtaosa geenitekniikkalain mukaisesta toiminnasta tapahtuu korkeakouluissa ja tutkimuslaitoksissa ja pieni osa myös toisen asteen oppilaitoksissa. Luonnokseen ei sisälly näitä koskevaa vaikutusarviointia.

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

14.4.1 Liikenne- ja viestintävirasto

Kuten jo aiemmin on todettu, vaikutusarviot on valmisteluvaiheessa tehty vähimmäistäytántöönpanon pohjalta. Erityisesti hallinnonalan "suuret lait" sähköisen viestinnän palveluista annettu laki ja liikenteen palveluista annettu laki ovat soveltamisalaltaan huomattavan laajoja ja niiden myötä ilmoitusjärjestelmän piiriin olisi tulossa huomattavasti ennakoitua enemmän toimijoita.

14.4.2 Tietosuoja-valtuutetun toimisto

Tietosuoja-lainsäädäntöä ei kyetty kytkeään ehdotukseen.

14.4.3 Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry

Sisäisen ilmoituskanavan perustamisesta aiheutuvia kustannuksia ja hallinnollista taakkaa ei ole huomioitu riittäväällä tavalla. Vaikutusten arvioinnissa tulisi ottaa tarkemmin huomioon myös alle 50 työntekijän yritykset.

Vaikka sisäisen ilmoituskanavan perustamien ei ole näille yrityksille pakollista saattaa se käytännössä kuitenkin olla välttämätöntä, jotta yritys pystyy nopeasti selvittämään väitetyt epäkohdat ja ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin. Sisäisen ilmoituskanavan luomisesta ja ylläpitämisestä aiheutuva hallinnollinen taakkaa ja ylimääräiset kustannukset ovat erityisen suuret juuri pienissä yrityksissä.

14.4.4 Kaupan liitto ry

Kaupan liitto pitää yritys kohtaisten vaikutusten arviointia riittämättömänä, vaikka yleiset vaikutukset on oikein hahmotettu. Muistiosta ei käy ilmi, millaisia kertaluonteisia ja jatkuvia kustannuksia ja hallinnollista taakkaa sisäisen ilmoituskanavan perustamisesta ja sen ylläpitämisestä on arvioitu aiheutuvan, vaikka tällaisten kustannusten syntyminen on tunnustettu ja muistiossa viitattu Kauppakamarin selvitys antaa osviittaa siitä, kuinka hyvin yritykset ovat valmistautuneet uuteen sääntelyyn. Myöskään ilmoituskanavien käytön nykytilaa ja lain mukanaan tuomia muutostarpeita ei ole selvitetty tarpeeksi kattavasti.

14.4.5 SAK ry, Akava ry ja STTK ry

Hallituksen esityksen luonnoksessa eri tahojen arvioita vaikutuksista on esitetty siten, että ne ovat keskenään osittain ristiriitaisia eikä tekstissä ole aina yksilöity täsmällisesti minkä tahon näkemyksestä kulloinkin on kyse. Lisäksi esimerkiksi pääotsikon "Tilintarkastajat ja kirjanpitäjät" alle on kuvattu sekä otsikkoon liittyviä, että yleisempiä arvioita lain käytännön vaikutuksista yrityksissä (erityisesti kappale "Uusien velvoitteiden vaikutukset tilintarkastajiin ja kirjanpitäjiin")

Saman otsikon alla todetaan seuraavasti:

”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.

Lakiesitykseen ei ole sisällytetty sisäisen ilmoituskanavan järjestämisen laiminlyönnistä aiheutuvia seuraamuksia. Palkansaajakeskusjärjestöt kummeksuvat ratkaisua olla säätämättä tehosteita lain noudattamisen varmistamiseksi.

Viittaukset direktiivi-sääntelyyn ja kansalliseen lakiesitykseen olisi suositeltavaa tehdä selkeyden vuoksi yhdenmukaisella tavalla. Luonnoksessa käytetään tällä hetkellä useita eri termejä, josta saattaa syntyä väärinkäsityksiä (WB-laki, ilmoituskanava, whistle blowing kanava jne.).

14.4.6 Työ- ja elinkeinoministeriö

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.

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>

14.4.7 Ulkoministeriö

Ulkoministeriö katsoo, että luonnoksessa jää epäselväksi ilmoituskanavan suhde yritysten ja muiden oikeushenkilöiden muihin ilmoitus-/valituskanaviin esimerkiksi vastuullisuus- ja ihmisoikeuskysymyksissä. Päällekkäisyyksien ja hajanaisuuden välttämiseksi tulisi jatkovalmistelussa pohtia, voidaanko toimivaltaisille viranomaisille (tai muille soveltamisalaan piiriin kuuluville tahoille) antaa mahdollisuus yhdistää tällaisia ilmoituskanavia tietyin edellytyksin

Yritysvastuun osalta (s. 57) esityksessä tulisi huomioida, että toimeksiantaja- ja tilaajayrityksien sekä kuluttaja-asiakkaiden lisäksi yritysvastuuta edellyttävät myös muun muassa YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevat ohjaavat periaatteet ja OECD:n toimintaohjeet monikansallisille yrityksille. YK:n ohjaavien periaatteiden mukaan yrityksillä tulisi olla tai niiden tulisi osallistua valituskanavaan, jonka kautta myös yritysten sidosryhmät voivat saattaa yrityksen tietoon riskejä tai jo toteutuneita vaikutuksia liittyen ihmisoikeuskysymyksiin.

14.4.8 Elinkeinoelämän keskusliitto EK

EK:n näkemyksen 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 selvää

14.4.9 Oikeuskansleri

Totean kohtien 2.3 – 2.5 osalta, että vaikutukset on tunnistettu lähinnä pintapuolisesti. Kyseessä on monille toimijoille täysin uudenlainen velvoite ja sen täyttämisen taloudelliset vaikutukset vaihtelevat toimijan koosta riippuen ja myös siitä, onko jotain samantyyppistä ilmoituskanavaa jo olemassa käytössä. Valmisteluun käytettyä aikaa on ollut sen verran niukasti, ettei vaikutuksia ole kyetty tunnistamaan riittävästi.

14.4.10 Sosiaali- ja terveysministeriö, Geenitekniikan lautakunta

Geenitekniikan lautakunnalla ei ole kommentoitavaa yritysvaikutuksiin. Taustatietona voidaan mainita, että geenitekniikkalain mukaista toimintaa harjoittavat yritykset ovat tyypillisesti pieniä tai keskisuuria. Useimpien yritysten henkilöstömäärä jää alle 50:n, jolloin ne eivät todennäköisesti perustaisi omaa sisäistä ilmoituskanavaa, vaan ilmoitukset ohjautuisivat ulkoiseen ilmoituskanavaan. Yrityksiä ei ole niin runsaasti, että tämä aiheuttaisi merkittävää resurssitarvetta ulkoiseen ilmoituskanavaan.

14.5 2.4 Ovatko valtion viranomaisiin liittyvät vaikutukset tunnistettu riittävästi? Jos ei, niin mitkä vaikutukset puuttuvat?

14.5.1 Turvallisuus- ja kemikaalivirasto

Esitysluonnoksen 18 § 1 momentin mukaan, jos ilmoitettu rikkomus on selkeästi vähäinen eikä edellytä jatkotoimia, toimivaltainen viranomainen voi lopettaa ilmoituksen käsittelyn. Samoin voi toimia, jos tulee useita ilmoituksia samasta asiasta.

Ehdotetun lainkohdan mukaan toimivaltaisen viranomaisen tulee tehdä asiassa päätös perusteluineen ja ilmoittaa siitä ilmoittajalle. Tukes ehdottaa, että päätöksen sijaan käytettäisiin sanaa ”ratkaisu”. Jos sanaa ”pätös” käytetään, tulisi lakitekstiin kirjata lisäys hallintolain 48 §:n tarkoittamasta valituskiellosta ja/tai valituskelvottomuudesta sekä tarkennus siitä, että ilmoittajaa ei tarvitse kuulla ennen asian ratkaisemista. Pelkästään ilmoituksen tekeminen ei muodosta ilmoituksentekijälle asianosaisasemaa eikä ole siten ilmoittajan oikeusturvan kannalta ole tarpeen luoda mahdollisuutta valittaa asian käsittelemättä jättämisestä. Ilmoittaja voi aina tehdä uuden ilmoituksen ja asia voidaan siten ottaa uudelleen käsittelyyn. Käsittelemättä jättämispäätöksistä tehtävistä valituksista syntyisi turhaa taakkaa myös hallintotuomioistuimille.

14.5.2 Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualue

Valtion viranomaisten keskitetyn sisäisen ilmoituskanavan hankintamenettely on vasta käynnissä. Aluehallintovirastoilla ei ole tietoa, minkälainen järjestelmä on hankinnassa ja onko sitä mahdollisesti tarkoitus käyttää esimerkiksi omana asianhallintajärjestelmänä. Ilmoituskanavan toteutusaikataululla on osaltaan merkitystä siihen, milloin virastot voivat alkaa tarkemmin hiomaan sisäisiä prosessejaan ja saada sisäisen prosessinsa käyttökuntoon.

Esityksestä ei ilmene selkeästi, mitä ulkoinen ilmoituskanava tarkoittaa käytännössä ja mitä toimenpiteitä ja järjestelmiä se hallinnollisesti edellyttää. Näin ollen esitykseen ei sisälly taloudellista arviota ulkoisen ilmoituskanavan täytäntöönpanosta. Valtion vi-

rastoille tulee aiheutumaan hallinnollista työtä myös muun muassa ilmoitusten käsittelystä ja siihen liittyvästä koulutuksesta. Aluehallintovirastot katsovat, että esitystä ja siihen liittyvää vaikutustenarviointia tulee täsmentää tältä osin.

Aluehallintovirastot korostavat, että monialaisen virastokentän näkökulmasta pitäisi jo sääätämisvaiheessa erotella ja määritellä tarkasti ehdotetun lain suhde erityislainsäädäntöön.

Se, miten uudet viranomaistehtävät ilmoitusten käsittelyä on tarkoitus kohdentaa aluehallintovirastoille tai yksittäiselle aluehallintovirastolle, jää esitysluonnoksen perusteella täysin avoimeksi eivätkä aluehallintovirastot voi ottaa tähän olennaiseen asiaan mitään kantaa.

Mahdollisten korvaavien väliaikaisten järjestelmien ja menettelytapojen luominen ennen 17.12.2021 ei ole aluehallintovirastokentässä käytännössä mahdollista.

14.5.3 Tulli.fi

Tullin näkemyksen mukaan kuhunkin valvontaviranomaiseen kohdistuvaa työtehtävien ja resurssitarpeen lisäyksiä sekä ilmoituskanavien rakentamisesta tulevia kustannuksia olisi syytä arvioida.

14.5.4 Liikenne- ja viestintäministeriö

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan osalta vaikutukset on arvioitu direktiivin täytäntöönpanon minimitaso vaatimusten perusteella.

Jos direktiivin täytäntöönpano kattavuutta laajennetaan, olisi myös vaikutusarviointeja tarkistettava.

14.5.5 Energiavirasto

Esityksessä jää epäselväksi, kuinka ilmoitusten vastaanottaminen ja työnjako keskitetyn pisteen ja sektorikohtaisten valvontaviranomaisten välillä on tarkoitus järjestää. Esityksen perusteella ei voida arvioida mitä resursseja ulkoisen ilmoittamiskanavan valmistelu vaatii eikä niistä siten voida huolehtia siten kuin direktiivin 11 artiklassa edellytetään.

Energiavirasto toteaa, että direktiivin ja lain vaatimukset täyttävän, riippumattoman ja erillisen ilmoittamiskanavan hankinnasta aiheutuu kustannuksia toimivaltaisille viranomaisille. Se, että kaikki useat kymmenet sektorikohtaiset valvontaviranomaiset valmistautuvat jokainen tahollaan hankkimalla lain vaatimukset täyttävän ilmoittamiskanavan todennäköisesti eroaa kustannuksiltaan merkittävästi siitä vaihtoehdosta, että se tapahtuisi keskitetysti.

Energiavirasto katsoo, että lain valmistelussa tulisi arvioida ja vertailla kustannusvaikutukset ainakin seuraavista vaihtoehdoista: 1) Keskitetty ulkoinen ilmoituskanava ottaa vastaan ilmoitukset ja välittää ne sektorikohtaisille valvontaviranomaisille 2) Jokainen sektorikohtainen valvontaviranomainen ottaa vastaan ilmoituksia.

Energiavirasto toteaa, että virastotasolla ilmoitusten käsittelystä aiheutuvia vaikutuksia on esityksen perusteella hyvin vaikea arvioida. Energiavirasto toteaa kuitenkin, että jos ulkoisen ilmoittamiskanavan järjestäminen on sektorikohtaisten valvontaviranomaisten vastuulla, ja jos ilmoitusten vastaanottaminen ja/tai käsittely työllistää virastoa, lisäresurssit on turvattava, sillä nykyisillä resursseilla ei pystytä hoitamaan kyseistä kokonaisuutta direktiivin ja lainsäädännön edellyttämällä tavalla.

Energiavirasto ehdottaa, että lakiesitystä tarkennetaan ja selkeytetään siten, että ulkoisen ilmoittamiskanavan ilmoitukset tulisi jättää aina keskitettyyn ulkoiseen ilmoittamiskanavaan eikä suoraan sektorikohtaisille valvontaviranomaisille. Näin ollen sektorikohtaisilla valvontaviranomaisilla näin ollen olisi myöskään velvollisuutta huolehtia riippumattomasta ja erillisestä ilmoittamiskanavasta. Energiavirasto katsoo, että jos ilmoitukset jätettäisiin suoraan sektorikohtaisille valvontaviranomaisille, se vesittäisi selkeään keskitetyn ulkoisen ilmoittamiskanavan tuomat hyödyt ja tekisi ilmoittamismenettelystä sekavan ja hajanaisen niin viranomaisille kuin ilmoittajillekin, ja aiheuttaisi valtavasti päällekkäistä työtä ja kustannuksia valtionhallinnossa.

14.5.6 Ulkoministeriö

Esityksen sivulla 68 todetaan, että ”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.”

Esityksessä ehdotetut velvollisuudet viranomaiselle (ml. ulkoministeriölle) perustaa yhtäältä sisäinen ja toisaalta ulkoinen ilmoituskanava jäävät ulkoministeriön näkemyksen mukaan osittain epäselviksi, samoin kuin niiden suhde keskitettyyn kanavaan (OKV). Osin epäselväksi jää myös se, onko tarkoitus, että yhteisenä sisäisenä kanavana toimisi Valtiokonttorin hankkima yhteinen sisäinen ilmoituskanava (s. 67), vai pitääkö viranomaisen perustaa oma erillinen sisäinen kanava. Lisäksi olisi hyvä selvittää, tuleeko sellaisen ulkoministeriön kaltaisen viranomaisen, joka myöntää valtionavustuksia ja tukia ja tekee julkisia hankintoja, perustaa oma erillinen ulkoinen kanava. Toisin sanoen, onko esimerkiksi ulkoministeriö tältä osin 16 §:ssä tarkoitettu ”toimivaltainen viranomainen”, vai viittaako 16 §:ssä säädetty ”toimivaltainen viranomainen” vain lain liitteessä säädettyihin toimivaltaisiin viranomaisiin, joissa ulkoministeriötä ei ole mainittu. Lisäksi esityksessä jää epäselväksi, mikä on sisäisen, ulkoisen ja keskitetyn väärinkäyttöilmoituskanavien suhde jo olemassa oleviin väärinkäyttöilmoituskanaviin (s. 30–33). Esityksessä esimerkiksi viitataan sivulla 31 jo olemassa olevaan ulkoministeriön kehitysyhteistyövarojen väärinkäyttöilmoituskanavaan (ns. kyt-ilmoituskanava, löytyy täältä), mutta esityksestä ei käy ilmi, miten uusi sisäinen ja ulkoinen järjestelmä ja olemassa olevat järjestelmät (kuten kyt-ilmoituskanava) suhtautuvat toisiinsa ja jäävätkö ne osittain päällekkäisiksi, jolloin ilmoituksia voisi tehdä molemmissa kanavissa. Ulkoministeriö kiinnittää huomiota, että luonnosesityksessä esitetty lähestymistapa on esimerkiksi kyt-ilmoituskanavaa kapeampi, koska esitetyt sisäinen, ulkoinen ja keskitetty kanava koskevat vain työ-, virka- toimeksiantosuhteessa (tai vastaavassa) olevien henkilöiden tekemiä ilmoituksia ja heidän suojelua (ml. virkamiehet, työntekijät, toimeksiantosuhteessa olevat konsultit, harjoittelijat jne). Sen sijaan ulkoministeriön kyt-väärinkäyttöilmoituskanavan kautta väärinkäyttöilmoituksen voi tehdä kuka tahansa.

14.5.7 Sosiaali- ja terveysministeriö, Geenitekniikan lautakunta

Esityksessä ei ole käsitelty vaikutuksia, jotka aiheutuvat siinä esitetyistä määräaajoista. Viranomaistyöskentelyyn liittyy enenevästi erilaisia hallinnollisia ja lakisääteisiä määräaikoja, jotka voivat osua päällekkäin tai loma-aikoihin. Jos viranomaisen henkilöstöresurssit ovat niukat ja jos ilmoitusmäärät osoittautuisivat ennakko-oletuksista poiketen suuriksi, lakiluonnoksessa esitettyjen määräaikojen noudattaminen tulisi olemaan vaikeaa, sillä määräaajoissa ei ole joustomahdollisuutta. Viivästyksiä syntyi herkästi etenkin pienissä toimivaltaisissa viranomaisissa kuten geenitekniikan lautakunnassa. Lautakuntatyyppeihin elimiin ja muihin niukalla henkilöstöllä toimiviin viranomaisiin liittyviä vaikutuksia ei olekaan riittävästi käsitelty luonnoksen viranomaisvaikutuksia koskevassa osiossa. Luonnoksessa ei myöskään ole esitetty arviota 22 §:ään sisältyvän

arviointimenettelyn vaatimasta henkilötyömäärästä toimivaltaisissa viranomaisissa, mikä on oleellinen tieto geeniteknikan lautakunnan henkilöresurssien näkökulmasta.

14.6 2.5 Ovat kuntiin liittyvät vaikutukset tunnistettu riittävästi? Jos ei, niin mitkä vaikutukset puuttuvat?

14.6.1 Suomen Kuntaliitto ry

Lailla on vaikutuksia kuntien toimintaan; lain velvoitteet lisäävät kuntien hallinnollista taakkaa ja kustannuksia.

14.6.2 Helsingin kaupunki

Kaupunki on yllä todeten arvioinut vaikutuksia ja riskejä sisäisen kanavan tuottamisen osalta. Vaadittujen kanavien sähköisessä muodossa tuottamisessa joudutaan huomiomaan mm. luottamuksellisuuteen liittyviä riskejä, oikeusturvaan liittyvien menetysten mahdollisuuksia, käyttötarkoitussidonnaisuuksia, järjestelmään kohdistuvien väärinkäytön mahdollisuuksia, ulkopuolisia henkilöriskejä, oikeudettoman järjestelmään pääsyn riskiä, auditointien ja sertifiointien luotettavuutta, rekisteröityjen tiedollisiin ja informointiin liittyviä ongelmia. Tämän tyyppisiä vaikutuksia ei hallituksen esityksessä ole kovin hyvin tunnistettu eikä myöskään edellä mainittua yleisempää tietoturvaan ja tiedon keräämiseen liittyvää laillisuusriskiä.

Esityksen mukaan kunnat voisivat jakaa sisäiset ilmoituskanavat keskenään ja vastata sisäisten ilmoituskanavien toiminnasta yhdessä mainitun 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. Tämän tyyppisen ratkaisumallin vaikutuksia ei ole yleisesti ottaen arvioitu.

Isoimmissa kunnissa on jo olemassa sisäisestä tarkastuksesta vastaava toiminto, jolle sisäisten ilmoitusten vastaanottaminen kuuluu luontevasti. Pienemmissä kunnissa on vaikeampaa löytää muusta kunnan toiminnasta riittävästi irrallaan olevaa tahoa, joka voisi ottaa vastaa sisäiset ilmiannot. Laissa oleva mahdollisuus kuntien väliseen yhteistyöhön tässä asiassa helpottaa pienempien kuntien asemaa.

Ulkoisten ilmoitusten osalta kunnilla vaikuttaa olevan roolia erityisesti ympäristönsuojelun ja ympäristöterveyden huollon asioissa. Näiden toimintojen osalta kuntieen liittyvät vaikutukset vaikuttavat riittävästi tunnistetuilta.

14.6.3 Ympäristöministeriö

Todennäköisesti kuntakentän laajuudesta ja moninaisuudesta johtuen vaikutuksia kuntiin, erityisesti viranomaisvaikutuksia ja taloudellisia vaikutuksia, ei ole vielä riittäväällä tavalla pystytty arvioimaan.

15 Mahdolliset muut huomionne ehdotetusta sääntelystä ja esityksistä.

15.1 Metsähallitus

Ehdotuksesta jää vielä epäselväksi, miten sääntelyä sovellettaisiin Metsähallitukseen, joka toimii liikelaitoskonsernina ja jolla on useita erilaisia tehtäviä, ml. markkinaehtoista liiketoimintaa sekä julkisia hallintotehtäviä. Lisäinformaatiota tarvittaisiin siitä miten sääntelyä on tarkoitus soveltaa, kun organisaatiossa on jo toimivat ananyymit ilmoituskanava -käytännöt ja jopa laajempaa kuin nyt ehdotettu sääntely mimitasoksi asettaisi. Miten vältetään päällekkäisyydet ja toisaalta hallitaan kustannukset, joita uudet hallinnolliset menettelyt tuovat. Sinällään Metsähallitus pitää vastuullisuuden kehittymistä tämänkin sääntelyn myötä erittäin tärkeänä asiana. Keskitetyn ulkoisen ilmoituskanavan osalta soveltaminen liikelaitoskonserniin edellyttää kuitenkin vielä jatkotarkastelua.

15.2 Espoon kaupunki

Lakiesityksestä löytyi muutama teknisluonteinen virhe:

- 8 §:ssä viitataan virheellisesti 5 §:n 2 momentissa 2-7 kohdassa... Pitää olla 6 §:n 2 momentin 2-7 kohdassa.
- 18 §:n 3 momentissa on ilmeisesti tarkoitus viitata lain 12 §:n 2 momenttiin.
- 27 §:ssä viitataan virheellisesti 27 §:n. Pitää olla 24 §:n.

15.3 Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea

Lakiehdotuksen liitteestä, jossa mainitaan kansalliset valvontaviranomaiset, puuttuu Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea kansanterveyden osalta.

15.4 Turvallisuus- ja kemikaalivirasto

Esitysluonnoksessa pykälätekstissä ja yksityiskohtaisissa perusteluissa 18 § 3 momentin jälkimmäisessä lauseessa viitataan 20 §:n 1 momentin 3 kohtaan. Esitysluonnoksen mukaisessa 20 §:ssä ei kuitenkaan ole kuin yksi momentti eikä siinäkään alakohtia. Onko viittauksen tarkoitus olla 17 §:n 1 momentin 3 kohtaan?

Alaotsikoiden numerointi ja näkyminen sisällysluettelossa helpottaisivat asiayhteyksien hahmottamista.

15.5 Liikenne- ja viestintävirasto

Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom) on tarkastellut luonnosta hallituksen esitykseksi valvontaviranomaisena, jolle hallituksen esitys tuo uusia tehtäviä mutta jolla toisaalta on myös kokemusta ilmoittajien suojelua koskevien erityissäädösten soveltamisesta. Traficom on arvioinut ehdotetun ilmoittajansuojelulain soveltamisalan selkeyttä. Lisäksi Traficom on tarkastellut luonnosta yleisesti lakiluonnoksen mukaan säädettäväksi tarkoitettujen viranomaisten ja menettelyiden kannalta sekä erityisesti yksityisyyden ja henkilötietojen suojan sekä verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuuden kannalta. Näkemyksemme mukaan HE-luonnokseen liittyy vielä merkittäviä täydennystarpeita, jotka olisi otettava huomioon esityksen jatkovalmistelussa.

Yleisenä toimituksellisenä kommenttina Traficom omalta osaltaan toteaisi, että virastoon viitataan hallituksen esitysluonnoksessa paikoin Liikenne- ja viestintävirastona, paikoin Traficomina. Traficom on viraston oheisnimi, mutta lainsäädännössä virastosta käytetään säännönmukaisesti sen virallista nimeä Liikenne- ja viestintävirasto.

15.6 Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualue

HAKE yhtyy eriäviä mielipiteitä esittäneiden tahojen kantaan ja toteaa, että esitysluonnos on monilta osin olennaisesti keskeneräinen ja kaipaa perusteellista jatkovalmistelua. Lain soveltamisen aloittaminen ei todennäköisesti ole mahdollista esitetyssä aikataulussa 17.12.2021 alkaen. Kyseessä on merkittävä toiminnallinen järjestämisvelvoite, jonka täytäntöönpano ei aluehallintovirastoissa toteutune ilman, että lakiin kirjaan siirtymäaika täytäntöönpanolle.

Olennaisena puutteena lausuntomateriaalissa on, että sen perusteella ei tarkemmin selviä, miten ulkoinen ilmoituskanava laitetaan täytäntöön.

Aluehallintovirastojen tai tiettyjen aluehallintovirastojen rooli mahdollisina ulkoisen ilmoituskanavan toimivaltaisina viranomaisina jää täysin epäselväksi lausuntomateriaalin perusteella.

Käytössä olevien tietojen valossa aluehallintovirastot arvioivat, että avoimeksi jäävillä velvoitteilla on myös taloudellisia vaikutuksia.

15.7 KPMG

Direktiivin johdannossa (104) todetaan direktiivin edustavan vähimmäistasoa ilmoittajansuojelulle, joka kansallisessa lainsäädännössä tulisi toteuttaa. Esitysluonnoksen asiasisältö vastaa, edellä todetuin varauksin, pääsääntöisesti direktiivin edellyttämää vähimmäistasoa.

Direktiivin johdannossa (kohdat 47, 54-56, 59, 61, 62) selvennetään perusteita, joiden valossa sekä julkinen että yksityinen talous voivat hyötyä direktiivin edellyttämästä, yritystoiminnassa melko raskaalta vaikuttavasta hallinnollisesta velvoitteesta vaarantamatta kansalaisten tai elinkeinonharjoittajien puolustettavissa olevia oikeuksia.

15.8 Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto, Ympäristölupavastuualue

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston ympäristölupavastuualue kiinnittää huomiota esitysluonnoksen liitteenä olevaan luetteloon Ilmoittajansuojelulain 16 §:n kansalliset valvontaviranomaiset, ulkoiset ilmoituskanavat Euroopan parlamentin ja unionin direktiivi (EU) 2019/1937 unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta. Luettelossa aluehallintovirastot on merkitty ympäristönsuojelun lainsäädäntöalan valvontaviranomaisiksi. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston ympäristölupavastuualue huomauttaa, että aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueiden toimivaltaan kuuluu ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön alaan kuuluvien lupa- ja muiden hakemusasioden käsittely näiden lainsäädäntöalojen valvontatehtävien kuullessa valtion valvontaviranomaisena elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle. Lisäksi Länsi- ja Sisä-Suomen

aluehallintoviraston ympäristölupavastuualue toteaa, että esitysluonnoksesta ei ilmene, mikä tulee olemaan kyseisen luettelon asema ilmoittajansuojelulakia säädettäessä ja onko luettelo tarkoitus esimerkiksi ottaa säädettävän lain liitteeksi. Luettelon merkitystä ja sisältöä tulisi näin ollen täsmentää ja korjata.

15.9 Tulli.fi

Tullin näkemyksen mukaan ehdotetussa ilmoittajansuojalaissa tai alemmanasteisissa säädöksissä tulisi säätää siitä, mitä tietoja ilmoituksen tulee sisältää. Näin varmistettaisiin se, että ilmoitus on mahdollista käsitellä ilman viivytyksiä, kun ilmoittajalta ei tarvitse pyytää lisätietoja. Ulkoisen ilmoituskanavan kautta tehtävässä ilmoituksessa tulisi yksilöidä ilmoittajan nimen lisäksi ainakin organisaatio, johon ilmoitus kohdistuu, sekä mahdollisimman tarkasti se menettely, jota ilmoitus koskee. Myös menettelyn ajankohdan ilmoittaminen voisi olla toimivaltaiselle viranomaiselle tärkeä tieto, jos se ei käy ilmi menettelyn kuvauksesta. Jos tarkoitus on, että nimellinen ilmoitus tehdään esimerkiksi vahvaa tunnistautumista hyödyntäen, tulisi tästä niin ikään säätää.

Lakiluonnoksen ja perusteluiden teksti vaikutti vielä paikoin viimeistelemättömältä ja keskeneräiseltä. HE-luonnokseen perehtymistä ja siitä lausumista olisi helpottanut valmiimpi teksti. Valmiimpi HE-luonnosteksti olisi helpottanut esimerkiksi tulevan lain-säädännön vaikutusten arviointia toimintaan käytännön tasolla. Aikataulu tulee aiheuttamaan ongelmia ja lain voimaantulon lykkäämistä tulisi harkita.

15.10 Valvira

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) on katsottu seuraavissa asiaryhmissä viranomaistahoksi, joka käsittelee ilmoittajansuojelulain piirissä tehtyjä ilmoituksia:

- Ympäristönsuojelu
- Säteilyturva
- Kansanterveys

Direktiivin liitteessä tehtyjen käsitelmäärittelyjen mukaan Valvira katsoo, että sen viranomaistehtävä näissä asioissa perustuu seuraaviin Valviran substanssitehtäviin:

- Ympäristönsuojelu: vesiasiat
- Säteilyturva: ydinturvallisuus

- Kansanterveys: tupakka-asiat

Ympäristönsuojelu ja ydinturvallisuus: Valviran on vaikea nähdä itsellään tähän lakiin liittyvää valvontatehtävää ympäristönsuojelun tai säteilyturvan osalta. Terveysturvallisuuslaissa ei ole Valviralle määritetty valvontatehtävää. Terveysturvallisuuslain 52 §:n mukaan Valvira voi antaa määräyksen, mutta kyseisen tehtävän on tarkoitus siirtyä sosiaali- ja terveysministeriölle. Valvira esittää harkittavaksi, tulisiko tässä listauksessa poistaa Valvira viranomaisluettelosta kohdissa 5) ympäristönsuojelu ja 6) säteilyturva.

Tupakka-asiat: Valviran tulisi olla kansanterveyden lisäksi viranomainen tupakka-asioissa kohdassa 3) tuoteturvallisuus ja vaatimustenmukaisuus. Valvira on tupakkatuotteiden markkinavalvontaviranomainen.

15.11 KT Kuntatyönantajat

Haluamme kiinnittää huomiota, että 1.1.2023 alkaen julkisella sektorilla on työnantajina myös hyvinvointialueita ja hyvinvointiyhtymiä. Nyt ehdotetussa lakiluonnoksessa puhutaan vielä vain kunnista ja kuntayhtymistä.

15.12 Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry

Lain voimaantuloa tulisi myöhentää esimerkiksi 1.6.2022.

15.13 Liikenne- ja viestintäministeriö

Liikenne- ja viestintäministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ministeriön hallinnon-alan virastosta Liikenne- ja viestintävirastosta on hallituksen esityksen perusteluteksteissä käytetty usein ilmaisua Traficom. Kyseinen nimi ei ole viraston virallinen nimi ja sen vuoksi ministeriö toivoo, että perusteluteksteissä erityisesti sivuille 31-32 ja 61 tehtäisiin korjaus ja virastosta käytettäisiin sen virallista nimeä: Liikenne- ja viestintävirasto. Asiaa yritettiin korjata jo hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa, mutta tekniset ongelmat (Tiimerin toimimattomuus) estivät korjaukset.

Lisäksi ministeriö esittää, että perusteluiden kohtaan 3.2 (Käytössä olevia ilmoituskanavia) lisättäisiin Väyläviraston sisäinen ilmoituskanava, koska Tiimerin toimimattomuus valmisteluvaiheessa esti tekstin lisäämisen: "Väylävirastossa on ollut oma väärinkäytösepäilyjen ilmoituskanava käytössä 5.11.2020 lähtien. Ilmoituskanavaan pääsee myös vapaasti viraston ulkoisilta internet-sivuilta. Viraston käytössä oleva ilmoituskanava mahdollistaa anonyymien ilmoittamisen. Virastoon saapuneiden ilmoitusten perusteella tehtyjen selvitysten arvio on ollut, että ilmoituksissa ei ole ollut kyse väärinkäytöksistä virastossa."

Lopuksi ministeriö haluaa todeta, että hallituksen esityksen tulisi olla tässä tapauksessa käsikirjamainen ja selkeä, koska kyse on lähes täysin uudesta menettelystä oikeusjärjestelmässämme ja lakia tulevat lukemaan ja soveltamaan muutkin kuin virkamiestaustan omaavat henkilöt. Taustatietoja ja selvennyksiä haetaan erityisesti annettavasta hallituksen esityksestä.

15.14 Eduskunnan oikeusasiamies

Kuten työryhmän jäsenten eriävissä mielipiteissäkin on katsottu, työryhmän mietintö vaikuttaa edellä todetuin tavoin vielä keskeneräiseltä. Työn loppuun saattamiseen tulisi varata riittävästi aikaa ja resursseja. Pidän oikeusministeriön hankesivuilla esitettyä tavoiteaikataulua (esittelyviikko 43/2021) varsin optimistisena.

15.15 Kaupan liitto ry

Kaupan liitto huomauttaa, että 27 § 1 momenttiin HE-luonnoksen sivulla 148 näyttäisi päässeeseen virheellinen pykäläviittaus, jolla on oleellinen merkitys kokonaisuuden kannalta. Käsityksemme mukaan 1 momentissa on tarkoitus viitata pykälään 24, ei suinkaan pykälään 27: "Sen, joka rikkoo tahallisesti *24* §:n 1–3 momentissa säädettyä ilmoittamisen estämisen ja vastatoimien kieltä..."

Kaupan liitto kiinnittää huomiota ilmoittajansuojelulain voimaantuloon. Ilmoittajansuojeludirektiivin 26 artiklan 1 kappaleen mukaan jäsenvaltioiden on saatettava direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 17. päivänä joulukuuta 2021.

Kaupan liiton näkemyksen mukaan laissa tai vähintään sen perusteluissa pitäisi selvytyden vuoksi todeta, että lain vaatimuksia ilmoitusten käsittelystä ja ilmoittajan suojelusta, mukaan lukien sisäiselle ilmoituskanavalle asetetut vaatimukset, sovelletaan vain lain voimaantulon jälkeen tehtyihin ilmoituksiin.

HE-luonnoksen mukaan ilmoittajansuojelulain on tarkoitus tulla voimaan mainitulla päivämäärällä, vaikka hankerekisterin tiedoista selviää, että lakiesityksen arvioitu esittelyviikko on 43. On vähintäänkin epävarmaa, voidaanko näin laajamittainen ja täysin uudentyyppinen laki käsitellä huolellisesti ja läpikotaisesti eduskunnassa alle kahdessa kuukaudessa. Vaikka tähän kyettäisiin, ei yrityksille jää lainkaan aikaa sisäisten ilmoituskanavien käyttöönottoon tai jo olemassa olevien ilmoituskanavien laillisuuden arviointiin ja tarvittavien muutosten toteuttamiseen.

Esitetty voimaantuloaikataulu on yritysten kannalta täysin kohtuuton. Lainvalmistelutyössä viime aikoina yleistynyt viranomaisnäkemys, jonka mukaan yritysten tulisi varautua uuteen lainsäädäntöön jo ennen kuin sen yksityiskohtainen sisältö on varmistunut, on sekä liiketaloudellisesta että oikeusturvanäkökulmasta hyvin ongelmallinen. Kaupan liitto ehdottaa harkittavaksi, että laki tulisi voimaan vasta kuuden kuukauden kuluttua sen hyväksymisestä, jotta yrityksillä olisi edes teoriassa mahdollisuus huolehtia lakisääteisistä velvollisuuksistaan asianmukaisesti.

15.16 Energiavirasto

Energiavirasto täsmentää päästökauppaa koskevia tietoja seuraavalla tavalla.

Hallituksen esityksen sivulla 21 tulisi viitata uuteen komission asetukseen unionin rekisterin toiminnasta (EU) 2019/1122.

Hallituksen esityksen sivulla 61 esitetyistä tiedoista Energiavirasto toteaa, että päästökaupan osalta tämänhetkiset luvut ovat 150 toiminnanharjoittajaa ja laitoslukumäärä 518.

Lisäksi Energiavirasto huomauttaa, että vilpillisestä tilisiirrosta ilmoittamisesta säädetään voimassa olevan rekisteriasetuksen (EU) 2019/1122 35 artiklan 6 kohdassa "Jos tilin edustaja tai tilinomistaja epäilee, että siirto, johon sovelletaan 3 kohdan toteutumista koskevia sääntöjä, käynnistettiin vilpillisessä mielessä, tilin edustaja tai tilinomistaja voi viimeistään kaksi tuntia ennen siirron toteutumista pyytää kansallista valvojaa tai tarvittaessa keskusvalvojaa keskeyttämään siirron tilin edustajan tai tilinomistajan puolesta. Tilinomistajan on ilmoitettava epäilyistä petoksesta toimivaltaiselle

kansalliselle lainvalvontaviranomaiselle välittömästi pyynnön jälkeen. Kyseinen ilmoitus on toimitettava eteenpäin kansalliselle valvojalle tai tarvittaessa keskusvalvojalle seitsemän työpäivän kuluessa."

Edelleen Energiavirasto toteaa, että rekisteriasetuksen 67 artiklan 3 kohdassa säädetään rekisterin kansallisen valvojan eli Energiaviraston velvollisuudesta tehdä yhteistyötä rahanpesun selvittelykeskuksen kanssa. Energiavirastolle asetettu yhteistyövelvoite ei rajoitu pelkästään 35 artiklan mukaisiin vilpillisiin tilisiirtoihin, vaan myös muihinkin epäilyksiin vilpillisestä toiminnasta.

Lisäksi Energiavirasto toteaa, että rekisteriasetuksen 67 artiklan 5 kohdan mukaan rahanpesudirektiivin ilmiantajan suojelua koskevia säännöksiä on sovellettava myös kansalliseen valvojaan eli Energiaviraston virkamiehiin.

Energiavirasto yhtyy aiempien lausunnonantajien näkemyksiin tietojen säilytys-ajan täsmentämisestä määräaikaiseksi. Automaattisessa tietojenhallinnassa ilman täsmällistä määräaikaa todennäköisyys ja riski sille, että henkilötiedot jäävät arkistoon liian pitkäksi aikaa, on suuri. Energiavirasto toteaa lisäksi, että asiakirjojen pysyvästä säilytyksestä määrää Kansallisarkisto ja siinä punnitaan asiakirjojen historiallista ja tutkimuksellista arvoa.

Energiavirasto huomauttaa, että lakiehdotuksessa ei oteta kantaa toimivaltaisten viranomaisten päätösten valituskelpoisuuteen. Direktiivin johdanto-osan 103 kohdan mukaan viranomaisten päätökset, jotka vaikuttavat kielteisesti tässä direktiivissä taatuihin oikeuksiin, erityisesti päätökset, joilla toimivaltaiset viranomaiset päättävät lopettaa ilmoitettua rikkomista koskevan menettelyn sillä perusteella, että se on selvästi vähäinen tai koska kyse on toistuvasta ilmoituksesta, tai päättävät, ettei tiettyä ilmoitusta ole käsiteltävä ensisijaisena, voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittaviksi perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaisesti.

Energiavirasto toteaa, että lakiehdotuksesta joko puuttuu muutoksenhakua koskeva säännös tai vaihtoehtoisesti, edelleen yhtenäisen tulkintalinjan varmistamiseksi, perusteluja tulee selventää täsmällisiksi siltä osin, onko tarkoituksella säädetty niin, että ilmoittajalla ei ole mahdollisuutta hakea muutosta direktiivin mukaisesti toimivaltaisen viranomaisen päätökseen. Jälkimmäisessä tapauksessa asiaa tulisi arvioida myös perustuslain kannalta. Sektorikohtaiset viranomaiset joutuvat kysymyksen todennäköisesti ratkaisemaan joka tapauksessa. Yhtenäisen ja tasapuolisen menettelyn vuoksi asiassa tulisi varmistaa yhtenevät muutoksenhakuohjeet.

Energiavirasto toteaa, että lakiesitys hyötyisi perusteellisemmasta valmistelusta ja esityistä tarkemmasta vaikutustenarvioinnista, ja tämä olisi myös ilmoittajien oikeusturvan kannalta suotavaa. Energiavirasto katsoo, että lain voimaantuloon on vaikea valmistautua tämänhetkisen hallituksen esityksen pohjalta määräaikaan mennessä muun muassa ulkoisen ilmoittamiskanavan vastuiden ja työnjaon ollessa edellä kuvatuin tavoin epäselvä.

15.17 Ruokavirasto

Ruokavirasto kiinnittää huomiota ehdotuksen 12 §:n perusteluihin (s. 38), joiden mukaisesti on perusteltua jättää anonyymien ilmoitusten osalta organisaatioille liikkumavaraa tehdä päätös siitä, sallivatko ne anonyymien ilmoittamisen.

Direktiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaisesti jäsenvaltioiden harkintaan jätetään yksityisen tai julkisen sektorin oikeushenkilöiden velvoittaminen ottamaan vastaan anonyymeja ilmoituksia. Onko direktiiviin nähden riittävää, jos jokaisella organisaatiolla olisi itsellään mahdollisuus valita, voiko anonyymeja ilmoituksia tehdä vai tulisiko anonyymien ilmoittamisen sallimisen olla kokonaisuudessaan jäsenvaltion määrittelemä asia?

Edelleen Ruokavirasto kiinnittää huomiota siihen, että anonyymi ilmoittaminen mainitaan lakiesityksen perusteluissa, mutta asiaa ei ole sisällytetty varsinaiseen pykälätekstiin. Ruokavirasto katsoo, ettei asian jättäminen perusteluiden varaan ole lain soveltamisen kannalta tarpeeksi selkeää. Ruokaviraston näkemyksen mukaisesti olisi selkeämpää ja tehokkaampaa, mikäli esimerkiksi sisäistä ilmoittamista käsittelevässä 11 §:ssä säädettäisiin täsmällisesti siitä, voisiko ilmoituksen tehdä myös anonyymisti.

Ruokavirasto katsoo, että anonyymi ilmoittaminen voisi mahdollisesti hankaloittaa ilmoitusten selvittämistä ja asian tutkimista. Vaikka ilmoitusjärjestelmät teknisesti mahdollistaisivatkin yhteydenpidon anonyymiin ilmoittajaan, ilmoittajan roolilla, asemalla ja motiivilla on suuri merkitys anonyymien ilmoituksen paikkansapitävyyden varmistamisessa ja tätä kautta asialla on vaikutus ilmoituksen kohteen oikeusturvaan. Ruokavirasto katsoo, että tiukat salassapitosäännökset voisivat olla riittävä tae ilmoittajan henkilöllisyyden ja muiden henkilötietojen suojaamiseksi. Lisäksi anonyymiin ilmoittamiseen liittyen Ruokavirasto toteaa, että teknisten ilmoitusjärjestelmien on oltava toimivia ja luotettavia, jotta varmistetaan mahdollinen yhteydenpito anonyymiin ilmoittajaan.

Edelleen esityksen 12 §:n perusteluissa (s. 104) todetaan, että jos organisaatio on sallinut anonyymien ilmoittamisen, se voi valita, millaiset jatkotoimet anonyymien ilmoittamisen perusteella toteutetaan. Mikäli anonyymi ilmoittaminen organisaation sisäistä

kanavaa käyttäen olisi mahdollista, tarkoittaisi se Ruokaviraston käsityksen mukaan sitä, että anonyymien ilmoituksen tapauksessa organisaatio voisi jättää 12 §:n mukaiset jatkotoimet kokonaan toteuttamatta. Ruokavirasto korostaa jatkotoimien merkitystä anonyymien ilmoittajan sitouttamiseksi. Jatkotoimien toteuttamisella voisi olla merkittävä vaikutus ilmoittajan kanssa käytyyn yhteydenpitoon ja asian lisäselvittämiseen.

Ruokavirasto katsoo, että anonyymien ilmoittamisen osalta jatkotoimista olisi myös selkeämpää säätää lain tasolla.

15.18 Poliisihallitus

Lakiehdotuksessa jää epäselväksi jo voimassa olevien säännösten, erityisesti esitutkintaa, tietolähdetoimintaa sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevien säännösten suhde uuteen sääntelyyn. Näitä olisi syytä vertailla ja tarkastella tarkemmin. Miten esimerkiksi ilmoituskanavan kautta ilmoitettavan asian sisäinen selvittely vaikuttaa mahdolliseen asian selvittelyyn rikosprosessissa, jossa myös voidaan tehdä esiselvitystä? Huomioon on otettava myös itsekriminointisuoja. Poliisissa ulkoinen ilmoittaminen luottamuksellisesti tuo ehdotetun lain soveltamisalan lähelle tietolähdetoimintaa ja sitä koskevaa sääntelyä. Mikä on esimerkiksi ilmoittajan vastuuvapauden suhde tietolähteeseen ja hänen asemaansa? Onko uutta lakia tarkoitus soveltaa voimassa olevan RESL 4 luvun mukaisten Keskusrikospoliisin Rahanpesun selvittelykeskukselle tehtävien epäilyttävää liiketoimea koskevien ilmoitusten tekijöiden suojeluun vai onko soveltaminen rajattu niiden RESL:n mukaisten ilmoitusvelvollisten, jotka tulisivat ehdotetun lain soveltamisalan piiriin, velvoitteiden laiminlyömiseen ilmiantamiseen?

Perusteltua olisi myös tarkentaa ilmoituksen kohteen oikeusturvan riittävyttä perusteettoman ja mahdollisesti tarkoituksellisesti vahingoittamistar-koituksessa tehdyn ilmoituksen tilanteissa.

Poliisihallitus kannattaa ehdotusta siitä, että keskitetyksi ulkoiseksi ilmoituskanavaksi on esitetty Valtioneuvoston oikeuskansleria.

15.19 Työ- ja elinkeinoministeriö

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.

15.20 Helsingin kaupunki

Lain 21 §:n tarkemmissa perusteluissa todetaan, että ”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).” Kaupunki katsoo, että olisi tarkoituksenmukaista säätää säilytysajasta yksiselitteisemmin ja tarkemmin. On selvää, että asian käsittelyn ollessa prosessissa, ilmoitukset säilytetään, mutta asian käsittelyn päättyessä säilytysajaksi voitaisiin katsoa esimerkiksi 5 vuotta.

15.21 Elinkeinoelämän keskusliitto EK

EK katsoo, että lain voimaantuloaikaa tulisi siirtää esimerkiksi 1.6.2022. On selvää, että ehdotettu voimaantuloaika muodostuu yrityksille sääntelystä seuraavien velvoitteiden kannalta liian lyhyeksi.

15.22 Syyttäjälaitos

Ehdotetun lain on määrä tulla voimaan jo 21.12.2021. Jos laki tulee näin nopeasti voimaan, tarvitaan kohtuullinen siirtymäaika sisäisen ilmoituskanavan käyttöön ottamista sekä henkilöstön tiedottamista ja ohjeistamista varten. Esityksen mukaan tavoitteena on hankkia valtionhallinnolle ns. sisäinen tekninen ilmoituskanava väärinkäytösten ilmoittamista varten. Hankinnan toteuttamisesta vastaisi Valtiokonttori. Jatkovalmistelussa olisi otettava huomioon tämän hankkeen aikataulu.

15.23 Tuote- ja palvelukaupan yhdistys Etu ry

Ilmoitusten säilyttämiseen tulee säätää täsmällinen määräaika. Väitteitä vastatoimien kohteeksi joutumisesta voi tulla vielä hyvin pitkän ajan kuluttua ilmoituksen tekemisestä ja ilmoitusten tietojen säilyttäminen hyvin pitkään ei ole perusteltua.

Ilman määräaikaan ilmoitukseen liittyviä tietoja joudutaan säilyttämään pysyvästi. Tämä on ristiriidassa henkilötietojen käsittelyn peruslähtökohtien kanssa, joiden mukaan tietojen määrä ja säilytysaika pitäisi olla mahdollisimman lyhyt.

Työsopimuksen päättämiseen liittyviä sopimuksia ei tule missään olosuhteissa pitää kiellettyinä vastatoimena. Kyseessä on tällöin sopimus, ei yksipuolinen toimenpide.

Lakiesityksen 24 §:n perustelujen mukaan "kyse voisi olla pykälässä tarkoitettusta kielletystä vastatoimesta silloinkin, kun menettely ei aiheuta ilmoittajalle haittaa, mutta haitan aiheutuminen olisi toimen luonteesta johtuen ollut mahdollista."

Vastatoimen perustaminen ei voi perustua pelkkään mahdollisuuteen. Kohta on erittäin tulkinnanvarainen ja se tulisi poistaa.

Hyvityksen määrää tulisi merkittävästi myös alentaa, jos mahdollisen vastatoimen aiheuttama seuraus on estetty tai poistettu.

15.24 Suomen Journalistiliitto ry

Direktiiviin perustuva kolmiportainen ilmoittamisjärjestelmä ei erityisesti edistä sananvapauden ytimessä olevaa yleisön tiedonsaantioikeutta. Ilmoittajansuojelulakia säädettäessä on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, ettei esitetty ilmoittajansuojelujärjestelmä heikennä vapaata tiedonvälitystä turvaavaa lähdesuojaa mitenkään.

15.25 Suomen Merimies-Unioni SMU ry

Esitysluonnoksen sivulla 13 todetaan, että työsopimuslaissa (55/2001) ja merityösopimuslaissa (756/2011) ei säädetä ilmoittajan suojelusta tai muutoinkaan rikkomisten ilmoittamisessa noudatettavasta menettelystä.

Tämä pitää osin paikkansa, mutta merityösopimuslain 1 luvun 3 §:ssä viitataan ohjeeseen menettelytavoista, joiden mukaisesti työntekijä voi valittaa työnantajan merityötä koskevan lainsäädännön vastaisesta menettelystä. Pykälässä tarkoitetaan ja viitataan merityöyleissopimuksen (SopS 52/2013) säännön 5.1.5 mukaiseen valitusmenettelyyn ja siinä mainittuihin työntekijän oikeuksiin. Mainitussa yleissopimuksen säännössä säädetään nimenomaisesti, että työntekijään, joka tekee menettelyn mukaisen ilmoituksen, ei saa kohdistaa mitään rangaistusta tai vastatoimenpiteitä tehdyn valituksen johdosta, ellei sitä ole tehty tahallaan kiusaamis- ja vahingoittamistarkoituksessa.

Merityöyleissopimuksen valitusmenettelyn tarkoituksena on mahdollistaa valitusten tekeminen merityöyleissopimukseen sisältyvien määräysten vastaisesta menettelystä. Vaikka tämä tarkoittaa pääasiassa työsuhteen oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvien valitusten tekemistä, voivat varustamot käyttää tätä samaa kanavaa myös muita kuin työsuhdetta ja merenkulkijan oikeuksia koskevien ilmoitusten tekemiseen. Tämä käy ilmi myös merimiesasiain neuvottelukunnan puitteissa laadituista käytännön malliohjeista, joiden viimeistely käsityksemme mukaan on tosin vielä kesken.

Sama lähtökohta pitäisi olla toteutettavissa myös konserniyhtiöissä. Konsernin sisällä ja jopa yli valtiarajojen pitää voida hyödyntää keskitetysti konsernin yhteisessä käytössä olevaa ilmoituskanavaa, jotta direktiivin mukaiset velvoitteet eivät nouse kustannuksiltaan kohtuuttomiksi.

15.26 Oikeuskansleri

Totean, että sananvapauden ja työntekijän lojaliteettivelvollisuuden suhdetta tarkasteltu lakiesityksessä asianmukaisesti.

15.27 Finanssiala ry

Lakiehdotuksen 8 §:n yksityiskohtaiset perustelut eivät vastaa pykälää. Sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus ei 8 §:n mukaan koske elinkeinonharjoittajia, mutta ne mainitaan yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Aineellista soveltamisalaa koskevasta liiteluettelosta puuttuu laki vakuutusten tarjoamisesta (234/2018).

Liite: Muut kuin lausuntopalvelu-.fi –palvelun kautta annetut lausunnot (Keskusrikospoliisi, Rajavartiolaitos, Suomen akatemia, maa- ja metsätalousministeriö (MMM), puolustusministeriö (PLM), sisäministeriö (SM), Yritystukineuvottelukunta ja Ålands landskapsregering)