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

## ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta. Ehdotetulla lailla pantaisiin täytäntöön Euroopan unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelua koskeva direktiivi. Lisäksi muutettaisiin liikesalaisuuslakia, valtioneuvoston oikeuskanslerista annettua lakia, rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annettua lakia, luottolaitostoiminnasta annettua lakia, sijoituspalvelulakia, arvopaperimarkkinalakia, kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annettua lakia, vaihtoehtorahastojen hoitajista annettua lakia, sijoitusrahastolakia ja arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annettua lakia.

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

Ehdotetussa laissa säädettäisiin lain soveltamisalasta, ilmoittajien suojelun henkilöllisestä soveltamisalasta, ilmoittajan suojelun yleisistä edellytyksistä ja ilmoittamisesta sekä suojan saamisen edellytyksistä. Laissa säädettäisiin velvollisuudesta ottaa käyttöön sisäinen ilmoituskanava ja tähän liittyvistä menettelyistä ja vastuista, ulkoisista ilmoituskanavista sekä ilmoitusten johdosta edellytettävistä jatkotoimista. Lisäksi laissa säädettäisiin toimivaltaisista viranomaisista ja keskitetystä ulkoisesta ilmoituskanavasta, vastatoimien kiellosta, vahingonkorvauksesta ja seuraamuksista sekä salassapidosta ja muista ilmoittajan ja ilmoituksen kohteen suojaan liittyvistä seikoista.

Esityksellä pyritään parantamaan unionin oikeuden täytäntöönpanon tehokkuutta luomalla unionitasoiset yhdenmukaiset vähimmäisvaatimukset väärinkäytösten ilmoittajien suojelulle. Ehdotettavan lain tavoitteena on, että ilmoittaja, joka työnsä yhteydessä havaitsee tai epäilee yleisen edun vastaista rikkomista erikseen määritellyillä EU:n oikeuden aloilla, voi ilmoittaa asiasta turvallisesti. Näin voitaisiin ennaltaehkäistä yleiseen etuun kohdistuvia uhkia ja vakavia haittoja.

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2023 talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

---

**SISÄLLYS**

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ ..... 1
PERUSTELUT ..... 5
1 Asian tausta ja valmistelu ..... 5
1.1 Tausta ..... 5
1.2 Valmistelu ..... 5
1.2.1 EU-säädöksen valmistelu ..... 5
1.2.2 Hallituksen esityksen valmistelu ..... 6
2 Ilmoittajansuojeludirektiivin tavoitteet ja pääasiallinen sisältö ..... 8
2.1 Ilmoittajansuojeludirektiivin keskeinen sisältö ..... 8
3 Nykytila ja sen arviointi ..... 14
3.1 Lainsäädäntö ..... 14
3.1.1 Ilmoittajien suojelua koskeva lainsäädäntö ..... 14
3.1.2 Ilmoittajansuojeludirektiivin henkilöllisen soveltamisalan kannalta keskeinen kansallinen lainsäädäntö ..... 18
3.1.3 Ilmoittajansuojeludirektiivin aineellisen soveltamisalan kannalta keskeinen lainsäädäntö ..... 19
3.2 Kansainväliset velvoitteet ..... 47
3.3 Käytössä olevia ilmoituskanavia ..... 52
3.3.1 Valtionhallinto ..... 52
3.3.2 Yritysten ilmoituskanavat ..... 57
3.4 Nykytilan arviointi ..... 58
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset ..... 89
4.1 Keskeiset ehdotukset ..... 89
4.2 Pääasialliset vaikutukset ..... 91
4.2.1 Vaikutukset yrityksiin ..... 91
4.2.2 Vaikutukset julkiseen talouteen ..... 106
4.2.3 Vaikutukset kuntasektorilla ..... 113
4.2.4 Vaikutukset seurakuntiin tai seurakuntayhtymiin ..... 116
4.2.5 Vaikutukset työelämään ja työntekijöihin ..... 116
4.2.5.1 Yhteenveto vaikutuksista palvelussuhteen osapuolten oikeuksiin ja velvollisuuksiin ..... 120
4.2.6 Vaikutukset rikostorjuntaan ..... 122
4.2.7 Ympäristövaikutukset ..... 122
4.2.8 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin ..... 122
5 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset ..... 127
5.1 Soveltamisala ..... 127
5.2 Ulkoinen ilmoituskanava ..... 128
5.3 Muiden jäsenmaiden suunnittelemat tai toteuttamat keinot ..... 129
6 Lausuntopalaute ..... 131
6.1 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto ..... 137
6.2 Valtioneuvoston oikeuskanslerin ennakkotarkastusmuistio ..... 137
7 Säännöskohtaiset perustelut ..... 138
7.1 Laki Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta ..... 138

7.2 Liikesalaisuuslaki ... 199
7.3 Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista ... 199
7.4 Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ... 200
7.5 Laki luottolaitostoiminnasta ... 200
7.6 Sijoituspalvelulaki ... 201
7.7 Arvopaperimarkkinalaki ... 202
7.8 Laki kaupankäynnistä rahoitusvälineillä ... 202
7.9 Laki vaihtoehtorahastojen hoitajista ... 203
7.10 Sijoitusrahastolaki ... 204
7.11 Laki arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta ... 204
8 Voimaantulo ... 205
9 Toimeenpano ja seuranta ... 205
10 Suhde muihin esityksiin ... 206
10.1 Suhde talousarvioesitykseen ... 206
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys ... 206
11.1 Sananvapaus ... 206
11.2 Suojelu vastatoimilta ... 208
11.3 Henkilötietojen suoja ... 209
11.4 Kansallinen liikkumavara ... 209
11.5 Arkaluonteiset tiedot ... 210
11.6 Säilytysaika ... 211
11.7 Rekisteröidyn oikeuksien rajoittaminen ... 211
11.8 Julkisuusperiaate/salassapitovelvollisuus ... 212
11.9 Oikeusturva ... 213
11.10 Omaisuudensuoja ... 214
11.11 Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ... 215
11.12 Toimivaltainen viranomainen ... 219
11.13 Ehdotettavan lain 21 §:n valituskiellon suhde perustuslain 21 §:än ... 219
12 Soveltaminen Ahvenanmaalla ja maakunnan toimivalta ... 221
LAKIEHDOTUKSET ... 222
1. Laki Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta ... 222
2. Laki liikesalaisuuslain 5 §:n muuttamisesta ... 236
3. Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 1 §:n muuttamisesta ... 236
4. Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 7 luvun 8 ja 9 §:n muuttamisesta ... 237
5. Laki luottolaitostoiminnasta annetun lain 7 luvun 6 §:n muuttamisesta ... 238
6. Laki sijoituspalvelulain 6 b luvun 13 §:n muuttamisesta ... 239
7. Laki arvopaperimarkkinalain 12 luvun 3 §:n muuttamisesta ... 240
8. Laki kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annetun lain 3 luvun 3 §:n muuttamisesta ... 241
9. Laki vaihtoehtorahastojen hoitajista annetun lain 22 luvun 9 §:n muuttamisesta ... 242
10. Laki sijoitusrahastolain 27 luvun 7 §:n muuttamisesta ... 243
11. Laki arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annetun lain 2 luvun 22 §:n muuttamisesta ... 244
LIITE ... 245
RINNAKKAISTEKSTIT ... 245

2. Laki liikesalaisuuslain 5 §:n muuttamisesta....245
3. Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 1 §:n muuttamisesta....246
4. Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 7 luvun 8 ja 9 §:n muuttamisesta....247
5. Laki luottolaitostoiminnasta annetun lain 7 luvun 6 §:n muuttamisesta....250
6. Laki sijoituspalvelulain 6 b luvun 13 §:n muuttamisesta....251
7. Laki arvopaperimarkkinalain 12 luvun 3 §:n muuttamisesta....252
8. Laki kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annetun lain 3 luvun 3 §:n muuttamisesta.253
9. Laki vaihtoehtorahastojen hoitajista annetun lain 22 luvun 9 §:n muuttamisesta....254
10. Laki sijoitusrahastolain 27 luvun 7 §:n muuttamisesta....255
11. Laki arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annetun lain 2 luvun 22 §:n muuttamisesta....257
MUUT LIITTEET....259
LIITE....259

**PERUSTELUT**

## 1 Asian tausta ja valmistelu

### 1.1 Tausta

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

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

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

### 1.2 Valmistelu

1.2.1 EU-säädöksen valmistelu

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

Euroopan komissio antoi 23 päivänä huhtikuuta 2018 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta (COM(2018) 218 final). Direktiiviehdotuksella pyritään parantamaan unionin oikeuden täytäntöönpanon tehokkuutta luomalla unionitasoiset yhdenmukaiset vähimmäisvaatimukset väärinkäytösten ilmoittajien suojelulle. Direktiivillä halutaan varmistaa, että ilmoittaja, joka työnsä yhteydessä havaitsee tai epäilee yleisen edun vastaista toimintaa erikseen määritellyillä EU:n oikeuden aloilla, voi ilmoittaa asiasta turvallisesti. Näin voitaisiin ennaltaehkäistä yleiseen etuun kohdistuvia uhkia ja vakavia haittoja.

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

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

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

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

1.2.2 Hallituksen esityksen valmistelu

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

Valtioneuvoston U-kirjelmä U 37/2018 eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta, asiaan liittyvä tiedonanto sekä ehdotuksesta laadittu muistio annettiin eduskunnalle kesäkuussa 2018. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kirjelma/Sivut/U_37+2018.aspx

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

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

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

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

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

Valmistelun aikana työryhmässä olivat asiantuntijakuultavina yksikönpäällikkö Jussi Matikkala ja lainsäädäntöneuvos Riitta Haapasaari oikeusministeriöstä. Yksityisen sektorin ilmoituskanavajärjestelmien palveluntarjoajista kuultiin 12.5.2021 alatyöryhmässä BDO Oy:tä ja EXSE Oy:tä heidän kokemuksistaan ilmoituksista ja niiden käsittelemisestä. Kirjalliset lausunnot kes-

kitetyn ulkoisen ilmoituskanavan osalta pyydettiin eduskunnan oikeusasiamieheltä, valtioneuvoston oikeuskanslerilta, valtiontalouden tarkastusvirastolta, sosiaali- ja terveysministeriöltä ja digi- ja väestötietovirastolta.

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

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

Valmistelutyöryhmä luovutti oikeusministeriölle luonnoksen hallituksen esitykseksi 21.6.2021.

Työryhmä ei ollut kaikista kysymyksistä yksimielinen. Eriävän mielipiteen esittivät SAK ry, AKAVA ry, STTK ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Keskuskauppakamari ja Suomen Yrittäjät. Lausuman ovat esittäneet Keskuskauppakamari, liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, Suomen Yrittäjät ry, sisäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö ja ympäristöministeriö. Eriävät mielipiteet ja lausumat löytyvät valtioneuvoston hankeikkunasta: https://hankeikkuna.vnv.fi/app#/lainsaadanto/31260/asiakirjat

Työryhmävalmistelussa tuli esiin erityisesti direktiivin laajuus kokonaisuudessaan ja sen monimutkaisuus ja –tahoisuus. Työryhmän jäsenten eriävät mielipiteet ja lausumat liittyvät lähinnä siihen, että valmisteluaikataulu oli liian tiukka ja että valmistelua olisi tullut voida vielä jatkaa.

Työryhmävalmistelussa ovat korostuneet työmarkkinaosapuolten erilaiset näkemykset eräistä asioista. Palkansaajajärjestöt ovat kannattaneet laajempaa soveltamisalaa kuin mitä lakiesityksessä ehdotetaan ja työnantajajärjestöt direktiivin mukaista vähimmäissoveltamisalaa. Työnantajajärjestöt kritisoivat sitä, että vain ilmoittajalle esitetään hyvitystä kärsimästään vastatoimesta, oikeus hyvitykseen tulisi olla myös ilmoituksen kohteella. Työnantajajärjestöt ovat esittäneet esittänyt lyhyttä siirtymäaikaa lain voimaantulolle, jotta lain velvoitteet ehdittäisiin panna täytäntöön yksityisellä sektorilla.

Lausumissa todettiin myös, että ehdotetun lain vaikutuksia ei ole voitu täysimääräisesti arvioida, ennen kuin säännösten keskeinen sisältö on ollut selvillä.

Valmistelua on jatkettu lausuntokierroksen jälkeen mm. siten, että valmistelutyöryhmien jäsenille jaettiin luonnos hallituksen esitykseksi toukokuun alussa 2022 ja esiteltiin tehdyt muutokset suullisesti työryhmien yhteiskokouksessa 25.5.2022. Lisäksi valmistelutyöryhmien jäsenille annettiin mahdollisuus lausua tehdyistä muutoksista 15.6.2022 mennessä.

Hallituksen esitys on tarkastettu oikeusministeriön laintarkastusyksikössä.

Lainsäädännön arviointineuvosto on antanut esitysluonnoksesta lausuntonsa 6.5.2022. Arviointineuvoston lausunto löytyy osoitteessa: file:///C:/Users/03087276/Downloads/Lausunto%20Euroopan%20unionin%20ja%20kansallisen%20oikeuden%20rikkomisesta%20ilmoittavien%20henkil%C3%B6iden%20suojelua%20koskevasta%20hallituksen%20esityksest%C3%A4%20(1).pdf

Hallituksen esityksestä on käyty kuntalain 11 §:n mukainen neuvottelu ja asia on käsitelty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa 10.5.2022.

## 2 Ilmoittajansuojeludirektiivin tavoitteet ja pääasiallinen sisältö

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

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

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

Kyseessä on vähimmäisharmonisointi.

### 2.1 Ilmoittajansuojeludirektiivin keskeinen sisältö

*Direktiivin rakenne*

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

*Soveltamisala*

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

Direktiivin aineellinen soveltamisala kattaa 11 eri politiikka-alaa: 1) julkiset hankinnat, 2) finanssipalvelut, -tuotteet ja -markkinat, 3) rahanpesu ja terrorismin rahoituksen ehkäisy 4) tuoteturvallisuus, 5) liikenneturvallisuus, 6) ympäristönsuojelu, 7) ydinturvallisuus, 8) elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuus, eläinten terveys ja hyvinvointi, 9) kansanterveys, 10) kuluttajansuoja ja 11) yksityisyyden ja henkilötietojen suoja sekä verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuus. Direktiivin liitteessä 1 luetellaan ne EU-säädökset, joiden alalla direktiiviä sovelletaan. Edellisten lisäksi direktiivin soveltamisalaan kuuluvat myös sisämarkkinoihin kuuluvat Euroopan unionin kilpailu- ja valtiontukisääntöjen rikkomiset sekä rikkomiset, jotka liittyvät sisämarkkinoihin siltä osin kuin on kyse teoista, joilla rikotaan yhteisöverosääntöjä. Direktiivin aineelliseen soveltamisalaan vaikuttavat direktiivin 5 artiklan määritelmäsäännöksen määritelmät unionin oikeuden rikkomisesta, laittomasta toiminnasta ja lain väärinkäytöstä. Direktiiviä sovelletaan siten unionin oikeuden vastaisiin tekoihin ja laiminlyönteihin sekä tekoihin ja laiminlyönteihin, jotka eivät muodollisesti vaikuta lainvastaisilta, mutta jotka ovat sovellettavien sääntöjen tavoitteiden ja tarkoitusten vastaisia.

Direktiivin 2 artiklassa määritellään direktiivin aineellinen soveltamisala viittaamalla direktiivin liitteessä 1 esitettyyn luetteloon unionin säädöksistä. Kyseisissä unionin säädöksissä puolestaan määritellään niiden aineellinen soveltamisala viittaamalla kunkin säädöksen liitteissä esitettyihin luetteloihin unionin säädöksistä, mikä tarkoittaa, että myös viimeksi mainitut säädökset kuuluvat tämän direktiivin aineelliseen soveltamisalaan. Viittauksia liitteessä lueteltuihin säädöksiin olisi lisäksi tulkittava siten, että ne käsittävät kaikki kyseisten säädösten nojalla hyväksytyt kansalliset ja unionin täytäntöönpanosäädökset ja delegoidut säädökset. Viittauksia liitteessä lueteltuihin unionin säädöksiin olisi pidettävä dynaamisina viittauksina tavanomaisen unionin säädöksiä koskevan viittausjärjestelmän mukaisesti. Näin ollen, jos liitteessä mainittua unionin säädöstä muutetaan, viittauksella tarkoitetaan muutettua säädöstä, ja jos mainittu unionin säädös korvataan, viittauksella tarkoitetaan uutta säädöstä.

Direktiivin 3 artiklan mukaan direktiivillä ei vaikuteta EU:ssa jo hyväksyttyjen sektorilainsäädännössä olevien ilmoittamista koskevien säännösten soveltamiseen. Direktiivi täydentää sektorilainsäädäntöä siltä osin kuin siinä ei ole ilmoittajien suojelusta säännöksiä.

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

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

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

*Määritelmät*

Direktiivin 5 artiklassa määritellään muun muassa direktiivissä tarkoitetut unionin oikeuden rikkominen, laiton toiminta, ilmoittaminen, ilmoittava henkilö, ilmoituksen kohteena oleva henkilö, työn yhteys sekä vastatoimet ja toimivaltainen viranomainen. Direktiivin mukaan määritelmät perustuvat väärinkäytösten paljastajien suojelua koskevaan Euroopan neuvoston suositukseen.

*Suojelun edellytykset*

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

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

*Ilmoitusmenettelyt*

Direktiivin 7-11 artiklat sisältävät säännökset ilmoituskanavien käyttöön ottamisesta ja ilmoitusmenettelyistä. Ilmoituskanavat ja -menettelyt ovat yhtäältä julkisten ja yksityisten oikeus-

henkilöiden sisäisiä (sisäiset ilmoituskanavat) ja toisaalta toimivaltaisten viranomaisten ylläpitämiä ulkoisia kanavia (ulkoiset ilmoituskanavat). Direktiivissä säädetään myös velvollisuudesta ilmoitusten johdosta toteutettaviin jatkotoimiin.

*Sisäinen ilmoittaminen*

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

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

Julkisella sektorilla 8 artiklan mukainen velvollisuus ottaa käyttöön sisäiset ilmoituskanavat ja -menettelyt koskevat valtionhallintoa, alue- ja maakuntahallintoa, kuntia ja muita julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä. Direktiivin 9 artiklan 2 kohdan mukaisesti tästä velvoitteesta voidaan vapauttaa alle 10 000 asukkaan tai alle 50 työntekijän kunnat tai muut julkisen sektorin oikeushenkilöt, mukaan lukien kaikki tällaisten oikeushenkilöiden omistuksessa tai määräysvallassa olevat oikeushenkilöt.

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

Sisäinen ilmoituskanava on 8 artiklan mukaan mahdollista hankkia myös ulkoiselta palveluntarjoajalta.

*Ulkoinen ilmoittaminen*

Ulkoista ilmoittamista koskevat 10-11 artiklat. Jäsenvaltioiden tulee ottaa käyttöön ulkoiset ilmoituskanavat sekä toteuttaa ilmoitusten perusteella jatkotoimia. Tämän toteuttamiseksi jäsenvaltioiden tulee nimetä toimivaltaiset viranomaiset ja luoda riippumattomat ja erilliset, turvalliset ilmoituskanavat, joilla varmistetaan luottamuksellisuus. Toimivaltaisten viranomaisten tulee toteuttaa ilmoitusten perusteella tarvittavat jatkotoimet, mukaan lukien ilmoituksen edelleen toimittaminen toimivaltaiselle viranomaiselle, mikäli ilmoituksen on vastaanottanut viranomainen, jolla ei ole valtuuksia puuttua ilmoitettuun rikkomiseen. Vastaavasti tiedot tulee välittää tarvittaessa eteenpäin kansallisen tai unionin lainsäädännön edellyttämällä tavalla. EU-tasolla tämä voi tarkoittaa esimerkiksi Euroopan petostentorjuntavirastoa (OLAF) tai Euroopan syyt-

täjänvirastoa (EPPO). Toimivaltaisen viranomaisen on annettava palautetta ilmoittajalle ilmoituksen perusteella toteutetuista jatkotoimista kohtuullisessa ajassa ja enintään kolmessa kuukaudessa tai perustelluissa tapauksissa kuudessa kuukaudessa. Toimivaltaisen viranomaisen on ilmoitettava ilmoittajalle myös tutkimusten lopullisesta tuloksesta.

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

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

*Tiedon julkistaminen*

Direktiivin 15 artiklassa säädetään ilmoittajan suojelun edellytyksistä tietojen julkistamisen yhteydessä. Ilmoittajalla, joka julkistaa tietoja, on oikeus suojeluun, jos hän on ilmoittanut ensin sisäisesti ja ulkoisesti tai suoraan ulkoisesti direktiivin II ja III luvun mukaisesti, mutta ilmoituksen perusteella ei ole toteutettu asianmukaisia toimia säädetyssä ajassa, taikka henkilöllä on ollut perusteltu syy uskoa, että rikkominen voi aiheuttaa yleiseen etuun kohdistuvan välittömän ja ilmeisen vaaran tai ulkoinen ilmoittaminen voi aiheuttaa vaaran vastatoimien kohteeksi joutumisesta tai on epätodennäköistä, että rikkomiseen puututaan tehokkaasti asiaan liittyvien erityisten olosuhteiden vuoksi, kuten sellaisten, joissa todisteita saatetaan kätkeä tai hävittää tai joissa viranomainen voi toimia yhteistyössä rikkomiseen syyllistyneen henkilön kanssa tai on osallisena rikkomisessa.

*Luottamuksellisuus ja henkilötietojen käsittely*

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

Ilmoitusten kirjaamisesta ja säilyttämisestä on säännökset 18 artiklassa.

*Suojelutoimenpiteet*

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

Ilmoittajia on suojeltava kaikenlaisilta suorilta ja epäsuorilta vastatoimilta, joiden kohteeksi he voivat joutua ilmoittaessaan väärinkäytöksistä. Luettelo vastatoimista on 19 artiklassa. Luettelo

ei ole tyhjentävä. Vastatoimia ovat muun muassa virasta erottaminen määräajaksi, pakkolomautus, irtisanominen, siirtäminen alempiin tehtäviin, ylennyksen lykkääminen, työtehtävien vaihtaminen, palkanalennus, kielteinen työsuorituksen arviointi, vahingon aiheuttaminen henkilön maineelle, mustalle listalle asettaminen ja tavaroiden ja palveluiden toimittamista koskevien sopimusten ennenaikainen irtisanominen. Vastatoimien kielto kattaa siten myös toimet, jotka kohdistuvat ilmoittavan henkilön lisäksi esimerkiksi hänen edustamaansa oikeushenkilöön tai hänen sukulaisiinsa, jotka ovat työnsä vuoksi yhteydessä ilmoittajan työnantajaan.

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

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

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

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

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

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

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

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

*Loppusäännökset*

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

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

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

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

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

## 3 Nykytila ja sen arviointi

### 3.1 Lainsäädäntö

#### 3.1.1 Ilmoittajien suojelua koskeva lainsäädäntö

*Johdanto*

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

Suomessa ilmoittajien suojelusta on säädetty eräissä sektorilaeissa, kuten sijoituspalvelulain (747/2012) 6 b luvun 13 §:ssä, kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annetun lain (1070/2017) 3

luvun 3 §:ssä, vaihtoehtorahastojen hoitajista annetun lain (162/2014) 22 luvun 9 §:ssä, luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014) 7 luvun 6 §:ssä, arvopaperimarkkinalain (746/2012) 12 luvun 3 §:ssä, sijoitusrahastolain (213/2019) 27 luvun 7 §:ssä, arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annetun lain (348/2017) 2 luvun 22 §:ssä, vakuutusyhtiölain (521/2008) 6 luvun 17 a §:ssä sekä Finanssivalvonnasta annetussa lain (878/2008) 71 a §:ssä ja tämän nojalla annetussa valtiovarainministeriön asetuksessa finanssimarkkinoita koskevien säännösten rikkomuksiin liittyvien ilmoitusten vastaanottamisesta ja jatkotoimia koskevista menettelyistä Finanssivalvonnassa (1447/2016) sekä laissa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (444/2017).

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

Lisäksi liikesalaisuuslaissa (595/2018) säädetään 5 §:ssä väärinkäytöksen paljastamisesta ja sananvapauden käyttämisestä. Sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain (460/2003) 16 §:ssä säädetään lähdesuojasta ja oikeudesta anonyymiin ilmaisuun.

Yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014) ja laissa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986) kielletään vastatoimien kohdistaminen kielletystä syrjinnästä ilmoittaneeseen tai asian selvittämiseen osallistuneeseen henkilöön. Työsuojelun valvonnasta ja työsuojelun yhteistoiminnasta annetun lain (44/2006) tarkoituksena on varmistaa työsuojelua koskevien säännösten noudattaminen sekä parantaa työympäristöä ja työolosuhteita työsuojelun viranomaisvalvonnan sekä työnantajan ja työntekijöiden yhteistoiminnan avulla. Lain 10 §:ssä säädetään työntekijän oikeudesta ilmoittaa työsuojeluviranomaisille työpaikan turvallisuutta tai terveellisyyttä koskevasta puutteellisuudesta tai epäkohdasta tai muusta työsuojeluviranomaisten valvontaan kuuluvien säännösten epäillystä rikkomisesta. Tehdessään tällaisen ilmoituksen ilmoittajan henkilöllisyys ja se, että valvontatoimenpide on tehty ilmoituksen johdosta, on pidettävä salassa. Ilmoittajan henkilöllisyys saadaan kuitenkin ilmaista, jos se on valvonnan kannalta tarpeellista ja ilmoituksen tekijä on antanut siihen suostumuksensa. Työsuojelua ja työsuhdetta koskeva lainsäädäntö ei kuulu ilmoittajansuojeludirektiivin soveltamisalaan.

*Liikenteen ilmoittajansuojelulainsäädäntö*

Liikennealan osalta ilmoittajan suojasta säädetään muun muassa kansallisesti merilaissa (674/1994), raideliikennelaissa (1302/2018), ilmailulaissa (864/2014) ja alusturvallisuuden valvonnasta annetussa laissa (370/1995). Ilmoittajan suojasta esitetään säädettäväksi uudessa laissa vaarallisten aineiden kuljetuksesta (HE 220/2021 vp). Lisäksi ilmoittajan suojasta säädetään EU-tasolla.

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

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

Esikuvana näille merilain ja raideliikennelain säännöksille on ollut ilmailulain (864/2014) 128 §, joka liittyy ilmoittajansuojeludirektiivin liitteen 2 osan B kohdassa i-alakohdassa tarkoitettuun nk. ilmailun poikkeama-asetukseen (poikkeamien ilmoittamisesta, analysoinnista ja seurannasta siviili-ilmailun alalla, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 996/2010 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/42/EY, komission asetusten (EY) N:o 1321/2007 ja (EY) N:o 1330/2007 kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 376/2014). On huomioitava, että poikkeama-asetuksen mukainen ilmoitusvelvollisuus koskee mitä tahansa turvallisuuteen liittyvää tapahtumaa, joka vaarantaa tai, jos siihen ei puututa tai jos sitä ei käsitellä, voisi vaarantaa ilma-aluksen, siinä olevien henkilöiden tai muiden henkilöiden turvallisuuden. Poikkeama-asetuksen piiriin kuuluu näin ollen huomattavasti laajempi joukko tilanteita kuin ilmoittajansuojeludirektiivin piiriin.

Ilmailun poikkeama-asetuksessa edellytetään sekä sisäistä että ulkoista ilmoituskanavaa. Asetus säätää sekä pakollisesta että vapaaehtoisesta ilmoittamisesta ja edellyttää ilmoituskanavia sekä organisaatioilta että viranomaisilta. Liikenne- ja viestintävirasto on ilmailulain 126 §:ssä osoitettu viranomaiseksi, joka vastaa ja ylläpitää poikkeama-asetuksen mukaista ilmoitusjärjestelmää, johon ilmoitetaan pakolliset ja vapaaehtoiset poikkeamatiedot. Järjestelmästä löytyy tarkempaa tietoa Liikenne- ja viestintäviraston verkkosivuilta sekä viraston antamasta ohjeesta.

Ilmailulaissa säädetään myös, että poikkeamatiedot ilmoitetaan Liikenne- ja viestintävirastolle rajapinnan kautta tai muutoin sähköisesti. Poikkeamailmoituksille on siis olemassa jo oma ilmoituskanavansa. Asetuksessa ei ole ilmoittajansuojeludirektiivin kaltaisia vaatimuksia vastaanottokuittauksista tai jatkotoimista ilmoittamisesta. Ottaen huomioon, että virasto vastaanotti esimerkiksi vuonna 2019 lähes 10 000 poikkeamailmoitusta, olisi vastaanottokuittausten ja jatkotoimien ilmoittamisella kaikkien näiden osalta merkittävä kustannusvaikutus, eikä yksittäisen jäsenvaltion ole tarkoituksenmukaista tällaiseen toimintamallimuutokseen poikkeamailmoitusten osalta ryhtyä, jollei muutoksesta ole EU:n jäsenvaltioiden kesken yhteisymmärrystä.

Ilmailun poikkeama-asetuksen mukaan viranomainen ei saa ryhtyä oikeudellisiin toimenpiteisiin suunnittelemattoman tai tahattoman rikkomuksen johdosta, joka tulee viranomaisen tietoon ainoastaan siksi, että siitä on tehty ilmoitus poikkeama-asetuksen nojalla, ellei kyse ole poikkeama-asetuksen 16 artiklan 10 kohdassa tarkoitetusta tilanteesta. Vastaavasti 2 momentin mukaan toiminnanharjoittajat eivät saa kohdella syrjivästi työntekijää, joka tekee ilmoituksen tiedossaan mahdollisesti olevasta vaaratilanteesta.

Poikkeama-asetuksen 15 artiklan kohdan mukaan jäsenvaltiot, Euroopan unionin lentoturvallisuusvirasto ja organisaatiot eivät saa asettaa poikkeamia koskevia tietoja saataville tai käyttää niitä syyllisyyden tai vahingonkorvausvelvollisuuden osoittamiseen tai muihin tarkoituksiin kuin ilmailun turvallisuuden ylläpitämiseen tai parantamiseen. Saman asetuksen 16 artiklassa säädetään tietolähteen suojelusta.

Ilmoittajansuojeludirektiivin liitteen 2 osan B kohdan ii-kohdassa tarkoitettuun merityötä koskevan vuoden 2006 yleissopimuksen noudattamiseen ja täytäntöönpanon valvontaan liittyvistä tietyistä lippuvaltion velvollisuuksista annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2013/54/EU sisältyvä ilmoitusvelvollisuus on Suomessa saatettu voimaan työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain (44/2006) 10 §:llä, jonka mukaan ilmoitus on tehtävä työsuojeluviranomaiselle. Tässä niin kutsutussa lippuvaltiodirektiivissä ei vaadita sisäistä ilmoituskanavaa.

Ilmoittajansuojeludirektiivin liitteen 2 osan B kohdan iii-kohdassa tarkoitettuun satamavaltioiden suorittamasta valvonnasta annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2009/16/EY (jäljempänä PSC-direktiivi) sisältyvä ilmoittajansuojeluvaatimus on Suomessa pantu täytäntöön alusturvallisuuden valvonnasta annetun lain (370/1995) 20 §:ssä, jonka mukaan ilmoitus alusturvallisuutta koskevan säännöksen tai määräyksen rikkomisesta on, mikäli mahdollista, tehtävä kirjallisena valvontaviranomaiselle. Suullinen ilmoitus voidaan tehdä vain silloin, jos asian kiireellisyyden tai muun syyn vuoksi kirjallinen ilmoitus ei ole mahdollinen. Ilmoituksen tekijän henkilöllisyyttä ei saa paljastaa aluksen päällikölle, omistajalle eikä laivanisännälle. Jos ilmoituksen perusteella toimitetaan tarkastus, tarkastaja ei saa ilmoittaa, että tarkastus toimitetaan ilmoituksen perusteella. Tarkastajan on toteutettava kaikki laivaväen haastattelut luottamuksellisesti. PSC-direktiivi ei siis edellytä sisäistä ilmoituskanavaa, vaan nimenomaan edellyttää, että ilmoitus on tehtävä kirjallisena valvontaviranomaiselle. Alusturvallisuuden valvonnasta annetussa laissa ei ole säännöksiä siitä, että ilmoittajalle annettaisiin ilmoituksesta vastaanottokuittaus tai kerrottaisiin ilmoituksesta aiheutuneista jatkotoimista.

Parhaillaan on eduskunnan käsiteltävänä hallituksen esitys uudeksi laiksi vaarallisten aineiden kuljetuksesta (HE 220/2021 vp), jossa esitetetään säädettäväksi ilmoittajan suojelusta kaikkia liikennemuotoja koskien. Myös työntekijän suojelusta säädettäisiin. Lakiehdotuksen 60 §:n mukaan viranomainen ei saa ryhtyä oikeudellisiin toimenpiteisiin suunnittelemattoman tai tahattoman rikkomuksen johdosta, joka tulee sen tietoon tämän luvun säännösten nojalla tehdyn tiekuljetusta koskevan selvityksen tai satamassa tapahtunutta onnettomuutta tai vaaratilannetta koskevan selvityksen perusteella, ellei kyse ole törkeänä huolimattomuutena pidettävästä velvollisuuksien laiminlyömisestä tai rikoslaissa (39/1889) rangaistavaksi säädetystä menettelystä. Lisäksi työnantaja ei saa kohdella syrjivästi palveluksessaan olevaa työntekijää tai muuta henkilöä, joka tekee ilmoituksen tiedossaan mahdollisesti olevasta vaaratilanteesta.

*Muu kansallinen ilmoittajansuojalainsäädäntö*

Sosiaalihuoltolain (1301/2014) 48 §:n 4 momentissa kielletään kielteisten vastatoimien kohdistaminen epäkohdasta ilmoittaneeseen henkilöön. Varhaiskasvatuslain 1.8.2022 voimaan tulevalla muutoksella (2021/453) säädetään varhaiskasvatuksen henkilökunnan velvollisuudesta ilmoittaa havaitsemastaan lapsen varhaiskasvatukseen kohdistuvasta epäkohdasta tai ilmeisen epäkohdan uhasta (57 a §) sekä toimenpiteistä ilmoituksen johdosta (57 b §). Jos varhaiskasvatuksen henkilöstöön kuuluva huomaa tai saa tietoonsa lapsen varhaiskasvatuksen toteuttamiseen kohdistuvan epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan, hänen tulisi viipymättä ilmoittaa siitä varhaiskasvatuksen toimipaikan toiminnasta vastaavalle henkilölle, jotta epäkohtiin tai niiden uhkiin voitaisiin tehokkaasti ja nopeasti puuttua. Tämän puolestaan tulisi ilmoittaa asiasta kunnan varhaiskasvatuksesta vastaavalle viranhaltijalle.

Sosiaali- ja terveysministeriössä parhaillaan valmisteilla olevaan sosiaali- ja terveydenhuollon valvontalakiin on tarkoitus sisällyttää säännös palveluntuottajan henkilöstön ilmoitusvelvollisuudesta, joka koskisi sekä sosiaali- että terveydenhuollon palveluntuottajien henkilöstöä, tai

vastaavissa tehtävissä toimeksiantosuhteessa tai alihankkijana toimivan henkilöstöä. Valvontalain valmistelun yhteydessä on tarkoitus arvioida ilmoitusvelvollisuuden vaikutuksia tarkemmin.

Ilmoittajan henkilöllisyyden suojaamista koskevia säännöksiä on myös esimerkiksi rehulaissa (65 §) ja elintarvikelaissa (297/2021 vp).

### 3.1.2 Ilmoittajansuojeludirektiivin henkilöllisen soveltamisalan kannalta keskeinen kansallinen lainsäädäntö

**Työlainsäädäntö**

*Työsopimuslaki ja merityösopimuslaki*

Työsopimuslaissa (55/2001) ei säädetä nimenomaisesti ilmoittajan suojelusta tai muutoinkaan rikkomisten ilmoittamisessa noudatettavasta menettelystä. Ilmoittavan työntekijän oikeudellista asemaa ja häneen ilmoittamisen perusteella kohdistettujen menettelyiden sallittavuutta voidaan kuitenkin arvioida työsopimuslaista työntekijälle ja työnantajalle johtuvien velvoitteiden sekä työsuhdeturvaa koskevan sääntelyn näkökulmasta. Merityösopimuslain (756/2011) 1 luvun 3 §:ssä viitataan ohjeeseen menettelytavoista, joiden mukaisesti työntekijä voi valittaa työnantajan merityötä koskevan lainsäädännön vastaisesta menettelystä. Pykälässä tarkoitetaan merityöyleissopimuksen (SopS 52/2013) säännön 5.1.5 mukaista valitusmenettelyä ja siinä mainittuja työntekijän oikeuksia. Kyseisen yleissopimuksen säännön mukaan työntekijään, joka tekee menettelyn mukaisen ilmoituksen, ei saa kohdistaa mitään rangaistusta tai vastatoimenpiteitä tehdyn valituksen johdosta, ellei sitä ole tehty tahallaan kiusaamis- ja vahingoittamistarkoituksessa.

*Työsuhteesta johtuvat velvoitteet ilmoittamismenettelyssä*

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

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

Rikkomista koskevan tiedon ilmoittamista rajoittavina velvoitteina voidaan mainita työsopimuslain 3 luvun 4 §:ssä ja liikesalaisuuslaissa (595/2018) säädetty liikesalaisuuksien suoja sekä salassapitosopimuksiin tai muihin luottamuksellisuutta edellyttäviin sopimuksiin perustuvat velvoitteet. Liikesalaisuuslain 5 §:ssä säädetään tosin poikkeuksesta liikesalaisuuksien suojaan

yleisen edun suojaamista varten tehdyn väärinkäytöksen tai laittoman toiminnan paljastamiseksi. Tiedon ilmaisemista voivat rajoittaa myös muusta lainsäädännöstä johtuvat salassapito- ja vaitiolovelvoitteet. Myös työnantajan laatimissa ohjeistuksissa saatetaan määrätä rikkomisten ilmoittamisessa noudatettavasta menettelystä.

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

*Virkasuhteita koskeva lainsäädäntö*

Valtion virkamieslaissa (750/1994), jäljempänä virkamieslaki, laissa kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta (304/2003), jäljempänä *kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijalaki*, kirkkolaissa (1054/1993) tai laissa ortodoksisesta kirkosta (985/2006) ei ole nimenomaisia säännöksiä ilmoittajien suojelusta tai ilmoittamismenettelystä. Ilmoitusmenettelyyn liittyvänä velvollisuutena voidaan mainita, että virkamieslain 14 §:n 2 momentin mukaan virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijalain 17 §:n 2 momentin mukaan viranhaltijan on toimittava tehtävässään tasapuolisesti ja käyttäydyttävä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla.

Ilmoitettavien tietojen ilmaisemista voi rajoittaa virkamiehen vaitiolovelvollisuus, josta säädetään virkamieslain 17 §:n mukaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa sekä muussa lainsäädännössä. Virkamieslaissa säädetään muun muassa virkasuhteen irtisanomis- ja purkuperusteista sekä virkamiesoikeudellisista seuraamuksista, kuten varoituksesta ja virantoimituksesta pidättämisestä. Vastaavaa sääntelyä on myös kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijalaissa sekä kirkkolaissa.

### 3.1.3 Ilmoittajansuojeludirektiivin aineellisen soveltamisalan kannalta keskeinen lainsäädäntö

*Julkiset hankinnat*

Ilmoittajansuojeludirektiivin aineelliseen soveltamisalaan kuuluu julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö ja siten EU-kynnysarvot ylittäviin hankintoihin sovellettavan lainsäädännön rikkomiset. Julkisista hankinnoista säädetään julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa (1397/2016, hankintalaki). Lisäksi erityisalojen julkisista hankinnoista säädetään vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa (1398/2016). Näillä laeilla on Suomessa pantu täytäntöön EU-sääntely julkisista hankinnoista.

Julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön rikkomisista ilmoittavien suojelulla ehkäistäisiin unionin talousarvion toteutukseen julkisten hankintojen yhteydessä liittyviä petoksia ja korruptiota. Lisäksi mahdollistettaisiin tehokkaampi puuttuminen siihen, että kansalliset hankintaviranomaiset ja hankintayksiköt eivät noudata riittävän tiukasti julkisia hankintoja koskevia sääntöjä urakoiden toteuttamisen, tavaroiden toimittamisen tai palvelujen suorittamisen yhteydessä. Julkisia hankintoja koskevan sääntelyn rikkominen vääristää kilpailua, lisää liiketoimintakustannuksia, vaarantaa sijoittajien ja osakkeenomistajien edun ja yleensäkin heikentää investointien houkuttelevuutta ja yritysten tasapuolisia toimintaedellytyksiä, mikä puolestaan haittaa sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa. Hankintadirektiivin (2014/24/EU) soveltamisalan piiriin kuuluvat ainoastaan hankintalain 26 §:ssä määritellyt EU kynnysarvot ylittävät hankinnat. Kansallisten hankintojen kynnysarvot ja näin hankintalain soveltamisala on määritelty hankintalain 25 §:ssä. Erityisalojen hankintalain (1398/2016) sekä erityisalojen hankintadirektiivin (2014/25/EU) soveltamisala on märitelty erityisalojen hankintalain 13 §:ssä. Edellä mainittujen

euromääräisten kynnysarvojen lisäksi hankintalaissa ja erityisalojen hankintalaissa on poikkeuksia lakien soveltamisalaan esimerkiksi silloin kun hankinta tehdään hankintayksikön sidosyksiköltä.

Hankintalain mukaisia muutoksenhakukeinoja ovat hankintaoikaisuvaatimus (osoitetaan hankintayksikölle itselleen) tai valitus markkinaoikeuteen. Muutoksenhakukeinot ovat rinnakkaiset eivätkä sulje toisiaan pois. Myös muutoksenhakuaika alkaa kulua niissä samanaikaisesti. Ainoastaan asianosainen voi hakea muutosta hankintapäätökseen eli tavallisesti tarjouskilpailuun osallistunut tarjoaja tai ehdokas. Kunnan asukkailla tai kunnallisilla luottamushenkilöillä ei ole hankintalain soveltamisalaan kuuluvassa hankinta-asiassa oikeutta tehdä valitusta markkinaoikeudelle tai esittää hankintaoikaisupyyntöä hankintayksikölle, elleivät he ole asianosaisia. Hankintalain 139 §:n mukaan jokainen, joka katsoo hankintayksikön menetelleen tämän lain vastaisesti, voi tehdä Kilpailu- ja kuluttajavirastolle toimenpidepyynnön menettelyn lainmukaisuuden tutkimiseksi. Toimenpidepyynnön tekemiseen ja käsittelyyn sovelletaan hallintolakia. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi ottaa toimivaltaansa kuuluvan asian tutkittavakseen myös omasta aloitteestaan. Käytännössä Kilpailu- ja kuluttajavirasto keskittyy valvontatoimessaan suorahankintoihin. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi kieltää päätöksellään hankintayksikköä panemasta hankintapäätöstä täytäntöön joko kokonaan tai osittain, jos se katsoo hankintayksikön tehneen suorahankinnan ilman tässä laissa säädettyä perustetta. Tämä edellyttää, että hankintasopimusta ei ole tehty. Jos hankintayksikkö on tehnyt EU-kynnysarvot ylittävän hankinnan tai kansalliset kynnysarvot ylittävän palveluhankinnan tai käyttöoikeussopimuksen suorahankintana ilman hankintalaissa säädettyä perustetta ja jos asiassa jo on tehty hankintasopimus, Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi esittää markkinaoikeudelle: tehottomuusseuraamuksen määräämistä, seuraamusmaksun määräämistä taikka sopimuskauden lyhentämistä.

*Finanssipalveluja ja -markkinoita koskeva lainsäädäntö*

Voimassa oleva kansallinen rahoitusmarkkinasääntely on monilta osin EU-perusteisella lainsäädännöllä harmonisoitua sisämarkkinaoikeutta, joka on saatettu Suomessa voimaan finanssialaa koskevilla laeilla ja lakimuutoksilla. Harmonisoitu EU-tasoinen rahoitusmarkkinasektorin sääntelysisältää tällä hetkellä noin yli 40 erilaista direktiiviä ja noin 30 jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa EU-asetusta. Tällä hetkellä finanssisektoria ja finanssitoimijoita koskevia kansallisia laintasoisia säädöksiä on voimassa yli 30 kappaletta, joista muutamissa säädöksissä on rikkomusten ilmoittamisen ja ilmoittajansuojelun kannalta merkityksellisiä säännöksiä. Näitä säännöksistä on kuvattu tarkemmin jaksossa 3.1.1 Ilmoittajien suojelua koskeva lainsäädäntö. Lisäksi sekä kansallisia lakeja että EU-sääntelyä täydentävät useat alemman asteiset säädökset, viranomaisen ohjeet ja tulkinnat sekä itsesääntelyn kautta tuotetut suositukset.

Direktiivin soveltamisala kattaa kuitenkin myös sellaisia rahoitusmarkkinalainsäädännön alaan kuuluvia säädöksiä, joissa ei ole vielä säädetty rikkomuksista ilmoittamisesta.

Finanssisektorin toimijat ovat olleet edelläkävijöitä ilmoituskanavien perustamisessa, sillä yhteisöjä koskeva voimassa oleva lainsäädäntö sisältää velvoitteita sisäisten ilmoituskanavien perustamisesta ja niitä koskevista menettelyistä. Finanssikriisin jälkeen havaittiin vakavia puutteita rahoituspalveluja koskevien sääntöjen täytäntöönpanon valvonnassa. Tämän vuoksi monissa rahoituspalvelujen alan säädöksissä otettiin käyttöön toimenpiteitä väärinkäytösten ilmoittajien suojelemiseksi, mukaan luettuina alan toimijoiden sisäiset ja valvontaviranomaisen ilmoituskanavat sekä vastatoimien nimenomainen kieltäminen.

Esimerkiksi luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten osalta vaatimukset sisäisen ilmoituskanavan perustamisesta ja menettelytavoista lisättiin kansalliseen lakiin vuonna 2014 direktiivin 2013/36/EU täytäntöönpanon yhteydessä (HE 39/2014 vp). Luottolaitostoiminnasta annetun

lain 7 luvun 6 §:n mukaan luottolaitoksella olisi oltava menettelytavat, joita noudattamalla luottolaitoksen palveluksessa olevat voivat ilmoittaa luottolaitoksen sisäisesti riippumattoman kanavan kautta finanssimarkkinoita koskevien säännösten ja määräysten epäillystä rikkomisesta. Ilmoituksen tekijän ja ilmoituksen kohteena olevan henkilön henkilötiedot ovat salassa pidettäviä. Luottolaitoksen on myös varmistettava rikkomusepäilyistä ilmoittavien henkilöiden suojelu ja taattava se, että he eivät ilmoitusten vuoksi joudu syrjinnän tai muun epäasiallisen toiminnan kohteeksi. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi henkilötietojen salassa pitämisellä ja syrjinnän kohteeksi joutumisen ehkäisemisellä. Ilmoituksiin sovelletaan samoja suojasäännöksiä kuin viranomaiselle tehtäviin ilmoituksiin.

Ilmoituskanavan toimivuus edellyttää, että menettelytavoista on selkeät ohjeet ja että järjestelmä on helposti käytettävä. Luottolaitoksen ohjeissa voidaan käsitellä muun muassa ilmoittajan ja ilmoituksen kohteena olevan henkilön oikeuksia ja velvollisuuksia, ilmoitusten sisältöä, ilmoitusten käsittelyssä ja tutkinnassa noudatettavia menettelyjä ja mahdollisia muita toimenpiteitä. Säännös ei edellytä, että ilmoitus on voitava tehdä nimettömästi. Pääsy ilmoituksen tekijän ja ilmoituksen kohteena olevan henkilön henkilöllisyyttä sekä ilmoituksen sisältöä koskeviin tietoihin olisi rajattava niihin henkilöihin, joille kyseinen tieto on välttämätön asian selvittämiseksi.

Tarpeelliset tiedot on säilytettävä viiden vuoden ajan. Tiedot olisi poistettava viiden vuoden kuluttua ilmoituksen tekemisestä, jollei tietojen edelleen säilyttäminen olisi tarpeen rikostutkinnan, vireillä olevan oikeudenkäynnin, viranomaistutkinnan taikka ilmoituksen tekijän tai ilmoituksen kohteena olevan henkilön oikeuksien turvaamiseksi. Ilmoituksen kohteena olevalla rekisteröidyllä henkilöllä ei olisi tarkastusoikeutta 1 ja 2 momentissa tarkoitettuihin tietoihin. Tietosuojavaltuutettu voisi rekisteröidyn pyynnöstä tarkastaa 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen, rekisteröityä koskevien tietojen lainmukaisuuden.

Sisäistä ilmoituskanavaa koskevat säännökset lisättiin myöhemmin hallituksen esityksellä 65/2016 vp. myös muun muassa arvopaperimarkkinalain 12 luvun 3 §:än, jonka mukaan liikkeeseenlaskijalla on oltava menettely, jota noudattamalla liikkeeseenlaskijan palveluksessa olevat voivat ilmoittaa liikkeeseenlaskijan sisällä riippumattoman kanavan kautta finanssimarkkinoita koskevien säännösten ja määräysten epäillystä rikkomisesta. Arvopaperimarkkinalain säännös perustuu MAR 32 artiklaan. Arvopaperimarkkinalain lisäksi vastaavanlaiset säännökset lisättiin muun muassa sijoitusrahastolakiin ja vaihtoehtorahastojen hoitajista annettuun lakiin. Sittemmin EU-säädöksissä on omaksuttu ilmoituskanavia koskevia säännöksiä eri yhteisöiden osalta. Finanssialan ilmoituskanavia koskevaa sääntelyä on tarkastelu uudelleen myös EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 antamisen osalta esityksessä HE 100/2018 vp.

Sääntelyn seurauksena monella finanssialan toimijalla, kuten liikkeeseenlaskijoilla, sijoituspalveluyrityksillä, luottolaitoksilla, rahastoyhtiöillä, vaihtoehtorahastojen hoitajilla, arvopaperikeskuksilla ja kauppapaikoilla on tullut olla sisäinen ilmoituskanava käytössä toimijan koosta riippumatta jo ennen ilmoittajansuojeludirektiivin voimaantuloa. Sisäisten ilmoituskanavien ja ilmoittajansuojelun osalta finanssimarkkinoita koskeva sääntely perustuu pääosin Euroopan unionin pakottavaan sääntelyyn, jota on annettu direktiivein ja asetuksin sekä näitä täydentävin alemman asteisin säädöksin. Nykyiset eri säädöksissä olevat kansalliset ilmoituskanavia koskevat säännökset ovat vaatimuksiltaan ja muotoiluiltaan monilta osin yhteneväisiä ja ne sisältävät toisiaan vastaavia elementtejä.

Edellä tarkoitettuihin sisäisiin ilmoituskanaviin voi tehdä ilmoituksen epäillystä finanssimarkkinoita koskevien säännösten ja määräysten rikkomisesta riippumatta siitä, minkälainen seuraamus epäillystä rikkomisesta voisi seurata.

Lisäksi finanssimarkkinoilla on jo käytössä viranomaisen, eli Finanssivalvonnan ylläpitämä ilmoituskanava, johon finanssimarkkinoita koskevien säännösten ja määräysten epäillystä rikkomisesta voi ilmoittaa riippumatta siitä, onko ilmoittaja tehnyt ilmoitusta johonkin voimassa oleviin säädöksiin perustuvista sisäisistä ilmoituskanavista. Finanssivalvonnan ylläpitämää ilmoituskanavaa on kuvattu tarkemmin esityksen osiossa 3.3 Käytössä olevia ilmoituskanavia.

*Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen*

Rahanpesua ja terrorismin rahoittamista estävään sääntelyyn kuuluu sekä kansallisia lakeja että eurooppalaista ja kansainvälistä sääntelyä. Kansallisen lainsäädännön taustalla on Euroopan unionin sääntelyä, jota on annettu direktiivein ja asetuksin. Direktiivit on täytäntöön pantu kansallisilla laeilla. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen kuuluu ilmoittajansuojeludirektiivin soveltamisalaan sen 2 artiklan 1 a –kohdan mukaisesti. Direktiivin johdanto-osan 15 –kohdan mukaisesti Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamisella tarkoitetaan petosten, korruption ja muun sellaisen laittoman toiminnan torjuntaa, joka liittyy unionin menojen toteuttamiseen tai unionin tulojen ja varojen keräämiseen. Johdanto-osan 5 –kohdan mukaan direktiivin yhtenä perusajatuksena on sellaisten yhteisten vähimmäisvaatimusten luominen, joilla taataan väärinkäytösten tehokas suojelu sellaisten säädösten ja sellaisilla politiikan aloilla, joiden osalta on tarpeen lujittaa täytäntöönpanon valvontaa. Ilmoittamatta jäävät väärinkäytökset ovat keskeinen täytäntöönpanon valvontaa heikentävä tekijä ja unionin oikeuden rikkominen voi aiheuttaa yleiseen etuun kohdistuvaa vakavaa haittaa.

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017), jäljempänä rahanpesulaki, tavoitteena on estää rahanpesua ja terrorismin rahoittamista, edistää tällaisen toiminnan paljastamista ja selvittämistä sekä tehostaa rikoksen tuottaman hyödyn jäljittämistä ja takaisinsaantia. Lakia täydentävät useat erillislait. Lain 7 luvun 8 §:ssä säädetään menettelytavoista rikkomusepäilyistä ilmoittamiseen ilmoitusvelvollisen eli lain 1 luvun 2 §:n 1 momentissa tarkoitettujen toimijoiden sisällä. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 1 luvun 2 §:n 1 momentin mukaiseen soveltamisalaan kuuluu muun muassa kirjanpito-, tilintarkastus- asianajo- sijoitus- ja rahoituspalveluiden tarjoajia, kiinteistönvälitysliikkeitä sekä luottolaitoksia.

Rahanpesulain 7 luvun 9 §:ssä säädetään valvontaviranomaisen ja asianajajayhdistyksen ylläpitämästä järjestelmästä rikkomusepäilyjä koskevien ilmoitusten vastaanottamiseksi. Valvontaviranomaisia ovat lain 7 luvun 1 §:n mukaan Finanssivalvonta, Poliisihallitus, Patentti- ja rekisterihallitus sekä aluehallintovirasto.

Rahanpesulain mukaisten velvoitteiden laiminlyönneistä ja rikkomisesta säädetään rahanpesulain 8 luvussa. Valvontaviranomainen voi määrätä rahanpesulain velvoitteiden laiminlyömisestä tai rikkomisesta rikemaksun, julkisen varoituksen tai seuraamusmaksun. Valvontaviranomainen määrää rikemaksun tai seuraamusmaksun ilmoitusvelvolliselle, joka laiminlyö tai rikkoo 7 luvun 8 §:n 1 momentissa tarkoitetun velvoitteen laatia menettelytavat rikkomusepäilystä ilmoittamiseen.

*Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain soveltamisalaan kuuluvia ilmoitusvelvollisia koskeva poikkeus sisäisen ilmoituskanavan järjestämisestä*

Ilmoitusvelvollisella ei kuitenkaan tarvitse olla sisäistä ilmoituskanavaa, jos valvontaviranomainen tai asianajajayhdistys päättää ilmoitusvelvollisen 2 luvun 3 §:ssä tarkoitetun riskiarvion perusteella, että valvontaviranomaisen ja asianajajayhdistyksen ilmoituskanava on riittävä ilmoitusvelvollisen koko, toiminta ja sen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskit huomioon ottaen.

Kyseistä lainkohtaa koskevissa esitöissä (HE 228/2016 vp) todetaan, että poikkeuksellisissa tilanteissa ilmoitusvelvollisen ei tarvitsisi järjestää vihje- tai ilmoitusjärjestelmää, jos se on perusteltua ilmoitusvelvollisen laatiman rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan riskiarvion perusteella. Valvontaviranomainen tai asianajajayhdistys voi esimerkiksi ohjeistaa, että tietyllä toimialalla toimivien, alle viisi henkilöä työllistävien ilmoitusvelvollisten ei tarvitse perustaa pykälässä tarkoitettua riippumatonta kanavaa, jos myös riskiarvio puoltaa poikkeuksen myöntämistä. Valvontaviranomaisen tai asianajajayhdistyksen olisi tehtävä poikkeuksen myöntämisestä päätös. Tällöin poikkeuksen kohteena olevan ilmoitusvelvollisen vihje- tai ilmoitusjärjestelmänä toimii sen valvontaviranomaisen tai asianajajayhdistyksen 7 luvun 9 §:ssä tarkoitettu järjestelmä. Esimerkiksi aluehallintovirasto on ohjeistanut valvottaviaan siitä, etteivät 1-5 henkilön yritykset ole velvollisia perustamaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain nojalla sisäistä ilmoituskanavaa.

*Valvontaviranomaisilta ja Suomen Asianajajaliitolta saadut tiedot poikkeuksista ilmoituskanavan perustamisvelvollisuudesta*

Etelä-Suomen aluehallintovirasto valvoo esimerkiksi kiinteistövälitysliikkeitä, rahoituspalveluiden tarjoajia, kirjanpitäjiä ja perintätoimistoja. Aluehallintovirasto ei ole tehnyt varsinaisia päätöksiä siitä, saavatko yksittäiset ilmoitusvelvolliset käyttää aluehallintoviraston ilmoituskanavaa. Valvottavia on kuitenkin ohjeistettu siten, että aluehallintoviraston ilmoituskanavaa voivat lähtökohtaisesti käyttää oman järjestelmän sijaan ensinnäkin sellaiset aluehallintoviraston valvomat ilmoitusvelvolliset, joiden palveluksessa on korkeintaan viisi työntekijää. Lisäksi poikkeusta voivat ohjeen mukaan hyödyntää ilmoitusvelvolliset, joiden organisaatiorakenne ei mahdollista riippumattoman kanavan järjestämistä lain tarkoittamalla tavalla. Ilmoitusvelvollisen on kuitenkin aina perusteltava aluehallintoviraston ilmoitusjärjestelmän käyttö myös riskiarviossaan. Poikkeusmahdollisuutta hyödyntävien valvottavien määrää ei ole tilastoitu. Aluehallintoviraston arvion mukaan suuremmilla eli yli viiden työntekijän organisaatioilla on lähtökohtaisesti käytössä oma ilmoitusjärjestelmä.

Finanssivalvonta ei ole myöntänyt valvottavanaan oleville ilmoitusvelvollisille rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain mukaista poikkeusta.

Patentti- ja rekisterihallitus (PRH) valvoo tilintarkastusalan toimijoita. Vuonna 2022 tilintarkastusyhteisöjä on rekisteröity 69 kappaletta ja auktorisoituja tilintarkastajia kaikkiaan noin 1600. Valtaosa auktorisoiduista tilintarkastajista toimii jonkun tilintarkastusyhteisön palveluksessa, mutta jonkin verran tilintarkastajia on myös niin sanotusti yksin toimivina. Sisäisen ilmoituskanavan järjestämisvelvollisuus koskee vain tilintarkastusyhteisöjä, ei yksin toimivia tilintarkastajia.

Alkuvuoteen 2022 mennessä PRH:lle on tullut tilintarkastusyhteisöiltä poikkeuspyyntöjä sisäisen ilmoituskanavan järjestämisvelvollisuudesta alle kymmenen kappaletta. PRH:n arvion mukaan on kuitenkin oletettavaa, että tällä hetkellä Suomessa toimivista 69 tilintarkastusyhteisöstä suurin osa tulee pyytämään PRH:lta poikkeusta ennen kaikkea sen vuoksi, että niiden henkilöstömäärä on niin pieni (alle 10 työntekijää), että sisäisen riippumattoman ilmoituskanavan järjestäminen ei olisi tarkoituksenmukaista.

Poliisihallitus. Poliisihallitus valvoo rahanpesulain perusteella ilmoitusvelvollisena ainoastaan Veikkaus Oy:tä. Lisäksi Poliisihallitus valvoo rahanpesulain osalta seuraavassa mainittuja elinkeinoharjoittajia (ns. asiamiehet), jotka välittävät Veikkaus Oy:n rahapelejä. Veikkaus Oy:lle ei ole annettu poikkeusta kyseisestä ilmoituskanavan järjestämisvelvoitteesta. Asiamiehet eivät taas ole rahanpesulain mukaisia ilmoitusvelvollisia, joten velvoite ei koske heitä.

Suomen Asianajajaliitto. Asianajajaliiton hallitus on tarkastuspäätöksissään linjannut, että toimistoissa, joissa työskentelee enintään viisi juristia, ei tarvitse luoda toimiston sisäisiä menettelytapoja rikkomusepäilyistä ilmoittamiseen. Vuoden 2021 lopussa (31.12.2021) asianajotoimistoja oli 749, joista enintään viisi juristia työllistäviä toimistoja yhteensä 679. Asianajotoimistojen työntekijät voivat ilmoittaa rahanpesulain ja sen nojalla annettujen sääntöjen ja määräysten rikkomusepäilyistä myös suoraan Asianajajaliitolle sähköpostitse sitä varten erityisesti perustettuun sähköpostilaatikkoon. Kyseinen kanava on ollut käytössä vuodesta 2017 lukien eikä siihen ole koko aikana tullut yhtään ilmoitusta rikkomusepäilyistä.

Ahvenanmaan valvontaviranomaiset Ålands landskapsregering ja Lotteriinspektionen eivät ole myöntäneet valvottavanaan oleville ilmoitusvelvolliselle rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain mukaista poikkeusta.

*Tilintarkastuslainsäädäntö*

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

Kansallisella tasolla tilintarkastuksesta säädetään tilintarkastuslaissa (1141/2015), laissa julkishallinnon ja –talouden tilintarkastuksesta (1142/2015), valtioneuvoston asetuksessa tilintarkastuksesta (1377/2015) sekä työ- ja elinkeinoministeriön asetuksessa tilintarkastajan hyväksymisedellytyksistä (1442/2015) ja laissa tilintarkastajan vuosimaksusta ja laadunvalvonnan maksuista (1512/2015). Tilintarkastuslain 4 luvun 13 §:ssä säädetään epäilyksistä ilmoittamisesta. Tilintarkastajan on järjestettävä palveluksessaan oleville henkilöille sisäinen menettely, jolla varmistetaan, että kyseiset henkilöt voivat nimettömästi ilmoittaa tilintarkastusta koskevan sääntelyn rikkomisepäilyistä.

Esimerkiksi tilintarkastuslain 10 luvun mukaan rikkomisesta voi seuraamuksena olla huomautus, varoitus, hyväksymisen peruuttaminen, määräaikainen kielto toimia tilintarkastajana, määräaikainen kielto toimia tilintarkastusyhteisön hallintoelimissä tai seuraamusmaksu.

Tilintarkastuksen valvontaviranomainen on 1.1.2016 lähtien ollut Patentti- ja rekisterihallitus.

*Tuoteturvallisuus ja vaatimustenmukaisuus*

Tuoteturvallisuutta ja tuotteiden vaatimustenmukaisuutta koskeva sääntely perustuu valtaosin Euroopan unionin sääntelyyn ja siihen perustuvaan kansalliseen täydentävään sääntelyyn. Tuotteita koskevia vaatimuksia on yhdenmukaistettu pääosin EU-tuotedirektiiveillä, lisäksi EU:n asetuksilla ja päätöksillä. EU pyrkii takaamaan tuotteiden vapaan liikkuvuuden talousalueellaan

yhtenäistämällä tuotteita koskevat vaatimukset. Tuotteille on turvallisuuden, terveyden, ympäristönsuojelun ja kuluttajansuojan varmistamiseksi asetettu lainsäädännössä vaatimuksia. Tuotteiden pitää olla turvallisia ja luotettavia käyttää tai niiden pitää täyttää tietyt vähimmäisvaatimukset.

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

*Markkinavalvonta-asetus*

EU:n asetus (EU) 2019/1020 markkinavalvonnasta ja tuotteiden vaatimustenmukaisuudesta, jäljempänä markkinavalvonta-asetus, tuli voimaan 15.7.2019 ja sen soveltaminen alkoi 16.7.2021. Asetuksella korvattiin ns. NLF-asetuksen (EY) No 765/2008 markkinavalvontaa ja ulkorajavalvontaa koskevat säännökset. Useista markkinavalvonta-asetuksen asioista tulee säätää vielä kansallisessa lainsäädännössä. Suuri osa EU:n tuotteiden vaatimustenmukaisuutta koskevasta lainsäädännöstä kuuluu EU:n markkinavalvonta-asetuksen soveltamisalaan.

Markkinavalvonta-asetuksen soveltamisala on laaja ja koskee suurinta osaa niistä tuotesektoreista, joista on yhdenmukaistettua EU-sääntelyä. Markkinavalvonta-asetusta sovelletaan 70 sektorikohtaisen EU-tuotesäädöksen kattamiin tuotesektoreihin, jotka on listattu asetuksen liitteessä I. Näitä ovat esimerkiksi lelut, moottoriajoneuvot ja hissit. Asetuksen liitteessä II säädetään seuraamuksista niillä asetuksen soveltamisalan sektoreilla, jota nykyinen EU-yhdenmukaistamislainsäädäntö ei kata. Suurin osa asetuksessa säädetyistä velvoitteista koskee markkinavalvonta- ja ulkorajaviranomaisia, mutta mukana on myös talouden toimijoita koskevia uusia velvoitteita. Tuotteiden vaatimustenmukaisuutta koskevassa lainsäädännössä tarkoitetaan sektorista riippuen yleensä talouden toimijalla valmistajaa tai maahantuojaa tai näiden puuttuessa joko valmistajan valtuuttamaa edustajaa taikka viimesijaisesti jakelupalvelujen tarjoajaa, jotka kaikki vastaavat toimintansa lainmukaisuudesta.

Markkinavalvonta-asetuksen täytäntöönpano ja sen yhteydessä tehtävä kansallisen markkinavalvontasääntelyn yhdenmukaistaminen on laaja uudistus. TEM koordinoi täytäntöönpanoa kansallisesti ja vastaa täytäntöönpanosta sen vastuulle kuuluvien tuotesektorien osalta. Asetuksen soveltamisalaan kuuluvat 70 tuotesäädökset jakaantuvat kuuden eri ministeriön hallinnonalalle (TEM, LVM, YM, STM, MMM ja SM). Lisäksi asetukseen sisältyy Tullia koskevaa sääntelyä (VM). TEM koordinoi asetuksen täytäntöönpanoa ja vastaa täytäntöönpanosta sen vastuulle kuuluvien 26 tuotesektorien osalta.

Tuoteturvallisuuden ja vaatimustenmukaisuuden osalta ilmoittajansuojeludirektiivissä yksilöidään liitteen I osan C. kohdassa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/46/EY puitteiden luomisesta moottoriajoneuvojen ja niiden perävaunujen sekä tällaisiin ajoneuvoihin tarkoitettujen järjestelmien, osien ja erillisten teknisten yksiköiden hyväksymiselle (puitedirektiivi). Tämä direktiivi on sittemmin kumottu moottoriajoneuvojen ja niiden perävaunujen sekä tällaisiin ajoneuvoihin tarkoitettujen järjestelmien, komponenttien ja erillisten teknisten yksiköiden hyväksynnästä ja markkinavalvonnasta, asetusten (EY) N:o 715/2007 ja (EY) N:o 595/2009 muuttamisesta sekä direktiivin 2007/46/EY kumoamisesta annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2018/858. Kansallisesti näiden tuotteiden markkinavalvonnasta säädetään tarkemmin ajoneuvolaissa (82/2021). Asetus 2018/858 koskee autojen ja niiden perävaunujen sekä niihin tarkoitettujen järjestelmien, komponenttien ja erillisten teknis-

ten yksiköiden valmistajia, valmistajan edustajia, maahantuojia ja jakelijoita. Asetuksen soveltamisalaan kuuluvia talouden toimijoita on Suomessa tuhansia. Asetuksen rikkomuksista määrättävistä hallinnollisista- ja rikosoikeudellisista seuraamusmaksuista säädetään ajoneuvolain 82/2021 10 luvussa sekä eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta annetun lain 1137/2016 3- ja 4-luvuissa.

Liikenne- ja viestintävirasto vastaanottaa asetuksen rikkomiseen liittyviä ilmoituksia komission ylläpitämästä SafetyGate -järjestelmästä (the EU rapid alert system for dangerous non-food products) vuositasolla noin 500 kappaletta. Virasto seuraa myös vuositasolla noin 400 muiden markkinavalvontaviranomaisten ICSMS -järjestelmään (The internet-supported information and communication system for the pan-European market surveillance) tekemää ilmoitusta vaatimustenvastaisista tai riskisistä tuotteista. Asetus 2018/858 velvoittaa virastoa ottamaan toiminnassa huomioon perustellut valitukset. Tämän velvoitteen toteuttamiseksi "ulkoiseen ilmoittamisen" tekemiseen on olemassa viraston verkkosivulla lomake. Kuluttajien ja talouden toimijoiden ilmoituksia tehdään noin 100 kappaletta vuositasolla virastolle, näistä toimenpiteisiin johtaa vuositasolla noin 5 - 10 ilmoitusta. Nykyarvion perusteella ilmoitusten ei uskota lisääntyvän pelkästään tästä syystä.

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

*Kansallinen sääntely*

Kansallinen markkinavalvontaa koskeva sääntely on työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla koottu horisontaaliseen lakiin eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta (1137/2017), jäljempänä markkinavalvontalaki, joka myös täydentää markkinavalvonta-asetuksen sääntelyä. Markkinavalvontalaki tuli voimaan 1.1.2017 ja lain soveltamisalaa on sittemmin laajennettu. Hallituksen esityksessä (HE 139/2021 vp) ehdotettiin laajennettavaksi markkinavalvontalain soveltamisalaa myös muihin tuotteisiin. Lakimuutokset tulivat voimaan 11.4.2022. Lain soveltamisala laajeni siten, että se kattaa jatkossa myös seuraavat tuoteryhmät: huviveneet, radiolaitteet, laivavarusteet, energiaan liittyvät tuotteet, sähkö- ja elektroniikkalaitteet, joissa on vaarallisia aineita, kemikaalit, kosmeettiset valmisteet sekä tupakkalaissa tarkoitetut tuotteet.

Uusia tuotesektoreita tullaan lisäämään markkinavalvontalain soveltamisalaan myös erillisten hallituksen esitysten perusteella markkinavalvonta-asetuksen täytäntöönpanemiseksi ja kansallisen sääntelyn yhdenmukaistamiseksi.

Markkinavalvontalain 1 §:ssä säädetään tuotelajeista, joihin lakia tällä hetkellä sovelletaan: räjähdysvaarallisissa tiloissa käytettäviksi tarkoitetut laitteet ja suojausjärjestelmät (ATEX-tuotteet), vaa'at, mittauslaitteet, siviilikäyttöön tarkoitetut räjähteet, hissit, hissien turvakomponentit, pyrotekniset tuotteet, painelaitteet, sähkölaitteet, kuluttajien käyttöön tarkoitetut henkilönsuojaimet, kaasulaitteet, säteilylaissa tarkoitetut tuotteet, eräät ilmailulaissa tarkoitetut tuotteet, ajoneuvolaissa tarkoitetut tuotteet sekä aerosolit, minkä lisäksi edellä mainitut tuoteryhmät ovat kuuluneet soveltamisalaan huhtikuusta 2022 alkaen. Soveltamisalaan tullaan myös lisäämään työ- ja elinkeinoministeriössä erikseen valmisteltavilla hallituksen esityksillä lelut sekä tekstiilit ja jalkineet.

Markkinavalvontalakia ei sovelleta itsenäisesti ilman sen soveltamisalapykälässä mainittua sektorisääntelyä, vaan lain soveltaminen saa sisältönsä sektorisääntelystä, sillä tuotevaatimuksista säädetään kussakin tuotelaissa erikseen. Markkinavalvontalain suhde sen soveltamisalaan kuuluvien tuotelakien valvontasääntelyyn vaihtelee sektoreittain. Siltä osin kuin tuotelaissa erikseen säädetään markkinavalvontaa koskien poikkeavasti tai erityisistä lisävaatimuksista tai toimivaltuuksista, sovelletaan tuotelaissa säädettyä. Lisäksi esimerkiksi sähköturvallisuuslaissa, hissiturvallisuuslaissa, mittauslaitelaissa ja painelaitelaissa säädetään tuotteiden ja laitteistojen käytönaikaisesta vaatimustenmukaisuudesta ja turvallisuudesta ja siihen kuuluvasta valvonnasta, mikä perustuu kansalliseen sääntelyyn. Seuraamuksia koskeva sääntely tuotesektoreiden erityispiirteisiin perustuva markkinavalvontaa koskeva, mutta markkinavalvontalaista poikkeava sääntely on jatkossakin nykytilaa vastaavasti sektorilaeissa. Seuraamuksia koskeva sääntely on tarpeen sisällyttää sektorilakeihin, sillä seuraamuksia koskevaa sääntelyä ei tulisi lähtökohtaisesti sisällyttää eri lakiin niiden velvoitteiden kanssa, joiden rikkomisesta seuraamus on säädetty. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla nykytilassa on säädetty rikosoikeudellisista seuraamuksista. Sektorisääntelyssä on rangaistussäännökset rikkomuksista. Lisäksi on otettava huomioon rikoslaki. Rikoslaissa on joitain rangaistussäännöksiä, joissa viitataan nimenomaisesti ko. sektorilain rikkomiseen.

Tuotelaeissa säädetään niistä talouden toimijoiden velvollisuuksista, jotka liittyvät tuotteiden vaatimustenmukaisuuden varmentamiseen ja osoittamiseen. Lisäksi markkinavalvonta-asetuksen 4 artiklassa säädetään talouden toimijoiden tehtävistä tiettyjen unionin yhdenmukaistamislainsäädännön soveltamisalaan kuuluvia tuotteiden osalta. Talouden toimijoiden 4 artiklassa säädettyjen tehtävien rikkomisen seuraamuksista on säädettävä kansallisesti. Artiklaa sovelletaan yhteensä 18 eri EU:n tuotesäädökseen koskien rakennustuotteita, henkilönsuojaimia, kaasulaitteita, ulkona käytettävien laitteiden melupäästöjä, koneita, leluja, energiaan liittyvien tuotteiden ekosuunnittelua, tiettyjen vaarallisten aineiden käytön rajoittamista sähkö- ja elektroniikkalaitteissa (RoHS-direktiivi), pyroteknisiä tuotteita, huviveneitä ja vesiskoottereita, yksinkertaisia painesäiliöitä, sähkömagneettista yhteensopivuutta (EMC-direktiivi), muita kuin automaattisia vaakoja (vaakadirektiivi), mittauslaitteita, räjähdysvaarallisissa tiloissa käytettäviksi tarkoitettuja laitteita ja suojajärjestelmiä (ATEX-direktiivi), sähkölaitteita (pienjännitedirektiivi, LVD-direktiivi), radiolaitteita sekä painelaitteita. Eräisiin tuotelakeihin on lisätty myös seuraamussääntelyä koskien talouden toimijan velvoitteita, joista säädetään markkinavalvonta-asetuksen 4 artiklassa.

Kansallisesti tuotteiden vaatimustenmukaisuutta ja tuoteturvallisuutta koskevan lainsäädännön seuraamusjärjestelmää on yhdenmukaistettu viime vuosina ja pääasiallinen seuraamus rikkomisista on sakko. Esimerkiksi tuotelainsäädännölle tyypillinen rangaistussäännös on kaasulaitelain (502/2018) 12 §. Sen mukaan joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo muun muassa valmistajan velvollisuutta varmistaa kaasulaitteen olennaisten turvallisuusvaatimusten mukaisuus, huolehtia kaasulaitteen vaatimustenmukaisuuden arvioinnissa noudattaa soveltuvaa vaatimustenmukaisuuden arviointimenettelyä ja käyttää tässä ilmoitettua laitosta tai maahantuojan velvollisuutta ilmoittaa vaarasta valmistajalle ja Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle taikka jakelijan velvollisuutta tarkistaa, että kaasulaitteessa tai varusteessa on CE-merkintä ja EU-vaatimustenmukaisuusvakuutus, tuotteen mukana olevat ohjeet ja turvallisuustiedot sekä velvollisuutta ilmoittaa vaarasta valmistajalle tai maahantuojalle ja Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, kaasulaitteiden vaatimustenmukaisuutta koskevien säännösten rikkomisesta sakkoon.

Tuotteiden vaatimustenmukaisuutta koskevan lainsäädännön lisäksi kulutustavaroiden yleisestä tuoteturvallisuudesta säädetään EU:n yleisessä tuoteturvallisuusdirektiivissä 2001/95/EY, joka on pantu kansallisesti täytäntöön kuluttajaturvallisuuslailla 920/2011. Laki on kuluttajille tarjottavien tavaroiden ja palveluiden turvallisuutta koskeva yleislaki. Lakia sovelletaan silloin,

kun kulutustavaran tai kuluttajapalvelun turvallisuudesta ei ole erityislainsäädännössä säädetty vähintään samaa turvallisuustasoa edellyttävästi. Turvallisuus- ja kemikaalivirasto valvoo lain noudattamista. Lisäksi lakia voidaan soveltaa erityislainsäädännön valvontaviranomaisten toimesta silloin, kun kyseisessä erityislainsäädännössä ei ole esimerkiksi riittäviä säännöksiä viranomaisten toimivaltuuksista. Kuluttajaturvallisuuslain 50 §:ssä on rangaistussäännökset ja rikoslain 44 luvun 1 §:ssä säädetään terveysrikoksesta.

Voimassaolevan markkinavalvontalain markkinavalvontaviranomaisia ovat Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, Liikenne- ja viestintävirasto, Säteilyturvakeskus, Suomen ympäristökeskus, Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto sekä kunnat. Laissa on kattavat keinot markkinavalvontaviranomaisen valvontakeinoista ja hallintopakkokeinoista erilaisissa markkinoilla olevien tuotteiden vaatimustenvastaisuustilanteissa. Laissa on säännökset varmistamaan yhteistyömenettelyn tehokkuutta markkinavalvontaviranomaisten ja Tullin välillä ulkorajavalvonnassa (Lain 4.2 §, 5 §, 8–11 §). Lisäksi laissa on säännökset ohjaamaan ja korostamaan markkinavalvonnan riskiperusteisuutta ja valvonnan suunnitelmallisuutta (6 ja 7 §). Näin varmistetaan viranomaisten resurssien tarkoituksenmukaista käyttöä ja valvonnan avoimuutta ja näkyvyyttä.

*Liikenneturvallisuus*

Väärinkäytösten ilmoittajien suojelu on tärkeää myös liikenneturvallisuussääntöjen sellaisten rikkomisten estämiseksi, jotka voivat vaarantaa ihmishenkiä. Tämä on jo tunnustettu lentoliikenteen ja meriliikenteen turvallisuutta koskevissa unionin alakohtaisissa säädöksissä. Niissä säädetään myös niiden työntekijöiden ilmoittavien työntekijöiden suojelusta vastatoimilta.

Voimassa oleva liikenteen ilmoittajansuojelua koskeva lainsäädäntö on kuvattu edellä kohdassa 3.1. Tässä kuvataan ne liikenneturvallisuutta koskevat säännökset, joilla on pantu täytäntöön ilmoittajansuojeludirektiivin 2 artiklan 1 kohdan a alakohdan iv alakohdassa tarkoitetut ja liitteen 1 kohdan D-alakohdassa luetellut EU-säädökset.

Rautateiden turvallisuudesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/798) on pantu Suomessa täytäntöön liikenteen palveluista annetulla lailla (320/2017), raideliikennelailla (1302/2018), rautatiejärjestelmän yhteentoimivuudesta annetulla valtioneuvoston asetuksella (284/2019) sekä rautatiejärjestelmän turvallisuudesta annetulla Liikenne- ja viestintäviraston määräyksellä (TRAFICOM/138582/03.04.02.00/2019). Säädös koskee kaikkia raideliikenteen harjoittajia eli liikennöijiä, joita on noin 40, sekä osaa rataverkon haltijoita: Väylävirastoa valtion rataverkon haltijana sekä arviolta noin 50 yksityisraiteen haltijaa. Lisäksi säädöksen piirissä on muutamia muita yksittäisiä toimijoita. Toiminta kuuluu raideliikenteen onnettomuus- ja vaaratilanneilmoitusvelvollisuuden piiriin. Direktiivi velvoittaa toimijoita ilmoittamaan kansalliselle viranomaiselle myös onnettomuuksista ja vaaratilanteista, joiden taustalla voi olla turvallisuusdirektiiviin pohjautuvan toimintamallin rikkominen. Näitä ilmoituksia tuli vuonna 2020 noin 250-300 kappaletta kuukaudessa. Ilmoittaja on 3.1 kappaleessa kuvatulla tavalla raideliikennelaissa suojattu. Ilmoittajansuojeludirektiivin mukaisen ilmoittajansuojelusääntelyn voimaantulolla ei uskota olevan isoa vaikutusta ilmoitusmääriin. Toimijoilta edellytettävästä turvallisuudenhallintajärjestelmästä ja siihen kohdistuvasta valvonnasta seuraa, että ilmoittajansuojadirektiivin vaikutukset eivät välttämättä ole niin merkittäviä kuin sektorilla, jossa toimintamalli on vähemmän säännelty.

Tieinfrastruktuurin turvallisuuden hallinnasta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/96/EY on Suomessa pantu täytäntöön liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetulla lailla (503/2005). Laissa ei ole säädetty rangaistusluontoisia seuraamuksia, millä on mer-

kitystä ilmoittajansuoja-arvioinnissa. Ilmoittajansuoja tulee ehdotettavan lain mukaan koskemaan Väyläviraston ja elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskusten yleis- ja tiesuunnitteluun osallistuvaa henkilöstöä sekä suunnittelutoimistoja. Liikenne- ja viestintävirastossa ilmoittajansuoja koskisi yleis- ja tiesuunnitelmien hyväksymiseen osallistuvia sekä tieturvallisuusdirektiivin mukaisiin viranomaisvalvontatehtäviin osallistuvia. Tieturvallisuusdirektiivin soveltamisalaan kuuluvien tiehankkeiden myötä ilmoittajansuojan piiriin kuuluisi lisäksi Väyläviraston henkilöstöä sekä hankkeen urakoitsijoita ja toimijoita sekä pätevyyden omaavia tieturvallisuusarvioijia. Varsinaisia ilmoituksia rikkomuksista ei Liikenne- ja viestintävirastoon ole tullut, mutta jonkin verran tulee kyselyjä siitä, minkä kokoisissa hankkeissa tieturvallisuusdirektiivin menettelyjä tulee soveltaa. Tällä hetkellä tienpidon palautteita vastaanotetaan Tienkäyttäjän linjan ja liikenteen asiakaspalvelukeskuksen kautta useita kymmeniä tuhansia vuosittain. Näistä vain hyvin pieni osa kanavoituu nykyisin hallintokanteluna Liikenne- ja viestintävirastoon.

Tieturvallisuusdirektiivin lisäksi maanteiden tienpitoon voi olla vaikutuksia julkisiin hankintoihin liittyvästä ilmoittajansuojasta. Suurin osa tienpidosta ja väylänpidosta hankitaan julkisten hankintojen kautta. Uusi tieturvallisuusdirektiivi (EU) 2019/1936 on korvannut direktiivissä mainitun tieturvallisuusdirektiivin 2008/96/EY ja se on täytäntöönpantu lailla liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain muuttamisesta (998/2021) ja lailla ratalain 24 §:n muuttamisesta (999/2021), jotka tulivat voimaan 15.12.2021.

Euroopan laajuisen tieverkon tunnelien turvallisuutta koskevista vähimmäisvaatimuksista annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/54/EY on pantu Suomessa täytäntöön liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetulla lailla. Suomessa on 25 tunnelia, jotka kaikki eivät kuulu direktiivin soveltamisalaan. Tunneleita hallinnoivat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä tieyhtiöt, joilla on kuitenkin kaikilla direktiivin soveltamisalaan kuuluvia tunneleita. Ilmoittajansuoja koskisi näiden toimijoiden lisäksi myös tunneliurakoitsijoita ja suunnittelukonsultteja, mutta kaiken kaikkiaan henkilömäärä, joita ilmoittajansuoja tältä osin koskee, on pieni. Tällä hetkellä direktiivin 2004/54/EY rikkomuksista ei ole tullut ilmoituksia viranomaiselle. Myös tämän direktiivin osalta on huomioitava, että kansallisessa lainsäädännössä ei ole tällä hetkellä säädetty rangaistusluonteisista seuraamuksista direktiivin rikkomusten osalta.

Maantieliikenteen harjoittajan ammatin harjoittamisen edellytyksiä koskevista yhteisistä säännöistä ja neuvoston direktiivin 96/26/EY kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1071/2009 on Suomessa pantu täytäntöön liikenteen palveluista annetulla lailla (320/2017). Säädös koskee tällä hetkellä yhteensä 12 071 tavara- ja henkilöliikenneluvan haltijaa. Näistä n. 500 luvanhaltijalla on yli 50 työntekijää. Säädöksen osalta tulee ERRU-järjestelmän (European Registers Of Road Transport Undertakings) kautta vuositasolla noin 1 300 rikeilmoitusta henkilö- ja tavaraliikenteen harjoittajista. Viime vuosina keskiarvo on asettunut hiukan korkeammalle ja rikeilmoituksia on tullut 1500-1600 vuodessa. Luvuissa ovat mukana sekä Suomen poliisin ilmoittamat, että muiden maiden valvontaviranomaisten ilmoittamat rikkeet. ERRU-järjestelmän kautta tulevat rikeilmoitukset ovat Suomen ja muiden EU-maiden valvontaviranomaisten ilmoittamia rikeilmoituksia. Edellä mainituissa ERRU-rikkomuksissa on kyse viranomaisten välisestä riketietojenvaihdosta, joka perustuu EU-säädöksiin. On vaikea arvioida missä määrin ilmoittajansuoja johtaa siihen, että esimerkiksi kuljetusyritysten työntekijät tekevät ilmoituksia.

Alusten tarkastamis- ja katsastamislaitoksia koskevista yhteisistä säännöistä ja standardeista annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 391/2009 on Suomessa pantu täytäntöön alusten teknisestä turvallisuudesta ja turvallisesta käytöstä annetulla lailla (1686/2009). Lailla säädetään kattavasti alusten turvallisuudesta ja niiden turvallisesta käytöstä. Direktiivin

täytäntöönpanopykälät koskevat seitsemää Liikenne- ja viestintäviraston puolesta aluksia katsastavaa luokituslaitosta. Ilmoituksia tämän asetuksen rikkomisista ei tule tällä hetkellä lainkaan.

Laivavarusteista ja neuvoston direktiivin 96/98/EY kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/90/EU on Suomessa pantu täytäntöön laivavarustelailla (1503/2011). Direktiivi koskee joitain kymmeniä Suomessa toimivia laivavarusteiden valmistajia ja jakelijoita, yhtä suomalaista ilmoitettua laitosta sekä hiukan yli sataa direktiivin soveltamisalaan kuuluvaa suomalaista alusta. Tällä hetkellä direktiivin rikkomuksista ei tule ilmoituksia, eikä tällaisten ilmoitusten lukumäärään odoteta nousevan.

Merenkulkijoiden vähimmäiskoulutuksesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/106/EY (vähimmäiskoulutusdirektiivi) on Suomessa pantu täytäntöön liikenteen palveluista annetulla lailla (320/2017) sekä kansainväliseen merenkulkijoiden koulutusta, pätevyyskirjoja ja vahdinpitoa koskevaan vuoden 1978 yleissopimukseen tehtyjen muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja niiden soveltamisesta annetulla lailla (413/2009) ja tasavallan presidentin asetuksella (414/2009). Vähimmäiskoulutusdirektiivin piiriin kuuluu 12 merenkulun toisen ja korkea-asteen (AMK) koulutuksen järjestäjää, joista kolme sijaitsee Ahvenanmaalla. Tällä hetkellä rikkomuksista ei tule ilmoituksia, eikä tähän direktiivin pohjautuvien ilmoitusten osalta odoteta merkityksellistä nousua.

Yhteisön jäsenvaltioiden satamiin tai satamista liikennöivillä matkustaja-aluksilla olevien henkilöiden rekisteröinnistä annettu neuvoston direktiivi 98/41/EY on Suomessa pantu täytäntöön matkustaja-aluksen henkilöluetteloista annetulla lailla (1038/2009) sekä Matkustaja-aluksella olevien henkilöiden lukumäärän ilmoittamisesta annetulla Liikenne- ja viestintäviraston määräyksellä (TRAFICOM/75226/03.04.01.00/2019). Säädös koskee arviolta vajaa kymmentä matkustaja-alusyritystä. Pelkästään kotimaassa liikennöivien varustamoiden määrä vaihtelee hieman vuosittain. Ilmoituksia rikkomuksista ei ole toistaiseksi tullut. Ilmoitusten määrän ennakoidaan nousevan ilmoittajansuojan myötä enintään vähäisissä määrin.

Irtolastialusten turvallisen lastaamisen ja lastinpurkamisen yhdenmukaistetuista edellytyksistä ja menettelyistä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/96/EY on Suomessa pantu täytäntöön eräiden irtolastialusten turvallisesta lastaamisesta ja lastin purkamisesta (1206/2004) annetulla lailla. Direktiivi koskee Suomessa noin seitsemää irtolastisatamaa. Satamien määrä hiukan vaihtelee vuosittain, koska satamien kautta kulkevien tavaroiden laatu hieman vaihtelee. Toistaiseksi rikkomuksista ei ole tullut ilmoituksia, eikä ilmoitusmäärän odoteta kasvavan.

Vaarallisten aineiden sisämaankuljetuksista annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/68/EY on Suomessa pantu täytäntöön vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetulla lailla (719/1994), vaarallisten aineiden kuljetuksesta tiellä annetulla valtioneuvoston asetuksella (194/2002), vaarallisten aineiden kuljetuksesta rautatiellä annetulla valtioneuvoston asetuksella (195/2002), vaarallisten aineiden kuljettajien ajoluvasta annetulla valtioneuvoston asetuksella (401/2011), vaarallisten aineiden maakuljetusten turvallisuusneuvonantajasta annetulla valtioneuvoston asetuksella (274/2002), sekä vaarallisten aineiden kuljetuksesta tiellä annetulla Liikenne- ja viestintäviraston määräyksellä (0/82133/03.04.03.00/2019) sekä vaarallisten aineiden kuljetuksesta rautatiellä annetulla Liikenne- ja viestintäviraston määräyksellä (TRAFICOM/82134/03.04.02.00/2019). Vaarallisten aineiden kuljetuksesta käytetään usein lyhennettä VAK.

Eduskunnalle annetussa hallituksen esityksessä vaarallisten aineiden kuljetuksia koskevaksi lainsäädäntöuudistukseksi on tarkoitus ottaa lakiin säännökset myös onnettomuutta tai vaaratilannetta koskevan tiedon käytöstä. Viranomainen ei saisi ryhtyä oikeudellisiin toimenpiteisiin suunnittelemattoman tai tahattoman rikkomuksen johdosta, joka tulee sen tietoon kyseisessä laissa säädetyn tiekuljetusta koskevan selvityksen tai satamassa tapahtunutta onnettomuutta tai vaaratilannetta koskevan selvityksen perusteella, ellei kyse ole törkeänä huolimattomuutena pidettävästä velvollisuuksien laiminlyömisestä tai rikoslaissa (39/1889) rangaistavaksi säädetystä menettelystä. Raideliikennettä koskevan selvityksen osalta laissa viitattaisiin raideliikennelain (1302/2018) 167 §:än.

Vaarallisten aineiden kuljetuksiin liittyvä toimijakenttä on moniulotteinen. Tavanomainen kuljetusketju muodostuu lähettäjästä, kuljetuksen suorittajasta ja vastaanottajasta. Alalla toimii myös huolinta- ja logistiikkapalveluita tarjoavia yrityksiä sekä kuljetukseen käytettävien pakkausten, säiliöiden ja kuljetusyksiköiden valmistajia ja jälleenmyyjiä. Viranomaisten tunnustamat tarkastuslaitokset arvioivat pakkausten ja säiliöiden vaatimustenmukaisuutta, tarkastavat niitä sekä myöntävät niille hyväksyntöjä. Lisäksi viranomaisten hyväksymissä organisaatioissa tehdään vuosittain ajoneuvojen nk. VAK-määräaikaiskatsastuksia ja myönnetään ajoneuvojen VAK-hyväksyntöjä.

Vaarallisten aineiden kuljetukseen tai tilapäiseen säilytykseen osallistuvien henkilöiden on oltava koulutettuja ja päteviä. Tieliikenteessä vaarallisten aineiden kuljettajalta edellytetään pääsääntöisesti vaarallisten aineiden kuljetukseen oikeuttavaa ajolupaa. Organisaatiossa on pääsääntöisesti oltava turvallisuusneuvonantaja, jos se kuljettaa vaarallisia aineita tiellä tai rautatiellä, taikka jos sen toiminta vaikuttaa tällaiseen kuljetukseen. Oma roolinsa kuljetusketjussa on myös esimerkiksi rahtiasiakirjojen laatijoilla, pakkaajilla, kuormaajilla, täyttäjillä, pakkauksen tai säiliön haltijoilla sekä rataverkonhaltijoilla.

Viranomaisia, joille mahdollisia ilmoituksia näiden VAK-säännösten rikkomisista tulisi, on useita, sillä direktiivin noudattamisen edellyttämien kansallisten säännösten mukaan toimivaltaisia viranomaisia ovat poliisi, Rajavartiolaitos, Tulli, Liikenne- ja viestintävirasto, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto ja Säteilyturvakeskus. Säädösten rikkomisesta tulee joitakin kyselyjä tai yhteydenottoja viranomaisille vuosittain, joskaan täyttä kokonaiskuvaa määristä ei ole. Ilmoitusten määrä voi tulevaisuudessa kasvaa, erityisesti kun vaarallisten aineiden kuljetuksesta annettu lainsäädäntö uudistetaan, ja viranomaisten toimivaltaa selkeytetään. Jo nykyisin sidosryhmät ovat kyselleet, mikä on oikea taho, johon rikkomisesta voi ilmoittaa. Tulevaisuudessa Liikenne- ja viestintävirasto olisi uuden lain mukaan keskitetymmin VAK-viranomainen, joten yhteydenotot voivat siksikin kasvaa nimenomaan Liikenne- ja viestintävirastoon.

Liikenteen palveluista annetulla lailla on pääosin koottu ja konsolidoitu kansallinen lainsäädäntö ja unionilainsäädäntö sekä Suomen kansainväliset sitoumukset siltä osin kuin ne koskevat liikenteen palveluja ja markkinoita. Laki kattaa kaikki liikennemuodot sekä liikenteen tiedonhallinnan ja rekisterit. Lailla on pantu kansallisesti täytäntöön lukuisia unionisäädöksiä kuten EU:n liikenteenharjoittaja-asetus (EY) N:o 1071/2009, EU:n tavaraliikennelupa-asetus (EY) N:o 1072/2009, tieliikenteen ammattipätevyysdirektiivi 2003/59/EY, EU:n linja-autoliikenteen matkustajien oikeuksia koskeva asetus (EU) N:o 2006/2004 sekä lentoliikennesopimuksia koskeva ulkosuhdeasetus (EY) N:o 847/2004.

Liittyen 1. lakiehdotuksen 2 §:n 2 momenttiin, liikenteen alan kansallisessa lainsäädännössä ei kaikilta osin ole säädetty rangaistusseuraamuksista. Tällaisia säädöksiä ovat erityisesti liikennejärjestelmästä ja maanteistä annettu laki, jolla pannaan täytäntöön 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. Vastaavasti eräiden irtolastialusten turvallisesta lastaamisesta ja lastin purkamisesta annettu laki (1206/2004), jolla on pantu täytäntöön liikenneturvallisuuden lainsäädännön alaan kuuluva irtolastialusten turvallisen lastaamisen ja lastinpurkamisen yhdenmukaistetuista edellytyksistä ja menettelyistä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/96/EY, ei sisällä kuin turvaamistoimiluonteisia hallinnollisia seuraamuksia. Myöskään kansainväliseen merenkulkijoiden koulutusta, pätevyyskirjoja ja vahdinpitoa koskevaan vuoden 1978 yleissopimukseen tehtyjen muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja niiden soveltamisesta annettuun lakiin (413/2009) ei sisälly mitään seuraamusuhkia. Näiden lakien rikkomuksista ilmoittavat saavat ilmoittajansuojaa vain silloin, jos teko voi vakavasti vaarantaa lainsäädännön yleisen edun mukaisten tavoitteiden toteutumista.

Ilmoittajansuojeludirektiivin liikenneturvallisuussäädökset Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 996/2010, annettu 20 päivänä lokakuuta 2010, siviili-ilmailun onnettomuuksien ja vaaratilanteiden tutkinnasta ja ehkäisemisestä ja direktiivin 94/56/EY kumoamisesta, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 392/2009, annettu 23 päivänä huhtikuuta 2009, merten matkustajaliikenteen harjoittajan vastuusta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/18/EY, annettu 23 päivänä huhtikuuta 2009, meriliikennealan onnettomuuksien tutkinnan perusperiaatteista ja neuvoston direktiivin 1999/35/EY ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/59/EY muuttamisesta on pantu täytäntöön turvallisuustutkintalailla (525/2011) ja joissa on vastuuviranomaisena Onnettomuustutkintakeskus. Turvallisuustutkinnan tarkoituksena on yleisen turvallisuuden lisääminen, onnettomuuksien ja vaaratilanteiden ehkäiseminen sekä onnettomuuksista aiheutuvien vahinkojen torjuminen. Turvallisuustutkintalain rikkomisesta ei ole säädetty rangaistusseuraamuksia. Onnettomuustutkintakeskuksen asiantuntijaan sovelletaan lain mukaisissa tehtävissä rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säädöksiä. Onnettomuustutkintakeskus voi velvoittaa eräiden tietojen saamiseksi velvoittaa antamaan eräitä esineitä ja asiakirjoja ja asettaa velvoitteen tehosteeksi uhkasakon siten kuin uhkasakkolaissa (1113/1990) säädetään. Liikenneturvallisuussektorin valvontaviranomaisia on lueteltu jäljempänä ehdotettavan lain 19 §:n perusteluissa.

*Ympäristönsuojelu*

Ehdotus edistäisi osaltaan ilmoittamista ja parantaisi ilmoittajien suojelua ympäristönsuojelua koskevissa asioissa. Ehdotukset tukevat lainsäädännön valvontaa ja parempaa toimeenpanoa. Ympäristölainsäädännön rikkominen voi kansallisesta näkökulmasta katsoen poikkeuksellisesti aiheuttaa yleiseen etuun kohdistuvaa haittaa, jonka vaikutukset saattavat levitä rajojen yli.

*EU:n päästökauppajärjestelmä (EU ETS)*

Päästökaupasta säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2003/87/EY. Kansallisesti päästökaupasta säädetään päästökauppalailla 311/2011. Järjestelmä on EU-tasolla hyvin pitkälle harmonisoitu, kansallista liikkumavaraa on hyvin vähän ja toisaalta EU-komissiolla on keskeinen rooli järjestelmän hallinnoinnissa.

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

Päästöoikeuksia säilytetään ja tilisiirrot tapahtuvat unionin rekisterissä, mikä on Euroopan komission ja kansallisten rekisteriviranomaisten hallinnoima tilijärjestelmä päästöoikeuksille.

Suomen kansallinen rekisteriviranomainen on päästökauppaviranomainen Energiavirasto. Unionin rekisterin toiminnasta säädetään komission asetuksella (EU) 2019/1122.

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

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

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

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 keskus-valvojaa keskeyttämään siirron tilin edustajan tai tilinomistajan puolesta. Tilinomistajan on ilmoitettava epäillystä petoksesta toimivaltaiselle kansalliselle lainvalvontaviranomaiselle välittömästi pyynnön jälkeen. Kyseinen ilmoitus on toimitettava eteenpäin kansalliselle valvojalle tai tarvittaessa keskusvalvojalle seitsemän työpäivän kuluessa."

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.

Rekisteriasetuksen 67 artiklan 5 kohdan mukaan rahanpesudirektiivin ilmiantajan suojelua koskevia säännöksiä on sovellettava myös kansalliseen valvojaan eli Energiaviraston virkamiehiin.

Työ- ja elinkeinoministeriön vastuulle kuuluu vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annettu laki (390/2005), jonka soveltamisala on laaja ja jolla on liittymäpintoja muun muassa yleiseen kemikaalilainsäädäntöön, ympäristönsuojelua koskevaan lainsäädäntöön, pelastustoimea koskevaan lainsäädäntöön ja työsuojeluun. Toiminnanharjoittaja vastaa kemikaaliturvallisuuslain mukaan ensisijaisesti toiminnan turvallisuudesta. Kemikaaliturvallisuuslailla on pantu pääosin täytäntöön muun muassa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/18/EU vaarallisista aineista aiheutuvien suuronnettomuusvaarojen torjunnasta, ns. Seveso III-direktiivi. Laajamittaista vaarallisten kemikaalien teollista käsittelyä ja varastointia harjoittavalle tuotantolaitokselle on haettava lupa Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukesilta.

Kemikaalien vähäistä käsittelyä ja varastointia puolestaan valvoo pelastusviranomainen. Vaarallisen kemikaalin vähäistä teollista käsittelyä ja varastointia saa harjoittaa vain tekemällä siitä ilmoituksen pelastusviranomaiselle, joka tekee asiassa päätöksen.

*Energiatehokkuusdirektiivi*

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

On kuitenkin huomattava, että voimassa olevan energiatehokkuusdirektiivin 9–11 a artikla on osittain pantu täytäntöön muutoksin asunto-osakeyhtiölakiin, asuinhuoneiston vuokrauksesta annettuun lakiin, asumisoikeusasuntolakiin, sekä eräisiin valtion tukemaa vuokra-asuntotuotantoa koskeviin lakeihin. Asunto-osakeyhtiölaki samoin kuin asuinhuoneiston vuokrausta koskeva sääntely ovat yksityisoikeudellista sääntelyä, eikä niissä siten ole vastaavia hallinnollisia valvontamekanismeja kuin ympäristönsuojelua yleensä koskevassa lainsäädännössä. Lait nojaavat sopimussuhteisiin ja -vapauteen ja siten laiminlyönnit ja erimielisyydet ratkotaan tarvittaessa yleisissä tuomioistuimissa riita-asioina.

Suomessa tuotteiden energiatehokkuus kuuluu sekä työ- ja elinkeinoministeriön että ympäristöministeriön toimialaan. Työ- ja elinkeinoministeriölle vastuulle kuuluu puitelainsäädäntö. Tuoteryhmäkohtaisista säännöksistä ympäristöministeriölle kuuluvat rakennustuotteita ja työ- ja elinkeinoministeriölle muita tuotteita koskevat säännökset.

*Ekosuunnitteludirektiivi ja energiamerkintädirektiivi*

Tuotteiden energiatehokkuutta koskevan sääntelyn määrä ja merkitys kasvavat jatkuvasti. EU:n ecodesign- eli ekosuunnitteludirektiivin ja energiamerkintädirektiivin nojalla asetetaan tuotteiden valmistusta koskevia vaatimuksia ja ohjataan kuluttajia valitsemaan parempia tuotteita. Tuotteiden energiatehokkuusvaatimukset on suurin sähkönsäästökokonaisuus Suomessa.

Tuotteiden ekosuunnittelusta säädetään EU:n tasolla ecodesign-direktiivissä (2009/125/EY) ja kansallisesti ekosuunnittelulaissa (1005/2008 muutt. 1009/2010). Ekosuunnittelun vaatimuksilla pyritään parantamaan energiatehokkuutta integroimalla ympäristönäkökohdat ja elinkaariajattelu tuotteiden tuotesuunnitteluvaiheeseen. Käytännössä ekologisen suunnittelun vaatimukset ovat yleensä koskeneet tuotteen käytön aikaista energiankulutusta. Jos tuote ei täytä sille asetettuja ekologisen suunnittelun vaatimuksia, sitä ei saa tuoda EU:n markkinoille.

Ecodesign-direktiivi on puitedirektiivi. Se velvoittaa tuotteiden valmistajia ja maahantuojia vasta, kun kyseiselle tuotteelle on Euroopan komission johdolla laadittu tuoteryhmäkohtaiset vaatimukset. Direktiivissä on määritelty perusteet tuoteryhmien valitsemiseksi. Edellytyksenä on, että tuotetta myydään vähintään 200 000 kappaletta vuodessa EU:n alueella. Tuotteella on myös oltava huomattavat ympäristövaikutukset. Lisäksi tuotteeseen on liityttävä merkittäviä mahdollisuuksia ympäristövaikutusten parantamiseen ilman kohtuuttomia kustannuksia.

Tuoteryhmäkohtaisia täytäntöönpanotoimenpiteitä valmistellaan komission johdolla komitologiamenettelyssä eli valvonnan käsittävää sääntelymenettelyä noudattaen jäsenvaltioiden edustajista koostuvassa komiteassa. Ecodesign-direktiivin nojalla annettavat täytäntöönpanosäädökset ovat komission asetuksia, jotka ovat sellaisinaan voimassa jäsenvaltioissa.

Energiamerkintädirektiivi (2010/30/EU) on ecodesign-direktiivin ohella toinen puitedirektiiveistä, joka koskee tuotteiden energiatehokkuutta. Energiamerkintädirektiivissä säädetään tuotteeseen kiinnitettävästä energiamerkinnästä, joka auttaa loppukäyttäjää valitsemaan energiatehokkaan tuotteen. Kansallisesti energiamerkintädirektiivi on ecodesign-direktiivin tapaan pantu täytäntöön ekosuunnittelulailla.

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

Vaikka merellä tapahtuvan öljyn- ja kaasunporaustoiminnan turvallisuutta koskeva Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/30/EU edellytti perustettavaksi ilmoituskanavat jäsenmaihin, näitä ilmoituskanavaa koskevia direktiivin säännöksiä edellytettiin 41 artiklan mukaan sovellettavaksi vain jäsenmaihin joilla on direktiivin soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa. Suomella on direktiivin tarkoittamia merialueita, mutta ei toistaiseksi ole ollut direktiivin tarkoittamaa toimintaa. Tästä syystä ilmoituskanavia ei direktiivin 2013/30/EU perusteella tähän mennessä ole ollut tarpeen perustaa.

Ekologista suunnittelua ja energiamerkintää koskevien säädösten noudattamista valvoo Suomessa Turvallisuus- ja kemikaalivirastoTukes.

Ympäristönsuojelusektorin valvontaviranomaisia on lueteltu jäljempänä ehdotettavan lain 19 §:n perusteluissa.

*Säteily- ja ydinturvallisuus*

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

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

Säteily- ja ydinturvallisuussektorin valvontaviranomaisia on lueteltu jäljempänä ehdotettavan lain 19 §:n perusteluissa.

*Elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuus sekä eläinten terveys ja hyvinvointi*

Väärinkäytösten ilmoittajien suojelun kehyksen käyttöönotolla vahvistettaisiin myös elintarvikeketjun ja erityisesti elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuuden sekä eläinten terveyden, suojelun ja hyvinvoinnin alalla voimassa olevien säännösten täytäntöönpanoa, jotta voidaan kehittää nykyisiä säännöksiä ja estää unionin sääntöjen rikkominen. Näillä aloilla säädetyt unionin säännöt liittyvät läheisesti toisiinsa.

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

Ruokaviraston siemenyksiköllä on Ruokaviraston Internet-sivuilla hyvin yksinkertainen ilmiantolomake, jonka kautta voi antaa tietoja. Lomakkeen lähettämisen yhteydessä voi valita, haluaako ilmoittaja antaa yhteystietonsa.

Elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuuden sekä eläinten terveyden ja hyvinvoinnin sektorin valvontaviranomaiset on lueteltu jäljempänä ehdotettavan lain 19 §:n perusteluissa.

*Kansanterveys*

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan kansanterveystyö tuli suomalaisen terveyspolitiikan ydinkäsitteeksi kansanterveyslain valmistelun yhteydessä 1960-luvulla. Kansanterveystyön tavoitteita ja sisältöä ei ole teoreettisemmin määritelty, eikä sille myöskään ole selvää kansainvälistä vastinetta. Kansanterveystyön sisältö terveydenhuollossa on määrittynyt hallinnollisesti vuonna 1972 voimaan tulleessa kansanterveyslaissa ja sen tulkinnoissa. Kansanterveystyöllä terveydenhuollossa tarkoitetaan yksilöön, väestöön ja elinympäristöön kohdistuvaa terveyden edistämistä sairauksien ja tapaturmien ehkäisy mukaan lukien sekä yksilön sairaanhoitoa. Terveyden edistämisen tavoitteena on ylläpitää ja kohentaa väestön terveyttä ja toimintakykyä, vähentää vaaratekijöitä sekä ehkäistä sairauksien ja riskitekijöiden ilmaantumista sekä kaventaa väestöryhmien välisiä terveyseroja. Kansanterveystyöhön sisältyvät perusterveydenhuolto, työterveyshuolto ja ympäristöterveydenhuolto.

Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 168 artiklassa kansanterveys-käsitettä (Public Health) käytetään kuvaamaan EU:n toimivaltaa, eikä se siten ole saman sisältöinen edellä kuvatun kansallisen kansanterveys-käsitteen kanssa. SEUT 168 artiklan mukaan kansallista politiikkaa täydentävä unionin toiminta kansanterveyden alalla suuntautuu mm. terveyden edistämiseen ja sairauksien ja tautien ehkäisemiseen, rajat ylittäviin terveysuhkiin, huumausaineisiin,

sekä rajat ylittävään yhteistyöhön terveyspalveluissa. Unionin toiminnasta annetussa sopimuksessa tunnustetaan jäsenmaiden velvollisuus liittyen terveyspolitiikan määrittelyyn sekä terveyspalvelujen ja sairaanhoidon järjestämiseen ja tarjoamiseen, hallinnointiin sekä niihin osoitettuun voimavarojen kohdentamiseen. EU:n toimivalta kansanterveyden alalla on rajattu, eikä esimerkiksi koske terveyspalvelujen organisointia.

Ilmoittajansuojeludirektiivin 2 artiklassa kansanterveyden käsite ja direktiivin aineellinen soveltamisala on sidottu direktiivin liitteen I osan H kohdan 1-4 alakohdissa mainittujen, seuraavien EU-säädösten soveltamisalaan: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivit 2002/98/EY, 2004/23/EY, 2010/53/EU ja 2001/83/EY, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EY) N:o 141/2000, (EU) 2019/6, (EY) N:o 726/2004, (EY) N:o 1901/2006, (EY) N:o 1394/2007 ja (EU) N:o 536/2014, potilaiden oikeudet, sellaisina kuin niistä säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2011/24/EU sekä tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden valmistaminen, esittämistapa ja myynti, sellaisena kuin niistä säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2014/40/EU. Ilmoittajansuojeludirektiivissä käytettyä kansanterveyden 3(3) käsitettä on edellä todetun perusteella tulkittava sen SEUT 168 mukaisessa merkityksessä. Tämän lisäksi direktiivin soveltamisalan on katsottava rajoittuvan kyseisessä oikeudenalalla edellä mainittuihin EU-säädöksiin ja niiden kansalliseen täytäntöönpanolainsäädäntöön.

Direktiivin 2 artiklan 2 kohdan mukaan direktiivillä ei rajoiteta jäsenvaltioiden toimivaltaa ulottaa kansallisen lainsäädännön mukainen suojelu koskemaan muita kuin 1 kohdan kattamia aloja tai säädöksiä. Direktiivi mahdollistaa näin myös kansanterveys-käsitteen tulkinnan tarvittaessa liitteessä mainittuja EU-säädöksiä ja niiden kansallista täytäntöönpanolainsäädäntöä laajemmin.

Edellä mainitut direktiivin liitteen kansanterveyttä koskevat EU-säädökset on Suomessa täytäntöönpantu kansallisella täytäntöönpanolainsäädännöllä, joka sisältää ainakin seuraavat kansalliset lait: lääkelaki (395/1987), laki kliinisestä lääketutkimuksesta (983/2021), veripalvelulaki (197/2005), ihmisen elimien, kudoksien ja solujen lääketieteellisestä käytöstä annettu laki (101/2001, kudoslaki), geenitekniikkalaki (377/1995), rajat ylittävää terveydenhuoltoa koskeva laki (1201/2013, rajalaki) sekä tupakkalaki (549/2016).

Edellä mainittuihin lakeihin sisältyy myös puhtaasti kansallista sääntelyä, joka ei perustu edellä mainittuihin EU-säädöksiin.

Direktiivin liitteen 1 osan 1 kohdan H alakohdassa 2 mainitaan kansanterveyden kattavan lisäksi toimenpiteet, joilla asetetaan korkeat laatu- ja turvallisuusvaatimukset lääkkeille ja lääkinnällisille laitteille, sellaisina kuin niistä säädetään kohdassa mainituissa EU-säädöksissä. Vaikka luettelon johdanto-osassa mainitaan lääkinnälliset laitteet, niitä koskevia keskeisiä EU-säädöksiä ei ole listattu liitteen luetteloon, vaan ilmoittajansuojeludirektiivin systematiikassa lääkinnällisiä laitteita koskevat keskeiset EU-säädökset kuuluvat kohdan ”tuoteturvallisuus ja vaatimuksenmukaisuus” alle. Kansalliset lääkinnällisiä laitteita koskevat keskeiset täytäntöönpanosäädökset ovat eräistä EU-direktiiveissä säädetyistä lääkinnällisistä laitteista annettu laki (629/2010) ja lääkinnällisistä laitteista annettu laki (719/2021).

*Sosiaalihuolto ja sen palvelut.* Suomessa sosiaalihuolto ja sen palvelut ovat itsenäinen ala eikä sosiaalihuolto myöskään sisälly kansanterveyden käsitteeseen. Euroopan unionilla ei myöskään ole toimivaltaa sosiaalipalveluissa tai lastensuojelussa, eivätkä ne siten kuulu direktiivin soveltamisalaan.

Kansanterveyssektorin valvontaviranomaisia on lueteltu jäljempänä ehdotettavan lain 19 §:n perusteluissa.

*Kuluttajansuoja*

Kuluttajansuojaa ei ole ilmoittajansuojeludirektiivissä määritelty, mutta sillä voidaan ymmärtää viitattavan sääntelyyn, jolla turvataan kuluttajan taloudellista ja oikeudellista asemaa. Direktiivin johdanto-osan 13 kohdan mukaan rikkomisista ilmoittavien väärinkäytösten ilmoittajien suojelu voi edistää merkittävästi myös unionin sääntöjen rikkomisesta johtuvien, kansanterveyteen ja kuluttajansuojaan kohdistuvien sellaisten riskien havaitsemista, ehkäisemistä, vähentämistä ja poistamista, jotka muutoin saattaisivat jäädä huomaamatta. Erityisesti kuluttajien suojelu on vahvasti yhteydessä tapauksiin, joissa vaaralliset tuotteet voivat aiheuttaa kuluttajille merkittävää haittaa.

Kuluttajansuojan alaa rajaavat kuluttajansuojalakiin (38/1978) sisältyvät kuluttajan, elinkeinonharjoittajan ja kulutushyödykkeen määritelmät. Keskeisin valvontaviranomainen kuluttajansuojan alalla on kuluttaja-asiamies.

Nimenomaisesti kuluttajansuojan osalta ilmoittajansuojeludirektiivin soveltamisalaan kuuluvat seuraavat direktiivit: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 98/6/EY kuluttajansuojasta kuluttajille tarjottavien tuotteiden hintojen ilmoittamisesta (hintamerkintädirektiivi), Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/770 tietyistä digitaalisen sisällön ja digitaalisten palvelujen toimittamista koskeviin sopimuksiin liittyvistä seikoista (digisopimusdirektiivi), Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/771 tietyistä tavarankauppaa koskeviin sopimuksiin liittyvistä seikoista, asetuksen (EU) 2017/2394 ja direktiivin 2009/22/EY muuttamisesta sekä direktiivin 1999/44/EY kumoamisesta (tavarankauppadirektiivi), Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 1999/44/EY kulutustavaroiden kauppaa ja niihin liittyviä takuita koskevista tietyistä seikoista (vanha tavarankauppadirektiivi), Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/65/EY kuluttajille tarkoitettujen rahoituspalvelujen etämyynnistä ja neuvoston direktiivin 90/619/ETY sekä direktiivien 97/7/EY ja 98/27/EY muuttamisesta (rahoituspalvelujen etämyyntidirektiivi), Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/29/EY sopimattomista elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisistä kaupallisista menettelyistä sisämarkkinoilla ja neuvoston direktiivin 84/450/ETY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 97/7/EY, 98/27/EY ja 2002/65/EY sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2006/2004 muuttamisesta (sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskeva direktiivi), Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/48/EY kulutusluottosopimuksista ja neuvoston direktiivin 87/102/ETY kumoamisesta (kulutusluottodirektiivi), Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/83/EU kuluttajan oikeuksista, neuvoston direktiivin 93/13/ETY ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 1999/44/EY muuttamisesta sekä neuvoston direktiivin 85/577/ETY ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 97/7/EY kumoamisesta (kuluttajaoikeusdirektiivi), Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/92/EU maksutileihin liittyvien maksujen vertailukelpoisuudesta, maksutilien siirtämisestä ja mahdollisuudesta käyttää perusmaksutilejä (perusmaksutilidirektiivi).

Edellä mainituista direktiiveistä hintamerkintädirektiivi on pantu täytäntöön valtioneuvoston asetuksella kulutushyödykkeiden hinnan ilmoittamisesta markkinoinnissa (553/2013) ja perusmaksutilidirektiivi puolestaan eräillä maksupalvelulain säännöksillä sekä luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014) 15 ja 15 a luvun säännöksillä. Muut liitteessä mainitut kuluttajansuojadirektiivit on pantu täytäntöön pääosin kuluttajansuojalain eri lukujen säännöksillä. On kuitenkin syytä huomata, että liitteessä ei ole lueteltu kaikkia niitä EU-säädöksiä, joiden voidaan katsoa kuuluvan kuluttajansuojan alaan kuuluviksi. Liitteessä ei ole mainittu juuri kuluttajan-

suojan kohdalla esimerkiksi asuntoluottodirektiiviä (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/17/EU kuluttajille tarkoitetuista kiinteää asunto-omaisuutta koskevista luottosopimuksista ja direktiivien 2008/48/EY ja 2013/36/EU sekä asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta). Liitteessä ei ole mainittu myöskään matkapaketeista ja yhdistetyistä matkajärjestelyistä annettua direktiiviä (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/2302 matkapaketeista ja yhdistetyistä matkajärjestelyistä sekä asetuksen (EY) N:o 2006/2004 ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/83/EU muuttamisesta ja neuvoston direktiivin 90/314/ETY kumoamisesta) eikä muitakaan matkustajan oikeuksia koskevia EU-säädöksiä.

EU-taustaisen sääntelyn lisäksi on voimassa puhtaasti kansallista kuluttajansuojasääntelyä. Esimerkkeinä tällaisesta sääntelystä voidaan mainita saatavien perinnästä annettu laki (513/1999) sekä asuntokauppalaki (843/1994).

*Yksityisyyden ja henkilötietojen suoja sekä verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuus*

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

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

Verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuuden osalta ilmoittajansuojeludirektiivin piiriin kuuluvat sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi eli henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta sähköisen viestinnän alalla annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/58/EY ja toimenpiteistä yhteisen korkeatasoisen verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuuden varmistamiseksi koko unionissa annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/1148 (nk. NIS-direktiivi).

Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi on pantu Suomessa täytäntöön sähköisen viestinnän palveluista annetulla lailla (917/2014). Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin (ns. ePrivacy-direktiivi) soveltamisalaan kuuluvat teleyritykset ja yhteisötilaajat, joilla tarkoitetaan viestintäpalvelun tai lisäarvopalvelun tilaajana olevaa yritystä ja yhteisöä, joka käsittelee viestintäverkossaan käyttäjien viestejä, välitystietoja tai sijaintitietoja. Suomessa toimii noin 300 teletoi-

mintailmoituksen antanutta teleyritystä. Yhteisötilaajia arvioidaan olevan jopa useita satoja tuhansia Suomessa, mutta niillä ei tällä hetkellä ole velvollisuutta ilmoittaa Liikenne- ja viestintävirastolle toiminnassaan tapahtuneista tietoturvaloukkauksista. Lisäksi soveltamisalaan kuuluisivat kaikki evästeitä internetpalveluissaan käyttävät toimijat, joilla ei myöskään ole omaaloitteista ilmoitusvelvollisuutta virastolle. Tällä hetkellä Liikenne- ja viestintävirasto saa vuodessa joitakin satoja ePrivacy-direktiivin soveltamisalaan kuuluvia ilmoituksia, joista pääosa koskee henkilötietojen tietoturvaloukkauksia tai evästeiden käyttöä.

Liikenne- ja viestintävirastossa ilmoitukset käsitellään sähköisen viestinnän palveluista annetun lain ja hallintolain mukaisessa menettelyssä. Yksittäisten ilmoitusten aiheuttama työmäärä vaihtelee. Virastossa arvioidaan, että ilmoitusten määrä voi lisääntyä merkittävästikin.

EU:n sähköisen viestinnän tietosuojalainsäädännön uudistaminen on käynnissä. Komissio antoi ehdotuksensa direktiivin korvaavaksi asetukseksi tammikuussa 2017.

Sähköisen viestinnän palveluista annettu laki on konsolidoitu laki, jolla on pantu kansallisesti täytäntöön lukuisia unionisäädöksiä, kuten teledirektiivi 2018/1972/EU, audiovisuaalista palveluista annettu AVMS-direktiivi 2010/13 ja sen muutosdirektiivi 2018/1808, sähköisen kaupankäynnin direktiivi 2000/31/EY, sekä näiden lisäksi mm. satelliittitoimintaa sekä taajuuksien käyttöä koskevaa harmonisointisääntelyä.

EU:n verkko- ja tietoturvadirektiivissä (ns. NIS-direktiivi) säädetään tietoturvavelvollisuuksista ja häiriöraportoinnista useilla eri sektoreilla. Suomessa velvoitteet säädetään näiden sektoreiden omassa säädännössä ja niitä valvovat sektoreiden valvontaviranomaiset. Liikenne- ja viestintävirasto ja sen Kyberturvallisuuskeskus valvovat digitaalisia palveluita ja infrastruktuuria ja koordinoi kansallista ja kansainvälistä yhteistyötä. Muita valvontaviranomaisia ovat Energiavirasto, Finanssivalvonta, Valvira sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset. Täytäntöönpanosäädöksiä löytyy sähköisen viestinnän palveluista annetusta laista (917/2014), alusliikennepalvelulaista, ilmailulaista (864/2014) eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta annetusta laista (485/2004), liikenteen palveluista annetusta laista, raideliikennelaista (1302/2018), sähkömarkkinalaista (588/2013), maakaasumarkkinalaista (587/2017), luottolaitostoiminnasta annetusta laista (610/2014), kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annetusta laista (1070/2017), sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetusta laista (159/2007), terveydenhuollon laitteista ja tarvikkeista annetusta laista (629/2010), terveydenhuoltolaista (1326/2010), yksityisestä terveydenhuollosta annetusta laista (152/1990), terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetusta laista (559/1994), potilaan asemasta ja oikeuksista annetusta laista (785/1992) , erikoissairaanhoitolaista (1062/1989), työterveyshuoltolaista (1383/2001) sekä vesihuoltolaista (119/2001).

NIS-direktiivin soveltamisalan mukaisesti uusi sääntely koskisi Liikenne- ja viestintäviraston valvonnanpiiriin kuuluvia digitaalisen infrastruktuurin tarjoajia (internetin yhdysliikennepisteiden, nimipalvelimien ja aluetunnusten tarjoajat), digitaalisten palvelujen tarjoajia (verkossa toimivan markkinapaikan tarjoajia, hakukonepalvelun tarjoajia ja pilvipalvelun tarjoajia) sekä liikennepalvelujen tarjoajia (lento-, rautatie-, vesi- ja tieliikenne). Toimijoita näillä aloilla on digitaalisen infrastruktuurin osalta noin 500 tärkeää toimijaa ja digitaalisten palvelujen osalta arviolta vajaat 100 toimijaa.

Lisäksi NIS-direktiivi koskee seuraavilla aloilla toimivia palveluntarjoajia: energia (sähkö, kaasu ja öljy), pankkiala, finanssimarkkinoiden infrastruktuuri, terveydenhuolto sekä juomaveden toimittaminen ja jakelu.

Liikenne- ja viestintäviraston mukaan digitaalisen infrastruktuurin ja digitaalisten palveluiden toimintaa koskevia häiriöilmoituksia on tullut noin 10 kappaletta vuodessa. Tällä hetkellä ilmoituksia rikkomuksista, joista ilmoittaja on saanut tiedon ilmoittajansuojeludirektiivissä tarkoitetulla tavalla työn yhteydessä, tulee vähemmän kuin yksi vuodessa. Liikennepalveluiden toimintaa koskevia häiriöilmoituksia on tullut noin viisi vuodessa. Määrän arvioidaan voivan lisääntyä jonkin verran, mutta ei merkittävästi. Kuten sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin liittyvät ilmoitukset, myös NIS-direktiiviin liittyvän ilmoituksen käsittely Liikenne- ja viestintävirastossa työllistää keskimäärin 1 - 3 henkilöä muutaman työpäivän verran noin 3 - 6 kuukauden ajanjaksolla. Muutoksen ei arvioida lisäävän viranomaisen työkuormaa merkittävissä määrin.

Komissio on 16.12.2020 tehnyt ehdotuksen uudeksi verkko- ja tietoturvadirektiiviksi (Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi toimenpiteistä yhteisen korkean kyberturvatason varmistamiseksi koko unionissa ja direktiivin (EU) 2016/1148 kumoamisesta; COM(2020) 823 final). Ehdotuksen mukaan sääntelyn soveltamisalaa on tarkoitus laajentaa uusille toimialoille ja lisäksi entistä useampi yritys kuuluisi suoraan soveltamisalan piiriin.

Yksityisyyden ja henkilötietojen suojan sekä verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuussektorin valvontaviranomaisia on lueteltu jäljempänä ehdotettavan lain 19 §:n perusteluissa.

*Euroopan unionin varainhoito, valtiontuet ja avustukset*

EU:n varojen varainhoidon järjestelyt ovat riippuvaisia toimeenpanon hallintomuodosta eli siitä hallinnoidaanko varoja komission vai jäsenvaltioiden toimesta. EU:n varainhallintaa koskevat määräykset sisältyvät EU:n varainhoitoasetukseen (2018/1046). Sääntely ei koske valtiontukia.[1]

EU tarjoaa rahoitusta monessa eri muodossa kuten avustuksina, joiden rahoituksesta osa tulee EU:lta ja osa muista lähteistä ja joiden hakumahdollisuuksista ilmoitetaan julkisesti ehdotuspyynnöillä. Avustuksia ovat kansallisten ja alueellisten viranomaisten hallinnoimat tuet sekä lainat, takaukset ja pääomasijoitukset, joilla tuetaan EU:n toimintapolitiikkoja ja ohjelmia. Samoin avustuksia ovat Horisontti 2020 -haastekilpailujen voittajille annettavat palkinnot.

EU:n varainhoitoasetuksen 62 artikla määrittelee EU:n talousarvion toimeenpanon eri muodot. Varoja hallinnoidaan joko suoran Euroopan komission kautta tai EU:n komission ja jäsenvaltioiden yhteisen hallinnoin kautta.

Suorassa hallinnoinnissa EU:n komissio hallinnoi rahoitusohjelmia, joista yksittäiset hakijat tai hakijakonsortiot voivat hakea avustuksia suoraan. Jäsenvaltioilla ei ole roolia avustusten hallinnoinnissa. Komissio maksaa tuet suoraan tuensaajille. Merkittäviä suoran hallinnoinnin alaisia ohjelmia ovat mm. tutkimuksen puiteohjelma (Horisontti), Verkkojen Eurooppa (CEF) ja Erasmus sekä lisäksi lukuisa määrä erilaisia pienempiä EU-ohjelmia. Elpymisväline RRF:n toimeenpano on myös komission suoran hallinnoinnin alaista, mutta ohjelmaa koskevassa asetuksessa on määritelty jäsenmaalle huomattava rooli tukien hallinnointiin ja valvontaan liittyen. Näin ollen RRF:ssa on eräänlainen hybridijärjestely.

EU:n komission ja jäsenmaiden yhteisen hallinnoinnin järjestelmässä jäsenvaltioiden viranomaiset vastaavat EU-rahoitteisten ohjelmien hallinnoinnista ja EU-rahoitus kulkee komissiosta jäsenmaiden viranomaisten kautta tuensaajille. Myös ohjelmien toimeenpanon valvonta ja tarkastus ovat jäsenvaltioiden viranomaisten vastuulla. Hallinnoinnin yksityiskohdat määritellään

[1] https://european-union.europa.eu/live-work-study/funding-grants-subsidies_fi.

kunkin EU-rahaston osalta perusasetuksissa. Toinen yhteishallinnoin muoto on välillinen hallinnointi, jolloin varat ovat komission vastuulla, mutta se voi delegoida toimeenpanoa esimerkiksi kansainvälisille organisaatioille. Tyypillisesti toimeenpano liittyy kansainväliseen yhteistoimintaan YK-järjestöjen kanssa.

Yhteisesti hallinnoituja EU-rahastoja Suomessa ovat Euroopan rakenne- ja investointirahastot, josta vastaa työ- ja elinkeinoministeriö ( https://rakennerahastot.fi/etusivu ), Maatalousrahastot, maaseudun kehittäminen sekä meri- ja kalatalousrahasto, joista vastaa maa- ja metsätalousministeriö ( https://mmm.fi/eu-ja-kansainvaliset-asiat/cap , https://mmm.fi/emkr ) ja Sisäasioiden rahastot, josta vastaa sisäministeriö ( https://eusa-rahastot.fi/etusivu ). Valtiovarainministeriön controller -toiminto toimii tarkastusviranomaisen roolissa TEM:n ja SM:n vastuualueiden yhteisesti hallinnoiduissa ohjelmissa sekä elpymisväline RRF:n toimeenpanon kansallisessa ohjelmassa.[2]

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

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

Sääntöjenvastaista tukea koskevasta menettelystä säädetään valtiontukien ns. menettelyasetuksessa (neuvoston asetus (EU) 2015/1589). Sen 12 artiklan mukaan komissio voi omasta aloitteestaan tutkia miltä tahansa taholta saamiaan tietoja, jotka koskevat oletettua sääntöjenvastaista tukea. Komissio tutkii myös viipymättä minkä tahansa asianomaisen osapuolen em. menettelyasetuksen mukaisesti tekemän kantelun. Sääntöjenvastaista tukea koskevissa kielteisissä päätöksissä komissio päättää, että asianomaisen jäsenvaltion on toteutettava kaikki tarpeelliset toimenpiteet tuen perimiseksi takaisin tuensaajalta (takaisinperimistä koskeva päätös). Takaisinperimistä koskevan päätöksen nojalla takaisin perittävään tukeen lisätään korko, jota maksetaan siitä päivästä alkaen, jolloin sääntöjenvastainen tuki on ollut tuensaajan käytössä, sen takaisinperimispäivään asti. Takaisinperiminen on toteutettava viipymättä ja asianomaisen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön menettelyjen mukaisesti. Kansallinen tuomioistuin voi myös todeta menettelyssä, joka on riippumaton komission menettelyasetuksen mukaisesta tutkinnasta, että jäsenvaltio on laiminlyönyt velvollisuutensa saada komission hyväksyntä valtiontuelle. Tällöin kansallinen tuomioistuin voi palauttaa tukea edeltäneen kilpailutilanteen määräämällä tuen ta-

[2] Komission yhteenveto eri EU-rahoitusohjelmista on julkaistu osoitteessa: https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes_fi.
Komission sivusto EU:n rahoituksesta yksittäisille tuensaajille suoran ja välillisen hallinnoinnin alaisissa rahastoissa tai ohjelmissa: https://ec.europa.eu/budget/financial-transparency-system/.

kaisinperittäväksi korkoineen. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan myös tukiviranomaisella on velvollisuus tietyissä tilanteissa oma-aloitteisesti periä takaisin myöntämänsä sääntöjenvastainen tuki sekä keskeyttää tällaisen tuen maksamin.[3]

*Kilpailuoikeus*

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

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

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

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

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

Kiellettyjä ovat erityisesti sellaiset sopimukset, päätökset ja menettelytavat:

*1) joilla suoraan tai välillisesti vahvistetaan osto- tai myyntihintoja taikka muita kauppaehtoja;*

*2) joilla rajoitetaan tai valvotaan tuotantoa, markkinoita, teknistä kehitystä taikka investointeja;*

*3) joilla jaetaan markkinoita tai hankintalähteitä;*

*4) joiden mukaan eri kauppakumppaneiden samankaltaisiin suorituksiin sovelletaan erilaisia ehtoja siten, että kauppakumppanit asetetaan epäedulliseen kilpailuasemaan; tai*

*5) joiden mukaan sopimuksen syntymisen edellytykseksi asetetaan se, että sopimuspuoli hyväksyy lisäsuoritukset, joilla niiden luonteen vuoksi tai kauppatavan mukaan ei ole yhteyttä sopimuksen kohteeseen.*

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

[3] Ks. https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c33a784b-7bca-11e9-9f05-01aa75ed71a1

*1) kohtuuttomien osto- tai myyntihintojen taikka muiden kohtuuttomien kauppaehtojen suora tai välillinen määrääminen;*

*2) tuotannon, markkinoiden tai teknisen kehityksen rajoittaminen kuluttajien vahingoksi;*

*3) erilaisten ehtojen soveltaminen eri kauppakumppanien samankaltaisiin suorituksiin kauppakumppaneita epäedulliseen kilpailuasetelmaan asettavalla tavalla; tai*

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

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

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

*Verolainsäädäntö*

Osa Suomessa kannettavista veroista perustuu Euroopan unionin harmonisoituun lainsäädäntöön, kun taas osa perustuu pelkästään kansalliseen sääntelyyn. Hallituksen esityksen Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (HE 1/1998) perustelujen mukaan: ”Vakiintuneen määritelmän mukaan vero on rahasuoritus, joka ei ole korvaus tai vastike julkisen vallan maksuvelvolliselle antamista eduista tai palveluista ja jolle on ominaista valtion menojen rahoittaminen. Myös veron käyttötarkoitukseen on kiinnitetty huomiota.” Veronsaajana voi olla muukin julkisyhteisö kuin valtio. Siltäkin osin kuin sääntely perustuu kansalliseen sääntelyyn, on otettava huomioon unionin oikeuden vaatimukset, kuten SEUT:n mukaiset perusoikeudet. Tyypillisesti verotuksessa huomioon otettavia perusoikeuksia ovat sijoittautumisvapaus ja pääomien vapaa liikkuvuus. Suomessa kannettavien verojen määräytymisen perusteista ja veron maksamiseen velvollisista sekä veron kantamisessa noudatettavista menettelyistä säädetään useissa kansallisissa laeissa. Lakien nojalla on lisäksi annettu alemman tasoisia säännöksiä, kuten asetuksia ja viranomaisten päätöksiä.

Tuloverotuksessa yhteisöjen ja yritysten verotus perustuu pääasiassa kansalliseen lainsäädäntöön. Säännökset sisältyvät pääasiassa elinkeinotulon verottamisesta annettuun lakiin ja tuloverolakiin (1535/1992). Sovellettavaksi voi tulla myös maatilatalouden tuloverolaki (543/1967). Lisäksi sovellettavaksi voi tulla verotettavan tulon laskentaa koskevia erityissäännöksiä, kuten laki koneiden, kaluston ja muun niihin verrattavan irtaimen käyttöomaisuuden korotetuista poistoista verovuosina 2020–2023 (1572/2019) tai laki ulkomaisten väliyhteisöjen osakkaiden verotuksesta (1217/1994). Tuloverotusta koskevia direktiivejä ovat neuvoston direktiivi eri jäsenvaltiossa sijaitseviin emo- ja tytäryhtiöihin sovellettavasta yhteisestä verojärjestelmästä 2011/96/EU, sellaisena kuin se on muutettuna neuvoston direktiiveillä 2013/13/EU ja

2014/86/EU, neuvoston direktiivi eri jäsenvaltioissa olevia yhtiöitä koskeviin sulautumisiin, jakautumisiin, osittaisjakautumisiin, varojensiirtoihin ja osakkeidenvaihtoihin sekä eurooppayhtiön (SE) tai eurooppaosuuskunnan (SCE) sääntömääräisen kotipaikan siirtoon jäsenvaltioiden välillä sovellettavasta yhteisestä verojärjestelmästä (direktiivin kodifioitu toisinto 2009/133/EY), neuvoston direktiivi eri jäsenvaltioissa sijaitsevien lähiyhtiöiden välisiin korkoja rojaltimaksuihin sovellettavasta yhteisestä verotusjärjestelmästä (2003/49/EY) ja neuvoston direktiivi sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta 2016/1164/EU (jäljempänä veron kiertämisen estämistä koskeva direktiivi) ja sitä koskeva muutosdirektiivi 2017/952/EU direktiivin (EU) 2016/1164 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse verokohtelun eroavuuksista kolmansien maiden kanssa. Direktiivit on saatettu osaksi kansallista sääntelyä sisällyttämällä direktiivin säännökset tuloverotusta koskevaan lainsäädäntöön. Veron kiertämisen estämistä koskevan direktiivin verotuksellisia hybridejä koskeva sääntely on saatettu kansallisesti voimaan lailla eräiden rajat ylittävien hybridijärjestelyjen verotuksesta (1567/2019). Kyseisen direktiivin yleisen veronkierron vastaisen säännöksen on puolestaan katsottu sisältyvän jo verotusmenettelystä annetun lain 28 §:n veronkiertosäännökseen.

Suorituksen maksaja on velvollinen toimittamaan ennakonpidätyksen ennakkoperintälaissa (1118/1996) säädetyn mukaisesti. Ennakonpidätys toimitetaan muun ohessa palkasta, eläkkeestä, etuudesta, osingoista ja koroista. Muita yritysten maksamia oma-aloitteisia veroja ovat muun ohessa myös korkotulon lähdeverosta annetussa laissa (1341/1990) ja rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetussa laissa (627/1978) tarkoitetut lähdeverot sekä työnantajan sairausvakuutusmaksu (laki työnantajan sairausvakuutusmaksusta (771/2016)). Lisäksi yritykset maksavat muun ohessa kiinteistöveroa ja varainsiirtoveroa. Näistä säädetään kiinteistöverolaissa (654/1992) ja varainsiirtoverolaissa (931/1996).

Euroopan unionin verotusta koskevaan lainsäädäntöön kuuluu arvonlisäverotuksen osalta keskeisinä säännöksinä neuvoston direktiivi 2006/112/EY, annettu 28 päivänä marraskuuta 2006 , yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä, neuvoston direktiivi 2008/9/EY, annettu 12 päivänä helmikuuta 2008 , yksityiskohtaisista säännöistä direktiivissä 2006/112/EY säädetyn arvonlisäveron palauttamiseksi palautusjäsenvaltioon sijoittautumattomille mutta toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneille verovelvollisille, kolmastoista neuvoston direktiivi 86/560/ETY, annettu 17 päivänä marraskuuta 1986, jäsenvaltioiden liikevaihtoverolainsäädännön yhdenmukaistamisesta - yhteisön alueelle sijoittautumattomille verovelvollisille suoritettavaa arvonlisäveron palautusta koskevat yksityiskohtaiset säännöt sekä neuvoston täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 282/2011, annettu 15 päivänä maaliskuuta 2011, yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun direktiivin 2006/112/EY täytäntöönpanotoimenpiteistä.

Arvonlisäverotuksessa veron määräytymisen perusteista ja verovelvollisuudesta säädetään arvonlisäverolaissa (1501/1993), johon sisältyy myös eräitä menettelysäännöksiä. Vakuutusmaksuista kannettavasta verosta säädetään vakuutusmaksuverolaissa (664/1966).

Euroopan unionin yhdenmukaistettuja, kaikissa jäsenvaltioissa kannettavia valmisteveroja kannetaan nestemäisistä polttoaineista, sähköstä, maakaasusta, kivihiilestä, alkoholista ja alkoholijuomista sekä tupakkatuotteista. Valmisteverotuksen perusperiaatteet on yhdenmukaistettu valmisteveroja koskevasta yleisestä järjestelmästä ja direktiivin 92/12/ETY kumoamisesta annetulla neuvoston direktiivillä 2008/118/EY. Yhdenmukaistettuja veroja koskevista veron määräytymisen perusteista, vähimmäisverotasoista ja verottomuuksista säädetään verolajikohtaisissa direktiiveissä. Valmisteverotusdirektiivi mahdollistaa tietyin edellytyksin valmisteverojen kantamisen kansallisesti myös muista tuotteista. Suomessa valmisteveroa kannetaan kansallisesti muun muassa virvoitusjuomista, juomapakkauksista, turpeesta ja sähkösavukenesteestä. Kaatopaikalle toimitettavasta jätteestä kannetaan jäteveroa. Polttoaineista ja sähköstä kannetaan

valmisteveron lisäksi huoltovarmuusmaksua huoltovarmuuden turvaamisesta valtiolle aiheutuvien menojen rahoittamiseksi.

Valmisteveroille yhteisistä menettelyistä säädetään valmisteverotuslaissa (182/2010). Jokaisesta valmisteverosta tai valmisteveroryhmästä säädetään yksityiskohtaisesti omassa verolaissaan, kuten nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetussa laissa (1472/1994), sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetussa laissa (1260/1996), virvoitusjuomaverosta annetussa laissa (1127/2010), alkoholi- ja alkoholijuomaverosta annetussa laissa (1471/1994), eräiden juomapakkausten valmisteverosta annetussa laissa (1037/2004), tupakkaverosta annetussa laissa (1470/1994) ja jäteverolaissa (1126/2010). Valmisteverotuksen toimittamisesta vastaa Verohallinto ja tietyissä maahantuontitilanteissa Tulli.

Suomessa kannetaan kansallisesti autoveroa ja ajoneuvoveroa. Autoverolain (777/2020) mukaisesti autoveroa kannetaan henkilöautoista, pakettiautoista, tietyn kokoluokan linja-autoista, moottoripyöristä ja tietyistä nelipyöräisistä moottoriajoneuvoista. Kertaluontoinen vero tulee suoritettavaksi sekä uudesta että käytettynä maahantuotavasta ajoneuvosta, kun se ensimmäistä kertaa rekisteröidään tai otetaan verolliseen käyttöön Suomessa. Ajoneuvoverolaissa (1281/2003) säädetään ajoneuvoverosta, joka koostuu ajoneuvon hiilidioksidipäästöön perustuvasta perusverosta ja muista kuin bensiinikäyttöisistä autoista kannettavasta käyttövoimaverosta. Perusvero on päiväkohtainen ja se kannetaan etukäteen 12 kuukauden pituiselta verokaudelta liikenneasioiden rekisterissä olevien tietojen perusteella.

Verotusmenettelystä säädetään verotusmenettelylaissa (1558/1995) ja oma-aloitteisesti maksettaviin veroihin sovellettavasta yleisestä menettelystä oma-aloitteisten verojen verotusmenettelylaissa (768/2016) Menettelyä koskee lisäksi veronkantolaki (11/2018) sekä laki veronlisäyksestä ja viivekorosta (1556/1995) sekä kuten edellä on mainittu, eri verolakien menettelyä koskevat säännökset.

Verotuksessa toimivaltainen viranomainen on yleensä Verohallinto. Eräissä maahantuonnin arvonlisäveroa koskevissa tapauksissa arvonlisäverotuksessa toimivalta kuuluu Tullille. Autoverotuksen toimittamisesta vastaa pääsääntöisesti Verohallinto ja ajoneuvoverotuksen toimittamisesta Liikenne- ja viestintävirasto.

Verovelvollisen työntekijöiden, sopimuskumppanien yms. suorittamasta verolainsäädäntöön kohdistuneiden rikkomuksien ilmoittamisesta ja ilmoittajien suojelusta ei ole nykyisin kansallista lainsäädäntöä. Laissa raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla säädetään palveluntarjoajan velvollisuudesta ilmoittaa lain soveltamisalaan kuuluvista järjestelyistä verotusmenettelylain mukaisesti, mutta tähän sääntelyyn ei liity ilmoittajan suojelua.

*Tullilainsäädäntö*

Tullit ovat unionin perinteisiä omia varoja. Jäsenvaltiot kantavat tulleja tavaroiden tuonnista EU:n ulkopuolisista maista unionin yhteisen tullitariffin mukaisesti. Tullit tuloutetaan, kansallista 25 %:n suuruista kantopalkkiota lukuun ottamatta, suoraan unionin talousarvioon (unionin talousarvion tuloista jäsenvaltioiden keräämät tullit muodostavat noin 13 %). Tullitulot kuuluvat 2(1)(b) artiklassa mainitulla perusteella ja direktiivin johdanto-osan 15 kohdassa tarkemmin yksilöidyillä säädöksillä varjeltaviin unionin taloudellisiin etuihin. Unionin talousarvioon, jäsenvaltioiden kantopalkkiolla vähennettynä, suoraan tuloutettavat tullitulot, ovat niin ikään lakiluonnoksen 2 §:n 3 momentissa tarkoitettuja unionin tuloja ja/tai varoja.

Euroopan unionin on tulliliitto, jota koskeva sääntely kuuluu unionin yksinomaiseen toimivaltaan. SEUT 31 artiklan mukaan neuvosto vahvistaa komission ehdotuksesta yhteisen tullitariffin

tullit. Tavaroista kannettavien tullien ohella, tavaroiden tullittomuuksista sekä muun muassa tullien kantamisen varmistavista tulliselvitysmenettelyistä säädetään unionin tullilainsäädännössä ja sen sallimissa puitteissa täydentävästi kansallisessa tullilainsäädännössä.

Tavaroihin sovellettavista tulleista säädetään neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 2658/87 tariffi- ja tilastonimikkeistöstä ja yhteisestä tullitariffista ja sen nojalla annetussa unionin lainsäädännössä. Tullittomuuksista säädetään neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1186/2009 yhteisön tullittomuusjärjestelmän luomisesta. Tavaroiden tulliselvityksessä noudatettavista menettelyistä, tullien kantamisesta ja maksamisesta sekä muista unionin tullialueelle tuotaviin tai sieltä vietäviin tavaroihin sovellettavista yleisistä säännöistä ja menettelyistä säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 952/2013 unionin tullikoodeksista sekä sen nojalla annetuissa unionin täytäntöönpano- ja delegoiduissa asetuksissa. Kansallisessa tullilaissa (304/2016) on annettu unionin tullilainsäädäntöä täydentäviä säännöksiä.

Tullitulojen unionin käyttöön asettamisesta säädetään unionin omia varoja koskevassa lainsäädännössä. Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annettu neuvoston päätös (EU, Euratom) 2020/2053 määrittää omien varojen luokat (esim. perinteiset omat varat) ja mm. perinteisten omien varojen kantopalkkio-osuuden. Omien varojen määrittämisestä, valvonnasta ja seurannasta säädetään neuvoston asetuksessa (EU, Euratom) 2021/768 Euroopan unionin omien varojen järjestelmää koskevista täytäntöönpanotoimenpiteistä ja tulouttamisesta puolestaan neuvoston asetuksessa (EU, Euratom) N:o 609/2014 perinteisten, ALV- ja BKTL-perusteisten omien varojen käyttöön asettamisessa sovellettavista menetelmistä ja menettelystä sekä käteisvarojen saamiseksi toteutettavista toimenpiteistä.

Tulliviranomaiset, Suomessa Tulli, huolehtivat tullilainsäädännön täytäntöönpanosta ja kantamiensa sekä perimiensä tullien kirjaamisesta unionin tileille eli tulouttamisesta.

### 3.2 Kansainväliset velvoitteet

#### Euroopan neuvosto

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

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

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on useissa ratkaisuissaan (ks. mm. Fuentes Bobo v. Spain 29.2.2000, De Diego Nafria v. Spain 14.3.2002, François Bathellier v. France 12.10.2010, Palomo Sanchez & Others v. Spain 12.9.2011, Guja v. the Republic of Moldova (no. 2) 27.2.2018.) arvioinut EIS:n 10 artiklassa turvatun sananvapauden ja palvelussuhteesta johtuvien velvoitteiden välistä rajanvetoa. EIT on katsonut, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 10 artiklan mukainen oikeus sananvapauteen turvaa myös yksityisoikeudellisissa työsuhteessa olevan työntekijän oikeutta ilmoittaa etenkin julkiseen etuun liittyvistä väärinkäytöksistä.

Vaikka EIS:n artikloista johdettavat ihmisoikeusvelvoitteet vaikuttavat ensisijaisesti vain vertikaalisessa eli valtion ja kansalaisen välisessä suhteessa, on EIT katsonut, että valtiolla on positiivinen velvoite turvata aktiivisin toimin ihmisoikeuksien toteutuminen myös horisontaalisessa eli kahden yksityisoikeudellisen oikeussubjektin välisessä oikeussuhteessa. Kansallinen tuomioistuin on EIT:n mukaan esimerkiksi työsuhteeseen liittyvää riita-asiaa ratkaistessaan velvollinen turvaamaan työntekijän sananvapauden toteutumisen. Väärinkäytösten ilmoittamistapauksissakin työsuhteesta johtuvat velvoitteet, kuten työntekijän lojaliteettivelvollisuus, asettavat työntekijän sananvapaudelle EIT:n käytännössä tarkemmin määritellyt rajat (ks. esim. Heinisch v. Germany, application no. 28274/08 21.7.2011 kohta 44.). Sananvapaudelle voidaan asettaa lailla rajoituksia, jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa 10 artiklan 2 kohdassa mainittujen seikkojen kannalta.

*Guja- ja Heinisch -kriteerit*

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

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

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

*Euroopan neuvoston suositus väärinkäytösten ilmoittajien suojelusta*

Euroopan neuvosto antoi vuonna 2014 suosituksen (Recommendation CM/Rec(2014) 7 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 April 2014 and explanatory memorandum) väärinkäytöksistä ilmoittavien henkilöiden suojelusta ja siitä ilmenevät periaatteet vaikuttivat myös EU:n ilmoittajansuojeludirektiivin sisältöön. Suosituksen tarkoituksena on suojata etenkin julkiseen etuun kohdistuvista väärinkäytöksistä ilmoittavaa henkilöä sekä yksityisellä että julkisella sektorilla.

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

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

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

**Kansainvälinen työjärjestö (ILO)**

Kansainvälisellä työjärjestöllä ei ole ilmoittajien suojelua koskevia sopimuksia tai suosituksia.

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

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

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

**Euroopan unioni**

*Euroopan unionin perusoikeusoikeuskirja*

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

*EU:n direktiivit ilmoittajien suojelusta ja ilmoitusmenettelystä*

Liikesalaisuusdirektiivin[4] 5 artiklan b alakohdassa säädetään poikkeuksesta liikesalaisuuksien suojaan. Liikesalaisuuden käyttö, hankkiminen tai ilmaisu ei ole oikeudetonta, jos se on tapahtunut väärinkäytöksen taikka väärän tai laittoman toiminnan paljastaminen edellyttäen, että vastaaja toimi tarkoituksenaan suojata yleistä etua. Lisäksi ilmoittajien suojelusta ja ilmoituskanavista säädetään direktiivin II osan liitteessä mainituissa rahoituspalveluita, -tuotteita ja -markkinoita, rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämistä, ympäristönsuojelua sekä liikenneturvallisuutta koskevissa direktiiveissä.

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

**Yhdistyneet kansakunnat**

*Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 8/1976)*

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

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 6/1976)

TSS-sopimuksen 7 artiklassa säädetään oikeudesta oikeudenmukaisiin työoloihin ja 8 artiklassa yhdistymisvapaudesta ja ammatillisesta järjestäytymisoikeudesta.

[4] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/943, annettu 8 päivänä kesäkuuta 2016, julkistamattoman taitotiedon ja liiketoimintatiedon (liikesalaisuuksien) suojaamisesta laittomalta hankinnalta, käytöltä ja ilmaisemiselta.

## Muut kansainväliset velvoitteet

*Korruption torjumiseen liittyvät kansainväliset sopimukset*

Korruptiosta ilmoittavien henkilöiden suojeluun velvoittavat Suomen ratifioimat korruption estämiseen liittyvät kansainväliset sopimukset, joita ovat Euroopan neuvoston lahjontaa koskeva siviilioikeudellinen yleissopimus[5] (9 artikla, SopS 65/2004), YK:n korruptionvastaisen yleissopimuksen[6] (33 artikla, SopS 58/2006) ja OECD:n yleissopimussopimus kansainvälisissä liikesuhteissa tapahtuvan ulkomaisiin virkamiehiin kohdistuvan lahjonnan torjunnasta (SopS 14/1999).

OECD:n neuvoston vuonna 2009 antamassa 9. suosituksessa ilmoittajien suojelun tärkeyttä korostetaan. Suosituksessa sopimuspuolia kannustetaan perustamaan helposti saatavilla olevia kanavia, joiden kautta kansainvälisissä liikesuhteissa tapahtuvaa, ulkomaisiin virkamiehiin kohdistuvaa lahjontaa voi raportoida. Sopimuspuolia kannustetaan myös suojaamaan hyvässä uskossa ja vilpittömässä mielessä ilmoituksia tekeviä kaikenlaisilta vastatoimilta.[7]

Euroopan neuvoston lahjontaa koskeva siviilioikeudellinen yleissopimus korostaa työntekijöiden suojelun tärkeyttä. Yleissopimuksen 9 artiklassa todetaan: Kukin sopimuspuoli säätää kansallisessa lainsäädännössään asianmukaisesta suojasta perusteetonta seuraamusta vastaan sellaisia työntekijöitä varten, joilla on perusteltua syytä epäillä lahjontaa ja jotka vilpittömässä mielessä ilmoittavat epäilyksistään asiasta vastaaville henkilöille tai viranomaisille.[8]

Yleissopimus velvoittaa Suomea suojaamaan lahjonnasta ilmoittavia työntekijöitä vastatoimilta.

Yhdistyneiden Kansakuntien korruption vastaisen yleissopimuksen (UNCAC) 33 artiklassa sopimusosapuolia rohkaistaan harkitsemaan ilmoittajien suojelua: Sopimusvaltiot harkitsevat kansalliseen oikeusjärjestelmäänsä sisällytettäviksi tarvittavia toimenpiteitä, joilla suojellaan epäoikeutetulta kohtelulta henkilöä, joka ilmoittaa vilpittömässä mielessä ja perustellusti toimivaltaisille viranomaisille tämän yleissopimuksen mukaisesti rangaistaviksi säädettyjä rikoksia koskevista seikoista.[9]

Yleissopimuksen 8. artiklan 4 kappaleessa sopimusosapuolia rohkaistaan helpottamaan raportointia korruptiotapauksista: Sopimusvaltiot harkitsevat myös kansallisen lainsäädäntönsä perusperiaatteiden mukaisesti sellaisten toimenpiteiden ja järjestelmien käyttöönottoa, joilla tehdään virkamiehille helpoksi ilmoittaa korruptiotapauksista asianomaisille viranomaisille, kun heidän tietoonsa tulee tällaisia tapauksia heidän hoitaessaan tehtäviään.[10]

---

[5] Council of Europe, European Treaty Series – N:o 174. Civil Law Convention on Corruption.
[6] General Assembly resolution 58/4 of 31 October 2003. United Nations Convention against Corruption.
[7] OECD (2011). http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf (8.2.2016).
[8] Finlex (2016). Lahjontaa koskeva siviilioikeudellinen yleissopimus (16.3.2016).
[9] Edilex (2006). Suomen Säädöskokoelman Sopimussarja. No. 56-58 (2006). (8.2.2016).
[10] Edilex (2006). Suomen Säädöskokoelman Sopimussarja. No. 56-58 (2006). (8.2.2016).

UNCAC:n artiklassa 13. artiklan 2 kappaleessa taas osapuolia velvoitetaan helpottamaan nimetöntä raportointia: Sopimusvaltiot toteuttavat tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen, että tässä yleissopimuksessa tarkoitetut asiaan liittyvät korruptiota torjuvat laitokset ovat tunnettuja kansalaisille, ja järjestävät tarvittaessa pääsyn näihin elimiin sellaisten tapahtumien ilmoittamiseksi, myös nimettömästi, jotka voidaan katsoa tämän yleissopimuksen mukaisesti rangaistaviksi säädetyiksi rikoksiksi.[11]

Korruption ja lahjonnan vastaisten yleissopimusten lisäksi suojelun tärkeyttä on nostettu esiin Euroopan neuvoston vuonna 2014 julkaisemassa suosituksessa[12] ja EU:n, Euroopan neuvoston (GRECO) ja OECD:n Suomea koskevissa maa-arvioinneissa, joissa Suomea kehotetaan helpottamaan ilmoittamista ja vahvistamaan ilmoittajien suojelua.

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

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

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

### 3.3 Käytössä olevia ilmoituskanavia

#### 3.3.1 Valtionhallinto

*Poliisi*

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

Eettistä kanavaa voi käyttää jokainen poliisihallinnon palveluksessa oleva henkilö. Käyttö ei edellytä korkeaa teknistä osaamista: pääsy poliisin intranetiin riittää. Käytännössä kyse on intranetin etusivun linkistä avautuvasta lomakkeesta. Lomakkeella muistutetaan muiden ilmoitustapojen ensisijaisuudesta, annettavien tietojen käsittelystä ja kanavan pelisäännöistä. Siihen on

[11] Edilex (2006). Suomen Säädöskokoelman Sopimussarja. No. 56-58 (2006). (8.2.2016).
[12] Council of Europe (2014). (7.2.2016).

linkitetty myös useimmin kysytyt kysymykset. Ilmoitukselle voi kirjata otsikon, ja sille voi valita kohteeksi poliisiyksikön, jota ilmoitus koskee. Varsinainen ilmoitus kirjoitetaan vapaana tekstinä lomakkeelle. Kun ilmoitus lähetetään, ilmoittajan tietotekniset tunniste- ja lokitiedot pyyhkiytyvät pois. Poliisissa käyttöön otetussa mallissa ilmoittaja on siis oletusarvoisesti aina nimetön, ellei tämä itse päätä jättää tietojaan ilmoitukseen.

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

*Ulkoministeriö*

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

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

*Finnvera Oyj*

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

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

*Metsähallitus*

Metsähallituksella on sisäisesti ja ulkoisesti käytössä oleva ilmoituskanava, jonka Metsähallitus on kokenut toimivaksi. Ilmoituskanava antaa mahdollisuuden ilmoittaa Metsähallituksen toimintaan liittyvästä väärinkäytösepäilystä – kaikesta, mikä ei noudata Metsähallituksen toimintatapaohjeeseen koottua vastuullista ja eettistä toimintatapaa. Ilmoituksen voi tehdä nimellä tai anonyymisti kuka tahansa. Lisätietoja: https://www.metsa.fi/metsahallitus/nain-toimimme/ilmoituskanava/. Metsähallitus on ottanut ilmoituskanavan käyttöön direktiivin täytäntöönpanoa ennakoiden ensimmäisinä valtionhallinnon toimijoista.

*Rakennerahastot*

Rakennerahasto-ohjelmaan liittyville ilmiannoille on avattu keväällä 2019 rakennerahastot.fi-sivulle oma nimettömänä toimiva ilmiantokanava https://www.rakennerahastot.fi/ilmianto. Nettisivujen lomakkeella tehty ilmianto siirtyy hallintoviranomaisen käsittelyyn postilaatik-

koon rakennerahastot.ilmiantokanava@tem.fi. Neljällä hallintoviranomaisen henkilöllä on postilaatikon käyttöoikeudet. Hallintoviranomainen seuraa postilaatikkoa viikoittain. Hallintoviranomainen käsittelee ilmiannot mahdollisimman nopeasti sen jälkeen, kun ne ovat saapuneet postilaatikkoon ja päättää tapauskohtaisesti jatkotoimista, lähetetäänkö selvityspyyntö esimerkiksi välittävälle toimielimelle jatkoselvitystä varten vai ryhtyykö hallintoviranomainen itse selvittämään asiaa. Käsittelyyn osallistuu hallintoviranomaisen henkilökuntaa tapauskohtaisesti muuttuvalla kokoonpanolla.

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

*Liikenne- ja viestintävirasto*

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

Vuonna 2019 poikkeamailmoituksia saatiin ilmailussa 9670 kappaletta, merenkulussa 100 kappaletta ja raideliikenteessä 4.800 kappaletta. Vuoden 2020 lukumäärät ovat covid-19-tartuntatautiepidemiasta seuranneesta liikenteen vähenemisestä johtuen vähentyneet (esimerkiksi ilmailun poikkeamailmoituksia on vuonna 2020 saatu "vain" hieman yli 5200 kappaletta ja raideliikenteessä 3300 kappaletta).

Lentoturvallisuusilmoitukselle, rautatieilmoitukselle ja meriturvallisuusilmoitukselle on luotu sähköinen ilmoitusjärjestelmä. Lisäksi varailmoituskanavana käytetään sähköpostia. Vastaanotetut ilmoitukset luokitellaan ja anonymisoidaan sekä niistä poistetaan tunnistetiedot. Tiedot myös validoidaan (esimerkiksi tarkistetaan Ilmatieteen laitoksen rajapintaa pitkin tapahtumahetkellä vallinneet sääolosuhteet, mikäli niillä on voinut olla osuutta onnettomuuteen tai vaaratilanteeseen) ja niiden laatu varmistetaan ja tarvittaessa pyydetään ilmoittajalta lisätietoja. Tämän jälkeen tiedot siirtyvät analyytikolle, joka tekee riskiluokituksen, seuraa ilmoitusten kokonaisuutta ja muodostaa kokonaistilakuvan. Tilakuva käydään säännöllisesti virastossa läpi ja päätetään tarvittaessa toimenpiteistä. Ilmoitukset kootaan Suomen poikkeamatietokantaan, joista on yhteys Euroopan rautatieviraston raideliikenteen poikkeamatietokantaan ja eurooppalaiseen ilmailun poikkeamatietokantaan.

Ilmoitustietojen vastaanottamiseen ja käsittelyyn on tällä hetkellä varattu 3,5 htv, joista ilmailuun 2,5 htv. Pisimmällä ilmoituksista saatavien tietojen hyödyntämisessä turvallisuuden parantamiseksi ollaan ilmailussa, jossa analysointiin ja muihin tehtäviin, kuten tilakuvan muodostamiseen ja seurantaan, turvallisuusviestintään, tiedottamiseen sekä kansainväliseen raportointiin ja yhteistyöhön on varattu 5 htv. Tietoja hyödynnetään myös Suomen ilmailun turvallisuusohjelman ja siihen liittyvän turvallisuussuunnitelman päivityksessä. Ilmailun turvallisuustilanteesta julkaistaan säännöllisesti tietoja Liikenne- ja viestintäviraston sivuilla.

Alusturvallisuuden valvonnasta annetun lain 20 §:llä on pantu täytäntöön satamavaltiodirektiivin eli PSC-direktiivin säännös rikkomuksista ilmoittamisesta ja ilmoituksentekijän henkilöllisyyden salassa pitämisestä. Ilmoituksille ei ole luotu erillistä ilmoituskanavaa. Ilmoituksia tehdään sekä nimellä että nimettömänä kirjaamoon, viraston päivystäjän puhelimeen sekä valvonnan sähköpostiin. Ilmoituksia tulee vuosittain muutamia. Vaikka määrä kasvaisi, se ei aiheuttaisi merkittävää työmäärän lisääntymistä.

Yksityiset henkilöt, yritykset ja organisaatiot voivat ilmoittaa Liikenne- ja viestintäviraston Kyberturvallisuuskeskukselle niihin kohdistuneista tietoturvaloukkauksista, kuten tietojen kalastelusta tai palvelunestohyökkäyksistä, sekä näiden loukkausten yrityksistä.

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

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

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

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

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

Ilmailun poikkeamailmoitusasetus edellyttää sisäisiä ilmoituskanavia myös toimijoilta.

*Väylävirasto*

Väylävirastossa on ollut oma väärinkäytösepäilyjen ilmoituskanava käytössä 5.11.2020 lähtien. Ilmoituskanavaan pääsee myös vapaasti viraston ulkoisilta internet-sivuilta. Viraston käytössä oleva ilmoituskanava mahdollistaa anonyymin ilmoittamisen. Virastoon saapuneiden ilmoitusten perusteella tehtyjen selvitysten arvio on ollut, että ilmoituksissa ei ole ollut kyse väärinkäytöksistä virastossa.

*Valvontaviranomaisten ja Suomen Asianajajaliiton ylläpitämät ilmoituskanavat rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan lainsäädännön alalla*

Rahanpesulain 7 luvun 9 §:ssä säädetään valvontaviranomaisen ja asianajajayhdistyksen ylläpitämästä järjestelmästä rikkomusepäilyjä koskevien ilmoitusten vastaanottamiseksi. Lainkohdalla on implementoitu neljännen rahanpesudirektiivin 61 artiklan 1 kohta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että toimivaltaiset viranomaiset luovat tehokkaat ja luotettavat mekanismit, joilla kannustetaan ilmoittamaan toimivaltaisille viranomaisille direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä annettujen kansallisten säännösten mahdollisesta tai todellisesta rikkomisesta. Järjestelmien on täytettävä myös 61 artiklan 2 kohdan vaatimukset erityismenettelyistä koskien ilmoitusten vastaanottamista ja jatkotoimia, työntekijöiden ja syytettyjen suojelemista, henkilötietojen suojaa sekä ilmoitusten luottamuksellisuutta.

Rahanpesulain mukaisen valvontaviranomaisen ja asianajajayhdistyksen on ylläpidettävä järjestelmää, jonka kautta se voi vastaanottaa ilmoituksia tämän lain säännösten epäillyistä rikkomuksista. Valvontaviranomaisia ovat lain 7 luvun 1 §:n mukaan Finanssivalvonta, Poliisihallitus, Patentti- ja rekisterihallitus sekä aluehallintovirasto. Suomen Asianajajaliitto valvoo rahanpesulain 1 luvun 2 §:n 1 momentin 12 kohdassa tarkoitettuja ilmoitusvelvollisia.

*Finanssivalvonnan ilmoitusjärjestelmä*

Finanssimarkkinoilla on jo käytössä Finanssivalvonnan ylläpitämä ulkoinen ilmoitusjärjestelmä, johon voidaan ilmoittaa epäillyistä rikkomisista riippumatta siitä, onko henkilö tehnyt ilmoituksen ensin sisäiseen ilmoituskanavaan. Sitä henkilöiden piiriä, jotka voivat tehdä ilmoituksen Finanssivalvonnan ylläpitämään ulkoiseen ilmoituskanavaan ei ole voimassaolevassa laissa rajoitettu. Finanssivalvonnan ylläpitämästä ilmoituskanavasta säädetään Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 71 a §:ssä, jonka mukaan Finanssivalvonnan on ylläpidettävä järjestelmää, jonka kautta se voi vastaanottaa ilmoituksia finanssimarkkinoita koskeviin säännöksiin liittyvistä väärinkäytösepäilyistä. Juridinen perusta kanavalle löytyy useista EU-tasoisista säädöksistä, mutta kanavan kansallinen täytäntöönpano aloitettiin erityisesti MAR:n antamisen jälkeen. MAR pyrkii estämään muun muassa sisäpiirikauppoja, sisäpiiritiedon laitonta ilmaisemista ja markkinoiden manipulointia. MAR 32 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että toimivaltaiset viranomaiset luovat tehokkaat järjestelmät, joilla mahdollistetaan ilmoittaminen toimivaltaisille viranomaisille asetuksen tosiasiallisesta tai mahdollisesta rikkomisesta. Säännöksen tarkemmasta täytäntöönpanosta säädetään Euroopan unionin komission antamassa täytäntöönpanodirektiivissä (EU) 2015/2392 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 596/2014 täytäntöönpanemisesta siltä osin kuin on kyse toimivaltaisille viranomaisille mainitun asetuksen tosiasiallisesta tai mahdollisesta rikkomisesta tehtävistä ilmoituksista.

Finanssivalvonnalle ilmoittamista koskee myös Finanssivalvonnasta annetun lain 71 a §:n 5 momentin nojalla annettu valtiovarainministeriön asetus finanssimarkkinoita koskevien säännösten rikkomuksiin liittyvien ilmoitusten vastaanottamisesta ja jatkotoimia koskevista menettelyistä Finanssivalvonnassa (1447/2016). Asetuksessa määritellään ilmoitusjärjestelmää koskevat vaatimukset ilmoituksen tekemisestä, vastaanottamisesta ja jatkotoimia koskevista tiedoista, viestintäkanavista sekä erilaisista menettelyistä järjestelmän käyttämiseksi. Asetus vastaa sisällöllisesti pitkälti MAR:n nojalla annettua komission täytäntöönpanodirektiiviä. Asetus on ollut voimassa 1.3.2017 lähtien.

Finanssimarkkinoita koskevia säännöksiä, joista Finanssivalvonnan ylläpitämään ilmoituskanavaan voi ilmoittaa, ovat Finanssivalvonnan valvomat lait ja muut säädökset. Väärinkäytösepäily ei tarkoita yksinomaan epäilyä esimerkiksi rikoksesta, vaan se kattaa kaikenlaiset epäillyt säännösrikkomukset. Ilmoituskanavan kautta ilmoittaminen ei myöskään ole rajattu vain ilmoituksen kohteen palveluksessa olevaan työntekijään. Sen sijaan ilmoituksen väärinkäytösepäilystä voi tehdä kuka tahansa. Ilmoituksen tekijä kuitenkin lienee yleensä sellaisessa asemassa (esim. työntekijä, ulkopuolinen asiantuntija), jossa hän voi saada ei-julkista tietoa Finanssivalvonnan valvoman yhteisön, sen johdon tai työntekijän toiminnasta. Kanavan kautta ilmoittava henkilö saa suojaa valtiovarainministeriön asetuksessa säädetysti, eikä suojan saamisen edellytyksenä ole se, että ilmoittaja olisi ensin tehnyt ilmoituksen työnantajan sisäisen ilmoituskanavan kautta.

Ilmoituksen tekijän ja ilmoituksen kohteena olevan henkilön henkilötiedot sekä tiedot ilmoituksesta on pidettävä salassa, jollei erikseen toisin säädetä. Ilmoitusmenettelyn tulee sisältää asianmukaiset ja riittävät toimenpiteet, joilla järjestetään ilmoitusten asianmukainen käsittely sekä suojataan työsopimussuhteessa olevaa ilmoituksen tekijää ja ilmoituksen kohteena olevaa henkilöä sekä sisältää ohjeet, joilla turvataan ilmoituksen tekijän ja ilmoituksen kohteena olevan

henkilön henkilöllisyyden suoja, jollei väärinkäytöksen selvittämiseksi tai muuten viranomaisen oikeudesta tietojen saamiseen laissa toisin säädetä. Pääsääntöisesti Finanssivalvonnan on säilytettävä 1 momentissa tarkoitetut tarpeelliset tiedot viiden vuoden ajan ilmoituksen tekemisestä. Tämän jälkeen tiedot on poistettava, jollei niiden 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 tietojen säilyttämisen tarpeellisuuden tarkistamisesta. Tarkistamisesta on tehtävä merkintä.

Väärinkäytösepäilystä voidaan ilmoittaa Finanssivalvonnalle suojatulla sähköpostilla, kirjeitse, puhelimitse tai tapaamisessa. Ilmoituksessa on suositeltavaa antaa ilmoittajan nimi ja yhteystiedot, jotta Finanssivalvonta voi tarvittaessa pyytää ilmoittajaa selventämään ilmoittamiaan tietoja tai antamaan asiassa lisätietoja. Ilmoitus voidaan tehdä myös nimettömänä.

### 3.3.2 Yritysten ilmoituskanavat

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

Keskuskauppakamarin tekemän verkkokyselyyn[13] vastanneista organisaatioista puolet kertoi, että heillä ei vielä ole käytössään ilmoituskanavaa. Lisäksi liki puolella niistä, joilla kanavaa ei vielä ole, ei kanavan hankinta ole vielä suunnitteillakaan. Tämä voi tarkoittaa sitä, että suuri osa yrityksistä ei vielä tunne velvollisuutta tarjota ilmoituskanava ja luoda siihen liittyvät menettelyt. Kyselyyn vastanneista 70 % ilmoitti, että organisaation työntekijät voivat ilmoittaa rikkomisista ilmoituskanavan kautta. Noin 40 %:lla ilmoituskanava oli avoin kaikille. Noin 28 % vastanneista ilmoitti mahdollistavansa ilmoituskanavan käytön yhteistyökumppaneille, noin 27 % entisille työntekijöilleen ja 18 % työnhakijoille. Asiakkaille ilmoituskanavan oli järjestänyt neljännes vastaajista.

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

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

Kansainvälisten tutkimusten mukaan puolet väärinkäytösilmoituksista tulee omalta henkilöstöltä ja toiseksi eniten asiakkailta.[14]

---

[13] Keskuskauppakamari: Vasikointia vai välittämistä – ilmoituskanavat vahvistavat vastuullista organisaatiokulttuuria, 2021. Kyselyyn vastasi 143 organisaatiota eri puolilta Suomea. Kyselyyn vastanneiden joukossa oli eri kokoisia yhteisöjä pienistä yrityksistä ja pörssiyhtiöistä julkisen sektorin toimijoihin.
[14] Report to the Nations. 2020 Global Study on Occupational Fraud and Abuse. ACFE.

### 3.4 Nykytilan arviointi

Direktiivin täytäntöön panemiseksi olisi säädettävä uusi yleisesti sovellettava laki ilmoittajien suojelusta ilmoittajansuojeludirektiivin soveltamisalalla, koska ilmoitusmenettelyistä ja ilmoittajien suojelusta säädetään tällä hetkellä vain edellä selostetussa tietyille aloille rajoittuvassa lainsäädännössä.

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

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

Oikeusministeriön työryhmä arvioi vuonna 2016 korruptioepäilyistä ilmoittavien henkilöiden suojelua.[15] Työryhmän näkemyksen mukaan voimassa oleva työ- ja muita palvelussuhteita koskeva lainsäädäntö suojelee riittävällä tavalla korruptioepäilyistä ilmoittavaa työntekijää ja virkamiestä ja heidän lähipiiriään vastatoimilta. Työryhmä ei nähnyt välitöntä tarvetta säätää erillistä ilmoittajien suojelua koskevaa lakia, vaikkakin voimassa olevan sääntelyn hajanaisuuden todettiin jossain määrin heikentävän ilmoittajien suojelun tehokkuutta.[16]

#### 3.4.1 Nykytilan arviointi suhteessa direktiivin täytäntöönpanoon

*Aineellinen soveltamisala*

Direktiivin täytäntöön panemiseksi ehdotettavan lain aineellisen soveltamisalan tulisi vastata vähintään direktiivin 2 artiklaa. Direktiivin aineelliseen soveltamisalaan kuuluvaa unionin ja kansallista lainsäädäntöä selostetaan edellä luvussa 3.1.2.

Direktiivin aineelliseen soveltamisalaan kuuluvilla lainsäädännön aloilla tapahtuvat rikkomiset ovat luonteeltaan yleistä etua vaarantavia. Lain soveltamisalan määrittämisessä keskeistä on selvittää, mitkä ovat sellaisia rikkomisia (tekoja ja laiminlyöntejä), joiden ilmoittamisesta tulisi voida saada direktiivin mukaista suojelua. Tässä tarkastelussa keskeistä on arvioida direktiivin soveltamisalalle kuuluvan lainsäädännön erilaisia lainsäädännön rikkomista koskevia seuraamusjärjestelmiä sen arvioimiseksi, miten lain soveltamisala tulisi rajata ja mikä rajaus täyttäisi direktiivin tavoitteet.

Lainsäädännön selkeyden, yleisen edun ja ilmoittajan suojelun kannalta on perusteltua, että ehdotettavan lain soveltamisalaan kuuluisi myös puhtaasti kansallinen lainsäädäntö, joka liittyy

---

[15] Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 25/2016. Korruptioepäilyistä ilmoittavien henkilöiden suojelu.Työryhmän mietintö (julkaistu 17.6.2016).
[16] Mietintöjä ja lausuntoja 25/2016 s. 62.

direktiivin aineelliseen soveltamisalaan. Ilmoittajien on mahdotonta arvioida sitä, milloin mahdollinen rikkominen (teko tai laiminlyönti) tai sen epäily perustuu EU:n sääntelyyn perustuvaan lainsäädäntöön ja milloin yksinomaan kotimaisista lähtökohdista valmisteltuun kansalliseen lainsäädäntöön näillä aloilla. Lisäksi väärinkäytöksistä ilmoittaminen ja asioiden selvittäminen myös puhtaasti kotimaisen lainsäädännön rikkomisista tukisi direktiivin tavoitteita rikkomisten estämisestä aloilla, jotka on tunnistettu sellaisiksi, joilla niistä ilmoittaminen on yleisen edun kannalta tarpeen.

Direktiivin aineelliseen soveltamisalaan kuuluvat 2 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti valtiontuet, mutta kansalliset avustukset ja kaikki kansalliset valtiontukia koskevat säännöt eivät kuulu direktiivin vähimmäissoveltamisalaan. Kansallisia tukia ja avustuksia myönnetään Suomessa yleisesti osana tukijärjestelmiä, joita koskeva kansallinen erityislainsäädäntö kattaa sekä EU:n talousarvion määrärahoista että kansallisista määrärahoista tai yksinomaan kansallisista määrärahoista peräisin olevia tukia ja avustuksia. Esimerkkeinä ovat työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla eräät yritystuet sekä alueiden kehittämistä koskevat tuet, joita voidaan myöntää osana tulevaa Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027 EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelmaa tai yksinomaan kansallisilta budjettimomenteilta (vireillä HE 46/2021 vp ja HE 47/2021 vp). Osa näistä säännöistä voi olla puhtaasti kansallista alkuperää.

Kansallisen liikkumavaran käyttö laajentamalla suojaa myös yksinomaan kansallisten tukien ja avustusten väärinkäytöksiin edistäisi direktiivin tavoitteiden toteutumista vähentämällä ilmoittajan riskiä ja selonottovelvollisuutta epäilyn kohteena olevien julkisten varojen alkuperästä. Tarkoituksena on, että ilmoittaja saisi suojaa EU-osarahoitteisten tukien ja avustusten lisäksi myös kokonaan kansallisista varoista myönnettyjen tukien ja avustusten osalta. Lisäksi ilmoittaja saisi suojaa ilmoittaessaan sellaisesta valtiontuen ehtoja koskevasta rikkomisesta, joka olisi puhtaasti kansallinen eikä varsinainen edellytys komissiolle arvioidakseen tuen sisämarkkinoille soveltuvaksi.

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

Komissiolta saadun tiedon mukaan direktiivin johdanto-osassa tarkoitetut kilpailusääntöjen soveltamiseksi annetut johdetun oikeuden säännöt kattavat muun muassa yrityskauppavalvontaa koskevan EU:n sulautuma-asetuksen sekä kilpailusääntöjen niin sanotun täytäntöönpanoasetuksen. Komissiolta saadun vastauksen perusteella vaikuttaa perusteltuna sisällyttää kansallisen täytäntöönpanosäädöksen soveltamisalaan myös kilpailulain 4 luvun säännökset yrityskauppavalvonnasta sekä myös ECN+-direktiivin edellyttämät menettelysääntöjen rikkomiset, joista säädettäisiin kilpailulain 5 luvun a uudessa 37 a §:ssä (2021/546).

Yhtenä mahdollisuutena varmistaa myös neutraliteettisääntelyn sisältyminen täytäntöönpanosäädöksen ehdotettavan lain soveltamisalaan olisi säätää suojan piiriin kilpailulain säännösten vastaisesta menettelystä ilmoittaminen riippumatta siitä, voidaanko ilmoituksen kohteena olevan menettelyn johdosta määrätä seuraamusta. Soveltamisalan rajaaminen sanktioiden luonteen perusteella vaikuttaa ongelmalliselta kilpailuoikeuden näkökulmasta, mikäli katsotaan olevan perusteltua laajentaa soveltamisala kattamaan myös kilpailuneutraliteettia koskeva kansallinen sääntely. Soveltamisalaan tulisi lisätä direktiivin 2 artiklassa edellytettyjen EU:n kilpailusääntöjen lisäksi niitä sisällöllisesti vastaavat kilpailulain säännökset. Tämä on tarpeen sen vuoksi sovellettavan sääntelyn määräytyessä niin sanotun kauppakriteerin täyttymisen perusteella. Kriteerin täyttyminen on arvioitava tapauskohtaisesti ja ennen tarkempia viranomaisselvityksiä on useimmiten mahdotonta arvioida, täyttyykö kriteeri vai ei. Jos kansallisia säännöksiä ei sisällytettäisi soveltamisalaan, olisi direktiivissä tarkoitetun suojan saaminen epäselvää. Epäiltyä kilpailunrajoitusta koskevaa ilmoitusta tehdessä kauppakriteerin täyttymisestä ei ole vielä varmuutta. Kansallista ja EU-sääntelyä voidaan myös soveltaa rinnakkain. Jos soveltamisala rajoitettaisiin koskemaan vain EU:n kilpailusääntöjen rikkomisia, olisi ilmoittamista harkitsevan henkilön käytännössä äärimmäisen vaikea arvioida saisiko hän direktiivin mukaista suojaa vai ei

Direktiivin 2 artiklan1 kohdan b-alakohdan soveltamisala kattaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 325 artiklan, joka koskee petostentorjuntaa ja jota täsmennetään asiaankuuluvissa unionin toimenpiteissä. Tällä tarkoitetaan direktiivin johdanto-osan mukaan erityisesti asetusta (EY, Euratom) N:o 2988/95, jota on täydennetty Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2017/1371. Tullit, jotka ovat unionin perinteisiä omia varoja ja jotka tuloutetaan jäsenvaltioiden kantopalkkiolla vähennettyinä suoraan unionin talousarvioon, ovat 3 momentissa tarkoitettuja unionin tuloja ja varoja. Laissa säädettyä suojelua sovellettaisiin siten myös luonnollisiin henkilöihin, jotka ilmoittavat tullien kantamiseen, perimiseen tai tulouttamiseen liittyvän tulli- tai muun lainsäädännön väärinkäytöksistä tai rikkomisista. Sääntely ei ole kuitenkaan sidottu direktiivissä yksilöityihin aloihin vaan soveltamisala on yleinen ja kattaa sekä unionin talousarvion, että unionin toimielinten, elinten ja laitosten talousarviot tai niiden suoraan tai välillisesti hallinnoimat ja valvomat talousarviot.

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

*Finanssialan toimijoita velvoittava pakottava sääntely*

Finanssialan yhteisöjen ja toimijoiden käytössä on vakiintuneesti pakottavaan lainsäädäntöön perustuvia sisäisiä ilmoituskanavia. Finanssivalvonnasta annetussa laissa säädetään myös ulkoisesta ilmoitusjärjestelmästä. Ilmoituskanavien oikeudellinen perusta ja yleisluontoinen kuvaus on avattu esityksen jaksoissa 3.1.3 ja 3.3.1.

*Finanssisektorin sääntelyn suhde direktiivin täytäntöönpanoon*

Ilmoittajansuojeludirektiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaan liitteessä II olevassa osassa mainituissa alakohdissa vahvistettuja unionin säädöksessä vahvistettuja erityisiä sääntöjä rikkomisista ilmoittamisesta tulee soveltaa ilmoittajansuojeludirektiivin säännösten sijaan. Ilmoittajansuojeludirektiivin säännöksiä sovelletaan ainoastaan siltä osin kuin asiassa ei jo unionin säädöksissä säädetä pakottavasti. Lähtökohtana tältä osin voidaan pitää sitä, että ilmoittajansuojadirektiivin liitteessä II listatut säädökset ja niiden nojalla kansallisesti täytäntöön pannut säännökset finanssisektorin toimijoiden sisäisistä ilmoituskanavista ovat luonteeltaan pakottavaa oikeutta. Tällöin ilmoittajansuojeludirektiivi ainoastaan täydentäisi soveltuvin osin finanssisektorin olemassa olevaa sääntelyä.

Toimijoita, joihin soveltuu pakottavia rikkomisesta ilmoittamista koskevia säännöksiä jo nyt, ovat muun muassa luottolaitokset luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014) 7 luvun 6 §:n, liikkeeseenlaskijat arvopaperimarkkinalain (746/2012) 12 luvun 3 §:n, sijoituspalveluyritykset sijoituspalvelulain (747/2012) 6 b luvun 13 §:n, pörssi kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annetun lain (1070/2017) 3 luvun 3 §:n, vaihtoehtorahastojen hoitajat vaihtoehtorahastojen hoitajista annetun lain (162/2014) 22 luvun 9 §:n, rahastoyhtiöt sijoitusrahastolain (213/2019) 27 luvun 7 §:n ja arvopaperikeskukset arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annetun lain (348/2017) 2 luvun 22 §:n nojalla. Voimassa olevan finanssimarkkinasääntelyn nojalla sisäisen ilmoituskanava perustamiseen velvoitetut toimijat ovat pääsääntöisesti olleet velvollisia ilmoituskanavan perustamiseen toimijan koosta riippumatta. Tällöin kyseisiin toimijoihin ei sovelleta 50 hengen raja-arvoa koskevaa huojennusta ilmoittajansuojeludirektiivin 8 artiklan 3 kohdan ja johdanto-osan 50. kohdassa tarkoitetusti. Listaa toimijoista ja niitä koskevista säädöksistä ei tulee pitää tyhjentävänä.

Olemassa olevan pakottavan finanssilainsäädännön sisältö ja direktiivin vaatimukset vastaavat pääosin toisiaan. Voimassaolevassa kansallisessa finanssisektorin lainsäädännössä ei ole tunnistettavissa sellaisia sääntelyratkaisuja, joiden voitaisiin katsoa johtavan selvästi heikompaan ilmoittajansuojeluun kuin mitä direktiivi edellyttää. Finanssilainsäädännön mukaisiin säännöksiin ilmoittajansuojelusta on lisäksi tehty yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämiä muutoksia henkilötietojen käsittelystä (HE 100/2018 vp).

Direktiivi sisältää kuitenkin joitakin, muun muassa ilmoittajan suojaa koskevia menettelyllisiä säännöksiä, jotka ovat voimassa olevaan finanssimarkkinasääntelyyn verrattuna uusia. On mahdollista, että nykyisille ilmoituskanavien ylläpitäjille syntyisi uusia lisävelvoitteita esimerkiksi vastaanottoilmoituksille asetetuista määräajoista, jotka direktiivin mukaisesti saavat olla maksimissaan seitsemän päivää (9 artiklan 1 kohdan b alakohta ja 11 artiklan 1 kohdan b alakohta). Lisäksi sisäisen kanavan mukaisesti ilmoittajalle on annettava palautetta kohtuullisessa ajassa. Kohtuullinen aika saa olla enintään kolme kuukautta ilmoituksen vastaanottoilmoituksen toimittamisesta tai jos vastaanottoilmoitusta ei lähetetty ilmoittavalle henkilölle, ilmoituksen vastaanottamista seuraavien seitsemän päivän määräajan päättymisestä (9 artiklan 1 kohdan f alakohta). Ulkoisen ilmoituskanavan osalta kohtuullinen aika olisi vastaavasti kolme kuukautta, mutta asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa tämä aika voisi olla myös kuusi kuukautta (11 artiklan 1 kohdan d alakohta). Sisäisten ilmoituskanavien kautta vastaanotettavien ilmoitusten anonyymien ilmoitusten vastaanottaminen ei ole edellytyksenä voimassa olevassa finanssimarkkinalainsäädännössä (vrt. 6 artiklan 3 kohta). Ilmoittajan suojaa täydennetään direktiivin myötä lisäksi muun muassa todistustaakan (21 artiklan 5 kohta) ja vahingonkorvaussäännösten (21 artiklan 6 ja 8 kohta sekä 23 artiklan 2 kohta) muodossa. Lisäksi ilmoittajalla olisi tietyin edellytyksin oikeus julkistaa tietoa 15 artiklassa tarkoitetusti.

Edellä mainittuja esimerkkejä voidaan pitää ilmoittajansuojeludirektiivissä tarkoitettuina nykysääntelyä täydentävinä lisäedellytyksinä, joita myös nykyistä pakottavaa sääntelyä soveltavien finanssialan yhteisöiden tulisi ehdotetun ilmoittajansuojelulain mukaisesti soveltaa.

Toisaalta ilmoittajansuojeludirektiivissä ja sen ehdotetussa kansallisessa täytäntöönpanossa on omaksuttu myös joitakin voimassa olevan pakottavan finanssilainsäädännön kannalta ilmoittajansuojaa ja viranomaisten toimivaltuuksia heikentäviä vaatimuksia. Rahoitusmarkkinalainsäädännössä ei edellytetä esimerkiksi sitä, että ilmoittajan tulisi tehdä ensisijainen ilmoitus aina sisäiseen ilmoituskanavaan saadakseen ilmoittajansuojaa (vrt. 7 artikla). Sen sijaan ilmoittaja voi aina tehdä ilmoituksen myös Finanssivalvonnan ylläpitämään yleiseen ulkoiseen ilmoituskanavaan Finanssivalvonnasta annetun lain 71 a §:n ja sen nojalla annetun valtiovarainministeriön asetuksen nojalla. Lisäksi finanssisektorin lainsäädännön epäillyistä rikkomisista voidaan ilmoittaa riippumatta siitä, minkälaisen seuraamuksen yhteisö rikkomuksesta voisi saada. Rajaus on tärkeä muun muassa siksi, että ilmoittajan ei sääntelyn laajuuden ja monimutkaisuuden vuoksi voida edellyttää osaavan arvioida, mihin säädökseen tai säännökseen epäilty rikkomus mahdollisesti liittyy.

Koska finanssisektorin sääntelyssä on jo olemassa olevat pakottavat säännökset rikkomuksista ilmoittamisesta, joita voidaan myös pitää varsin kattavina ja toimivina, ei ilmoittajansuojeludirektiivin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä ehdoteta tiettyjen direktiivin asettamien uusien vaatimusten ulottamista pakottavaa finanssisääntelyä jo soveltaviin yhteisöihin. Tämä on loogista ajatellen sitä, että ilmoittajansuojeludirektiivin tarkoituksena ei missään nimessä ole alentaa jäsenvaltioissa jo säädettyä suojan tasoa. Perusteltuna ei esimerkiksi voitaisi pitää sitä, että ilmoittajansuojan saaminen edellyttäisi ensisijaisesti sisäisen kanavan kautta ilmoittamista finanssimarkkinoita koskevien säännösten ja määräysten rikkomisepäilystä. Esimerkiksi MAR 32 artiklan 5 kohdan mukaisesti annetun komission täytäntöönpanodirektiivin (EU) 2015/2392 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 596/2014 täytäntöönpanemisesta siltä osin kuin on kyse toimivaltaisille viranomaisille mainitun asetuksen tosiasiallisesta tai mahdollisesta rikkomisesta tehtävistä ilmoituksista johdantokappaleen 2 viimeisessä virkkeessä on todettu, että ilmiantajien olisi voitava tehdä ilmoitus joko käyttämällä sisäisiä menettelyjä, jos sellaisia on, tai suoraan toimivaltaiselle viranomaiselle. Tästä voidaan päätellä, että täytäntöönpanodirektiivissä on valittu lähestymistapa, jonka mukaan sekä sisäisten että ulkoisten ilmoitusmenettelyjen on oltava ilmoittajan valinnan mukaan käytettävissä siten, ettei ulkoiseen kanavaan ilmoittamisen edellytyksenä ole se, että ilmoittaja olisi käyttänyt ensin sisäistä ilmoituskanavaa. Sanottu lähtökohta on perusteltua säilyttää kansallisessa rahoitusmarkkinasääntelyssä MAR:n soveltamisalaa laajemminkin.

Jotta olemassa oleva ja toimiva ulkoinen ilmoitusjärjestelmä finanssisektorilla säilyisi ennallaan, ei Finanssivalvonnan ylläpitämää ulkoista ilmoituskanavaa liitettäisi osaksi oikeuskanslerinviraston ylläpitämää yhtenäistä ulkoista ilmoituskanavaa. Jatkossa finanssisääntelystä ilmoittavat voisivat siten edelleen tehdä ilmoituksia suoraan Finanssivalvonnan ylläpitämään ulkoiseen kanavaan. Mikäli finanssisektorin toimijan palveluksessa oleva työntekijä tekisi kuitenkin ilmoituksen oikeuskanslerin ylläpitämään yhteiseen kanavaan, tulee ilmoitus siirtää direktiivin 11 artiklan 6 kohdan ja jo hallintolain (434/2003) mukaisesti pikimmiten oikealle toimivaltaiselle viranomaiselle eli Finanssivalvonnalle. Tällaisessa tilanteessa ilmoittajansuojaa ei ilmoittajan osalta voida myöskään heikentää.

*Finanssialan yhteisöt, joihin sovellettava voimassa oleva sektorikohtainen sääntely ei sisällä rikkomuksista ilmoittamista koskevaa sääntelyä*

Finanssialan yhteisöitä tai toimijoita ovat muun muassa Finanssivalvonnasta annetun lain 4 ja 5 §:ssä mainitut yhteisöt, joita Finanssivalvonta toimivaltuuksiensa nojalla valvoo. Joukko sisältää myös sellaisia toimijoita, joita ei tällä hetkellä velvoita finanssialan sektorisääntelystä johtuvat ilmoituskanavia ja rikkomisista ilmoittamista koskevat pakottavat säännökset. Tällaisia toimijoita ovat esimerkiksi luottoluokituslaitokset, arvopaperistamisasetuksessa tarkoitetut toimijat, virtuaalivaluutan tarjoajat ja joukkorahoituspalvelun tarjoajat. Tällaisille toimijoille voi

kuitenkin tällä hetkellä seurata sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus rahanpesulainsäädännöstä. Voimassa oleva sääntely ei kuitenkaan sisällä säännöksiä sellaisista rikkomuksista ilmoittamisesta, jotka kohdistuvat esimerkiksi niihin liittyviin menettelytapa- tai toiminnan järjestämistä koskeviin velvoitteisiin. Kaikille näille sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus seuraisi tulevaisuudessa suoraan ilmoittajansuojelulaista. Niiden tulisi lähtökohtaisesti soveltaa ilmoittajansuojelulakia sisäisen kanavan perustamisen ja ilmoitusmenettelyiden osalta, elleivät ne nimenomaisesti kuuluisi direktiivin 8 artiklassa ja lain 11 §:n 1 momentissa tarkoitetun kokopoikkeuksen piiriin. Jos tällaisella yhteisöllä on kuitenkin jokin toinen toimilupa, jonka nojalla se on velvollinen perustamaan sisäisen ilmoituskanavan pakottavan finanssisektorin sääntelyn mukaisesti, tulee kanava luonnollisesti perustaa kyseisen sääntelyn nojalla.

Ehdotettu laki ei estäisi sellaisia finanssisektorin toimijoita, jotka eivät ole nykyisen sektorikohtaisen sääntelyn perusteella velvoitettuja perustamaan sisäisiä kanavia, hyödyntämästä toimijan kokoon perustuvaa huojennusta. Tällaisia toimijoita voivat olla muun muassa EU:n joukkorahoitusasetuksessa (EU) 2020/1503 tarkoitettu joukkorahoituspalveluntarjoaja, jolla ei ole muita toimilupia.

Vaikka sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus seuraisi tulevaisuudessa jollekin finanssialan toimijalle ilmoittajansuojelulaista, ei ilmoittajansuojelulaissa omaksuttu ilmoituskanavien porrasteisuuden vaatimus kuitenkaan soveltuisi finanssimarkkinoita koskevien säännösten rikkomisesta ilmoittamiseen. Kuten edellä on todettu, ilmoittajansuojelun osalta Finanssivalvonnasta annetun lain 71 a § ja sen nojalla annettu valtiovarainministeriön asetus finanssimarkkinoita koskevien säännösten rikkomuksiin liittyvien ilmoitusten vastaanottamisesta ja jatkotoimia koskevista menettelyistä Finanssivalvonnassa (1447/2016) mahdollistaa sen, että finanssisektorin sääntelyyn kohdistuvista rikkomusepäilyistä ei ensisijaisesti tarvitse ilmoittaa sisäisen ilmoituskanavan kautta. Lähtökohtana myös on, että ilmoittaja voi ilmoittaa kaikenlaisista rikkomusepäilyistä riippumatta siitä, minkälainen seuraamus rikkomuksesta olisi toimijalle annettavissa. Tältä osin tarkoituksenmukaisena ei voitaisi pitää sitä, että ilmoittajan saaman suojan edellytykset vaihtelisivat sen mukaan, olisiko ilmoittaja pakottavaa sääntelyä soveltavan finanssialan yhteisön vai sellaisen finanssialan yhteisön, joihin pakottava sääntely ei vielä ulotu, palveluksessa. Näin ollen ilmoittajansuojan direktiiviä korkeamman tason säilyttämiseksi finanssialaa koskevien säännösten rikkomisepäilyihin ei sovellettaisi vaatimusta sisäisen kanavan kautta ensisijaisesti ilmoittamisesta. Ilmoittaminen koskisi jatkossakin kaikkea voimassa olevaa finanssilainsäädäntöä kaikkien ilmoittajien osalta riippumatta siitä, ovatko ilmoittajat ilmoitusta koskevan palveluksessa vai täysin ulkopuolisia tahoja. Mikäli finanssisektorin toimijan palveluksessa oleva työntekijä tekisi kuitenkin ilmoituksen oikeuskanslerin ylläpitämään yhteiseen kanavaan, tulee ilmoitus siirtää pikimmiten oikealle toimivaltaiselle viranomaiselle eli tässä tapauksessa Finanssivalvonnalle. Tällaisessa tilanteessa ilmoittajansuojaa ei ilmoittajan osalta voida myöskään heikentää.

Finanssivalvonnan ulkoisen ilmoituskanavan toimivuutta ja muutostarpeita arvioidaan uuden lain soveltamisesta saatavien käyttäjäkokemusten myötä uudelleen.

*Kansanterveys -käsite direktiivissä*

Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 168 artiklassa kansanterveys-käsitettä (Public Health) käytetään kuvaamaan EU:n toimivaltaa, eikä se siten ole saman sisältöinen kansallisen kansanterveys-käsitteen kanssa. SEUT 168 artiklan mukaan kansallista politiikkaa täydentävä unionin toiminta kansanterveyden alalla suuntautuu mm. terveyden edistämiseen ja sairauksien ja tautien ehkäisemiseen, rajat ylittäviin terveysuhkiin, huumausaineisiin, sekä rajat ylittävään yhteistyöhön terveyspalveluissa. Unionin toiminnasta annetussa sopimuksessa tun-

nustetaan jäsenmaiden velvollisuus liittyen terveyspolitiikan määrittelyyn sekä terveyspalvelujen ja sairaanhoidon järjestämiseen ja tarjoamiseen, hallinnointiin sekä niihin osoitettuun voimavarojen kohdentamiseen. EU:n toimivalta kansanterveyden alalla on rajattu, eikä esimerkiksi koske terveyspalvelujen organisointia.

Ilmoittajansuojeludirektiivin 2 artiklassa kansanterveyden käsite ja direktiivin aineellinen soveltamisala on sidottu direktiivin liitteen I osan H kohdan 1-4 alakohdissa mainittujen, seuraavien EU-säädösten soveltamisalaan: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivit 2002/98/EY, 2004/23/EY, 2010/53/EU ja 2001/83/EY, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EY) N:o 141/2000, (EU) 2019/6, (EY) N:o 726/2004, (EY) N:o 1901/2006, (EY) N:o 1394/2007 ja (EU) N:o 536/2014, potilaiden oikeudet, sellaisina kuin niistä säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2011/24/EU sekä tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden valmistaminen, esittämistapa ja myynti, sellaisena kuin niistä säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2014/40/EU. Ilmoittajansuojeludirektiivissä käytettyä kansanterveyden 3(3) käsitettä on edellä todetun perusteella tulkittava sen SEUT 168 artiklan 4 kohdan mukaisessa merkityksessä. Tämän lisäksi direktiivin soveltamisalan on katsottava rajoittuvan kyseisessä oikeudenalalla edellä mainittuihin EU-säädöksiin ja niiden kansalliseen täytäntöönpanolainsäädäntöön.

Kansanterveyttä esitellään tarkemmin jaksossa 3.1.3.

*Henkilöllinen soveltamisala*

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

Direktiivin johdanto-osan 38. perustelukappaleen mukaisesti direktiivissä suojelun olisi katettava SEUT 45 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut ”työntekijät” siinä merkityksessä kuin unionin tuomioistuin on tätä käsitettä tulkinnut, eli henkilöt, jotka suorittavat määrätyn ajanjakson aikana toisen hyväksi ja tämän valvonnan alaisena tehtäviä, joista heille suoritetaan vastike (ks. mm. Lawrie-Blum, C-66/85, EU:C:1986:284, kohdat 16 och 17, Martinez Sala, C-85/96, EU:C:1998:217, kohta 32, sekä Raccanelli, C-94/07, EU:C:2008:425). Suojelun tulisi kattaa myös osa-aikaiset työntekijät (Levin, C-53/81, EU:C:1982:105, kohta 17), määräaikaiset työntekijät sekä työntekijät, joilla on työsopimus tai työsuhde työvoiman vuokrausyrityksen kanssa. Direktiivissä työntekijällä tarkoitetaan myös julkishallinnon palveluksessa olevia työntekijöitä, virkamiehiä sekä muita julkisella sektorilla työskenteleviä henkilöitä. Unionin oikeuteen perustuva ja kansallinen työntekijän käsite vastaavat toisiaan. Työsopimuslain työsuhteen tunnusmerkistöä ilmentävän 1 luvun 1 §:n 1 momentin mukaisesti työsopimuslakia sovelletaan sopimukseen, jolla työntekijä tai työntekijät yhdessä työkuntana sitoutuvat henkilökohtaisesti tekemään työtä työnantajan lukuun tämän johdon ja valvonnan alaisena palkkaa tai muuta vastiketta vastaan (ks. myös HE 157/2000 vp, s. 55-5). Työsopimuslakia sovelletaan myös osa-aikaisiin ja määräaikaisiin työntekijöihin, vuokratyöntekijöihin, työsopimuslain 11 §:ssä tarkoitettua vaihtelevaa työaikaa tekeviin työntekijöihin sekä valtion, kunnan tai muun julkisyhteisön palveluksessa oleviin työntekijöihin. Direktiivin 4 artiklan mukaiseen työntekijäkategoriaan kuuluisivat kansallisella tasolla työsopimuslaissa ja merityösopimuslaissa tarkoitetut työntekijät,

valtion virkamieslaissa, Suomen Pankin virkamiehistä annetussa laissa ja eduskunnan virkamiehistä annetussa laissa tarkoitetut virkamiehet sekä kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijalaissa ja kirkkolaissa tarkoitetut viranhaltijat.

Direktiivin johdanto-osan 38. perustelukappaleen mukaan suojelun olisi katettava myös muut luonnollisten henkilöiden ryhmät, joilla voi olla keskeinen asema unionin oikeuden rikkomisten paljastamisessa ja jotka voivat olla työnsä yhteydessä taloudellisesti haavoittuvassa asemassa, vaikka eivät olekaan SEUT 45 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja työntekijöitä. Tällaisia henkilöitä ovat esimerkiksi palveluja tarjoavat itsenäiset ammatinharjoittajat. Unionin oikeudessa itsenäisen ammatinharjoittajan käsite on määritelty esimerkiksi itsenäisten ammatinharjoittajien tasa-arvoisesta kohtelusta annetun direktiivin[17] 2 artiklassa henkilöksi, joka harjoittaa ansiotoimintaa omaan lukuunsa. Kansallisella tasolla itsenäisen ammatinharjoittajan voidaan katsoa tarkoittavan luonnollista henkilöä, joka tekee ansiotyötä omaan lukuunsa eli ei ole työ- tai virkasuhteessa. Tällaisia henkilöitä voisivat olla esimerkiksi erilaisissa toimeksiantosuhteissa olevat henkilöt.

Direktiivin 4 artiklan c alakohdan mukaan henkilölliseen soveltamisalaan kuuluvat yrityksen hallinto-, johto- tai valvontaelimeen kuuluvat henkilöt, mukaan lukien muut kuin toimivaan johtoon kuuluvat henkilöt. Siten suojeltavien henkilöiden piiri on tarkoitettu laajaksi. Direktiivissä edellytetään suojelemaan sekä toimivaan johtoon kuuluvia, että toimivan johdon ulkopuolelle jääviä henkilöitä. Direktiivissä tarkoitetuiksi hallinto-, johto- tai valvontaelimiksi on kansallisen yhteisö- ja säätiölainsäädännön mukaisesti katsottava esimerkiksi osakeyhtiön ja säätiön hallitus ja hallintoneuvosto sekä toimitusjohtaja. Direktiivin 4 artiklan c alakohta koskee sanamuotonsa mukaisesti vain yrityksiä. Ehdotettavan lain mukaisesti suojelua kuitenkin sovellettaisiin yhteisön hallitukseen ja hallintoneuvostoon kuuluviin henkilöihin ja yhteisön toimitusjohtajaan riippumatta siitä, harjoittaako kyseinen yhteisö elinkeinotoimintaa. Tämä olisi perusteltua, koska ehdotettavan lain mukaisesti sisäinen ilmoituskanava voidaan ottaa vapaaehtoisesti käyttöön myös sellaisessa organisaatiossa, joka ei harjoita elinkeinotoimintaa.

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

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

---

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

*Ilmoittavien henkilöiden suojelun edellytykset*

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

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

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

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

*Sisäinen ilmoittaminen*

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

Direktiivin 8 artiklan 1 kohdassa säädetään julkisen sektorin oikeushenkilöiden velvollisuudesta ottaa käyttöön sisäinen ilmoituskanava. Direktiivissä ei ole määritelty julkisen oikeushenkilön käsitettä. Perinteisesti erityisesti komissio on kiinnittänyt täytäntöönpanoa valvoessaan huomiota direktiivien määritelmiin ja siihen, että direktiivin määritelmistä ei poikettaisi tai tehtäisi uudelleenmäärittelyä, mikäli direktiivi ei tätä nimenomaisesti mahdollista. Direktiivissä ei ole

määritelty lainkaan julkisen oikeushenkilön käsitettä. Näin ollen tämä jättää enemmän varaa tulkita käsitettä kansallisesti.

EU-oikeuden yleisistä periaatteista seuraava EU-oikeuden tehokkaan toteutumisen/vaikuttavuuden periaate (effet utile) edellyttää EU-sääntelyn tavoitteiden ja tarkoituksen huomioimista säädöksen vaikuttavuuden varmistamiseksi. Näin ollen julkisen oikeushenkilön käsitteelle ei voida direktiivin täytäntöönpanossa antaa sellaista tulkintaa, joka estäisi EU-oikeuden tehokkaan toteutumisen. Tältä osin relevantti seikka on direktiivin 8 pykälässä säädetty työntekijöiden vähimmäismäärä. Direktiivin tavoitteena on se, että pienet työnantajat jäävät direktiivin sisäisen ilmoittamiskanavan pystyttämistä koskevan velvoitteen ulkopuolelle. EU-oikeuden tehokkuuden näkökulmasta kansallinen julkista oikeushenkilöä koskeva tulkinta ei voi muodostua sellaiseksi, että sillä kierrettäisiin direktiivin velvoitteita siten, että julkisiksi oikeushenkilöiksi tulkittaisiin tarkoitushakuisesti Suomessa sellaisia viranomaiskokonaisuuksia, jotka muodostavat alle 50 työntekijän kokonaisuuksia ja jotka näin ollen jäisivät direktiivissä säädettyjen keskeiset velvoitteiden soveltamisalan ulkopuolelle.

Suomen valtionhallinnon virastorakenteet pohjautuvat perustuslain (731/1999) 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 (PL 119 §). Valtionhallinnolla ei ole yhtenäistä, samat toimintaperiaatteet takaavaa yleistä virastomallia. Kyse on erillisillä hallintosäädöksillä perustetuista omanlaisistaan virastoista, jotka toimivat yleisemmän virastokäsitteen alla.

Valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista säädetään niin ikään lailla. Valtionhallinnon yksiköistä voidaan muutoin säätää asetuksella. Perustuslaissa ei operoida julkisen oikeushenkilön käsitteellä, vaan se on tyypillisempi yksityisoikeudellisessa tarkastelussa, kun taas julkisoikeudellisessa tarkastelussa julkishallintoa tarkastellaan viranomaisorganisaationa, joka muodostuu erilaisista hallintoelimistä ja niiden välisestä tehtävien ja toimivaltojen jaosta. Myöskään perustuslain säätämistä koskevassa hallituksen esityksessä tai perustuslakivaliokunnan mietinnössä ei mainita julkisoikeudellisen oikeushenkilön käsitettä, vaikka PL 119 §n säännöksellä uudistettiin kokonaisuudessaan valtionhallintoa koskeva perustuslain tasoinen sääntely. Perustuslaissa ei näin ollen määritellä julkioikeudellisen oikeushenkilön käsitettä tai anneta sille erityistä valtiosääntöistä sisältöä, eikä perustuslaista suoraan seuraa reunaehtoja sille, miten käsite kansallisesti määritellään.

Valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 12 a §:n (1096/2009) mukaan kirjanpitoyksiköitä ovat tasavallan presidentin kanslia ja ministeriöt sekä toiminnallisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukaisena kokonaisuutena virastot, laitokset ja muut toimielimet. Kirjanpitoyksikön muodostamisesta määrää valtiovarainministeriö asianomaista ministeriötä kuultuaan. Valtiokonttori on antanut 20.12.2010 määräyksen suunnittelun ja seurannan asiakirjojen sekä tuloksellisuustietojen julkaisemisesta Valtion raportointipalvelussa (VK 540/03/2010). Määräyksen mukaan kirjanpitoyksikkö on vastuussa tietojen julkaisun toteutumisesta myös kirjanpitoyksikköön mahdollisesti kuuluvien virastojen ja laitosten osalta. Kirjanpitoyksikköön kuuluvia virastoja ja laitoksia voidaan kutsua myös tulosohjatuiksi virastoiksi. Valtion henkilöstöhallinnon työnantajatoiminnassa on käytössä kirjanpitoyksiköitä ja tulosohjattuja virastoja tarkempi luokittelu, työnantajavirasto. Työnantajavirastoa kutsutaan myös VHS-virastoksi (valtionhallinnon standardi). Työnantajavirasto ei aina ole hallinnollisesti itsenäinen virasto.

Valtion on vakiintuneesti katsottu muodostavan oikeudellisesti yhden oikeushenkilön. Valtion tehtävien hoito 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, tulosohjattuja virastoja on yhteensä 104 ja näihin kuuluvia työnantajavirastoja 215.

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

Sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvolliset valtionhallinnon organisaatiot määritellään ehdottavan lain 11 §:n 1 momentissa ja valtionhallinnon organisaatiot, joilla voi olla yhteinen sisäinen ilmoituskanava 13 §:n 1 momentissa. Direktiivissä mainittu julkisen sektorin oikeushenkilö –käsite antaa laajan liikkumavaran kansalliselle ratkaisulle käsitteen määrittelemiselle tässä yhteydessä. Direktiiviä ei voida sen tavoitteita vaarantamatta tulkita siten, että valtiolla voisi olla yksi yhteinen sisäinen ilmoituskanava. Direktiivi mahdollistaa kuitenkin sellaisten virastojen tai viranomaisten yhteistyölle, joilla on riittävä hallinnollinen ja toiminnallinen yhteys sisäisen ilmoituskanavan hallinnointiin. Riittävä hallinnollinen ja toiminnallinen yhteys voi olla esimerkiksi ainakin valtioneuvostolla ja sen ministeriöillä, joiden hallintopalveluja valtioneuvoston kanslia tuottaa. Samoin tällainen yhteys voisi olla esimerkiksi ELY-keskuksilla, tuomioistuimilla ja aluehallintovirastoilla, joiden hallinto- ja palvelutehtäviä hoidetaan keskitetysti. Näin voitaisiin mahdollistaa toimivia ja kustannustehokkaita ratkaisuja siellä, missä niille on edellytykset olemassa.

Direktiivin 8 artiklan 4 kohdan mukaan 3 kohdassa säädettyä raja-arvoa ei sovelleta oikeushenkilöihin, jotka kuuluvat liitteessä olevan I osan B kohdassa ja II osassa tarkoitettujen unionin säädösten soveltamisalaan. Direktiivin liitteen II osaan sisältyy direktiivi[18] merellä tapahtuvan

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

öljyn- ja kaasunporaustoiminnan turvallisuudesta. Vaikka kyseissä direktiivissä edellytettiin perustettavaksi ilmoituskanavat jäsenmaihin, näitä ilmoituskanavaa koskevia direktiivin säännöksiä edellytettiin 41 artiklan mukaan sovellettavaksi vain jäsenmaihin joilla on direktiivin soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa. Suomella on direktiivin tarkoittamia merialueita, mutta ei toistaiseksi ole ollut direktiivin tarkoittamaa toimintaa. Tästä syystä ilmoituskanavia ei direktiivin 2013/30/EU perusteella tähän mennessä ole ollut tarpeen perustaa.

*Ulkoinen ilmoittaminen*

Direktiivin artikloiden 10-14 täytäntöönpanemiseksi ehdotettavassa laissa olisi säädettävä vastaavalla tavalla ulkoisesta ilmoittamisesta, toimivaltaisista viranomaisista ja niiden tehtävistä sekä menettelyjen tarkastamisesta säännöllisesti vähintään kolmen vuoden välein.

Direktiivin 10 artiklan mukaan ilmoittavien henkilöiden on ilmoitettava rikkomisia koskevat tiedot käyttäen ulkoisia kanavia ja menettelyjä ilmoitettuaan ensin sisäisten ilmoituskanavien kautta tai ilmoittamalla suoraan toimivaltaisille viranomaisille ulkoisten ilmoituskanavien kautta.

11 artiklan mukaan on nimettävä viranomaiset, joilla on toimivalta ottaa vastaan ilmoituksia, antaa ilmoituksista palautetta ja toteuttaa ilmoituksia koskevia jatkotoimia, sekä huolehdittava, että niillä on tarvittavat resurssit.

Toimivaltaisten viranomaisten tulee ottaa käyttöön ilmoittavan henkilön toimittamien rikkomisia koskevien tietojen vastaanottamista ja käsittelyä varten käyttöön riippumattomat ja erilliset ulkoiset ilmoituskanavat.

Toimivaltaisten viranomaisten tulee antaa vastaanottoilmoitus eräin poikkeuksin viipymättä ja joka tapauksessa viimeistään seitsemän päivän kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta. Lisäksi toimivaltaisten viranomaisten tulee toteuttaa ilmoitusten perusteella asianmukaisia jatkotoimia kuten antaa ilmoittavalle henkilölle palautetta ilmoituksen perusteella toteutetuista jatkotoimista kohtuullisen ajan kuluessa, tiedottaa ilmoittavalle henkilölle ilmoituksen perusteella aloitetun tutkimuksen lopullisen tuloksen kansallisessa lainsäädännössä säädettyjen menettelyjen mukaisesti ja välittää hyvissä ajoin ilmoituksen sisältämät tiedot tarvittaessa toimivaltaisille unionin toimielimille, elimille tai laitoksille lisätutkimuksia varten, jos unionin oikeudessa tai kansallisessa lainsäädännössä niin säädetään.

Toimivaltaiset viranomaiset voivat päättää, että ilmoitettu rikkominen on selkeästi vähäinen eikä edellytä muita jatkotoimia tämän direktiivin nojalla kuin menettelyn päättäminen. Tämä ei vaikuta muihin velvoitteisiin tai muihin sovellettaviin menettelyihin ilmoitettuun rikkomiseen puuttumiseksi eikä tällä direktiivillä myönnettyyn suojeluun sisäisen tai ulkoisen ilmoittamisen yhteydessä. Tällaisessa tapauksessa toimivaltaisten viranomaisten on ilmoitettava päätöksensä ja sen perustelut ilmoittavalle henkilölle.

Toimivaltaiset viranomaiset voivat päättää, että ilmoitettu rikkominen on selkeästi vähäinen eikä edellytä muita jatkotoimia tämän direktiivin nojalla kuin menettelyn päättäminen. Tämä ei vaikuta muihin velvoitteisiin tai muihin sovellettaviin menettelyihin ilmoitettuun rikkomiseen puuttumiseksi eikä tällä direktiivillä myönnettyyn suojeluun sisäisen tai ulkoisen ilmoittamisen yhteydessä. Tällaisessa tapauksessa toimivaltaisten viranomaisten on ilmoitettava päätöksensä ja sen perustelut ilmoittavalle henkilölle.

Toimivaltaiset viranomaiset voivat päättää lopettaa menettelyt sellaisten toistuvien ilmoitusten osalta, jotka eivät sisällä merkityksellistä rikkomisia koskevaa uutta tietoa verrattuna aikaisempaan ilmoitukseen, jonka osalta asiaankuuluvat menettelyt on jo lopetettu, paitsi jos eri jatkotoimet ovat perusteltuja uusien oikeudellisten seikkojen tai tosiseikkojen perusteella. Tällaisessa tapauksessa toimivaltaisten viranomaisten on ilmoitettava päätöksensä ja sen perustelut ilmoittavalle henkilölle. Jos ilmoituksia tehdään paljon, toimivaltaiset viranomaiset voivat asettaa etusijalle direktiivin soveltamisalaan kuuluvia vakavia rikkomisia tai keskeisten säännösten ja määräysten rikkomisia koskevien ilmoitusten käsittelyn.

Mikä tahansa viranomainen, joka on saanut ilmoituksen mutta jolla ei ole toimivaltaa puuttua ilmoitettuun rikkomiseen, toimittaa ilmoituksen edelleen toimivaltaiselle viranomaiselle kohtuullisessa ajassa ja turvallisesti ja että tällaisesta toimittamisesta tiedotetaan viipymättä ilmoittavalle henkilölle.

12 artiklan mukaan ulkoisia ilmoituskanavia on pidettävä riippumattomina ja erillisinä, jos ne on suunniteltu ja otettu käyttöön ja ne toimivat siten, että varmistetaan tietojen täydellisyys, eheys ja luottamuksellisuus ja estetään muiden kuin toimivaltaisen viranomaisen valtuutettujen henkilöstön jäsenten pääsy tietoihin ja jos ne mahdollistavat tiedon pysyvän tallentamisen jatkotutkimusten toteuttamista varten 18 artiklan mukaisesti.

Ulkoisten ilmoituskanavien kautta on voitava ilmoittaa kirjallisesti ja suullisesti tai ilmoittavan henkilön pyynnöstä kohtuullisessa ajassa järjestettävässä henkilökohtaisessa tapaamisessa.

Toimivaltaisten viranomaisten on varmistettava, että jos ilmoitus vastaanotetaan muiden kanavien kuin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettujen ilmoituskanavien kautta tai jos sen vastaanottavat muut kuin ilmoitusten käsittelystä vastaavat henkilöstön jäsenet, ilmoituksen vastaanottaneita henkilöstön jäseniä kielletään paljastamasta tietoja, jotka saattaisivat paljastaa joko ilmoittavan henkilön tai ilmoituksen kohteena olevan henkilön henkilöllisyyden, ja että he toimittavat ilmoituksen viipymättä alkuperäisessä muodossaan ilmoitusten käsittelystä vastaaville henkilöstön jäsenille.

Toimivaltaisten viranomaisten tulee osoittaa ne henkilöstön jäsenet, jotka vastaavat ilmoitusten käsittelystä ja jotka erityisesti antavat tietoja ilmoitusmenettelyistä niistä kiinnostuneille henkilöille, vastaanottavat ilmoituksia ja toteuttavat niiden perusteella jatkotoimia ja huolehtivat yhteydenpidosta ilmoittavaan henkilöön antaakseen hänelle palautetta ja pyytääkseen häneltä tarvittaessa lisätietoja. Näille henkilöstön jäsenille on annettava erityinen koulutus ilmoitusten käsittelyyn.

13 artiklan mukaan toimivaltaisten viranomaisten tulee julkaista verkkosivustoillaan erillisessä, helposti tunnistettavassa ja helppokäyttöisessä osiossa ainakin edellytykset direktiivin mukaisen suojelun saamiselle, mm. yhteystiedot ulkoisia ilmoituskanavia varten, rikkomisia koskeviin ilmoituksiin sovellettavat menettelyt, palautteen antamiseen sovellettavat määräajat sekä palautteen sisältö, ilmoituksiin sovellettavat luottamuksellisuutta ja tietosuojaa koskevat järjestelyt, ilmoitusten perusteella toteutettavien jatkotoimien luonne, ilmoittavien henkilöiden saatavilla olevat oikeussuojakeinot ja menettelyt, joilla heitä suojataan vastatoimilta, ilmoittamista harkitsevien henkilöiden luottamuksellisen neuvonnan saatavuus, selvitys edellytyksistä, joiden täyttyessä toimivaltaiselle viranomaiselle ilmoittavia henkilöitä suojellaan vastuulta liikesalaisuuksien paljastamisesta 21 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

14 artiklan mukaan toimivaltaisten viranomaisten tulee tarkastella ilmoitusten vastaanottamiseen ja jatkotoimiin soveltamiaan menettelyjä uudelleen säännöllisesti vähintään kolmen vuoden välein, jolloin niiden on otettava huomioon saamansa kokemukset ja muiden toimivaltaisten viranomaisten saamat kokemukset ja mukautettava menettelyjään niiden mukaan.

*Tietojen julkistaminen*

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

Direktiivin 3 artiklan 4 kohdan mukaan direktiivi ei vaikuta kansallisiin sääntöihin, jotka koskevat työntekijöiden oikeuksia pitää yhteyttä edustajiinsa ja ammattiyhdistyksiin ja suojelua tästä yhteydenpidosta johtuvilta perusteettomilta haitallisilta toimenpiteiltä. Direktiivin tarkoituksena ei ole rajoittaa työntekijän oikeutta ottaa yhteyttä omaan ammattiyhdistykseensä työsuhteeseensa liittyvissä kysymyksissä tai pyytää ammattiliitosta oikeudellista apua ilmoittamiseen liittyvissä kysymyksissä. Ammatillinen yhdistymisvapaus turvataan Suomen perustuslain (731/1999) 13 §:n 2 momentissa. Työsopimuslain 13 luvun 1 §:ssä säädetään yhdistymisvapauden rajoittamisen kiellosta ja yhdenvertaisuuslain 8 §:ssä kielletään syrjintä esimerkiksi ammattiyhdistystoiminnan tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Rikoslain 47 luvussa on säädetty rangaistavaksi työsyrjintä, työntekijöiden edustajien loukkaaminen ja työntekijän järjestäytymisvapauden loukkaaminen.

*Sisäisiin ja ulkoisiin ilmoituksiin sovellettavat säännökset*

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

*Salassapitovelvollisuus*

Direktiivin 16 artiklassa edellytetään ilmoittajan henkilöllisyyden suojaamista. Artiklan 1-3 kohtien täytäntöönpanemiseksi on säädettävä vaitiolovelvollisuudesta ja siitä poikkeamisen edellytyksistä. Koska vaitiolovelvollisuuden tulisi ulottua kaikkiin ilmoituksia vastaanottaviin tahoihin, olisi vaitiolovelvollisuudesta perusteltua säätää erityislaissa julkisuuslain sijasta.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999), jäljempänä julkisuuslaki, mukaan asiakirjat, jotka sisältävät tietoja viranomaisen tehtäväksi säädetystä tarkastuksesta tai muusta valvontatoimeen liittyvästä seikasta, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi valvonnan tai sen tarkoituksen toteutumisen tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa asiaan osalliselle (JulkL 24 §:n 1 momentin 15 kohta), ovat salassa pidettäviä. Kohdan perusteluissa viitataan myös mahdollisuuteen ilmoituksen tai muun aloitteentekijän henkilöllisyyden salaamiseen valvonnan yleisten toteuttamismahdollisuuksien lisäämiseksi. Perustelujen mukaan halukkuus saattaa vireille tarkastuksia lakien noudattamisen valvomiseksi vaarantua, jollei tieto vireille panijasta jäisi luottamukselliseksi. Julkisuuslain säännökset eivät täytä direktiivin säännöksiä, koska vaitiolovelvollisuuden henkilöllisen soveltamisalan tulisi olla laajempi, sen tulisi kattaa myös ilmoituksen kohteen ja muiden ilmoituksessa mainittujen henkilöllisyys.

Direktiivin 16 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että toimivaltaiset viranomaiset, jotka vastaanottavat rikkomista koskevia tietoja, jotka sisältävät liikesalaisuuksia, eivät käytä tai ilmaise näitä liikesalaisuuksia muissa kuin asianmukaisten jatkotoimien kannalta välttämättömissä tarkoituksissa.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisestä liikesalaisuudesta, samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta yksityisen elinkeinotoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinkoa, ja kysymys ei ole kuluttajien terveyden tai ympäristön terveellisyyden suojaamiseksi tai toiminnasta haittaa kärsivien oikeuksien valvomiseksi merkityksellisistä tiedoista tai elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia ja niiden hoitamista koskevista tiedoista. Liikesalaisuudet ovat julkisuuslain mukaisesti viranomaistoiminnassa salassa pidettävää tietoa edellä sanotulla tavalla. Kansallinen lainsäädäntö täyttää direktiivin 16 artiklan 4 kohdan vaatimuksen.

Julkisuuslaissa säädetään oikeudesta saada tieto viranomaisten julkisista asiakirjoista sekä viranomaisessa toimivan vaitiolovelvollisuudesta, asiakirjojen salassapidosta ja muista tietojen saantia koskevista yleisten ja yksityisten etujen suojaamiseksi välttämättömistä rajoituksista samoin kuin viranomaisten velvollisuuksista mainitun lain tarkoituksen toteuttamiseksi. Viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei julkisuuslaissa tai muussa laissa erikseen toisin säädetä. Julkisuuslakia sovelletaan sen 4 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin viranomaisiin. Julkisuuslain 4 §:n 2 momentin mukaan mitä viranomaisesta säädetään, koskee myös lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä, laitoksia, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden käyttäessä julkista valtaa. Julkisuuslakia sovelletaan edellä julkisuuslain 4 §:ssä tarkoitetussa viranomaistoiminnassa siltä osin kuin muussa laissa ei erikseen toisin säädetä.

Julkisuuslaissa säädetään salassapitovelvoitteista, salassapitovelvoitteista poikkeamisesta ja sen lakkaamisesta. Viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos se julkisuuslaissa tai muussa laissa on säädetty salassa pidettäväksi tai jos viranomainen lain nojalla on määrännyt sen salassa pidettäväksi taikka jos se sisältää tietoja, joista on lailla säädetty vaitiolovelvollisuus (JulkL 22 § 1 mom.). Viranomaisen palveluksessa oleva samoin kuin luottamustehtävää hoitava ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, eikä muutakaan viranomaisessa toimiessaan tietoonsa saamaa seikkaa, josta lailla on säädetty vaitiolovelvollisuus (JulkL 23 § 1 mom.).

Vaitiolovelvollisuus on myös sillä, jolle viranomainen on ilmoittanut julkisuus- tai salassapitoolettaman sisältävän salassapitosäännöksen osoittamissa rajoissa tietoja, jotka ovat yleisöltä salassa pidettäviä. Asianosainen, hänen edustajansa tai avustajansa ei saa ilmaista sivullisille asianosaisaseman perusteella saatuja salassa pidettäviä tietoja, jotka koskevat muita kuin asianosaista itseään (JulkL 23 § 2 mom.).

Salassa pidettäviä tietoja ei saa käyttää omaksi taikka toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi. Asianosainen, hänen edustajansa tai avustajansa saa kuitenkin käyttää muita kuin asianosaista itseään koskevia tietoja, kun kysymys on sen oikeuden, edun tai velvollisuuden hoitamista koskevasta asiasta, johon asianosaisen tiedonsaantioikeus on perustunut (JulkL 23 § 3 mom.).

Salassa pidettävät viranomaisen asiakirjat on lueteltu julkisuuslain 24 §:n 1 momentissa. Salassa pidettäviä ovat esimerkiksi kanteluasiakirjat (6 kohta) ja liikesalaisuudet (17 ja 21 kohdat) 24 §:ssä säädetyin edellytyksin.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 17 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä asiakirjat, jotka sisältävät tietoja valtion, hyvinvointialueen, kunnan tai muun julkisyhteisön tai 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun yhteisön, laitoksen tai säätiön liikesalaisuudesta, samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta liiketoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi mainituille yhteisöille,

laitoksille tai säätiöille taloudellista vahinkoa tai saattaisi toisen samanlaista tai muutoin kilpailevaa toimintaa harjoittavan julkisyhteisön tai yksityisen parempaan kilpailuasemaan tai heikentäisi julkisyhteisön tai 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun yhteisön, laitoksen tai säätiön mahdollisuuksia edullisiin hankintoihin tai sijoitus-, rahoitus- ja velanhoitojärjestelyihin.

Viranomaisen asiakirjan salassapidon lakkaamisesta säädetään julkisuuslain 31 §:ssä. Viranomaisen asiakirjaa ei saa pitää salassa, kun salassapidolle laissa säädetty tai lain nojalla määrätty aika on kulunut.

Asianosaisen oikeudesta tiedonsaantiin säädetään julkisuuslain 11 §:ssä. Sen mukaan hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (asianosainen), on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn.

Asianosaisella, hänen edustajallaan ja avustajallaan ei ole kuitenkaan ole edellä tarkoitettua oikeutta muun muassa asiakirjaan, josta tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua taikka lapsen etua tai muuta erittäin tärkeätä yksityistä etua tai esitutkinnassa ja poliisitutkinnassa esitettyyn tai laadittuun asiakirjaan ennen tutkinnan lopettamista, jos tiedon antamisesta aiheutuisi haittaa asian selvittämiselle.

Jos asiakirja kuuluu oikeudenkäyntiaineistoon, asianosaisen oikeudesta tiedonsaantiin on voimassa, mitä siitä säädetään oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetussa laissa (370/2007) ja oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetussa laissa (381/2007). Esitutkinnan asianosaisen oikeuteen saada tieto esitutkinnassa esitetystä tai laaditusta asiakirjasta sovelletaan, mitä esitutkintalain (805/2011) 4 luvun 15 §:ssä säädetään.

Direktiivin 16 artiklan 3 kohdan mukaan tietojen ilmaisemiseen edellä 16 artiklan 2 kohdassa säädetyn poikkeuksen mukaisesti on sovellettava sovellettavien unionin sääntöjen ja kansallisten sääntöjen mukaisia asianmukaisia takeita. Viranomaisten toiminnan osalta 16 artiklan 3 kohdan mukaista sääntelyä asianmukaisista takeista on julkisuuslain 11 §:n 2 momentissa. Julkisuuslain 11 §:ssä säännellään toisaalta asianosaisen oikeutta tiedonsaantiin, mutta myös tämän tiedonsaantioikeuden rajoituksista.

Direktiivin 22 § artikla koskee myös ilmoituksen kohteena olevan henkilön suojaa ja oikeuksia, EU:n perusoikeuskirjan mukaiset oikeudet tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin, oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, syyttömyysolettamaan ja puolustukseen tulee varmistaa. Toimivaltaisten viranomaisten on varmistettava, että myös ilmoituksen kohteena olevan henkilön henkilöllisyys suojataan tutkinnan ajaksi. Tästä säädettäisiin ehdotettavan lain 32 §:ssä.

*Tietosuoja*

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

Esityksen kannalta merkityksellinen on myös työsuhteeseen liittyvään henkilötietojen käsittelyyn soveltuva yksityisyyden suojasta työelämässä annettu laki (759/2004). Ehdotettavan lain mukaisissa ilmoituskanavissa tullaan keräämään ja muuten käsittelemään myös työntekijöiden henkilötietoja. Käsiteltävät henkilötiedot koskevat ilmoittajia, ilmoituksen kohteita sekä mahdollisesti muita ilmoituksesta ilmeneviä henkilöitä, kuten todistajat ja kollegat.

Henkilötietojen kerääminen ja muu käsittely perustuisi ehdotettavaan lainsäädäntöön eikä yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain 4 §:n 1 momentissa edellytettyä työntekijän suostumusta henkilötietojen keräämiselle ilmoituskanavissa edellytettäisi. Lain 4 §:n 2 momentissa edellytetään työnantajan ilmoittavan työntekijälle muualta kuin työntekijältä itseltään keräämistään tiedoista ennen kuin niitä käytetään työntekijää koskevassa päätöksenteossa.

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

*Henkilötietojen käsittely ja sen oikeusperuste*

Direktiivin 17 artiklan mukaan 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.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (jäljempänä tietosuoja-asetus) 2 artiklan 1 kohdan mukaan asetusta sovelletaan henkilötietojen käsittelyyn, joka on osittain tai kokonaan automaattista, sekä sellaisten henkilötietojen käsittelyyn muussa kuin automaattisessa muodossa, jotka muodostavat rekisterin osan tai joiden on tarkoitus muodostaa rekisterin osa.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/680, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja neuvoston puitepäätöksen 2008/977/YOS kumoamisesta (jäljempänä rikosasioiden tietosuojadirektiivi) on pantu Suomessa täytäntöön lailla henkilötietojen käsittelystä henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetulla lailla (1054/2018, jäljempänä rikosasioiden tietosuojalaki). Rikosasioiden tietosuojalain 1 §:n 1 momentin mukaan lakia sovelletaan toimivaltaisten viranomaisten käsitellessä henkilötietoja, kun kyse on 1) rikosten ennalta estämisestä, paljastamisesta, selvittämisestä tai syyteharkintaan saattamisesta; 2) syyteharkinnasta ja muusta rikokseen liittyvästä syyttäjän toiminnasta; 3) rikosasian käsittelemisestä tuomioistuimessa; 4) rikosoikeudellisen seuraamuksen täytäntöönpanemisesta; 5) yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelemisesta tai tällaisten uhkien ehkäisemisestä 1–4 kohdassa tarkoitetun toiminnan yhteydessä.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2018/1725, annettu 23 päivänä lokakuuta 2018, luonnollisten henkilöiden suojelusta unionin toimielinten, elinten ja laitosten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta sekä asetuksen (EY) N:o 45/2001 ja päätöksen N:o 1247/2002/EY kumoamisesta (jäljempänä toimielinten tietosuoja-asetus) 2 artiklan 1 kohdan mukaan asetusta sovelletaan kaikkien unionin toimielinten ja elinten suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn.

Ehdotetun lain soveltamisalalla käsitellään henkilötietoja sisäisissä ilmoituskanavissa, oikeuskanslerinviraston keskitetyssä ulkoisessa ilmoituskanavassa ja toimivaltaisissa viranomaisissa. Oikeuskanslerinviraston keskitetystä ulkoisesta ilmoituskanavasta tiedot siirretään toimivaltaiselle valvontaviranomaiselle, joilla on toimivalta ottaa vastaan ehdotetun lain soveltamisalaan kuuluvia tietoja ja toteuttaa ilmoitusten perusteella asianmukaiset jatkotoimet. Edellä mainitun

vuoksi esitykseen liittyvä henkilötietojen käsittely kuuluisi tietosuoja-asetuksen soveltamisalalle. Valvontaviranomaiset voivat tarvittaessa siirtää rikosepäilytapauksessa asian esitutkintaviranomaisille, joita ovat poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos. Henkilötietojen käsittelyn osalta ehdotettua lakia ei sovellettaisi rikosasian esitutkinnassa.

Ilmoittajasuojeludirektiivin mukaan henkilötietojen käsittelyyn ilmoituskanavissa sovelletaan EU:n tietosuojasääntelyä ja esityksen soveltamisalalla tämä tarkoittaa EU:n tietosuoja-asetusta. Kun on kyse tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvasta henkilötietojen käsittelystä, on otettava huomioon sen mahdollistama kansallinen liikkumavara. Kansallinen erityislainsäädäntö on mahdollista vain silloin, kun tietosuoja-asetus nimenomaisesti jättää jäsenvaltioille kansallista sääntelyliikkumavaraa. Kansallista sääntelyliikkumavaraa liittyy useaan tietosuoja-asetuksen artiklaan. Henkilötietojen käsittely on lainmukaista vain, jos vähintään yksi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 –kohdassa säädetyistä edellytyksistä täyttyy. Yksi näistä edellytyksistä on, että käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi (6 artiklan 1 kohdan c alakohta). EU:n direktiivissä ilmoittajan suojelusta määrätään velvollisuudesta perustaa ilmoituskanavat väärinkäytöksiä varten. Tällä esityksellä pannaan kansallisesti täytäntöön tuo direktiivin velvoite. Rekisterinpitäjän lakisääteinen velvoite pohjautuu EU:n direktiiviin ja tämän esityksen mukaiseen kansalliseen täytäntöönpanolainsäädäntöön. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 2 kohdassa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus pitää voimassa tai ottaa käyttöön yksityiskohtaisempia säännöksiä asetuksessa vahvistettujen sääntöjen soveltamisen mukauttamiseksi sellaisessa käsittelyssä, joka tehdään 1 kohdan c ja e alakohdan noudattamiseksi määrittelemällä täsmällisemmin tietojenkäsittely- ja muita toimenpiteitä koskevat erityiset vaatimukset, joilla varmistetaan laillinen ja asianmukainen tietojenkäsittely. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan käsittelyn ollessa tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi on käsittelyn perustasta säädettävä joko unionin oikeudessa tai rekisterinpitäjään sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä. Lainsäädäntö voi sisältää erityisiä säännöksiä, joilla mukautetaan asetuksen sääntöjen soveltamista. Tällaiset erityiset säännökset voivat koskea muun muassa yleisiä edellytyksiä, jotka koskevat rekisterinpitäjän suorittaman tietojenkäsittelyn lainmukaisuutta; käsiteltävien tietojen tyyppiä; asianomaisia rekisteröityjä yhteisöjä joille ja tarkoituksia joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa; käyttötarkoitussidonnaisuutta; säilytysaikoja; sekä käsittelytoimia ja –menettelyjä, mukaan lukien laillisen ja asianmukaisen tietojenkäsittelyn varmistamiseen tarkoitetut toimenpiteet.

Yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan työnantajan on kerättävä työntekijää koskevat henkilötiedot ensi sijassa työntekijältä itseltään. Jos työnantaja kerää henkilötietoja muualta kuin työntekijältä itseltään, työntekijältä on hankittava suostumus tietojen keräämiseen. Suostumus ei kuitenkaan ole tarpeen silloin, kun viranomainen luovuttaa tietoja työnantajalle tämän laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi tai jos tietojen keräämisestä tai saamisesta laissa erikseen nimenomaisesti säädetään. Työnantajalla olisi ehdotetun lain perusteella velvollisuus käsitellä ilmoituskanavan kautta saapuneita henkilötietoja. Yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain 4 §:n 1 momentissa tarkoitettua ei suostumusta edellytettäisi, kun työnantaja käsittelee ehdotettavaan lakiin perustuvaan ilmoituskanavaan tehtyihin ilmoituksiin sisältyviä henkilötietoja. . Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain 4 §:n muuttamisesta (HE 35/2022 vp) on parhaillaan käsiteltävänä eduskunnassa.

Ehdotetussa ilmoittajansuojelulaissa käsittely rajattaisiin vain erikseen nimetyille henkilöille. Ehdotetussa laissa säädettäisiin oikeuskanslerinvirastolle tehtäväksi toimia tietojen vastaanottajana ulkoisessa ilmoituskanavassa ja siirtää niitä tarvittaessa eteenpäin toimivaltaisille viranomaisille. Oikeuskanslerinvirastolla olisi siten oikeusperuste käsitellä henkilötietoja ehdotetussa laissa säädetyn tehtävän ja toimivallan puitteissa.

*Yleisen edun mukainen tavoite ja oikeasuhtaisuus*

Silloin, kun henkilötietojen käsittely perustuu edellä todettuun yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan, tulee jäsenvaltion lainsäädännön täyttää yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden, kuten 6 artiklan 3 kohdassa säädetään. Ehdotetulla lailla pantaisiin täytäntöön ilmoittajansuojeludirektiivi, jonka tavoitteena on tehostaa unionin oikeuden ja poliitikkojen täytäntöönpanon valvontaa vahvistamalla yhteiset vähimmäisvaatimukset korkean suojelun tason tarjoamiseksi henkilöille, jotka ilmoittavat unionin oikeuden rikkomisista tietyillä aloilla, joilla rikkomiset voivat vahingoittaa yleistä etua. Huomioiden direktiivin tarkoitus ja tavoitteet, voidaan todeta, että sen kansallinen täytäntöönpano edellyttää henkilötietojen suojaa koskevaa erityissääntelyä, jota on mahdollista antaa tietosuoja-asetuksen salliman sääntelyliikkumavaran puitteissa. Direktiivin ja ehdotetun lain tavoitteen voidaan katsoa täyttävän yleisen edun mukaisen tavoitteen. Lisäksi ehdotettua sääntelyä voidaan pitää oikeasuhtaisena, sillä tavoiteltuun päämäärään nähden ottaen huomioon sillä saavutettavat ja tässä esityksessä tarkemmin kuvatut tavoitteet.

*Rekisterinpitäjyys*

Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohdan mukaan rekisterinpitäjällä tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, viranomaista, virastoa tai muuta elintä, joka yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot. Rekisterinpitäjä tai tämän nimittämistä koskevat erityiset kriteerit voidaan vahvistaa unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, jos henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot määritellään unionin tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä.

Rekisterinpitäjän vastuusta säännellään tietosuoja-asetuksen 24 artiklassa, jonka mukaan rekisterinpitäjän on toteutettava tarvittavat tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, joilla voidaan varmistaa ja osoittaa, että käsittelyssä noudatetaan tietosuoja-asetusta. Yleisen tietosuoja-asetuksen 26 artiklan mukaan, jos vähintään kaksi rekisterinpitäjää määrittää yhdessä käsittelyn tarkoitukset ja keinot, ne ovat yhteisrekisterinpitäjiä. Ne määrittelevät keskinäisellä järjestelyllä läpinäkyvällä tavalla kunkin vastuualueen asetuksessa vahvistettujen velvoitteiden noudattamiseksi, erityisesti rekisteröityjen oikeuksien käytön ja 13 ja 14 artiklan mukaisten tietojen toimittamista koskevien tehtäviensä osalta, paitsi jos ja siltä osin kuin rekisterinpitäjiin sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä määritellään rekisterinpitäjien vastuualueet. Keskeinen henkilötietojen käsittelyn vastuutaho on myös henkilötietojen käsittelijä, jolla ymmärretään rekisterinpitäjästä ulkopuolista tahoa, joka käsittelee henkilötietoja rekisterinpitäjän lukuun. Henkilötietojen käsittelijän suorittamaa käsittelyä on määritettävä sopimuksella tai muulla oikeudellisella asiakirjalla, joka sitoo henkilötietojen käsittelijää suhteessa rekisterinpitäjään siten kuin tietosuoja-asetuksen 28 artiklassa säädetään. Ehdotetussa laissa säädettäisiin sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuudesta, sisäisen ilmoituskanavan vapaaehtoisesta perustamisesta ja oikeuskanslerin keskitetystä ulkoisesta ilmoituskanavasta. Lisäksi laissa säädettäisiin, että yksityisen tai julkisen sektorin oikeushenkilö voi järjestää sisäisen ilmoituskanavan itse tai hankkia sen yksityiseltä tai julkiselta palveluntuottajalta. Tietosuoja-asetus jättää kansallista liikkumavaraa rekisterinpitäjän ja yhteisrekisterinpitäjien määrittämisessä. Nyt ehdotettavassa laissa ei vahvistettaisi kansallisella sääntelyllä rekisterinpitäjiä, vaan rekisterinpitäjä olisi lähtökohtaisesti ilmoituksen vastaanottaja, joka perustuisi tietosuojan yleislainsäädäntöön. Rekisterinpitäjillä olisi kuitenkin tietosuoja-asetuksen yleissääntelyn puitteissa mahdollisuus keskinäisin toimenpitein sopia yhteisrekisterinpitäjyydestä toisen rekisterinpitäjän kanssa sekä palvelun tuottamisesta rekisterinpitäjän lukuun, jolloin erikseen sovittuja käsittelytoimia rekisterinpitäjän puolesta voisi suorittaa henkilötietojen käsittelijä.

*Rekisteröidyn oikeuksien rajoittaminen*

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

Tietosuoja-asetuksen 23 artikla mahdollistaa kansallisen sääntelyn, jolla voidaan rajoittaa tietosuoja-asetuksen 12—22 artiklassa säädettyjä rekisteröidyn oikeuksia. Tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdassa säädetään tavoitteista, joiden takaamiseksi rekisteröidyn oikeuksista on sallittua poiketa. Rajoituksissa on noudatettava keskeisiltä osin perusoikeuksia ja -vapauksia ja lainsäädäntötoimen on oltava demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide kyseessä olevan tavoitteen toteuttamiseksi. Tietosuoja-asetuksen 12–22 artiklan osalta lisäksi rajoitusten edellytyksenä on, että jäsenvaltion lainsäädännön säännökset vastaavat näissä artikloissa säädettyjä oikeuksia ja velvollisuuksia. Artiklan 2 kohdassa säädetään vähimmäisvaatimuksista, jotka olisi sisällytettävä tarpeen mukaan lainsäädäntöön, jolla rajoituksista säädetään.

*Erityiset henkilötietoryhmät ja rikostuomiot ja rikokset*

Tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaan erityisiä henkilötietoryhmiä koskevien henkilötietojen käsittely on lähtökohtaisesti kielletty. Artiklan 2 kohdan mukaan kyseisiä tietoja voidaan kuitenkin käsitellä, jos joku 2 kohdan alakohdissa säädetyistä edellytyksistä täyttyy. Osa näistä alakohdista on suoraan sovellettavaa oikeutta, osa edellyttää kansallista lainsäädäntöä. Artiklan 2 kohdan g alakohdan mukaan tietoja voidaan käsitellä, kun käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, edellyttäen että se on oikeasuhteinen tavoitteeseen nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi. Lakiehdotuksen erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely olisi mahdollista tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan g alakohdan perusteella, jota osaltaan täsmentää tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 2 kohta, joka sallii erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyn, josta säädetään laissa tai joka johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä. Käsittelyn arvioidaan olevan oikeasuhtaista ottaen huomioon, että ehdotetun lain ja sen taustalla olevan direktiivin yhtenä tavoitteena on väärinkäytöksistä ilmoittajien suojelun parantaminen.

Tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan edellyttämät asianmukaiset ja erityiset toimenpiteet rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi toteutuisivat tietosuojalain 6 §:n 2 momentissa säädetyillä suojatoimilla. Tietosuojalain 6 §:n 2 momentissa säädetään erityisistä suojatoimenpiteistä, joita rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän on sovellettava soveltuvin osin, kun käsitellään erityisiä henkilötietoryhmiä koskevia tietoja. Tällaisia suojatoimia olisivat muun muassa rekisterinpitäjän sisäiset toimenpiteet, joilla estetään pääsy henkilötietoihin, toimenpiteet, joilla parannetaan henkilötietoja käsittelevän henkilöstön osaamista ja

toimenpiteet, joilla on jälkeenpäin mahdollista varmistaa ja todentaa kenen toimesta henkilötietoja on tallennettu, muutettu tai siirretty. Lisäksi ehdotetun lain 32 §:ssä säädettäisiin erityisenä suojatoimena salassapitovelvollisuudesta. Tietosuoja-asetuksen 10 artiklan mukaan rikostuomioihin ja rikoksiin tai niihin liittyviin turvaamistoimiin liittyvien henkilötietojen käsittely 6 artiklan 1 kohdan perusteella suoritetaan vain viranomaisen valvonnassa tai silloin, kun se sallitaan unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa säädetään asianmukaisista suojatoimista rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi. Rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvien henkilötietojen käsittelyyn tämän lain tarkoituksessa sovelletaan niin ikään soveltuvin osin tietosuojalain 6 §:n 2 momentissa säädettyjä suojatoimia.

Ehdotetussa laissa käsiteltävien tilanteiden moninaisuuden vuoksi erityisiin henkilötietoryhmiin tai rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvien tietojen käsittelyä ei ole mahdollista määritellä yksityiskohtaisesti ja tarkkarajaisesti. Sisäisiin ja eräissä tapauksissa myös ulkoisiin ilmoituskanaviin ilmoitettavia henkilötietoja tai henkilötietoryhmiä ei voitaisi ennalta rajoittaa tai kontrolloida. On myös hyvin vaikeaa ennakoida, minkä tyyppisiä henkilötietoja ilmoituskanaviin ilmoitetaan ja millaisessa käsittely-yhteydessä niiden käsittely on välttämätöntä. Tämän vuoksi laissa ehdotetaan säädettäväksi, että rekisterinpitäjällä olisi oikeus käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin ja rikostuomioihin ja rikoksiin liittyviä henkilötietoja vain, jos käsittely olisi lain tarkoituksen kannalta välttämätöntä.

*Tietosuojaperiaatteet*

Direktiivin johdanto-osan 83 kohdan mukaan direktiivin nojalla suoritettavassa henkilötietojen käsittelyssä, mukaan luettuna toimivaltaisten viranomaisten välisessä henkilötietojen vaihdossa tai siirrossa, olisi noudatettava tietosuoja-asetusta. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä henkilötietojen käsittelyä koskeviin periaatteisiin, jotka on vahvistettu asetuksen tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa.

*Henkilötietojen minimointi ja säilytyksen rajoittaminen*

Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan e alakohdassa säädetään, että henkilötiedot on säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten (säilytyksen rajoittaminen). Niin ikään tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alankohdan mukaan henkilötietojen on oltava asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään (tietojen minimointi). Ehdotetun lain 29 §:n 2 momentissa säädettäisiin, että ilmoituskanavien kautta tulevat tiedot poistettaisiin viiden vuoden kuluttua ilmoituksen saapumisesta. Henkilötiedot, joilla ei selvästi olisi merkitystä ilmoituksen käsittelyn kannalta, olisi poistettava ilman aiheetonta viivytystä. Ehdotettu sääntely ottaisi huomioon ja toteuttaisi sekä tietosuoja-asetuksen säilytyksen rajoittamista, että tietojen minimointia koskevia periaatteita.

*Käyttötarkoitussidonnaisuus*

Tietosuoja-asetuksessa omaksuttuihin tietosuojaperiaatteisiin liittyy keskeisesti 5 artiklan 1 kohdan b alakohta, jonka mukaan henkilötiedot on kerättävä tiettyä nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla.

*Luottamuksellisuus*

Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan f alakohdan mukaan henkilötietoja on käsiteltävä tavalla, jolla varmistetaan henkilötietojen asianmukainen turvallisuus, mukaan lukien suojaaminen luvattomalta ja lainvastaiselta käsittelyltä.

*Vastatoimien kielto*

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

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

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

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

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

Työsopimuslain 7 luvun 1 §:n mukaan työnantaja saa irtisanoa toistaiseksi voimassa olevan työsopimuksen vain asiallisesta ja painavasta syystä. Rikkomisesta ilmoittaneen työntekijän työsopimuksen irtisanomisperusteiden olemassaoloa harkittaessa on arvioitava, onko työnteki-

jän menettelyssä kyse työsopimuslain 7 luvun 2 §:n 1 momentissa tarkoitetusta henkilöön liittyvästä irtisanomisperusteesta. Työntekijästä johtuvana tai hänen henkilöönsä liittyvänä asiallisena ja painavana irtisanomisperusteena voidaan pitää työsopimuksesta tai laista johtuvien, työsuhteeseen olennaisesti vaikuttavien velvoitteiden vakavaa rikkomista tai laiminlyöntiä sekä sellaisten työntekijän henkilöön liittyvien työntekoedellytysten olennaista muuttumista, joiden vuoksi työntekijä ei enää kykene selviytymään työtehtävistään. Asiallisena ja painavana irtisanomisperusteena ei voida työsopimuslain 7 luvun 2 §:n 3 momentin 3 kohdan mukaan pitää ainakaan työntekijän poliittisia, uskonnollisia tai muita mielipiteitä tai hänen osallistumistaan yhteiskunnalliseen tai yhdistystoimintaan eikä 4 kohdan mukaisesti turvautumista työntekijän käytettävissä oleviin oikeusturvakeinoihin. Luottamusmiehellä ja luottamusvaltuutetulla on työsopimuslain 7 luvun 10 §:n mukaisesti tehostettu irtisanomissuoja. Työsopimuksen irtisanomisperusteen asiallisuutta ja painavuutta koskevassa kokonaisharkinnassa voitaisiin huomioida, onko kyse ehdotettavassa laissa säädettävästä vastatoimien kiellon rikkomisesta.

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

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

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

Väärinkäytöksistä ilmoittaneen virkamiehen ja viranhaltijan suojeluun voitaisiin soveltaa virkamieslain 11 §:n ja kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijalain 12 §:n mukaista tasapuolisen kohtelun velvoitetta. Virkamieslain 24 §:n mukaan virkamiehelle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, voidaan antaa kirjallinen varoitus. Kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijalain 35 §:n mukaan viranhaltijalle, joka on laiminlyönyt virkasuhteesta johtuvien velvollisuuksiensa täyttämisen tai rikkonut niitä, voidaan antaa varoitus.

Virkamiehen lomauttaminen on sallittua vain virkamieslain 8 luvussa säädetyin perustein ja virantoimituksesta pidättäminen virkamieslain 9 luvussa säädetyin perustein. Virkasuhteen päättämisperusteista säädetään virkamieslain 7 luvussa. Yleisenä edellytyksenä on, että virkamiehen individuaaliperusteinen irtisanominen on mahdollista vain erityisen painavasta syystä, jollainen ei ainakaan ole virkamieslain 25 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan virkamiehen poliittinen, uskonnollinen tai muu mielipide taikka hänen osallistumisensa yhteiskunnalliseen tai yhdistystoimintaan. Virkamieslain 33 §:n mukaisesti virkasuhteen purkamisperusteena on virkavelvollisuuksien törkeä rikkominen tai laiminlyönti. Vastaavaa sääntelyä virkamiehen lomauttamisesta, virkasuhteen päättämisperusteista sekä virasta pidättämisestä on myös kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijalaissa sekä kirkkolaissa.

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

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

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

Direktiivin 19 artiklan vastatoimien kiellon johdosta ei ole tarpeen muuttaa työsopimuslakia tai virkasuhteita koskevia lakeja, koska työoikeutta koskeva SEUT 153 artikla ei sisälly direktiivin

[19] KKO 2018:46. Työsuojeluviranomaiselle käsittelypyynnön epäasiallisesta kohtelusta tehneen työntekijän irtisanomisessa oli kyse rikoslain 47 luvun 3 §:n 2 kohdassa tarkoitetusta työsyrjinnästä ammatillisen toiminnan perusteella.

oikeusperustoihin ja ilmoittajien suojelusta on muutoinkin tarkoituksenmukaista säätää ehdotettavassa yleislaissa.

*Toimenpiteet vastatoimilta suojaamiseksi*

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

Ehdotettavassa laissa olisi säädettävä direktiivin 21 artiklan 3 ja 7 kohdassa edellytetyllä tavalla ilmoittajien vastuuvapaudesta koskien tietojen ilmaisemista tai julkistamista rajoittavien velvoitteiden rikkomista. Tällaiset velvoitteet voivat perustua esimerkiksi lakiin tai sopimukseen. Kansallisella tasolla tietojen ilmaisemista rajoittavia velvoitteita sisältyy esimerkiksi liikesalaisuuksien suojaa koskevaan sääntelyyn sekä virkasuhteita koskevan lainsäädännön vaitiolovelvoitteisiin. Sopimukseen perustuvia rajoitteita voisivat olla esimerkiksi salassapitosopimukset tai ilmoittamismenettelyä rajoittavat sopimukset.

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

Ilmoittajien suojelemiseksi tulisi säätää myös direktiivin 21 artiklan 5 kohdan mukaisesta käännetystä todistustaakasta, jota sovellettaisiin ilmoittajalle aiheutunutta haittaa koskevassa tuomioistuimen tai muun viranomaisen menettelyssä. Voimassa olevassa lainsäädännössä oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 17 luvun 2 §:ssä säädetään todistustaakasta riita-asioissa, jonka 1 momentissa todetaan, että riita-asiassa asianosaisen on näytettävä ne seikat, joihin hänen vaatimuksensa tai vastustamisensa perustuu. Tästä pääsäännöstä voidaan kuitenkin 3 momentin mukaan poiketa esimerkiksi silloin, jos asian laatu sitä vaatii. Työsuhteissa tämä tarkoittaa etenkin työntekijän suojelun periaatteen huomioimista. Työsuhteita koskevien riita-asioiden osalta ei ole eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta säädetty erikseen todistustaakasta. Vakiintuneesti on kuitenkin katsottu, että muun muassa työsuhteen päättämistä koskevissa riita-asioissa todistustaakka työsuhteen päättämisperusteen olemassa olosta on työnantajalla. Voimassa olevassa lainsäädännössä työsuhteita koskevasta todistustaakkasäännöstä on säädetty työsopimuslain 7 luvun 9 §:n 2 momentissa. Lisäksi kiellettyä syrjintää koskevassa asiassa sovelletaan tasa-arvolain 9 a §:n ja yhdenvertaisuuslain 28 §:n mukaista jaettua todistustaakkaa. Direktiivin todistustaakkasäännös vastaa syrjintäasioissa noudatettua todistustaakkaa.

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

*Korjaavat toimenpiteet*

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

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

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

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

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

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

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

Voimassa olevaa työsopimuslain sääntelyä vahingonkorvausvelvollisuudesta työsuhteessa ei ole direktiivin täytäntöönpanemiseksi tarpeen muuttaa, vaan ehdotettavassa laissa säädettäisiin yleisesti oikeudesta vahingonkorvaukseen. Vahingonkorvausoikeudessa noudatetun rinnakkaisperiaatteen mukaisesti ehdotettavaan lakiin sekä työsopimuslakiin perustuva vahingonkorvaussääntely voisivat tulla sovellettavaksi rinnakkain, jos vastatoimeksi väitetyssä toimessa on kyse työsopimuslain nojalla arvioitavasta menettelystä, kuten työsopimuksen päättämisestä tai työsopimuksen ehtojen heikentämisestä. Ehdotettavassa laissa säädettävä ilmoittajan oikeus vahingonkorvaukseen tulisi kyseeseen myös direktiivin 21 artiklan 4 kohdassa edellytettynä kor-

jaavana toimenpiteenä. Työsopimuksen perusteettomasta päättämisestä maksettavan korvauksen osalta olisi perusteltua myös vastatoimien yhteydessä soveltaa työsopimuslain 12 luvun 2 §:ä, jossa määritellään työsopimuksen perusteettomasta päättämisestä maksettavan korvauksen vähimmäis- ja enimmäismäärät.

Virkamiehen ja viranhaltijan vahingonkorvausvelvollisuudesta säädetään valtion virkamieslain 64 §:ssä ja vahingonkorvauslain 4 luvun 2 §:n 1 momentissa. Jos virkasuhde on päätetty lainvastaisesti, virkamiehellä on valtion virkamieslain 55 a §:n, kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijalain45 §:n ja kirkkolain 6 luvun 61 §:n mukaisesti oikeus saada korvausta menetetyistä ansioista. Kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijalain 33 §:n ja kirkkolain 6 luvun 47 §:n mukaisesti on mahdollista saada korvausta lainvastaisen lomautuksen johdosta menetetyistä ansioista.

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

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

*Oikeussuojakeinot*

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

Valtion virkamieslaissa, kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijalaissa ja kirkkolaissa on säännökset oikaisuvaatimuksesta ja valitusoikeudesta hallinto-oikeuteen tai valtioneuvoston yleisistunnon päätöksen osalta korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

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

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

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

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

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

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

*Seuraamus perättömästä ilmoituksesta*

Väärien tietojen tahallisesta ilmoittamisesta tai julkistamisesta voi työntekijälle olla seuraamuksena varoitus tai työsopimuksen irtisanominen tai purkaminen työsopimuslaissa säädetyin perustein. Työnantajaa tietoisesti vahingoittamaan pyrkivä, mahdollisesti 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.

Työsuhteissa tietoisesti vääriä tietoja ilmoittaneen työntekijän työnantajalleen aiheuttama vahinko voisi tulla korvattavaksi työsopimuslain 12 luvun 3 §:n perusteella Työntekijän, joka ta-

hallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tai laiminlyö työsopimuksesta tai työsopimuslaista johtuvia velvollisuuksia tai aiheuttaa työssään työnantajalle vahinkoa, on korvattava työnantajalle aiheuttamansa vahinko vahingonkorvauslain (412/1974) 4 luvun 1 §:ssä säädettyjen perusteiden mukaan. Vahingonkorvauslain 4 luvun 1 §:ssä on lievennetty työntekijän korvausvastuuta siten, että korvausvelvollisuutta ei synny, jos työntekijän viaksi jää ainoastaan lievä tuottamus. Työntekijän vahingonkorvausvastuuta voidaan kohtuullistaa vahingonkorvauslaissa säädetyin perustein.

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

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

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

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

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

*Luovuttamattomat oikeudet ja oikeussuojakeinot*

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

*Liikesalaisuuksien suoja*

Ilmoittajansuojeludirektiivin ja liikesalaisuusdirektiivin[20] keskinäisestä suhteesta säädetään ilmoittajansuojeludirektiivin 21 artiklan 7 kohdassa. Kun henkilö ilmoittaa direktiivin soveltamisalaan kuuluvista rikkomisista tai julkistaa niitä koskevia tietoja, ja kyseiset tiedot sisältävät liikesalaisuuksia, ja kun kyseinen henkilö täyttää direktiivin edellytykset, tällaista ilmoittamista tai tietojen julkistamista on pidettävä laillisena liikesalaisuusdirektiivin 3 artiklan 2 kohdan edellytysten mukaisesti. Oikeusmenettelyssä, joka koskee esimerkiksi liikesalaisuuksien paljastamista tai yksityisoikeudellisesta korvausvaatimusta, ilmoittanutta henkilöä ei saa asettaa minkäänlaiseen vastuuseen ilmoittamisesta tai tietojen julkistamisesta. Kyseisillä henkilöillä on oikeus vedota ilmoittamiseen tai tietojen julkistamiseen perusteena asian käsittelyn lopettamiselle edellyttäen, että heillä oli perusteltu syy uskoa, että ilmoittaminen tai tietojen julkistaminen oli välttämätöntä rikkomisen paljastamiseksi ilmoittajansuojeludirektiivin nojalla.

Ilmoittajansuojeludirektiivin johdanto-osan 98. perustelukappaleen mukaan liikesalaisuusdirektiivissä[21] vahvistetaan säännöt, joilla varmistetaan riittävät ja yhtenäiset yksityisoikeudelliset oikeussuojakeinot liikesalaisuuden laittoman hankinnan, käytön tai ilmaisemisen varalta. Siinä säädetään kuitenkin myös, että liikesalaisuuden hankintaa, käyttöä tai ilmaisemista on pidettävä laillisena siltä osin kuin se sallitaan unionin oikeudessa. Henkilöille, jotka ilmaisevat työnsä yhteydessä hankittuja liikesalaisuuksia, olisi myönnettävä tässä direktiivissä myönnetty suojelu, mukaan lukien vapauttaminen siviilioikeudellisesta vastuusta, kunhan he täyttävät tässä direktiivissä säädetyt edellytykset, myös edellytyksen siitä, että tietojen julkistaminen oli välttämätöntä tämän direktiivin aineelliseen soveltamisalaan kuuluvan rikkomisen paljastamiseksi. Jos nämä edellytykset täyttyvät, on katsottava, että liikesalaisuuksien ilmaiseminen katsotaan sallituksi unionin oikeudessa liikesalaisuusdirektiivin 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

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

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

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

---

[20] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/943, annettu 8 päivänä kesäkuuta 2016, julkistamattoman taitotiedon ja liiketoimintatiedon (liikesalaisuuksien) suojaamisesta laittomalta hankinnalta, käytöltä ja ilmaisemiselta.

[21] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/943.

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

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

# 4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

## 4.1 Keskeiset ehdotukset

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

Ehdotettu laki ilmoittajien suojelusta olisi yleislaki lain soveltamisalalla. Laki täydentäisi jo voimassa olevaa erityissääntelyä ilmoittajien suojelusta ja lakia sovellettaisiin rinnakkain ja täydentävänä muun lainsäädännön kanssa. Ehdotettava sääntely vastaisi direktiivin edellyttämää minimitasoa eräin direktiivin soveltamisalaa koskevin laajennuksin. Soveltamisalaan otettaisiin mukaan direktiivin edellyttämän EU-pohjaisen sääntelyn lisäksi kunkin soveltamisalaan kuuluvan lainsäädäntöalan kansallinen lainsäädäntö. Keskeisin ilmoittamista tai ilmoittajansuojelua koskeva kansallinen lainsäädäntö esitellään jaksossa 3.1.1. Ilmoittajansuojeludirektiivin henkilöllisen soveltamisalan kannalta keskeinen kansallinen lainsäädäntö esitellään jaksossa 3.1.2. Ilmoittajansuojeludirektiivin aineellisen soveltamisalan kannalta keskeinen lainsäädäntö esitellään jaksossa 3.1.3.

Ehdotettavan lain 4 §:ssä säädettäisiin ehdotettavan lain suhteesta muuhun lainsäädäntöön ja kansallisiin säännöksiin. Silloin kun ilmoittajansuojeludirektiivin soveltamisalan liitteen alakohtaisissa säädöksissä on säädetty ehdotettavassa laissa säädetyistä seikoista, kuten ilmoitusmenettelyistä tai ilmoittajan suojelusta, sovellettaisiin kyseistä erityislainsäädäntöä. Ehdotettavan lain säännöksiä sovellettaisiin siltä osin kuin asiasta ei säädetä toisin erityislainsäädännössä.

Ehdotettavan lain 4 §:ssä säädettäisiin ilmoittajansuojeludirektiivin liitteen II osassa mainitun lainsäädännön suhteesta ehdotettavaan lakiin. Jos muuhun lakiin tai asetukseen, jolla on täytäntöönpantu tai joka täydentää ilmoittajansuojeludirektiivin liitteen II osassa mainittua unionin lainsäädäntöä, sisältyy erityisiä säännöksiä sisäisten tai viranomaisten ylläpitämien ilmoituskanavien perustamisesta, ilmoittamisesta ja ilmoituksen perusteella toteutettavista toimenpiteistä, jotka poikkeavat tässä laissa säädetystä, sovellettaisiin kyseisiä säännöksiä tämän lain asemesta.

Ehdotettavan lain säännökset täydentäisivät sääntelyä siltä osin kuin siitä ei ole kyseisessä lainsäädännössä säädetty. Ehdotettavasta laista seuraavat hallinnolliset velvoitteet liittyvät esimerkiksi ilmoituskanavan vähimmäisvaatimuksiin, väärinkäytöksiä koskevien ilmoitusten vastaan-

ottamiseen, ilmoituksia käsittelevien henkilöiden nimeämiseen, ilmoitusten käsittelyyn ja ilmoituksen johdosta tehtävään tilannearvioon sekä tarvittaviin toimenpiteisiin rikkomisiin puuttumiseksi. Ilmoituksen vastaanottamisesta on annettava ilmoituksen tekijälle vastaanottoilmoitus seitsemän päivän kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta ja kolmen kuukauden kuluessa tietoa jatkotoimiin ryhtymisestä. Henkilöstölle olisi tiedotettava ilmoituskanavan käyttöönotosta, ilmoittamiseen liittyvistä menettelyitä, viranomaiselle ilmoittamisesta sekä ilmoittajan suojan saamisen edellytyksistä. Lisäksi ehdotettavassa laissa säädetään salassapitovelvoitteista ilmoittajan henkilöllisyyden sekä ilmoituksen kohteena olevien henkilöiden suojaamiseksi.

Ehdotettu ilmoittajansuojelulaki olisi vastaavasti ilmoitusten käsittelyä ja ilmoittajan suojelua koskevien velvoitteiden osalta täydentävää sääntelyä suhteessa ilmoituskanavia koskevaan finanssisektorin, rahanpesun ja terrorismin torjuntaa sekä raide-, meri- ja lentoliikenteen lainsäädäntöön. Liikennealan toiminnanharjoittajia koskevia ilmoituskanavan perustamisvelvoitteita on selostettu edellä nykytilaa ja sen arviointia koskevassa luvussa 3.

Esimerkiksi finanssialaa koskevassa rahoitusmarkkinalainsäädännössä on jo voimassaolevia säännöksiä ilmoittajan suojelusta, sisäisistä ilmoituskanavista ja Finanssivalvonnan ylläpitämästä ulkoisesta ilmoituskanavasta. Velvollisuus perustaa ilmoituskanava seuraisi näissä tilanteissa jatkossakin näistä erityisistä säännöksistä. Tällaista erityisen säännöksen perusteella perustettua sisäistä ilmoituskanavaa voisi kuitenkin hyödyntää myös muiden tämän lain aineelliseen soveltamisalaan kuuluvista rikkomisista tehtävien ilmoitusten vastaanottamiseen.

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

Ehdotetussa laissa säädettäisiin lain soveltamisalasta, ilmoittajien suojelun henkilöllisestä soveltamisalasta, määritelmistä, ilmoittajan suojelun yleisistä edellytyksistä ja ilmoittamisesta sekä suojan saamisen edellytyksistä. Laissa säädettäisiin velvollisuudesta ottaa käyttöön sisäinen ilmoituskanava ja tähän liittyvistä menettelyistä ja vastuista, keskitetystä ulkoisesta ilmoituskanavasta sekä ilmoitusten johdosta edellytettävistä jatkotoimista. Sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus ei olisi sidottu siihen, millä toimialalla kyseinen organisaatio toimii. Lisäksi laissa säädettäisiin toimivaltaisista viranomaisista ja keskitetystä ulkoisesta ilmoituskanavasta, vastatoimien kiellosta, vahingonkorvauksesta ja seuraamuksista sekä salassapidosta ja muista ilmoittajan ja ilmoituksen kohteen suojaan liittyvistä näkökohdista.

Ilmoittajan suojelun edellytyksenä olisi, että ilmoitettava rikkominen kuuluu lain soveltamisalaan, ilmoittaja kuuluu lain henkilölliseen soveltamisalaan, ilmoittamisessa noudatetaan ehdotettavaa kolmiportaista ilmoitusmenettelyä ja että ilmoittajalla oli perusteltu syy uskoa tietojen paikkansapitävyyteen ilmoittamishetkellä. Sopimusketjutilanteissa ilmoittaja kuuluisi lain soveltamisalaan riippumatta siitä, mihin tahoon hän on palvelussuhteessa tai sopimussuhteessa. Ilmoittaja saisi siten suojelua, vaikka hän olisi ilmoituksen kohteen kanssa sopimussuhteessa olevan työnantajan, kuten alihankkijan tai muun toimeksisaajan, palveluksessa.

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.

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

Lisäksi ehdotetaan ilmoittajan suojelua täydentävää muutosta liikesalaisuuslakiin ja viittaussäännöksiä useisiin finanssisektorin lakeihin.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Sisäinen ilmoituskanava on otettava käyttöön kolmen kuukauden kuluessa lain voimaantulosta. Lisäksi ehdotetaan siirtymäaikaa 17.12.2023 saakka sisäisen ilmoituskanavan perustamiseen sellaisille yksityisen sektorin oikeushenkilöille, joiden palveluksessa on säännöllisesti enintään 249 työntekijää. Lisäksi ehdotetaan siirtymäaikaa 17.12.2023 saakka vapaaehtoisten ilmoituskanavien saattamiselle vastaamaan lain vaatimuksia. Hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien on otettava käyttöön sisäinen ilmoituskanava 1.1.2023 alkaen.

## 4.2 Pääasialliset vaikutukset

### 4.2.1 Vaikutukset yrityksiin

Ehdotettava laki lisää jossain määrin yritysten sääntelytaakkaa. Lain pääasialliset vaikutukset eli sisäisen ilmoituskanavan perustamisesta ja ilmoitusten käsittelystä aiheutuvat kustannukset kohdistuvat vähintään 50 työntekijän yrityksiin.

Ehdotettavan lain vaikutukset yrityksiin riippuvat etenkin yrityksen henkilöstömäärästä, toimialasta, toimintakulttuurista ja siitä, onko yrityksessä jo käytössä sisäinen ilmoituskanava. Nykyisin yrityksissä on käytössä ilmoituskanavia, joiden kautta voidaan tehdä ilmoituksia esimerkiksi henkilöstöasioista, työturvallisuuteen liittyvistä väärinkäytöksistä tai epäeettisestä toiminnasta. Keskuskauppakamarin tekemän verkkokyselyyn[22] vastanneista organisaatioista puolet kertoi, että heillä ei vielä ole käytössään ilmoituskanavaa. Lisäksi liki puolella niistä, joilla kanavaa ei vielä ole, ei kanavan hankinta ole vielä suunnitteillakaan. Tämä voi tarkoittaa sitä, että suuri osa yrityksistä ei vielä kyselyn tekemisen hetkellä vuonna 2021 tuntenut ilmoittajansuojeludirektiivin mukaista velvollisuutta tarjota ilmoituskanava ja luoda siihen liittyvät menettelyt.

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

**Ehdotetun sääntelyn kohteena olevat yritykset**

*Yritysten lukumäärä, henkilöstö ja liikevaihto vuonna 2020*[23]

| | *Yritysten luku-määrä* | *Liikevaihto, (1000 eu-roa)* | *Henkilöstön lukumäärä (htv),* |
|---|---|---|---|
| *Yritykset, joissa henkilöstöä < 50* | 364 907 | 146 939 742 | 696 407 |
| *Osuus kaikista yrityksistä* | 99% | 36 % | 46 % |
| *Yritykset, joissa henkilöstöä ≥ 50* | 3 715 | 266 428 690 | 807 047 |
| *Osuus kaikista yrityksistä* | 1 % | 64 % | 54 % |
| *Henkilöstöä 50-249* | 3 075 | 81 886 992 | 289 741 |
| *Henkilöstöä ≥ 250* | 640 | 184 541 698 | 517 306 |
| *Kaikki yritykset yhteensä* | 368 622 | 413 368 432 | 1 503 454 |

Ehdotetun lain yritysvaikutukset riippuvat keskeisesti yrityksen henkilöstömäärästä. Kohdejoukkoina erottuvat vähintään 250 työntekijän suuryritykset, vähintään 50 – 249 työntekijän keskisuuret yritykset sekä eräillä jäljempänä täsmennettävillä toimialoilla alle[24] 50 työntekijän pien- ja mikroyritykset.

Pääasiallisen kohdejoukon eli keskisuurten ja suuryritysten osuus kaikista yrityksistä on verrattain pieni (1 %). Yhteensä ehdotettavan lain pääasiallisessa kohdejoukossa voidaan arvioida olevan noin 3715 yritystä. Sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuuden ulkopuolelle jää siten valtaosa yrityksistä (99%). Vapaaehtoisesti sisäisen ilmoituskanavan perustaville yrityksille ei aiheudu suoraa sääntelytaakkaa, mutta ehdotettavan lain velvoitteet koskevat myös näitä yrityksiä.

Tarkkojen arvioiden tekeminen on haastavaa, koska laki mahdollistaa yrityksille harkintaa sen suhteen, kuinka lain velvoitteet toteutetaan. Yrityksille aiheutuvista kustannuksista on laadittu

[23] Tilastokeskuksen Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto 2020.

[24] Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ehkäisemistä, finanssialaa ja liikennesektoria koskevan lainsäädännön piiriin kuuluvat yritykset, joihin sovelletaan erityissääntelyä väärinkäytösten ilmoittamisesta.

eri oletuksiin perustuen skenaarioita. Skenaariotarkastelun avulla arvioidaan jäljempänä eri kokoisille yrityksille aiheutuvaa sääntelytaakkaa. Arvioissa on hyödynnetty työ- ja elinkeinoministeriön sääntelytaakkalaskuria.

Kansallisessa täytäntöönpanossa on päädytty vaihtoehtoon, joka aiheuttaa yrityksille mahdollisimman vähän sääntelytaakkaa. Ilmoittajansuojeludirektiivissä jätetään jäsenvaltion harkittavaksi, ulotetaanko sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus myös mikro- ja pienyrityksiin. Valmistelussa on katsottu, että tällainen velvoite aiheuttaisi mikro- ja pienyritysten kokoon suhteutettuna liiallista sääntelytaakkaa eikä sisäinen ilmoittaminen välttämättä turvaisi ilmoittamisen luottamuksellisuutta.

**Muusta lainsäädännöstä johtuvat yhteisvaikutukset**

*Yrityksen toimiala*

Ehdotettavan lain mukaan yritys on velvollinen perustamaan sisäisen ilmoituskanavan riippumatta sen toimialasta. Yrityksen toimialan voidaan kuitenkin arvioida vaikuttavan jossain määrin yrityksille aiheutuvaan sääntelytaakkaan. Ilmoitusten määrää voi lisätä se, että yritys on velvollinen noudattamaan toiminnassaan esimerkiksi ympäristölainsäädäntöä, jonka rikkomisesta ilmoittavia henkilöitä suojellaan. Jos soveltamisalaan kuuluvan lainsäädännön noudattaminen ei ole yrityksen liiketoiminnan kannalta erityisen merkityksellistä, voi ilmoitusten määrä jäädä vähäiseksi. Toisaalta lain soveltamisalaan kuuluvat esimerkiksi henkilötietojen suoja ja tietoverkkojen turvallisuus, jota on noudatettava lähtökohtaisesti kaikkien yritysten toiminnassa.

*Sektorikohtaisessa lainsäädännössä asetetut ilmoituskanavan perustamisvelvoitteet*

Eräiden pien- ja mikroyritysten näkökulmasta olennaista on, että ne ovat jo voimassa olevan lainsäädännön nojalla velvollisia perustamaan sisäisen ilmoituskanavan henkilöstömäärästä riippumatta. Tämä koskee yrityksiä, joiden toiminta kuuluu eräiden[25] ilmoittajansuojeludirektiivissä mainittujen unionin säädösten soveltamisalaan. Kyseiset unionin säädökset on toimeenpantu rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä, finanssialaa ja liikenneturvallisuutta koskevalla kansallisella lainsäädännöllä, jossa edellytetään joko yrityksen oman tai vähintään viranomaisen ylläpitämän ilmoituskanavan hyödyntämistä. Tällaisia yrityksiä toimii esimerkiksi kirjanpidon ja tilintarkastuksen, asianajotoiminnan, sijoitus- ja rahoituspalveluiden, kiinteistönvälityksen, luottolaitostoiminnan aloilla. Edellä nykytilan kuvauksessa selostetaan tarkemmin kyseisen lainsäädännön sisältöä. Tarkempia lukumäärätietoja siitä, kuinka moni kyseisistä yrityksistä on perustanut sisäisen ilmoituskanavan, ei ole saatavilla.

Ehdotettavan lain lähtökohtana on, että sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus määräytyisi jatkossakin sektorilainsäädännön mukaisesti ja mahdollinen viranomaisen ilmoituskanavan hyödyntäminen sallittaisiin. Ehdotettavasta laista kuitenkin seuraa esimerkiksi ilmoitusten käsittelyä koskevia velvoitteita siltä osin kuin niistä ei ole kyseisessä erityislainsäädännössä säädetty.

Esimerkiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain soveltamisalaan kuuluvat yritykset ovat jo nykyisin velvollisia ottamaan sisäisen ilmoituskanavan käyttöön yrityksen henkilöstömäärästä riippumatta. Vuonna 2021 rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan lainsäädännön soveltamisen piirissä olevilla toimialoilla toimi yhteensä 229

[25] Ilmoittajansuojeludirektiivin liitteen I osan B kohdassa ja II osassa luetellut unionin säädökset, joissa on jo ilmoituskanavia koskevia säännöksiä.

799 yritystä.[26] Rahanpesulaissa kuitenkin sallitaan ilmoitusvelvollisen vapauttaminen sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuudesta, jos valvontaviranomainen tai asianajajayhdistys päättää ilmoitusvelvollisen tekemän riskiarvion perusteella, että valvontaviranomaisen ja asianajajayhdistyksen ilmoituskanava on riittävä ilmoitusvelvollisen koko, toiminta ja sen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskit huomioon ottaen. Tällöin yrityksen ilmoituskanavana toimii valvontaviranomaisen ylläpitämä ilmoituskanava. Edellä jaksossa 3.1.3 on selostettu valvontaviranomaisilta saatuja tietoja yrityksistä, joille on myönnetty poikkeus viranomaiskanavan käyttämiseen.

Rahanpesulain 8 luvussa säädetään rike- ja seuraamusmaksusta sanktiona ilmoituskanavan perustamisen laiminlyönnistä. Ehdotettavassa laissa ei säädetä vastaavasta sanktiosta.

Näin ollen esimerkiksi niille rahanpesulain mukaisille ilmoitusvelvollisille, joiden palveluksessa on yli 50 henkilöä, aiheutuisi esimerkiksi ilmoitusten käsittelyä koskevia lisävelvoitteita ehdotettavasta laista. Vastaavasti ehdotettavasta laista aiheutuisi lisävelvoitteita niille rahanpesulain mukaisille ilmoitusvelvollisille, joiden palveluksessa on alle 50 henkilöä, mutta joilla on käytössä rahanpesulain mukainen sisäinen ilmoituskanava. Ehdotettavasta laista ei aiheutuisi lisävelvoitteita niille rahanpesulain mukaisille ilmoitusvelvollisille, jotka ovat valvontaviranomaisen tai asianajajayhdistyksen päätöksen perusteella vapautettu sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuudesta.

*Työelämän tietosuojalaki ja tietosuoja-asetus*

Työelämän tietosuojalaissa asetetaan eräitä yhteistoiminta- ja kuulemisvelvoitteita. Henkilötietojen kerääminen sisäisessä ilmoituskanavassa on käsiteltävä yhteistoimintalain mukaisessa vuoropuhelussa, jos yritys kuuluu yhteistoimintalain soveltamisalaan. Yhteistoimintalain mukainen vuoropuhelu palvelee myös osaltaan rekisterinpitäjän informointivelvoitteen toteutumista. Henkilötietojen kerääminen sisäisessä ilmoituskanavassa käsitellään yhtenä osana yhteistoimintalain edellyttämää vuoropuhelua eikä sen läpikäynnin arvioida vievän merkittävästi aikaa. Lisäksi sähköisten ilmoituskanavajärjestelmien osalta yhteistoimintalain mukaisessa vuoropuhelussa on käsiteltävä tai yhteistoimintalain soveltamisalan ulkopuolelle jäävissä yrityksissä henkilöstöä on kuultava tietoverkon käyttöön liittyvät kysymyksistä.

Tietosuojavaltuutetun päätöksen[27] mukaan ilmoituskanavasta on tehtävä tietosuoja-asetuksen mukainen vaikutustenarviointi. Vaikutustenarvioinnissa kuvataan henkilötietojen käsittelyä, arvioidaan käsittelyn tarpeellisuutta, oikeasuhteisuutta ja henkilötietojen käsittelystä aiheutuvia riskejä, sekä tarvittavia toimenpiteitä, joilla riskeihin puututaan. Vaikutustenarviointi auttaa rekisterinpitäjää tietosuojalainsäädännön vaatimusten noudattamisessa, sen dokumentoinnissa ja osoittamisessa. Vaikutustenarvioinnin tekeminen ja ylipäätään tietosuojavaatimusten toteuttaminen voi edellyttää palveluiden hankkimista ulkopuolelta, jos yrityksellä ei ole tähän liittyvää osaamista.

---

[26] PRH:n tilasto, yritysten lukumäärät eräiltä toimialoilta Verohallinnon päätoimialan mukaisesti, 9.6.2021. Rahanpesulain esitöissä (HE 228/2016 vp s. 73) on arvioitu, että rahanpesulain mukaisia ilmoitusvelvollisia olisi useita kymmeniä tuhansia yrityksiä, jotka eroavat toisistaan muun muassa toimialan ja kokoluokan mukaan. Täsmällistä lukumäärää direktiivin liitteessä tarkoitetun sektorilainsäädännön soveltamisalaan kuuluvista yrityksistä ei ole saatavilla.

[27] https://tietosuoja.fi/luettelo-vaikutustenarviointia-edellyttavista-kasittelytoimista

**Ehdotettavasta laista yrityksille aiheutuvat kustannukset**

Ehdotettava laki lisää yritysten sääntelytaakkaa etenkin aineellisina noudattamiskustannuksina. Sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus aiheuttaa kertaluonteisia kustannuksia sisäisen ilmoituskanavan järjestämisestä ja niihin liittyvien prosessien suunnittelusta sekä toistuvia kustannuksia ilmoituskanavan ylläpidosta. Lisäksi toistuvia kustannuksia aiheutuu henkilöstön tiedottamisesta ja ilmoituksen käsittelystä vastaavien henkilöiden kouluttamisesta. Hallinnollista taakkaa aiheuttavat ilmoitusten käsittely ja niiden perusteella toteuttavat toimenpiteet, jotka vievät vastuuhenkilöiden työaikaa pois yrityksen ydintoiminnasta. Vaihtoehtoisesti ilmoitusten käsittely aiheuttaa yritykselle kustannuksia menettelyn ulkoistamisesta.

Ehdotettavasta laista johtuvat kustannukset voidaan katsoa osittain normaaliin liiketoimintaan liittyviksi tavanomaisiksi kustannuksiksi (ns. *business-as-usual*-kustannukset), joita yrityksille aiheutuisi ilman ehdotettavaa lainsäädäntöäkin. Jo nykyisin yritykset joutuvat käyttämään henkilöstöresursseja esimerkiksi niille ilmoitettujen väärinkäytösten selvittämiseen. Lain odotetaan kuitenkin jonkin verran lisäävään pidemmällä aikavälillä ilmoituksia epäillyistä väärinkäytöksistä ja siten lisäresurssien käyttämistä ilmoitusten selvittämiseen.

Seuraavassa kuvataan tarkemmin ilmoituskanavan käyttöönoton eri työvaiheista aiheutuvia kustannuksia ja sitä, millaisiin työvaiheisiin yrityksessä kuluu työaikaa ehdotettavan lain velvoitteisiin liittyen.

*Sisäisen ilmoituskanavan perustaminen*

Ehdotuksessa jätetään sisäisen ilmoituskanavan mallin suhteen yritykselle paljon harkintavaltaa. Yritykset voivat järjestää sisäisen ilmoituskanavan itse tai hankkia sen ulkopuoliselta palvelujen tarjoajalta. Kustannukset riippuvat kanavan toteuttamistavasta ja sen ominaisuuksien tasosta. Yksinkertaisimmillaan ilmoituksia voidaan jättää lukittuun palautelaatikkoon tai turvattuun sähköpostiin. Toisaalta hyvin yksinkertainen ilmoitusjärjestelmä ei välttämättä ole väärinkäytösten paljastamisen edistämiseksi tarkoituksenmukaisin vaihtoehto. Ilmoittajat saattavat jättää ilmoittamatta, jos he kokevat ilmoitusjärjestelmän vaarantavan ilmoittamisen luottamuksellisuuden. Sisäinen ilmoituskanava järjestetään oletettavasti useimmiten teknisten yhteyksien avulla. Yrityksen harkintaan jätetään myös se, kuinka laajasti ilmoitusten käsittelyyn ja selvittämiseen liittyviä menettelyitä ulkoistetaan vai hoitaako yritys ne itse.

Jos yrityksellä on jo sisäinen ilmoituskanava, merkittäviä lisäkustannuksia ei synny. Kyse on pääsääntöisesti kertaluonteista kustannuksista esimerkiksi sopimusmuutoksiin liittyen, kun järjestelmä ja ilmoitusten käsittely mukautetaan lainsäädäntöä vastaavaksi.

Sisäisen ilmoituskanavan perustamiskustannukset riippuvat myös siitä, antaako yritys pääsyn ilmoituskanavaan muillekin kuin omille työntekijöilleen, kuten sidosryhmille, vuokratyöntekijöille, alihankkijoille ja heidän työntekijöilleen taikka itsenäisille ammatinharjoittajille. Keskuskauppakamarin kyselyyn vastanneista 70 % ilmoitti, että organisaation työntekijät voivat ilmoittaa rikkomisista ilmoituskanavan kautta. Noin 40 %:lla ilmoituskanava oli avoin kaikille. Noin 28 % vastanneista ilmoitti mahdollistavansa ilmoituskanavan käytön yhteistyökumppaneille, noin 27 % entisille työntekijöilleen ja 18 % työnhakijoille. Asiakkaille ilmoituskanavan oli järjestänyt neljännes vastaajista. Kansainvälisten tutkimusten mukaan puolet väärinkäytösilmoituksista tulee omalta henkilöstöltä ja toiseksi eniten asiakkailta.[28]

[28] Report to the Nations. 2020 Global Study on Occupational Fraud and Abuse. ACFE.

Perustamiskustannusten voidaan arvioida vaihtelevan etenkin keskisuurissa yrityksissä 0-2000 € välillä riippuen siitä, järjestääkö yritys ilmoituskanavan itse yksinkertaista mallia hyödyntäen vai ostaako se ilmoituskanavapalvelun ulkopuoliselta palveluntarjoajalta. Suuryrityksissä perustamiskustannukset ovat oletettavasti korkeammat.

Ostopalveluna perustamiskustannukset ovat palveluntuottajien kuulemisten perusteella joitakin tuhansia euroja yrityksen henkilöstömäärästä riippuen. Komission vaikutusarvioinnissa on katsottu, ettei keskisuurille yrityksille aiheutuisi sisäisen ilmoituskanavan perustamisesta merkittäviä kustannuksia. Komission arvion mukaan keskisuurissa yrityksissä kertaluonteiset perustamiskustannukset olisivat 1 374 euroa.[29] Koulutuspalveluita sisäisten ilmoituskanavien käyttöönottoon ja ilmoitusten käsittelyyn liittyen tarjotaan alkaen noin 300 eurolla. Koulutusta tietosuoja-asetuksen mukaiseen vaikutustenarviointiin tarjotaan noin 1000 eurolla. Tietosuoja-asetuksen edellyttämän vaikutuksenarvioinnin voi teettää myös ulkopuolisella palveluntarjoajalla, jolloin työ laskutetaan yleensä tuntiperusteisesti.

Ulkoistettuna ilmoituskanavan toistuvat ylläpitokustannukset ovat arvioiden mukaan alkaen noin 200 euroa kuukaudessa. Tämä hinta sisältää yleensä myös ilmoituksen vastaanoton ja sen perusteella toteutettavien toimenpiteiden arvioinnin. Lisäksi kustannuksia aiheutuu asian vaatimista selvityksistä, jotka yleensä tehdään erikseen tuntityöperusteisesti laskuttamalla asiakasta. Komission vaikutusarvioinnissa on katsottu, että keskisuurissa yrityksissä sisäisen ilmoituskanavan ylläpitokustannukset olisivat noin 1055 euroa vuodessa. Komission arviossa toistuviin kustannuksiin sisältyy esimerkiksi mahdollisesta henkilöstön vuosittaisesta kouluttamisesta aiheutuvat kustannukset.[30]

Komission julkaisemassa vaikutusarvioinnissa on lisäksi arvioitu, että Euroopan unionin tasolla keskisuurten ja suurten yritysten kertaluonteiset kokonaiskustannukset olisivat 542,9 miljoonaa euroa ja toistuvat kustannukset 1 016,6 miljoonaa euroa vuodessa.[31] Alla olevassa taulukossa yritysten määrän perusteella lasketut keskisuurille ja suuryrityksille aiheutuvat kokonaiskustannukset jäävät oletettavasti vähäisemmiksi, sillä osa yrityksistä on jo ottanut käyttöön ilmoituskanavan. Epävarmuutta kustannusten arviointiin aiheuttaa myös se, että ilmoitusjärjestelmien ja niihin liittyvien menettelyiden ulkoistamisen kustannukset vaihtelevat suuresti. Taulukossa esitetyt ulkoistamiskustannukset ovat esimerkinomaisia arvioita.

---

[29] Komission vaikutusarviointi direktiiviehdotuksesta 23.4.2018 s. 10-11. Julkaistu osoitteessa: https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2018)218&lang=en.
[30] Komission vaikutusarviointi direktiiviehdotuksesta 23.4.2018 s. 10-11. Julkaistu osoitteessa: https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2018)218&lang=en.
[31] Komission vaikutusarviointi s. 10.

**Ilmoituskanavajärjestelmän ja menettelyiden ulkoistamisesta aiheutuvat kustannukset**

| Työvaihe | Kertaluonteiset kustannukset (€)/vuosi | Toistuvat kustannukset (€)/vuosi |
|---|---|---|
| Ilmoituskanavajärjestelmän käyttöönotto | alkaen 2000 € | - |
| Henkilöstön tiedottaminen ja ilmoituksen käsittelystä vastaavien henkilöiden kouluttaminen | alkaen 300 € | - |
| Ilmoituskanavan ylläpito ja ilmoitusten vastaanottaminen sekä käsittely | - | alkaen 2400 € + mahdollinen tuntiperusteinen laskutus ilmoituksen perusteella tehtävistä selvityksistä |
| Kustannukset yhteensä keskisuurille yrityksille (3075 keskisuurta yritystä v. 2020) | 7 072 500 | 7 380 000 |
| Kustannukset yhteensä suuryrityksille (640 suuryritystä v. 2020) | 1 472 000 | 1 536 000 |

*Toimintatapojen kehittämistyö*

Sisäisen ilmoituskanavan käyttöönoton alkuvaihetta voidaan kuvata toimintatapojen kehittämistyönä, joka sisältää muun muassa käyttöönoton suunnittelua, neuvotteluita sekä niiden menettelyiden valmistelua, joilla sisäisen ilmoituskanavan käyttö juurrutetaan yritykseen. Alkuvaiheen kustannukset muodostuvat tiedonhankintaan, dokumentointiin ja analysointiin käytettävistä henkilöresursseista sekä tulosten esittelyyn ja päätöksentekoon käytettävästä työajasta. Suunnitteluun saattaa osallistua henkilöitä yrityksen useista eri yksiköistä ja mahdollisesti yrityksen ulkopuolelta hankituista asiantuntijapalveluista.

Yritys määrittelee vastuuhenkilöiden pätevyysvaatimukset, tehtävät ja toimivaltuudet ja suunnittelee menettelytavat ilmoitusten käsittelyyn. Sisäisen ilmoituskanavan käyttöönottoon liittyy myös yhteistoimintalain mukainen vuoropuhelu tai mahdollisesti henkilöstön kuuleminen sekä tietosuoja-asetuksen edellyttämä vaikutustenarviointi. Etenkin silloin, jos kyse on sähköisestä järjestelmästä, yrityksen on suunniteltava myös järjestelmän seurantaa ja varmistuttava sen tietoturvallisuudesta.

*Henkilöstön tiedottaminen ja ilmoituksen käsittelystä vastaavien henkilöiden kouluttaminen*

Sisäisen ilmoituskanavan käyttöönoton jälkeen yrityksen on tiedotettava henkilöstöään ja koulutettava ilmoituksen käsittelystä vastaavia henkilöitä. Tiedottaminen ja kouluttaminen voi tapahtua esimerkiksi yrityksen sisäisessä koulutuksessa tai verkkosivuilla. Koulutusta tarvitsevat etenkin ilmoitusten käsittelystä vastaavat henkilöt. Kustannuksia aiheutuu materiaalin luomisesta, päivittämisestä ja esittämisestä sekä tähän käytettävästä työajasta. Yritys voi järjestää koulutuksen ja tiedottamisen itse tai hankkia näitä palveluita ulkopuoliselta palveluntarjoajalta.

Keskuskauppakamarin kyselytutkimuksessa vastaajina olevat yritykset arvioivat aktiivisen tiedottamisen ja henkilöstön kouluttamisen lisäävän ilmoitusten määrää.[32]

*Ilmoitusten vastaanottaminen ja käsittely*

Yrityksille aiheutuu toistuvia kustannuksia ilmoitusten vastaanottamisesta, käsittelystä, paikkansa pitävyyden selvittämisestä ja tarvittaessa rikkomiseen puuttumisesta. Yrityksen henkilöstö voi hoitaa näitä tehtäviä oman työnsä ohella tai ilmoitusten käsittely voidaan ulkoistaa.

Ilmoitusten käsittelykustannuksiin vaikuttavat ilmoitusten määrä ja niiden käsittelyn vaadittava työaika. Vuositasolla ilmoitusten määrää on hyvin haastavaa arvioida. Ilmoitusten määrään voidaan olettaa vaikuttavan ainakin yrityksen henkilöstömäärä, toimiala sekä se, kuinka laajalle joukolle ilmoittaminen sisäisessä ilmoituskanavassa on mahdollistettu. Merkitystä on myös sillä, kuinka väärinkäytösten ilmoittamiseen ja niiden selvittämiseen yrityksessä ylipäätänsä suhtaudutaan.

Esimerkiksi Keskuskauppakamarin selvityksessä[33] haastatteluissa yrityksissä ilmoitusten määrä on ollut noin kolme ilmoitusta 1000 työntekijää kohden. Vastaavasti Suomen Yrittäjien lausunnossa arvioidaan, että ilmoitusten määrä olisi todennäköisesti hyvin vähäinen ja vaihtelisi kolmen ja kymmenen ilmoituksen välillä 1000 työntekijää kohden. Keskuskauppakamarin selvityksen mukaan ilmoituskanaviin tulee myös sinne kuulumattomia ilmoituksia, mutta niitä pidettiin selvitykseen osallistuneissa yrityksissä marginaalisena ilmiönä. Esimerkkinä voidaan tarkastella myös viranomaisten ylläpitämiä ilmoituskanavia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain soveltamisalalla. Valvontaviranomaisilta saatujen tietojen mukaan esimerkiksi Aluehallintoviraston ilmoituskanavaan tehtiin 2.11.2020-15.11.2021 aikavälillä 21 ilmoitusta, joista kahdeksan johti toimenpiteisiin. Patentti- ja rekisterihallituksen ja Asianajaliiton ilmoituskanaviin[34] ilmoituksia ei ole tehty lainkaan niiden toiminta-aikana.

Tehostetun ilmoittajan suojelun voidaan arvioida lisäävän ilmoitettujen väärinkäytösten määrää. Ehdotettavassa laissa ilmoittajan suojelu on tosin rajattu vain tietyistä rikkomisista ilmoittamiseen. Jos ilmoitusten määrä jää vähäiseksi, merkittävimmät kustannukset yrityksille aiheutuvat sisäisen ilmoituskanavan perustamisesta ja ylläpidosta.

Ylimääräistä kustannusta voivat aiheuttaa haitantekomielessä tehtyjen ilmoitusten perustella tehtyihin toimenpiteisiin käytetyt resurssit. Asiantuntijanäkemyksen ja selvitysten mukaan tällaiset ilmoitukset ovat kuitenkin käytännössä osoittaneet harvinaisiksi ja ne paljastuvat useimmiten nopeasti vääriksi. Ehdotettavan sakkorangaistuksen määrää arvioidaan vähentävän haitantekotarkoituksessa tehtävien ilmoitusten määrää.

Ilmoituksen käsittely ja sen perusteella toteutettavat toimenpiteet sisältävät ilmoituksen laadusta riippuen erilaisia työvaiheita.

---

[32] Keskuskauppakamari: Vasikointia vai välittämistä – ilmoituskanavat vahvistavat vastuullista organisaatiokulttuuria, 2021. Saatavilla: https://kauppakamari.fi/wp-content/uploads/2021/05/Ilmoituskanava-selvitys-web.pdf.

[33] Keskuskauppakamari: Vasikointia vai välittämistä – ilmoituskanavat vahvistavat vastuullista organisaatiokulttuuria, 2021. Saatavilla: https://kauppakamari.fi/wp-content/uploads/2021/05/Ilmoituskanava-selvitys-web.pdf.

[34] Asianajajaliiton ilmoituskanava on ollut käytössä vuodesta 2017 lähtien.

*Ilmoituksen alkuvaiheen käsittely*

Ehdotettavassa laissa edellytetään muun muassa ilmoituksen kirjaamista, vastaanottoilmoituksen toimittamista ja pöytäkirjan laatimista henkilökohtaisesta tapaamisesta. Mahdollinen ilmoittajan henkilökohtainen tapaaminen oletettavasti lisää tähän työvaiheeseen kuluvaa aikaa. Sähköiset järjestelmät lähtökohtaisesti nopeuttavat alkuvaiheen käsittelyä. Esimerkiksi seitsemän päivän kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta toimitettava vastaanottoilmoitus voidaan lähettää ilmoittajalle automaattisena viestinä ilmoitusjärjestelmästä. Työaikaa kuluu myös siihen, että ilmoituksen käsittelystä vastaava henkilö perehtyy ilmoitukseen alustavasti.

*Paikkansa pitävyyden selvittäminen, mahdolliseen rikkomiseen puuttuminen ja ilmoittajan tiedottaminen*

Yrityksen on selvitettävä vastaanotetun ilmoituksen oikeellisuutta. Työvaihe käsittää yhteydenpitoa ilmoittajaan, mahdollisesti eri henkilöiden kuulemista ja johtopäätösten tekemistä siitä, onko rikkominen tapahtunut. Ilmoituksessa esitettyjen väitteiden paikkansapitävyyttä arvioidaan.

Paikkansa pitävyyden selvittämisen työmäärää on haastava arvioida. Selvitystyöhön vaadittava työaika riippuu muun muassa ilmoitetun rikkomisen laadusta, alkutietojen täsmällisyydestä, selvitystyön tavoitteista, läpikäytävän materiaalin määrästä ja saatavuudesta, tapahtumapaikasta sekä vaadittavasta asiantuntemuksesta.

Asiantuntija-arvion mukaan kyse voi olla päivien, viikkojen tai jopa kuukausien työstä. Voidaan arvioida, että yksinkertaisen ilmoituksen selvittämiseen kuluu yhdeltä henkilöltä joitain kymmeniä tunteja. Vastaavasti tapaus, joka vaatii laajojen tai monimutkaisten aineistojen läpikäymistä ja analysointia ja joka mahdollisesti koskee suurta määrää henkilöitä, voi viedä useammaltakin henkilöltä useita kuukausia. Selvitystyö saattaa edellyttää myös yrityksen sisäisiä ja ulkoisia kuulemisia tai jopa kansainvälistä selvitystyötä. Lisäksi voidaan arvioida, että selvitystyön perusteellisuutta lisää käännetty todistustaakka vastatoimiväitteissä.

Jos selvitystyö osoittaa rikkomisen tapahtuneen, edellytetään siihen puuttumista tarpeellisin keinoin. Ilmoittajalle on lisäksi annettava kolmen kuukauden kuluessa tieto siitä, mitä toimenpiteitä ilmoituksen perusteella on suoritettu.

*Sisäisen ilmoituskanavan seuranta ja valvonta*

Sisäisen ilmoituskanavan seurannan tarkoituksena on arvioida sen toiminnan laatua ja tarkoituksenmukaisuutta sekä parantaa tehokkuutta. Ehdotettavassa laissa ei nimenomaisesti edellytetä ilmoituskanavan toiminnan seurantaa, joten siihen liittyvät kustannukset ovat yritykselle vapaaehtoisia. Valvonta käsittää myös lainsäädännön ja ohjeistuksen mukaisuuden tarkastuksen ja raportoinnin. Tarkastukset voidaan suorittaa sisäisenä tarkastuksena tai ne voidaan ulkoistaa palveluntarjoajalle.

**Skenaariot ehdotettavan ilmoittajansuojelulain yrityksille aiheuttamasta sääntelytaakasta**

Skenaariot kuvaavat tilanteita, joissa yksittäinen yritys ottaa käyttöön uuden ilmoituskanavan ja vastaa itse jäljempänä selostetuista työvaiheista. Skenaariot jakautuvat seuraaviin työvaiheisiin:

*1) Toimintatapojen kehittämistyö ja sisäisen ilmoituskanavan käyttöönotto*

*2) Henkilöstön tiedottaminen ja ilmoituksen käsittelystä vastaavien henkilöiden kouluttaminen*

*3) Ilmoitusten vastaanottaminen ja alkuvaiheen käsittely*

Työmääräarviot skenaarioissa perustuvat Ruotsissa tehtyyn direktiivin täytäntöönpanoa koskevaan vaikutusarvioon[35], työryhmässä kuultujen ilmoituskanavapalveluiden tarjoajien arvioihin ja saatuihin lausuntoihin. Määrälliset arviot ovat siten esimerkinomaisia ja niihin liittyy epävarmuuksia etenkin ilmoitusten määrän ja niiden käsittelyn vaatiman työajan vaihtelun suhteen.

Ilmoitusten vastaanottamiseen ja niiden alkuvaiheen käsittelyyn kuluvan työajan arvioinnissa on huomioitu yrityksissä vuosittain oletettavasti tehtävien ilmoitusten määrä. Vuosittaista ilmoitusmäärää on hyvin haastavaa arvioida ja on mahdollista, että se jää skenaarioissa oletettua vähäisemmäksi. Ilmoitusten määrässä on oletettavasti myös vuosittaista vaihtelua.

Ilmoitusten käsittelyyn kuluva työaika on oletettavasti suurempi käyttöönoton alkuvaiheessa ja vähentyy rutiinien syntymisen myötä. Työmäärää olettavasti vähentää aiemmin käyttöönotettu ilmoituskanava. Edellä kuvattuun paikkansa pitävyyden selvitystyöhön käytettävä työaika vaihtelee ilmoituksesta riippuen niin paljon, ettei kyseiselle työvaiheelle ole tarkoituksenmukaista laskea sääntelytaakkaa.

Ilmoitusjärjestelmästä yritykselle aiheutuvia kertaluontoisia ja toistuvia kustannuksia ei ole huomioitu skenaarioissa, vaan näitä kustannuksia on arvioitu edellä.

Sääntelytaakkalaskelmissa on oletettu, että ilmoitusten käsittelystä vastaa asiantuntijatason tehtävissä työskentelevä henkilö.

**SKENAARIO 1: Kirjanpito- ja tilintarkastusalalla toimiva pienyritys**

**Taustaoletukset:**

*1) Yritys on pieni, sillä merkittävä osa tilintarkastus- ja kirjanpitopalveluja tarjoavista yrityksistä on pieniä toimijoita*

*2) Yritys joutuu mukauttamaan ilmoituskanavansa ja menettelynsä eräisiin ehdotettavan lain vaatimuksiin*

*3) Työntekijän palkka 4100 €/kk + työnantajamaksut*

*4) Työaikaa kuluu vähemmän toimintatapojen kehittämiseen, henkilöstön tiedottamiseen ja kouluttamiseen kuin keskisuurilla ja suurilla yrityksillä, joilla ilmoituskanavaa ei ole käytössä.*

Eräillä pien- ja mikroyrityksillä on ollut sektorilainsäädännön perusteella velvollisuus perustaa sisäinen ilmoituskanava. Toimintatapojen kehittämistyö liittyy tällöin ehdotettavan lain edellyttämien muutostarpeiden kartoittamiseen, minkä voidaan olettaa vievän verrattain vähän työaikaa. Myös henkilöstön tiedottaminen ja kouluttaminen veisi oletettavasti vähemmän työaikaa

[35] Genomförande av visselblåsardirektivet, Prop. 2020/21:193, julkaistu osoitteessa: https://www.regeringen.se/49bcf4/contentassets/1332545b2f4f4981b0b52a91a255fba6/genomforande-av-visselblasardirektivet.pdf ja Ökad trygghet för visselblåsare (SOU 2020:38), julkaistu osoitteessa: https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2020/06/sou-202038/.

kuin sellaisissa yrityksissä, joissa sisäistä ilmoituskanavaa ei ole ollut käytössä. Ilmoitusten alkuvaiheen käsittelyn työmääräarvioissa on oletettu, että mikro- ja pienyrityksissä tehtäisiin vuosittain kaksi ilmoitusta, joista yksi olisi työmäärältään suurempi ja veisi työaikaa noin 10 tuntia. Yksinkertaisemman ilmoituksen alkuvaiheen käsittely veisi työaikaa noin tunnin. Yhteensä ilmoitusten alkuvaiheen käsittelyyn kuluisi työaikaa vuosittain pienyrityksissä noin 11 tuntia. Osittain kyse on normaaliin liiketoimintaan liittyvistä kustannuksista, sillä näillä yrityksillä on jo voimassa olevan lainsäädännön perusteella ollut velvollisuus sisäisen ilmoituskanavan perustamiseen ja siihen tulleiden ilmoitusten käsittelyyn.

Arvio keskimääräisestä työajasta:

| Esimerkkiyritys | Toimintatapojen kehittämistyö | | Henkilöstön tiedottaminen ja kouluttaminen | | Ilmoitusten alkuvaiheen käsittely | Yhteensä | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Kirjanpito- ja tilintarkastusalalla toimiva pienyritys | Alussa | Vuosittain | Alussa | Vuosittain | Vuosittain | Alussa | Vuosittain |
| | 10 | 4 | 18 | 6 | 11 | 28 | 21 |

Yllä esitetyillä oletuksilla esimerkkiyritykselle aiheutuu sääntelytaakkaa kertaluontoisesti noin 1100 euroa ja vuosittaisella tasolla noin 800 euroa.

*Vaikutukset pienyrityksiin ja mikroyrityksiin*

Ilmoittajaa suojellaan ja yrityksen toiminnassa havaituista rikkomisista voidaan tehdä ilmoituksia viranomaiselle riippumatta siitä, onko yritys velvollinen perustamaan sisäisen ilmoituskanavan. Myös pien- ja mikroyrityksistä voidaan tehdä ilmoitus viranomaisen ilmoituskanavaan. Ilmoittajan suojelusta johtuvia vaikutuksia kohdistuu etenkin niihin pien- ja mikroyrityksiin, joiden liiketoiminnan kannalta ehdotettavan lain soveltamisalaan kuuluvan lainsäädännön noudattaminen on keskeistä.

Toisaalta pienyrityksissä henkilöstöllä ja johdolla on todennäköisemmin suorempi keskusteluyhteys ja väärinkäytösten tuominen suoraan johdon tietoon koetaan luontevammaksi kuin suuryrityksissä eli ilmoittaja ei välttämättä tee ilmoitusta suoraan viranomaiselle. Henkilöstömäärältään hyvin pienissä mikroyrityksissä ilmoittaja saattaa kuitenkin luottamuksellisuuden vaarantumisen takia kokea ilmoittamisen viranomaiselle turvallisemmaksi.

Ehdotettu laki vaikuttaa etenkin eräiden alle 50 henkilöä työllistävien rahanpesun- ja terrorismin rahoittamisen estämistä, finanssialaa ja liikenneturvallisuutta koskevaa lainsäädäntöä soveltavien pien- ja mikroyritysten asemaan.[36] Kyseisillä yrityksillä on kuitenkin ollut sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus jo voimassa olevan lainsäädännön perusteella tai ne voivat voineet hyödyntää viranomaisen ylläpitää ilmoituskanavaa.

[36] Esimerkiksi finanssialan lainsäädännön piirissä toimii kuitenkin myös useita suuria ja keskisuuria yrityksiä, kuten pankkeja.

Ehdotettavasta laista ei näin ollen arvioida aiheutuvan merkittäviä uusia kustannuksia sisäisen ilmoituskanavan perustamisesta pien- ja mikroyrityksille. Myös komission vaikutusarvioinnissa todetaan, että esimerkiksi rahoituspalvelualan yrityksille aiheutuvat kustannukset ovat minimaalisia, sillä niillä on ollut velvollisuus ilmoituskanavan perustamiseen jo voimassa olevan unionin lainsäädännön perusteella.[37] Yritykset joutuvat kuitenkin sopeuttamaan nykyiset ilmoitusmenettelynsä ehdotettavan lain vaatimuksiin sekä tiedottamaan ja kouluttamaan henkilöstöään mahdollisiin muutoksiin liittyen. Pien- ja mikroyrityksissä lain vaatimuksiin sopeutumista helpottaa ehdotettu siirtymäaika 17.12.2023 asti ja ne voivat hyödyntää myös ilmoituskanaviin liittyvien resurssien jakamista.

Esimerkiksi rahanpesulain soveltamisalalla mikroyritysten kustannuksia vähentäisi merkittävästi se, että sektorilainsäädännössä mahdollistettu poikkeus valvontaviranomaisen tai asianajajayhdistyksen ilmoituskanavan hyödyntäminen sallittaisiin jatkossakin.[38] Poikkeusmahdollisuus koskee valvontaviranomaisilta ja Suomen Asianajajaliitolta saatujen tietojen mukaan pääsääntöisesti korkeintaan viiden työntekijän mikroyrityksiä.[39]

Henkilöstömäärältään hyvin pienille yrityksille sisäisen ilmoituskanavan perustaminen aiheuttaisi yrityksen kokoon nähden tuntuvaa sääntelytaakkaa. Myös ilmoittajan henkilöllisyyden suojaaminen olisi hyvin hankalaa muutaman työntekijän yrityksessä ja ilmoittamiskynnys olisi näin ollen todennäköisesti korkeampi. Mikroyrityksissä ei todennäköisesti myöskään ole vastaavia resursseja, lainsäädännöllistä osaamista ja aikaisempaa kokemusta ilmoituskanavista, kuten suuremmissa yrityksissä. Oletettavaa on, että mikroyritykset pyrkivät pääsääntöisesti hyödyntämään poikkeusmahdollisuutta.

**SKENAARIO 2: Finanssialalla toimiva keskisuuri yritys**

**Taustaoletukset:**

*1) Yritys on keskisuuri*

*2) Yrityksellä ei ole käytössä sisäistä ilmoituskanavaa*

*3) Työntekijän palkka 4100 €/kk + työnantajamaksut*

Toimintatapojen kehittämiseen sekä henkilöstön tiedottamiseen ja kouluttamiseen käytettävä työaika oletettavasti lisääntyy, jos ilmoituskanava on yrityksessä täysin uusi järjestelmä.

Ilmoitusten alkuvaiheen käsittelyn osalta on oletettu, että keskisuurissa yrityksissä tehtäisiin vuosittain yhteensä noin viisi ilmoitusta, joista yksi olisi työmäärältään suurempi ja veisi työaikaa noin 16 tuntia. Loput neljä ilmoitusta veisivät työaikaa yhden ilmoituksen käsittelyn osalta

[37] Komission vaikutusarviointi direktiiviehdotuksesta 23.4.2018 s. 10-11. Julkaistu osoitteessa: https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2018)218&lang=en.

[38] Ks. lausuntopalaute luonnokseen hallituksen esitykseksi, esimerkiksi valtiovarainministeriö ja Suomen Yrittäjät ry.

[39] Esimerkiksi Etelä-Suomen aluehallintovirasto on ohjeistanut, että sen ylläpitämää ilmoituskanavaa saavat hyödyntää korkeintaan viiden työntekijän yritykset tai sellaiset yritykset, joiden organisaatiorakenne ei mahdollista riippumattoman kanavan järjestämistä. Ilmoitusvelvollisen perusteltava aluehallintoviraston ilmoitusjärjestelmän käyttö riskiarviossaan. Suomen Asianajajaliitto on linjannut, ettei sisäistä ilmoituskanavaa tarvitse perustaa korkeintaan viiden työntekijän yrityksissä.

noin tunnin. Yhteensä ilmoitusten alkuvaiheen käsittelyyn kuluisi työaikaa vuosittain keskisuurissa yrityksissä noin 20 tuntia.

Arvio keskimääräisestä työajasta keskisuurissa yrityksissä:

| Esimerkkiyritys | Toimintatapojen kehittämistyö | | Henkilöstön tiedottaminen ja kouluttaminen | | Ilmoitusten alkuvaiheen käsittely | Yhteensä | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Keskisuuriyritys | Alussa | Vuosittain | Alussa | Vuosittain | Vuosittain | Alussa | Vuosittain |
| | 20 | 4 | 20 | 8 | 20 | 40 | 32 |

Yllä esitetyillä oletuksilla esimerkkiyritykselle aiheutuu sääntelytaakkaa kertaluontoisesti noin 1600 € ja vuosittaisella tasolla noin 1300 €. Keskisuurten yritysten[40] kertaluonteinen sääntelytaakka olisi yhteensä 4 830 000 € ja vuosittaisella tasolla yhteensä 3 860 000 €.

**SKENAARIO 3: Suuryritys**

**Taustaoletukset:**

*1) Yritys on suuri*

*2) Yrityksellä ei ole käytössä ilmoituskanavaa*

*3) Työntekijän palkka 4100€/kk + työnantajamaksut*

Työaikaa kuluu enemmän raporttien käsittelyyn ja kouluttamiseen kuin pienillä ja keskisuurilla yrityksillä.

Suuryrityksissä henkilöstön määrä lisää toimintatapojen kehittämiseen sekä henkilöstön tiedottamiseen ja kouluttamiseen käytettävää työaikaa. Työmääräarviossa suuryritysten vuosittaiseksi ilmoitusmääräksi on oletettu 15 kappaletta, joista kolmen käsittely veisi enemmän työaikaa eli noin 16 tuntia kutakin ilmoitusta kohden. Loput ilmoitukset olisivat tavanomaisempia ja veisivät työaikaa yhden tunnin kutakin ilmoitusta kohden. Yhteensä suuryrityksissä ilmoitusten alkuvaiheen käsittelyyn kuluisi työaikaa vuosittain noin 60 tuntia.

[40] Tilastokeskuksen Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilaston mukaan vuonna 2020 50-249 työntekijän yrityksiä oli yhteensä 3075.

Arvio keskimääräisestä työajasta suuryrityksissä:

| Esimerkkiyritys | Toimintatapojen kehittämistyö | | Henkilöstön tiedottaminen ja kouluttaminen | | Ilmoitusten alkuvaiheen käsittely | Yhteensä | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Suuryritys | Alussa | Vuosittain | Alussa | Vuosittain | Vuosittain | Alussa | Vuosittain |
| | 40 | 8 | 30 | 16 | 60 | 70 | 84 |

Yllä esitetyillä oletuksilla esimerkkiyritykselle aiheutuu sääntelytaakkaa kertaluontoisesti noin 2700 € ja vuosittaisella tasolla noin 3300 €. Yhteensä kaikkien suuyritysten[41] kertaluonteinen sääntelytaakka olisi esitetyillä oletuksilla 1 728 000 € ja vuosittaisella tasolla 2 112 000 €. Yhteiskustannukset ovat kuitenkin oletettavasti alhaisempia, sillä osalla suuryrityksistä on jo nykyisin käytössä ilmoitusjärjestelmiä.

Jos esimerkiksi yrityksen business-as-usual osuuden arvioidaan olevan 50 prosenttia, aiheutuu sääntelytaakkaa kertaluontoisesti noin 1400€ ja vuosittaisella tasolla noin 1600€. Yhteensä kaikkien suuryritysten kertaluonteinen sääntelytaakka olisi tuolloin 896 000€ ja vuosittaisella tasolla 1 024 000€.

*Vaikutukset keskisuuriin- ja suuriin yrityksiin sekä konserneihin*

Suuremmilla yrityksillä on lähtökohtaisesti paremmat mahdollisuudet vastata sisäisen ilmoituskananvan perustamisesta ja ylläpidosta aiheutuvista kustannuksista. Enintään 249 työntekijän yrityksissä lain vaatimuksiin sopeutumista helpottaa ehdotettu siirtymäaika 17.12.2023 asti. Lisäksi tähän kokoluokkaan kuuluvat yritykset saavat jakaa keskenään ilmoitusten vastaanottamiseen, paikkansa pitävyyden selvittämiseen ja toteutettaviin tutkimuksiin osoitettuja resursseja. Esimerkiksi ketjuyrityksissä voidaan näin etsiä kustannustehokkaita ratkaisuja sisäisen ilmoituskanavan järjestämiseksi ja välttää päällekkäisiä kustannuksia.

Vähintään 250 työntekijän yrityksillä lain voimaantulosta seuraava kolmen kuukauden siirtymäaika on lyhyempi kuin keskisuurilla yrityksillä. Osassa tähän kokoluokkaan kuuluvissa yrityksissä on jo nykyisin käytössä sisäiset ilmoituskanavat väärinkäytösten ilmoittamista varten, mutta kustannuksia aiheutuu ehdotettavasta laista mahdollisesti johtuviin muutostarpeisiin mukautumisesta.

Konserneissa sisäinen ilmoituskanava on järjestetty usein siten, että emoyhtiö vastaa ilmoituskanavan toiminnasta. Konserniin kuuluvien yhtiöiden päällekkäisiä kustannuksia vähentää mahdollisuus yhteisen sisäisen ilmoituskanavan perustamiseen. Rahoitus- ja vakuutusryhmittymiä sääntelee EU-direktiivi nimeltään FICOD (Financial Conglomerate Directive) ja kansallinen laki rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvonnasta (699/2004). Talletuspankkien yhteen-

[41] Tilastokeskuksen Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilaston mukaan vuonna 2020 vähintään 250 työntekijän yrityksiä oli yhteensä 640.

liittymien osalta on olemassa laki talletuspankkien yhteenliittymästä (599/2010). Laki on kansallinen, mutta itse yhteenliittymämalli perustui lauttolaitosten toiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/48/EY 3 artiklassa (ei enää voimassa) olevaan poikkeussäännökseen.

**Muut yritysvaikutukset**

*Yritysvastuu, sisäisen ilmoittamisen ensisijaisuus ja tehokas puuttuminen väärinkäytöksiin*

Sisäisten ilmoituskanavan perustaminen edistää vastuullista yritystoimintaa ja tehokasta puuttumista yrityksessä havaittuihin väärinkäytöksiin. Yritysvastuuta edellyttävät muun muassa YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevat ohjaavat periaatteet (2011) sekä OECD:n toimintaohjeet monikansallisille yrityksille (2011)[42]. YK:n ohjaavien periaatteiden[43] mukaan yrityksillä tulisi olla ilmoituskanava, jonka kautta myös yritysten sidosryhmät voivat saattaa yrityksen tietoon riskejä tai jo toteutuneita vaikutuksia liittyen ihmisoikeuskysymyksiin.

Vastuullista yritystoimintaa vaativat myös toimeksiantaja- ja tilaajayritykset sekä kuluttaja-asiakkaat.

Ilmoittajan suojelun edellytyksenä on sisäisen ilmoittamisen ensisijaisuus, mikä ehkäisee yrityksille rikkomista koskevien tietojen julkistamisesta aiheutuvia mainehaittoja. Väärinkäytösepäilyihin pystytään useimmiten puuttumaan tehokkaimmin yrityksen sisäisesti. Tämä ennaltaehkäisee kustannuksia, joita yritykselle voisi syntyä asian viranomaiskäsittelystä tai asian julkistamisesta johtuvasta mainehaitasta. Väärinkäytösten tehostetun selvittämisen voidaan katsoa edistävän lain mukaisesti toimivien yritysten kilpailuedellytyksiä suhteessa lainsäädäntöä rikkoviin toimijoihin.

Toistuvien väärinkäytösten avulla yritykset saattavat saada perusteetonta kilpailuetua markkinoilla, mikä voi heikentää markkinoiden toimintaa ja hidastaa näin ollen taloudellista kehitystä. Pitkään ilmenneet väärinkäytökset, joihin ei ole puututtu, voivat vaikuttaa yritysten ja organisaatioiden lisäksi myös laajemmin yhteiskuntaan. Ehdotettavalla lailla pyritään toteuttamaan kansallisesti ilmoittajansuojeludirektiivin tavoitteet ja rohkaisemaan henkilöitä tekemään ilmoituksia työnsä yhteydessä havaitsemistaan lainsäädännön rikkomisista. Tällä voi olla myös toistuvien väärinkäytösten osalta olla niitä vähentävä vaikutus ja positiivinen vaikutus myös organisaatioiden toimintakulttuureihin, kun ilmoitusten perusteella tehtyihin väärinkäytösepäilyihin on puututtava tehokkaasti.

**Yhteenveto yritysvaikutuksista**

Tehostetun ilmoittajan suojelun, luottamuksellisten ilmoitusmenettelyiden ja henkilöstön tiedottamisen voidaan arvioida kannustavan ilmoittamiseen, minkä johdosta yrityksillä on paremmat mahdollisuudet puuttua väärinkäytöksiin. Esimerkiksi vuonna 2017 julkaistussa Eurobaro-

---

[42] OECD Guidelines for Multinational Enterprises 2011 Edition. Julkaistu osoitteessa: https://tem.fi/documents/1410877/2870803/OECD+quidelines_engl.pdf/d27f5da4-f813-4df6-b7c7-9744fc2ff568/OECD+quidelines_engl.pdf?t=1465553545000.

[43] Periaate nro 29, julkaistu suomeksi osoitteessa: https://tem.fi/documents/1410877/2870803/Yrityksi%C3%A4+ja+ihmisoikeuksia+koskevat+ohjaavat+periaatteet_su.pdf/ba12d115-4b4d-47e8-a94c-af07956a032a/Yrityksi%C3%A4+ja+ihmisoikeuksia+koskevat+ohjaavat+periaatteet_su.pdf?t=1465553647000.

metri-kyselytutkimuksessa 40 % suomalaisvastaajista ei tiennyt, minne ilmoitus korruptioepäilystä tulisi tehdä. Koko EU:n tasolla vastaajista noin kolmasosa ei vastatoimien pelosta johtuen ilmoittaisi korruptioepäilystä.[44] Komission vuonna 2017 toteuttamassa julkisessa kuulemisessa 85 % vastaajista kertoi uskovansa, että väärinkäytöksistä ilmoitetaan vastatoimien pelossa vain harvoin tai erittäin harvoin.[45] Yritykset hyötyvät sisäisen ilmoittamisen ensisijaisuudesta, sillä väärinkäytökset voisivat julki tullessaan aiheuttaa yrityksille vakavaa mainehaittaa ja taloudellisia menetyksiä. Ehdotettavasta laista keskisuurille ja suuryrityksille aiheutuvien kustannusten voidaan arvioida olevan suhteellisen pieniä toimivasta ilmoitusmenettelystä saataviin hyötyihin nähden. Suurimmat kustannukset aiheutuvat todennäköisesti ilmoituskanavan perustamisesta ja siihen liittyvistä menettelyistä, kuten henkilöstön kouluttamisesta. Perustamiskustannusten voidaan arvioida vaihtelevan 0-5000 euron välillä riippuen esimerkiksi yrityksen henkilöstön määrästä ja ilmoitusjärjestelmän ominaisuuksista¬. Ilmoituskanavan perustamiskustannuksiin yritys pystyy itse vaikuttamaan valitsemalla tarpeisiinsa nähden sopivimman ilmoitusjärjestelmän. Vuosittaisten kustannusten arvioidaan vaihtelevan 500 ja 5000 euron välillä riippuen etenkin yritysten toimialasta, ilmoitusten määrästä ja siitä, missä määrin yritys ulkoistaa ilmoitusten käsittelyn ja selvitystyön. Vuosittaiset kustannukset jäävät oletettavasti melko vähäisiksi etenkin silloin, jos ilmoitusmäärät eivät ole merkittäviä.

Todennäköistä on, että suuryrityksissä ilmoituksia tehdään enemmän ja siten myös niiden käsittely vaatii enemmän henkilöstöresursseja. Keskisuurissa yrityksissä ilmoitusmäärä on todennäköisesti vähäisempi, mutta henkilöstöresurssit ovat pienemmät ja siten ehdotettavan lain vaikutukset kohdistuvat niihin voimakkaammin kuin suuryrityksiin. Suuryrityksissä on myös todennäköisemmin jo ennen lain voimaantuloa otettu käyttöön ilmoitusmenettelyt, mikä vähentää ehdotettavasta laista aiheutuvia uusia kustannuksia. Lisäksi konsernitason sisäisen ilmoituskanavan mahdollistamisella ja resurssien jakamisella kevennetään yritysten sääntelytaakkaa ja vältetään päällekkäisiä kustannuksia. Eräille lain soveltamisalaan kuuluville pien- ja mikroyrityksille aiheutuvien kustannusten voidaan arvioida jäävän melko vähäisiksi. Ehdotettavan lain vaikutusten arvioidaan kohdistuvan etenkin keskisuuriin yrityksiin sekä uusiin yrityksiin.

### 4.2.2 Vaikutukset julkiseen talouteen

Julkishallintoon ja viranomaistoimintaan voi kohdistua kustannuspainetta ja uusien resurssien tarvetta toimivaltaisten viranomaisten mahdollisesti lisääntyvien tehtävien myötä. Tämän kustannuspaineen ei kuitenkaan ole arvioitu olevan merkittävää.

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

---

[44] https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2176.
[45] https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54254.

Ilmoittajansuojeludirektiivissä ei oteta kantaa direktiivin täytäntöönpanossa käytettäviin mahdollisiin tietojärjestelmiin tai tietoteknisiin ratkaisuihin. Niitä voi käyttää tai olla käyttämättä, kunhan direktiivissä mainitut vaatimukset ilmoittamisesta toteutuvat. Tämä teknologiavapaa ratkaisu on säilytetty myös esitettävässä laissa, koska jo olemissa olevissa ilmoituskanavissa käytetään hyvin erilaisia tietoteknisiä ratkaisuja. Näin ei olemassa olevia järjestelmiä tarvitse muuttaa kokonaan tai vain kuin vain siinä tapauksessa, että ne eivät täytä esitettävän lain mukaisia vaatimuksia. Näin ei myöskään tarvitsisi hankkia tietojärjestelmiä, jos se ei ole tarkoituksenmukaista esimerkiksi organisaation pienen koon takia tai muuten. Tällä hetkellä ulkopuolisia ilmoitusjärjestelmien palveluntarjoajia on useita ja tietoteknisten ratkaisujen hinnat vaihtelevat paljon. Valtiokonttorin ns. sisäinen tekninen ilmoituskanava tarjotaan keskitetysti maksutta niille valtion organisaatioille, jotka sen haluavat ottaa käyttöön. Ne organisaatiot, jotka haluavat käyttää jo käytössään olevaa teknistä ratkaisua, voivat sen tehdä, jos ratkaisu toteuttaa esittävän lain vaatimukset. Tällöin olemassa olevaa tietojärjestelmää voidaan hyödyntää tehokkaasti eikä kokonaan uusia hankintoja tarvitsisi tehdä. Teknisten ratkaisujen avulla voidaan parhaimmillaan nopeuttaa ja selkeyttää mm. ilmoituksen tekemistä, sen vastaanottoa, käsittelyä, henkilötietojen käsittelyä ja salassapitoa.

Virastoille kustannuksia aiheutuu ilmoituskanavan käyttöönotosta ja ilmoitusten käsittelystä. Ilmoituskanavaa käyttöönotettaessa virastojen tulee suunnitella ilmoitusten käsittelyprosessi sekä laatia asiaa koskevia ohjeita ja kouluttaa henkilöstöä. Ilmoitusten käsittelystä aiheutuva työmäärä riippuu saapuvien ilmoitusten määrästä, organisaation koosta ja mahdollisesti siitä, onko organisaatiossa jo olemassa ilmoituskanava väärinkäytöksistä.

Ilmoittamista seuraavat toimenpiteet ovat lähtökohtaisesti viranomaistoimenpiteitä, joiden vaikutukset puolestaan ovat välittömiä. Täytäntöönpanon välittömiä vaikutuksia ovat taloudelliset vaikutukset, joita syntyy ilmoituskanavien perustamisesta, ylläpidosta, kehittämisestä ja henkilöstön kouluttamisesta. Ilmoituskanavien perustamiskustannukset ovat kertaluonteisia, mutta loput ovat pysyviä.

Täytäntöönpanon taloudelliset vaikutukset kohdistuvat julkiseen talouteen ja yrityksiin. Täytäntöönpanon tavoitteet tukevat julkista taloutta ja yritysten toimintaa pyrkimällä EU-oikeudella asetettujen sääntöjen noudattamisen tehostamiseen sekä terveiden markkinoiden toiminnan vahvistamiseen. Ilmoittajansuojeludirektiivin tavoitteiden tehokas toteuttaminen voi tuoda myönteisiä taloudellisia vaikutuksia kansantalouteen, julkiseen talouteen ja yritysten toimintaan vähentämällä vääristynyttä kilpailua ja estämällä EU-varojen väärinkäyttöä. Julkiseen talouteen kohdistuvat taloudelliset vaikutukset ilmoittajansuojeludirektiivin täytäntöönpanosta ovat todennäköisesti melko maltillisia. Uuden tehtävän käyttöönoton valmistelun ja lainsäädännön täytäntöönpanon henkilötyövuosivaikutusten arviointi on vaikeaa. Niissä maissa, joissa ilmoittajansuojelulainsäädäntö on aikaisemmin otettu käyttöön, kokemus on yleensä ollut se, että kun tietoisuus siitä on lisääntynyt, myös ilmoitusten määrät ovat vähitellen lisääntyneet ja samalla tarve lisäresursseille on myös lisääntynyt. Yrityksiin kohdistuvat taloudelliset vaikutukset eivät todennäköisesti muodosta ylivoimaista estettä kasvulle tai normaalille päivittäistoiminnalle.

*Vaikutukset viranomaisten toimintaan ja resursseihin*

Lähtökohtaisesti lähes kaikkiin valtion viranomaisiin on perustettava sisäinen ilmoituskanava laissa mainitun henkilöllisen soveltamisalan piiriin kuuluville henkilöille. Ehdotettu laki ei määrittele sitä, kuinka ilmoituskanava kussakin virastossa tulee organisoida, ilmoituskanavan tulee kuitenkin täyttää lain vähimmäisvaatimukset. Direktiivin täytäntöönpanon seurauksena toimivaltaisissa viranomaisissa on päivitettävä sisäisiä menettelyjä ja ohjeistusta sekä kehitettävä sisäistä ilmoitusjärjestelmää niin, että se täyttää direktiivin vaatimukset. Menettelyjä, ohjeistusta ja järjestelmää on myös jatkossa ylläpidettävä ja kehitettävä.

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

Ehdotettavan ilmoittajansuojelulain velvoitteiden täyttämiseksi on riittävää, että sisäisessä ilmoituskanavassa voi ilmoittaa ehdotetun 2 §:n soveltamisalaan kuuluvista asioista. 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 edellytetyt jatkotoimet, kuten toteutettavista toimenpiteistä kertominen, edellyttävät jonkin verran työtä, vaikka asia ei vaatisi varsinaista jatkoselvitystä. Oletettavaa on, että asiasta riippuen resurssitarve voi käytännössä vaihdella nopeasta selvitystyöstä hyvinkin pitkäkestoisiin prosesseihin.

Ehdotetussa laissa direktiivin edellyttämänä keskitettynä ulkoisena ilmoituskanavana tulisi toimimaan oikeuskanslerinvirasto. Keskitettyyn oikeuskanslerinviraston ilmoituskanavaan tulevat keskitetysti kaikki ulkoiseen ilmoituskanavaan tulevat ilmoitukset. Keskitetyn oikeuskanslerinviraston ilmoituskanavan tehtävinä olisivat mm. yleiseen tiedotukseen, neuvotaan, koulutukseen, ilmoitusten seurantaan ja raportointiin kuuluvia asioita. Oikeuskanslerinvirasto siirtää ilmoituksen käsittelyn oikealle toimivaltaiselle viranomaiselle, joka toimivaltansa mukaisesti valvontaviranomaisena selvittää ilmoituksen paikkansa pitävyyden samoin kuin se muutenkin tekisi sille kuuluvien valvottavien asioiden osalta. Toimivaltaisia viranomaisia ei ehdotettavan lain mukaan velvoitettaisi perustamaan omaa ulkoista ilmoituskanavaa. Ehdotetun lain soveltamisalaan kuuluvien toimivaltaisten viranomaisten määrä on suuri. Ehdotettu laki toisi jonkin verran velvollisuuksia toimivaltaisille viranomaisille mm. salassapidon, henkilötietojen käsittelyn ja palautteenannon osalta.

Kansainvälisen kokemuksen mukaan on oletettavaa, että alkuvaiheessa ilmoitusten määrä on joko vähäinen tai hyvin maltillinen. Keskitetyn oikeuskanslerinviraston ilmoituskanavan osalta on arvioitu, että uuden tehtäväkokonaisuuden hoitamiseksi tarvittaisiin viiden henkilötyövuoden panos lisäresurssina pysyvästi. Tämä tarkoittaisi yhden avustavan henkilön ja neljän asiantuntijatasoisen henkilön resurssia oikeuskanslerinvirastolle. Arvio palkkakustannuksista sivukuluineen olisi noin 1 henkilötyövuosi (htv) (60 000 e) ja 4 htv (110 000 e) eli yhteensä 500 000 e vuodessa alkaen vuodesta 2023. Erityisesti toiminnan alkaessa tarve tiedottamiselle, neuvonnalle ja koulutukselle korostuu. Edellä arvioidut lisämäärärahatarpeet kohdistuvat valtioneuvostonkanslian pääluokkaan momentille 23.30.01 Oikeuskanslerinviraston toimintamenot.

Sekä sisäisten että ulkoisten ilmoitusten käsittelyyn on varattava riittävät resurssit ja ilmoituksista on odotettavissa kuitenkin jonkin verran lisääntyvää valvontatyötä. Esimerkiksi Liikenne- ja viestintävirastossa on arvioitu, että uudistuksen pysyvät henkilöstövaikutuksista syntyvät kustannukset olisivat virastossa noin 1 htv (130 000 €/vuosi) alkaen vuodesta 2023, kun otetaan huomioon sisäisten ohjeistusten kehittäminen sekä ulkoisten ja sisäisten ilmoitusten hallinnointi ja vaikutukset valvontatyöhön. Resurssitarve kohdistuu liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalaan kuuluvan Liikenne- ja viestintäviraston toimintaan ja tarve voidaan kattaa vuodesta 2023 lukien momentin 31.01.02 Liikenne- ja viestintäviraston toimintamenot määrärahojen puitteissa.

Poliisihallituksen arvion mukaan 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 mahdollisesti 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. Ottaen huomioon lain laaja soveltamisala sekä kaikkien lain tarkoittamien tahojen sisäiset ilmoituskanavat sekä keskitetty ulkoinen ilmoituskanava, poliisille tutkittavaksi siirrettävien rikosasioiden määrä voi tulla lisääntymään ja aiheuttaa näin ollen lisäresursoinnin tarpeen.

Poliisihallitus on arvioinut ehdotettavan lain johdosta arvioinut poliisille aiheutuvia kustannuksia siten, että sen vuosittainen kokonaiskustannus olisi vuodesta 2023 alkaen 220 000 euroa, joka sisältäisi poliisin sisäisen ilmoituskanavan ja siihen kuuluvan järjestelmäinvestoinnin, kehittävän ylläpidon ja vuosittaisen ylläpidon sekä koulutuksen (100 000 euroa) ja 2 htv:n henkilöresurssitarpeen (asioiden käsittelijä ja järjestelmän kehittäjä ja ylläpitäjä, 120 000 euroa). Edellä arvioidut resurssitarpeet kohdistuvat sisäministeriön hallinnonalalle momentille 26.10.01 Poliisitoimen toimintamenot ja ne on tarkoitus kattaa nykyisten valtiontalouden kehyspäätösten ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen puitteissa.

Ehdotettavalla lailla on vaikutus myös yleisten tuomioistuinten tehtäviin, joissa lain mukaiset vahingonkorvaus- ja hyvitysvaatimukset käsiteltäisiin. Ilmoituskanavan kautta tulevat ilmoitukset voivat johtaa jatkotoimenpiteisiin, kuten oikeuskäsittelyihin yleisissä tuomioistuimissa tai hallinto- ja erityistuomioistuimissa. Rikosasioiden mahdollinen lisääntyminen vaikuttaa myös niitä käsittelevien yleisten tuomioistuinten asiamääriin. Tässä vaiheessa ei kuitenkaan voida vielä arvioida asiamäärien lisääntymistä rikostutkinnan tai rikosvastuun toteuttamisen osalta, vaan sitä on seurattava. Resurssiarviot voidaan tehdä vuoden 2023 aikana ja niiden pohjalta voidaan arvioida määrärahatarpeet vuodesta 2024 lukien. Näistä määrärahalisäyksistä voidaan päättää julkisen talouden suunnitelman yhteydessä ja vuoden 2024 talousarviovalmistelussa.

Tuomioistuinlaitoksen resurssitarve vuodesta 2023 alkaen tulee olemaan arviolta 70 000 euroa vuosittain järjestelmän ylläpitämiseen ja asioiden käsittelyyn. Summa sisältää yhden htv:n (65 000 euroa) ja Valtorin ja Palkeiden kustannuksia 5000 euroa. Edellä arvioitu lisämäärärahatarve sisältyy vuoden 2023 talousarvioesitykseen oikeusministeriön hallinnonalalle momentille 25.10.03 Muiden tuomioistuinten toimintamenot.

Tietosuojavaltuutetun toimiston arvion mukaan henkilötietojen käsittelyn ja suojan kysymykset ovat keskeisiä 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 ylläpitäjät odottavat tietosuoja-asetuksen soveltamisesta ohjausta ja rekisteröidyt ratkaisuja tietosuojaansa ja tiedollisiin oikeuksiin liittyen. Nykyisellä organisoinnilla ja resursseilla tietosuojaviranomainen ei tule selviämään tämän lain tuomista lisätehtävistä. Ehdotettavan lain lisäresurssitarve tietosuojavaltuutetun toimistolle on 85 000 euroa (1 htv) pysyvästi vuodesta 2023 alkaen. Arvio lisäresurssitarpeelle perustuu oletukseen, että ilmoituksia tulee vuosittain enintään noin 70. Tässä vaiheessa esitetyn arvion perusteella ilmoitukset sisältäisivät tyypillisesti merkittävästi selvitystyötä vaativia asioita. Edellä arvioitu lisämäärärahatarve sisältyy vuoden 2023 talousarvioesitykseen oikeusministeriön pääluokkaan momentille 25.01.03 (Oikeusministeriön yhteydessä toimivien viranomaisten toimintamenot).

Kustannustaakkaa valtion organisaatioiden osalta vähentää sisäisen teknisen ilmoitusjärjestelmän hankkiminen valtionhallinnolle keskitetysti. Hankinta on järkevää toteuttaa keskitetysti ja sen toteuttamisesta vastaa Valtiokonttori.

Valtiokonttorin teknisen ilmoituskanavan alustavaksi käyttöönottokustannukseksi arvioidaan noin 85 000 euroa. Tämä sisältää kilpailuttamiskustannukset, palvelunostot palveluntuottajalta ja Valtiokonttorin työn. Vuosittaiset palvelukustannukset arvioidaan 105 000 euroksi vuodesta 2023 alkaen. Tämä sisältää palvelunostot palveluntuottajalta ja Valtiokonttorin työn. Oikeuskanslerinviraston keskitetty ulkoinen ilmoituskanava on tarkoitus toteuttaa samalla ratkaisulla ja peruskustannukset sisältyvät yllä oleviin laskelmiin. Ilmoituskanavan osalta lisärahoitus on saatu vuoden 2021 neljännessä lisätalousarviossa (200 000 euroa) ja vuoden 2022 talousarviossa (325 000 euroa). Vuoden 2023 talousarvioesitys sisältää vuosille 2023-2026 annetun julkisen talouden suunnitelmassa päätetyn vuosittaisen 105 000 euron lisäyksen vuodesta 2023 lukien. Vuoden 2023 talousarvioesityksen määrärahoja verrataan vuoden 2022 talousarvioon, joten esitys sisältää tason 105 000 euroa, mikä näkyy vähennyksenä 220 000 euroa (325 000−105 000 euroa). Järjestelmiin liittyvät määrärahatarpeet on katettu Valtiokonttorin toimintamenoissa (28.20.01).

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

Ilmoittajansuojelulain soveltamisala on laaja kattaen julkiset hankinnat, valtiontuet ja avustukset sekä tuoteturvallisuutta, kilpailua ja ydinturvallisuutta koskevan lainsäädännön. Laki koskee työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalla useampia virastoja ja yhtiöitä (KKV, Tukes, ELY-keskus, Business Finland ja Finnvera). TEM:n hallinnonalalla on käytössä jo ilmoituskanavat Business Finlandilla, Finnveralla ja ELY-keskuksessa, KKV:ssä, Tesillä, VTT:llä, Ilmastorahastolla ja rakennerahastoasioissa. TEM:n hallinnonalan osalta kustannusten lisäys on arvioitu yhteensä olevan kaksi henkilötyövuotta, yhteensä 160 000 euroa vuodessa. Merkittävin kustannus arvioidaan kohdistuvan Business Finlandin toimintaan noin yksi henkilötyövuosi ja toinen henkilötyövuosi jakautuisi muiden TEM:n hallinnonalan toimijoille. Kustannuksia aiheutuu niin järjestelmiin ja käsittelyprosesseihin tehtävistä täsmennyksistä ja muutoksista, henkilöstön kouluttamisesta ja tiedottamisesta sekä yleisemmästä tiedottamisesta ilmoittajansuojelulain toimeenpanon edistämiseksi. Edellä arvioidut määrärahatarpeet kohdistuvat työ- ja elinkeinoministeriön pääluokan lukuun 32.01 ja ne on tarkoitus kattaa nykyisten valtiontalouden kehyspäätösten ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen puitteissa.

Digi- ja väestötietovirasto on arvioinut, että perustamisvaiheessa resursseja tarvitaan mm henkilöstön kouluttamiseen, informointiin, menettelyohjeisiin, tietosuojan vaikutustenarviointiin sekä ilmoituskanavan sisäiseen testaamiseen (varsinainen käyttöönottotestaus ja tietoturvatestaus). Testauksen kustannuksen arvioidaan olevan 15.000 euroa. Hallinnollinen työ alkuvaiheessa ja jatkossa ilmoitusten vastaanottamisen (mikäli ehdotuksessa esitetty sisäinen ilmoituskanava perustetaan per viranomainen) ja käsittelyn osalta vuonna 2023 0,5 htv sivukuluineen 35.000e ja tämän hetken arvion mukaan jatkossa 0.25 htv sivukuluineen 17.500 e/ v. Edellä

arvioidut määrärahatarpeet kohdistuvat valtiovarainministeriön hallinnonalalle momentille 28.30.03 Digi- ja väestötietoviraston toimintamenot ja ne on tarkoitus kattaa nykyisten valtiontalouden kehyspäätösten ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen puitteissa.

Maanmittauslaitoksessa arvioitu tarvittavan ehdotettavan lain johdosta ensimmäisenä vuonna yhden henkilötyövuoden lisäresurssi (140 000 euroa vuodessa, sisältää palkan, henkilön sivukulut sekä yleiskustannukset). Ensimmäisen vuoden henkilökustannus sisältää ilmoituskanavan käyttöönoton, vaikutustenarvioinnin, henkilötietojen käsittelyselosteen laatimisen, tiedotteet, henkilöstön koulutuksen sekä käsittelyprosessin luomisen ja kuvaamisen. Ensimmäisen vuoden jälkeen resurssitarve on puolen htv:n työpanos eli 70 000 euroa vuosittain. Edellä arvioitu lisämäärärahatarve kohdistuu maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalle momentille 30.70.01 (Maanmittauslaitoksen toimintamenot). Lainsäädännöstä aiheutuu Ruokavirastolle myös lisätehtäviä ja vuoden 2023 talousarvioesitykseen sisältyy 225 000 euron lisämääräraha (3 henkilötyövuotta) momentille 30.20.01 (Ruokaviraston toimintamenot). Vastaavasti vuoden 2023 talousarvioesitys sisältää Luonnonvarakeskuksen toimintamenoihin momentille 30.01.05 lisätyöstä aiheutuvan 35 000 euron määrärahalisäyksen (0,25 htv).

Vuoden 2023 talousarvioesitys sisältää edellä kuvatut lisämäärärahaehdotukset täsmentyneiden menotarpeiden osalta. Valmistelussa on noussut esille toistaiseksi tarkentumattomia lisäresurssitarpeita, joiden osalta työmäärien kehitys ja resursointitarvetta on syytä seurata.

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

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

Keskusrikospoliisi arvioi, että ilmoitusmäärien voidaan alussa arvioida olevan vähäisiä, mutta todennäköisesti määrä tulee tulevaisuudessa kasvamaan. Lisäksi keskusrikospoliisin lausunnossa arvioidaan, että suuressa osassa ilmoitettavista asioista saattaa olla kyse rikollisesta toiminnasta. Tämä voi tulla vaikuttamaan suoraan poliisin työmäärään, mutta sen tai kustannusten määrää on tässä vaiheessa vaikea arvioida. Poliisille siirrettävät asiat vaativat myös esiselvittelyä, perehtymistä kyseisen toimialan lainsäädäntöön ja lisääntyvässä määrin asiantuntija-avun hankkimista. Kaiken kaikkiaan toimivan järjestelmän luominen, ylläpito ja asioiden käsittely aiheuttavat lisäresursoinnin tarpeen. Nämä on huomioitu edellä esitetyissä poliisin resurssitarpeissa. Tässä vaiheessa ei kuitenkaan voida vielä arvioida asiamäärien lisääntymistä keskusrikospoliisin rikostutkinnan toteuttamisen osalta, vaan sitä on seurattava. Resurssiarviot voidaan tehdä vuoden 2023 aikana ja niiden pohjalta voidaan arvioida mahdolliset määrärahatarpeet vuodesta 2024 lukien. Näistä määrärahalisäyksistä voidaan päättää julkisen talouden suunnitelman yhteydessä ja vuoden 2024 talousarviovalmistelussa.

Samoin Rajavartiolaitos katsoo, että ehdotetuista velvoitteista seuraa väistämättä lisäkustannuksia, joita on vaikea tarkasti arvioida, mutta kustannukset eivät ole merkittävät, joten niiden kattamiseen ei esitetä lisämäärärahaa. Rajavartiolaitos pitää perusteltuna toteuttaa vähintään yhteinen tietotekninen alusta valtionhallinnon ilmoituskanavien pohjaksi. Myös PLM puoltaa valtionhallinnoille keskitetysti hankittavaa sisäistä teknistä ilmoituskanavaa.

Suomen Akatemia katsoo lausunnossaan, että esitetyllä toimintakokonaisuudella tulee olemaan vaikutuksia viranomaistoimintaan ja siinä vaadittuihin resursseihin ja taloudellisia vaikutuksia virastojen toimintaan. Erityisesti lausunnossa nostetaan esiin ilmoitusten käsittelylle esitetyt määräajat, niiden noudattaminen voi olla vaikeaa, jos ilmoitusmäärät osoittautuvat suuriksi. Tässä vaiheessa ilmoitusmääriä ei voida vielä arvioida. Lisämäärärahaa ei esitetä, vaan tehtävät hoidetaan nykyisillä resursseilla.

*Vaikutukset viranomaisten tehtäviin*

Ilmoituskanavan käyttöönotto ja ilmoitusten käsittely aiheuttavat tehtäviä myös kaikissa niissä valtion virastoissa ja laitoksissa, joissa on vähintään 50 työntekijää.

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

Esimerkiksi Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan osalta direktiivin täytäntöönpano liittyy ja koskettaa erityisesti Liikenne- ja viestintävirastoa. Liikenne- ja viestintävirasto on arvioinut asian valmistelussa esityksen vaikutuksia direktiivin vähimmäistäytäntöönpanon pohjalta. Kun soveltamisalaan tulevat kuulumaan puhtaasti kansallinen sääntely ja mahdollisesti muu EU-taustainen kansallinen sääntely, on kyse huomattavasti ennakoitua mittavammasta muutoksesta, jota ei ole arvioitu tai siihen varauduttu. Esimerkiksi ilmoitusjärjestelmän käyttöä taksiliikenteessä ei ole arvioitu. Samoin 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.

Liikenne- ja viestintävirastossa on käytössä jo nyt sähköisen viestinnän ja liikenteen puolella ulkoisia ilmoituskanavia. Lisäksi virastossa on olemassa sisäinen ilmoituskanava turvallisuuspoikkeamille. Virasto on alustavasti arvioinut ilmoittajansuojeludirektiivin kansallisen täytäntöönpanon vaikutuksia siten, että sähköisen viestinnän alalla ilmoitusmäärät voivat nousta nykyisestä jonkin verran, mutta eivät merkittävästi. Liikenteen alalla ei odoteta juurikaan ilmoitusmäärien kasvua, lukuun ottamatta vaarallisten aineiden kuljetuksen alalla sekä tieinfradirektiivin soveltamisessa.

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

Väyläviraston käytössä oleva ilmoituskanava mahdollistaa anonyymin ilmoittamisen, joten oletus on, että kansallisen lainsäädännön tuoma suoja ilmoittajalle ei muuta ilmoitusten määrää oleellisesti. Väyläviraston tiedossa ei ole muita lainsäädäntöhankkeita tai muita muutoksia, jotka tulisi ottaa huomioon vaikutusten arvioinnissa.

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

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

Ilmoituksen vastaanottaminen ja ilmoituksen sisällön paikkansa pitävyyden selvittäminen muodostavat kokonaisuuden. Koska ilmoittajansuojeludirektiivin asiasisältö on uusi, kokonaisuuden käsittely viranomaisissa saattaa vaatia joissain tapauksissa uusien yhteistyökumppaneiden löytämisen. Kokonaisuuden käsittelyn vaatima asiantuntemus voidaan kuitenkin löytää viranomaisyhteistyössä käyttämällä joustavia verkostomaisia yhteistyön muotoja. Joka tapauksessa täytäntöönpano aiheuttanee viranomaisille tarpeen tarkastella viranomaisten sisäisiä sekä viranomaisten välisiä tehtävänjakoja erityisesti sen täsmentämiseksi, kenen vastuulle ilmoituksen vastaanottamisen ja paikkansa pitävyyden selvittämisen (pl. esitutkinta) eri vaiheet kuuluvat.

### 4.2.3 Vaikutukset kuntasektorilla

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

*1) Kunnat, joissa on yli 50 säännöllistä työntekijää eli 294 kpl (lokakuu 2019)*

*2) Kuntayhtymät, joissa on yli 50 säännöllistä työntekijää eli 92 kpl (lokakuu 2019)*

*3) Kuntien tytäryhtiöt, joissa yli 50 säännöllistä työntekijää*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Edellä mainitut vaatimukset sisäiselle kanavalle ja ilmoitusten käsittelylle aiheuttavat hallinnollista työtä erityisesti niille kunnille, joissa ei ennestään ole direktiivin edellyttämiä prosesseja sisäisten ilmoitusten käsittelemiseksi tai hallinnoimiseksi. Toisaalta tuleva sääntely mahdollistaa sen, että ilmoituskanavien toiminta voidaan ulkoistaa kokonaan tai osittain. Kunnat voivat

myös jakaa sisäiset ilmoituskanavat keskenään tai yhteiset kunnalliset viranomaiset vastaavat niiden toiminnasta yhdessä.

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

Kanavan ylläpitämiseen liittyvät toimet vaativat resursseja ja henkilöstön osaamista. Koska kanavan kautta voi tulla käytännössä monenlaisia ilmoituksia, organisaatioissa tulisi olla valmiit prosessit niiden käsittelyyn. Epäkohtien selvittäminen ja tutkiminen korostavat organisaatioiden toiminnassa myös sisäisen valvonnan tehostamista. Kanavan käyttöönotto on helpointa, jos se voidaan yhdistää organisaatiolla jo käytössä oleviin prosesseihin. Mikäli kanava on yhdistettävissä jo olemassa oleviin prosesseihin, kanavasta tulevat kustannukset ovat Kuntaliiton arvion mukaan vähäisiä vuositasolla.

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

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

Esimerkiksi Helsingin kaupunki on arvioinut, että lain toteuttaminen vaatii kunnilta merkittävää resursointia, järjestelmien ja prosessien luomista, tiedonhallintaa ja erityisesti dataliikenteeseen, tietosuojaan, tietoturvaan liittyvää osaamista. Tämä tarkoittaa kustannusten kasvua, vaikka tietenkin toisaalta myös vakavan talousrikollisuuden torjunnan näkökulmasta mahdollisia säästöjä. Helsingin kaupunki on arvioinut vaikutuksia ja riskejä sisäisen kanavan tuottamisen osalta. Vaadittujen kanavien sähköisessä muodossa tuottamisessa joudutaan huomioimaan 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.

Vantaan kaupungin arvion mukaan sen on perustettava sisäinen ilmiantokanava, jonka kautta pystytään ottamaan vastaan nimettömiä ja suullisia ilmiantoja 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 ilmiantoja ja tulee olla nimettynä tahot, jotka käsittelevät näitä ilmoituksia. Vantaan kaupungin arvion mukaan 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.

Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri (HUS) on arvioinut, 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, esimerkiksi HUS:n sisäisen tarkastuksen palveluntuottajaa tai kilpailutettua asianajotoimistoa.

HUS on arvioinut, että jos ilmoituksia tehdään (n. 10 kpl/1000 työntekijää, niin HUS:ssa tehdään 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. Hallituksen esityksen kokonaisvaikutuksia HUS-kuntayhtymän kannalta erittäin hankala arvioida ennakolta.

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 olemassa olevan asiantuntijatyön resursointia mm. asiaa koskevien sisäisten lausuntojen antamisessa. Tämä taakka jakautunee kategorioiden välillä melko epätasaisesti eli arvio on keskimääräinen. Yhteensä tämä tarkoittaa noin 3 htv panostusta prosessin toimintaan.

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 kertapanostusta. Selvitettävänä on, onko jokin olemassa oleva tietojärjestelmä käytettävissä tarkoitukseen. Mahdollisten räätälöintitöiden kustannuksiksi on arvioitu 30.000 e.

#### 4.2.4 Vaikutukset seurakuntiin tai seurakuntayhtymiin

Kirkkohallituksen arvion mukaan sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus tulisi koskemaan runsasta 70 seurakuntaa tai seurakuntayhtymää. Arvio on tehty joulukuun 2020 lukujen perustella. Sisäisen ilmoituskanavan perustaminen ja hallinnointi tulee aiheuttamaan seurakunnille ja seurakuntayhtymille hallinnollista taakkaa ja viemään resursseja ns. perustyöstä.

#### 4.2.5 Vaikutukset työelämään ja työntekijöihin

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

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

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

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

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

Kansainvälisesti myös ilmoittajaan kohdistetut oikeustoimet esimerkiksi luottamuksellisuuteen liittyvien rikkomusten perusteella ovat myös tavallisia ja erityisesti mahdollisia isoissa yrityksissä. Yrityksissä voidaan käyttää tietojen ilmaisemisen kieltäviä sopimusehtoja työsopimuksissa, salassapitosopimuksissa tai sovintosopimuksissa tarkoituksena ennalta ehkäistä ilmoittajaa tekemästä ilmoitusta (Pyper, D. 2016. Whistle-blowing and gagging clauses, Briefing Paper No. CBP 7442 (London, House of Commons Library).

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

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

Vuoden 2017 Eurobarometri-tutkimuksen[46] mukaan korruptiota henkilökohtaisesti kohdanneista vain viidennes oli ilmoittanut asiasta. Edelleen alle puolet vastaajista olisi tiennyt, minne siitä voisi ilmoittaa. Tosin suomalaisista vastaajista yli 50 prosenttia on kyselyn mukaan tiennyt, miten ja minne korruptioepäilyistä voi ilmoittaa. Ilmoittamishaluttomuus voi selittyä sillä, että useat tutkimukseen osallistuneista jättäisivät ilmoittamatta asiasta, koska heidän mielestään korruptiota on vaikeaa todistaa tai siitä ei rangaista ja toisaalta myös siksi, että ilmoittajia ei suojella. (Special Eurobarometer 2017 s. 5–6.)

[46] Eurobarometer 2017.

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

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

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

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

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

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

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

Ehdotettavaan lakiin perustuen tullaan käsittelemään myös työntekijöiden henkilötietoja. Ilmoitusprosesseissa käsitellään sekä ilmoittajien että ilmoituksen kohteiden ja muiden ilmoituksesta mahdollisesti ilmenevien henkilöiden, kuten todistajien ja kollegoiden, henkilötietoja. Lakia sovellettaisiin erilaisilla toimialoilla ja erilaisissa organisaatioissa, joten on vaikeaa ennakoida, mitä kaikkia henkilötietoja ehdotettavan lain nojalla käsiteltäisiin. Henkilötietojen suojaa koskevan lainsäädännön noudattaminen vaikuttaa merkittävällä tavalla ilmoitusten selvittämisen asianmukaisuuteen ja työntekijöiden suojaan. Tietosuojalainsäädännöllä turvataan osaltaan ilmoittajien ja ilmoituksen kohteiden oikeussuojaa. Ilmoittajan ja ilmoituksen kohteen henkilöllisyys on pidettävä salassa. Tietosuojalainsäädännön mukaisesti käsiteltävät henkilötiedot on muutoinkin suojattava. Henkilötietojen käsittelyn läpinäkyvyyttä turvaavat tietosuojalainsäädäntö ja yhteistoimintalainsäädännön mukaiset menettelyt. Tietosuojariskien torjumisen kannalta merkitystä on erityisesti tietosuoja-asetuksen mukaisella vaikutustenarvioinnilla. Tietosuojavaltuutetun päätöksen mukaan ilmoituskanavista on tehtävä vaikutustenarviointi.

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

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

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

Ilmoitusten käyttöönottoon voi työpaikoilla liittyä ennakkoluuloja ja myös pelkoja henkilöstön keskuudessa. Keskuskauppakamarin selvityksen[47] mukaan yrityksissä, joissa ilmoituskanaviin panostetaan, niihin liittyvien ennakkoluulojen katsottiin osoittautuneen vääriksi. Henkilöstön keskuudessa on kanavan käyttöönoton yhteydessä ilmennyt yksittäisiä ennakkoluuloja ja epäilyksiä. Nämä ennakkoluulot ovat liittyneet ilmoituskanavan aitoon anonymiteettiin ja siihen, onko kanavaan jätetyillä ilmoituksilla konkreettista vaikutusta havaittuihin epäkohtiin. Ennakkoluuloihin voidaan Keskuskauppakamarin selvityksen perusteella vaikuttaa viestinnällä ja koulutuksella.

#### 4.2.5.1 Yhteenveto vaikutuksista palvelussuhteen osapuolten oikeuksiin ja velvollisuuksiin

Työ- ja virkasuhteen osapuolet ovat yksi keskeisimmistä ehdotettavan lain vaikutusten kohderyhmistä. Ehdotettavassa laissa säädetään kolmiportaisesta ilmoittamismenettelystä, jossa pääsääntönä on sisäisen ilmoittamisen ensisijaisuus. Tämä lähtökohta vastaisi työsuhteissa noudatettavaa lojaliteettivelvollisuutta, joka edellyttää ilmoittamaan väärinkäytöksestä ensisijaisesti organisaation sisäisesti. Työnantajalle seuraa ehdotettavasta laista esimerkiksi sisäisen ilmoituskanavan perustamiseen sekä henkilöstön tiedottamiseen ja kouluttamiseen liittyviä velvoitteita. Sisäisen ilmoituskanavan toimivuus ja työnantajan suhtautuminen väärinkäytösten esiintuomiseen vaikuttavat siihen, toteutuuko sisäisen ilmoittamisen ensisijaisuus ja uskalletaanko väärinkäytöksistä ylipäätänsä ilmoittaa.

Työnantajaorganisaatiolla voi olla velvollisuus sisäisen ilmoituskanavan perustamiseen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä, finanssialaa ja liikenneturvallisuuttakoskevan lainsäädännön perusteella. Ehdotettavan lain lähtökohtana on, että sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus määräytyisi jatkossakin sektorilainsäädännön mukaisesti ja mahdollinen viranomaisen ilmoituskanavan esimerkiksi finanssialalla sallittaisiin. Ehdotettavasta laista kuitenkin seuraa työnantajille esimerkiksi ilmoitusten käsittelyä koskevia velvoitteita siltä osin kuin niistä ei ole kyseisessä erityislainsäädännössä säädetty.

Ehdotettavassa laissa säädetään uusista ilmoittajien suojelutoimenpiteistä ja seuraamuksista eli vastatoimien ja ilmoittamisen estämisen kiellosta, vastuusta vapauttamisesta, käännetystä todistustaakasta sekä oikeudesta vahingonkorvaukseen ja hyvitykseen.

Vastatoimien kielto kattaa käytännössä kaikenlaiset ilmoittajaan ja eräisiin muihin henkilöihin ilmoituksen tai sen valmistelun perusteella kohdistetut epäasialliset toimet. Toisaalta jo voimassa olevassa työlainsäädännössä suojellaan palvelussuhteessa olevia henkilöitä työnantajan epäasiallisilta toimilta, kuten työ- tai virkasuhteen perusteettomalta päättämiseltä. Palvelussuhdelainsäädäntöä tarkasteltaisiin myös arvioitaessa sitä, onko työntekijään tai virkamieheen kohdistettu kielletty vastatoimi.

Palvelussuhdelainsäädännön näkökulmasta ilmoittavan työntekijän tai virkamiehen suojelua laajentavaa sääntelyä olisi esimerkiksi ehdotettava vapautus tietojen ilmoittamisesta tai julkistamisesta seuraavasta vastuusta, kuten vahingonkorvausvastuusta. Kyse ei ole kuitenkaan täysin uudenlaisesta sääntelystä, sillä esimerkiksi liikesalaisuuslaissa on säädetty vastuuvapaudesta henkilöille, jotka väärinkäytöksiä ilmoittaessaan paljastavat liikesalaisuuksia.

---

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

Ehdotettu käännetty todistustaakka helpottaisi työntekijän asemaa ilmoituksen ja siitä seuranneen vastatoimen välisen yhteyden näyttämisessä. Jos työntekijän esittämän selvityksen perusteella vastatoimien kieltoa voidaan olettaa rikotun, työnantajan on näytettävä, ettei kyse ollut kielletystä vastatoimesta. Edellä kerrotuin tavoin työnantajan on syytä varautua vastatoimiväitteisiin ilmoitusta seuranneiden menettelyiden dokumentoinnilla. Pelkästään työntekijän väite vastatoimesta ei vielä johtaisi siihen, että työnantajan oletetaan rikkoneen vastatoimien kieltoa. Työntekijän olisi esitettävä riittävää selvitystä kielletystä vastatoimesta, jotta olettama vastatoimien kiellon rikkomisesta syntyisi ja todistustaakka kääntyisi työnantajalle. Ehdotettu todistustaakkasäännös vastaisi syrjintäasioissa noudatettua todistustaakkaa.

Vastatoimien kiellon rikkomisesta voisi seurata työnantajalle velvollisuus maksaa vastatoimen kohteeksi joutuneelle ilmoittajalle vahingonkorvausta ja/tai hyvitystä. Tahallisesti vääriä tietoja ilmoittanut työntekijä voisi puolestaan joutua korvaamaan työnantajalleen aiheuttamansa vahingon. Vastatoimista tai perättömästä ilmoituksesta aiheutuneet vahingot työsuhteessa voisivat tulla korvattavaksi jo voimassa olevan työsopimuslain vahingonkorvaussäännösten perusteella. Työntekijä ja työnantaja voisivat vaatia vahingonkorvausta sekä työsopimuslain että ehdotettavan ilmoittajansuojelulain perusteella, mutta korvaus rajautuisi vain aiheutuneen vahingon todelliseen määrään. Jos vastatoimessa olisi kyse palvelussuhteen perusteettomasta päättämisestä, sovellettaisiin aiheutuneen vahingon korvaamiseen ja kanneaikoihin kuitenkin jatkossakin työsopimuslakia tai muuta palvelussuhdelainsäädäntöä.

Hyvitysseuraamuksen käyttöala palvelussuhteissa laajenisi ehdotettavan lain myötä nykyisestä. Hyvityksestä on säädetty seuraamuksena tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslain syrjinnän kieltojen sekä yhteistoimintalain rikkomisesta. Hyvitystä vaativan ilmoittajan ei tarvitse näyttää toteen aiheutunutta vahinkoa, kuten vahingonkorvausta vaadittaessa. Hyvitysseuraamuksen voidaan arvioida ennaltaehkäisevän työntekijään kohdistettavia vastatoimia.

Ehdotettava laki ei rajoittaisi nykyisestä työnantajien direktio-oikeuden käyttöä. Toisaalta edellä kerrotulla tavalla perättömiin ilmoituksiin voi liittyä työnantajan direktio-oikeutta tosiasiallisesti kaventava vaikutus. Ehdotetut vahingonkorvaus- ja rikosoikeudelliset seuraamukset perättömistä ilmoituksista ovat kuitenkin suhteellisen ankarat, minkä voidaan arvioida ennaltaehkäisevän tehokkaasti työnantajan toiminnan vahingoittamiseen pyrkivää ilmoittamista.

Edellä kerrotulla tavalla ehdotettu laki vaikuttaa myös henkilötietojen käsittelyyn työsuhteessa. Ilmoitus voi koskea myös toista työntekijää. Henkilötietojen kerääminen ja muu käsittely perustuisi ehdotettavaan lainsäädäntöön eikä työelämän tietosuojalain 4 §:n 1 momentin mukaista työntekijän suostumusta henkilötietojen keräämiselle ilmoituskanavissa edellytettäisi.

Eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta ilmoittajien suojelusta ei ole laajamittaisesti säädetty. Ehdotetut suojelutoimet asettaisivat väärinkäytöksistä ilmoittavan työntekijän ja virkamiehen tehostetun suojelun piiriin ja täydentäisivät nykyistä palvelussuhdelainsäädäntöön perustuvaa suojelua. Lain soveltamisala kuitenkin tosiasiassa rajoittaa ilmoittajan suojelua. Soveltamisala on kuitenkin eräiden väärinkäytösten osalta melko laaja.

Ehdotetuilla suojelutoimilla edistettäisiin etenkin sellaisten ilmoittajien suojelua, jotka eivät ole työ- tai virkasuhteessa eivätkä siten kuulu työlainsäädännön soveltamisalaan. Ehdotettavan lain henkilölliseen soveltamisalaan kuuluvat esimerkiksi yhteisöjen hallitusten ja hallintoneuvostojen jäsenet, harjoittelijat, vapaaehtoistyöntekijät sekä itsenäiset ammatinharjoittajat ja erilaiset palvelujen tuottajat, joiden asemaa ilmoittajien suojelussa ehdotettava laki parantaisi erityisesti.

### 4.2.6 Vaikutukset rikostorjuntaan

Sisäministeriön arvion mukaan ilmoituksen johtaminen esitutkintaan ei tuo muutoksia poliisin lakisääteisiin tehtäviin. Ilmoituksen perusteella epäiltävän rikoksen esitutkinta on vakiintunutta toimintaa. Täytäntöönpanolla ei myöskään nähdä olevan vaikutuksia poliisin yksiköiden väliseen toimintaan tai vastuisiin. Täytäntöönpano ei näin ollen luo tarvetta muuttaa voimassa olevaa organisaatiorakennetta.

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

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

### 4.2.7 Ympäristövaikutukset

Sääntelyn johdosta tapahtuneisiin rikkomuksiin voitaisiin mahdollisesti puuttua nopeammin tai tehokkaammin.

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

### 4.2.8 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

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

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa säädetään oikeudesta sananvapauteen. Varsinkin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa on arvioitu ilmiantotapauksia työntekijän sananvapauden näkökulmasta. Tätä on selostettu jaksossa 3.2.

Direktiivin johdanto-osan 109 kohdan mukaan direktiivissä kunnioitetaan perusoikeuksia ja perusoikeuskirjassa tunnustettuja periaatteita, erityisesti sen 11 artiklaa. Sen vuoksi tämä direktiivi

on pantava täytäntöön näiden oikeuksien ja periaatteiden mukaisesti varmistamalla, että muun muassa sananvapautta ja tiedonvälityksen vapautta, oikeutta henkilötietojen suojaan, elinkeinovapautta, oikeutta kuluttajansuojan korkeaan tasoon, oikeutta ihmisten terveyden suojelun korkeaan tasoon, oikeutta ympäristönsuojelun korkeaan tasoon, oikeutta hyvään hallintoon, oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin sekä oikeutta puolustukseen noudatetaan täysimääräisesti.

Direktiivin konkreettinen sisältö on monin eri tavoin yhteydessä perus- ja ihmisoikeuksiin. Yksityiselämän kunnioittaminen ja henkilötietojen suoja, jotka on vahvistettu Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa perusoikeuksina, ovat aloja, joilla väärinkäytösten ilmoittajat voivat auttaa sellaisten rikkomisten ilmi saattamisessa, jotka voivat aiheuttaa yleiseen etuun kohdistuvaa haittaa.

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti direktiivi ei saisi vaikuttaa asianajajan ja hänen asiakkaansa välisen viestinnän luottamuksellisuuden suojaan (oikeudellinen ammattisalassapitovelvollisuus) sellaisena kuin siitä säädetään kansallisessa lainsäädännössä ja tapauksen mukaan unionin oikeudessa. Direktiivi ei saisi vaikuttaa myöskään velvollisuuteen säilyttää terveydenhuollon työntekijöiden, kuten terapeuttien, ja heidän potilaidensa välisen viestinnän ja potilastietojen luottamuksellisuus (terveystietojen yksityisyys) sellaisena kuin siitä säädetään kansallisessa lainsäädännössä ja unionin oikeudessa. Direktiiviä ei olisi sovellettava tapauksissa, joissa henkilöt, jotka ovat antaneet tietoon perustuvan suostumuksensa siihen, että heidät määritellään vihjeenantajiksi tai rekisteröidään sellaisiksi kansallisen tason nimettyjen viranomaisten, kuten tulliviranomaisten, ylläpitämissä tietokannoissa, ja ilmoittavat rikkomisista valvontaviranomaisille palkkiota tai korvausta vastaan. Tällaisissa ilmoittamisissa noudatetaan erityisiä menettelyjä, joilla pyritään takaamaan tällaisten henkilöiden nimettömyys heidän fyysisen koskemattomuutensa suojelemiseksi ja jotka ovat erillisiä tässä direktiivissä säädetyistä ilmoituskanavista. Edellä esitetystä säädettäisiin ehdotettavan lain 5 §:ssä.

Direktiivi ei saisi vaikuttaa kansallisiin sääntöihin, jotka koskevat työntekijöiden edustajien oikeutta saada tietoja, tulla kuulluiksi ja osallistua työehtosopimusneuvotteluihin sekä niiden tehtäviä työntekijöiden oikeuksien puolustajina. Tämä ei saisi vaikuttaa tällä direktiivillä myönnetyn suojelun tasoon.

Henkilöt, jotka ilmoittavat työnsä yhteydessä saamiaan tietoja, jotka koskevat yleiseen etuun kohdistuvia uhkia tai haittoja, käyttävät oikeuttaan sananvapauteen. Oikeus sananvapauteen ja tiedonvälityksen vapauteen vahvistetaan perusoikeuskirjan 11 artiklassa ja ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 10 artiklassa ja siihen sisältyy myös oikeus vastaanottaa ja levittää tietoja sekä tiedotusvälineiden vapaus ja moniarvoisuus. Sen vuoksi direktiivi perustuu sananvapautta koskevaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön sekä periaatteisiin, jotka Euroopan neuvosto on sen pohjalta esittänyt väärinkäytösten ilmoittajien suojelusta ministerineuvoston 30 päivänä huhtikuuta 2014 hyväksymässä suosituksessa.

Ilmoittavien henkilöiden on yleensä helpompi ilmoittaa sisäisesti, jollei heillä ole syytä tehdä sitä ulkoisesti. Empiiriset tutkimukset osoittavat, että suurin osa väärinkäytösten ilmoittajista ilmoittaa sisäisesti siinä organisaatiossa, jossa he työskentelevät. Sisäinen ilmoittaminen on myös paras tapa välittää tieto henkilöille, jotka voivat edistää yleiseen etuun kohdistuvien riskien ratkaisemista varhaisessa vaiheessa ja tuloksellisesti. Toisaalta ilmoittavan henkilön olisi voitava valita tapaukseen liittyvien olosuhteiden perusteella soveltuvin ilmoittamiskanava. Lisäksi on tarpeen suojata tietojen julkistamista ottaen huomioon demokraattiset periaatteet, kuten avoimuus ja vastuuvelvollisuus, sekä perusoikeudet, kuten oikeus sananvapauteen ja tiedotus-

välineiden vapauteen ja moniarvoisuuteen, samalla kun otetaan tasapuolisesti huomioon yhtäältä työnantajien tarve hallinnoida organisaatiotaan ja suojella siihen liittyviä etuja ja toisaalta suuren yleisön edut, jotka liittyvät haitalta suojeluun, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössään esittämien perusteiden mukaisesti.

Henkilöt tarvitsevat erityistä oikeussuojaa, jos he ovat saaneet ilmoittamansa tiedot työnsä yhteydessä ja ovat sen vuoksi vaarassa joutua vastatoimien kohteeksi työnsä yhteydessä (esimerkiksi salassapito- tai lojaliteettivelvollisuuden rikkomisen perusteella). Suojelun perusteena on se, että väärinkäytösten ilmoittaja on taloudellisesti haavoittuvassa asemassa suhteessa henkilöön, josta hänen työsuhteensa tosiasiassa riippuu. Jos tällaista työhön liittyvää valtasuhteen epätasapainoa ei ole (esimerkiksi kun kyseessä on tavallinen tai sivullisen tekemä kantelu), erityistä suojelua vastatoimenpiteitä vastaan ei tarvita.

Jotta vastatoimia vastaan myönnettävä suojelu edistäisi myös sananvapauden ja tiedotusvälineiden vapauden ja moniarvoisuuden turvaamista, se olisi myönnettävä sekä henkilöille, jotka ilmoittavat teoista tai laiminlyönneistä organisaation sisällä (sisäinen ilmoittaminen) tai organisaation ulkopuoliselle viranomaiselle (ulkoinen ilmoittaminen), että henkilöille, jotka julkistavat tällaisia tietoja, esimerkiksi suoraan suurelle yleisölle verkkoalustojen tai sosiaalisen median välityksellä tai tiedotusvälineille, vaaleilla valituille edustajille, kansalaisyhteiskunnan organisaatioille, ammattiliitoille tai elinkeinoelämän järjestöille.

Toimivaltaisilla viranomaisilla tulee olla käytössään menettelyt, joilla ilmoitusten ja niissä mainittujen henkilöiden henkilötietojen käsittely suojataan riittävällä tavalla. Tällaisilla menettelyillä olisi varmistettava, että kaikkien ilmoittavien henkilöiden, ilmoituksen kohteena olevien henkilöiden ja ilmoituksessa mainittujen kolmansien henkilöiden, kuten todistajien tai työtovereiden, henkilöllisyys suojataan menettelyn kaikissa vaiheissa.

Henkilöillä, jotka julkistavat tietonsa suoraan, olisi oltava oikeus suojeluun myös silloin, kun heillä on perusteltuja syitä uskoa, että yleiseen etuun kohdistuu välitön tai ilmeinen vaara tai on olemassa peruuttamattoman vahingon, kuten henkilön ruumiillisen koskemattomuuden loukkaamisen, vaara.

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

Ilmoittavien henkilöiden henkilöllisyyden luottamuksellisuuden tehokas suojelu on yhtä välttämätöntä, jotta voidaan suojata muille, erityisesti ilmoittaville henkilöille kuuluvia oikeuksia ja vapauksia, kun ilmoituksia käsittelevät direktiivin (EU) 2016/680 3 artiklan 7 alakohdassa määritellyt viranomaiset. Direktiivin tehokkuus olisi varmistettava muun muassa rajoittamalla tar-

vittaessa lainsäädäntötoimenpitein ilmoituksen kohteena olevien henkilöiden tiettyjen tietosuojaa koskevien oikeuksien käyttöä direktiivin (EU) 2016/680 13 artiklan 3 kohdan a ja e alakohdan, 15 artiklan 1 kohdan a ja e alakohdan, 16 artiklan 4 kohdan a ja e alakohdan ja 31 artiklan 5 kohdan mukaisesti siinä määrin ja niin kauan kuin se on tarpeen, jotta voidaan ehkäistä yritykset haitata ilmoittamista tai estää, vaikeuttaa tai hidastaa jatkotoimia ja tutkintatoimia sekä yritykset saada tietoon ilmoittavien henkilöiden henkilöllisyys.

Ilmoittavia henkilöitä ei saisi olla mahdollista estää ilmoittamasta, heiltä ei voida evätä suojelua eikä heitä voida rangaista rikkomisia koskevien tietojen ilmoittamisesta tai julkistamisesta vetoamalla yksilöiden oikeudellisiin tai sopimukseen perustuviin velvoitteisiin, kuten sopimuksiin sisältyviin lojaliteettilausekkeisiin tai luottamuksellisuutta tai salassapitoa koskeviin sopimuksiin, jos näiden lausekkeiden ja sopimusten soveltamisalaan kuuluvien tietojen ilmoittaminen on välttämätöntä rikkomisen paljastamiseksi. Jos kyseiset edellytykset täyttyvät, ilmoittavia henkilöitä ei pitäisi asettaa minkäänlaiseen vastuuseen, olipa se siviili- tai rikosoikeudellinen, hallinnollinen tai työsuhteeseen liittyvä vastuu. On asianmukaista, että ilmoittamiseen tai tietojen julkistamiseen liittyvältä vastuulta suojellaan tämän direktiivin mukaisesti sellaisten tietojen osalta, joista ilmoittavalla henkilöllä oli perusteltuja syitä olettaa, että niiden ilmoittaminen tai julkistaminen oli välttämätöntä rikkomisen paljastamiseksi tämän direktiivin mukaisesti. Tällaista suojelua ei olisi myönnettävä sellaisten toissijaisten tietojen osalta, jotka henkilö on paljastanut ilman tällaisia perusteltuja syitä.

Sen lisäksi, että vastatoimet on nimenomaisesti kiellettävä lainsäädännössä, on ratkaisevan tärkeää, että vastatoimien kohteeksi joutuneilla ilmoittavilla henkilöillä on käytössään oikeussuoja- ja vahingonkorvauskeinot. Kussakin tapauksessa asianmukaiset korjaavat toimenpiteet määräytyvät sen mukaan, millaisista vastatoimista on kyse, ja tällaisissa tapauksissa aiheutunut vahinko olisi korvattava kokonaisuudessaan kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Direktiivin mukaan asianmukaisia korjaavia toimenpiteitä voivat olla esimerkiksi tilanteen palauttaminen ennalleen, jos henkilö on esimerkiksi irtisanottu tai siirretty muihin tai alempiin työtehtäviin tai jos häneltä on evätty koulutukseen pääsy tai ylennys, tai peruutetun käyttöluvan, muun luvan tai sopimuksen palauttaminen; korvaus toteutuneista ja tulevista taloudellisista menetyksistä, kuten esimerkiksi aiempien tai tulevien palkkatulojen tai muiden tulojen menetys tai työpaikan vaihdosta aiheutuvat kustannukset; ja korvaus muusta taloudellisesta vahingosta, kuten oikeuskuluista ja lääketieteellisestä hoidosta aiheutuvista kustannuksista, sekä aineettomasta vahingosta, kuten kivusta ja kärsimyksestä.

Direktiivin mukaan vaikka oikeustoimien tyyppi voi vaihdella eri oikeusjärjestelmissä, niillä olisi varmistettava todellinen ja tehokas korvaus tai hyvitys, joka on oikeassa suhteessa aiheutuneeseen haittaan ja varoittava. Tässä yhteydessä merkityksellisiä ovat Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin periaatteet ja erityisesti periaate nro 7, jonka mukaan ”työntekijöillä on ennen irtisanomista oikeus saada tietää irtisanomisen syyt, ja heihin on sovellettava kohtuullista irtisanomisaikaa. Heillä on oikeus tehokkaaseen ja puolueettomaan riitojenratkaisuun ja, jos kyseessä on perusteeton irtisanominen, oikeus hakea muutosta, mukaan lukien oikeus saada ”riittävä korvaus”. Kansallisella tasolla käyttöön otettujen korjaavien toimenpiteiden ei pitäisi johtaa siihen, että väärinkäytösten mahdolliset tulevat ilmoittajat luopuvat ilmoittamisesta. Jos esimerkiksi sallittaisiin se, että irtisanotulle työntekijälle voidaan maksaa korvaus sen sijaan, että hänet otetaan takaisin yrityksen palvelukseen, erityisesti suuremmat organisaatiot saattaisivat turvautua järjestelmällisesti korvauksen maksamiseen, millä olisi varoittava vaikutus tuleviin väärinkäytösten ilmoittajiin.

Kynnystä väärinkäytösten ilmoittamiseen voivat nostaa huomattavasti myös toimet, joita toteutetaan ilmoittavia henkilöitä vastaan muutoin kuin työn yhteydessä esimerkiksi kunnianlouk-

kausta, tekijänoikeuksien loukkaamista, liikesalaisuuksien paljastamista tai luottamuksellisuuden ja henkilötietojen suojan loukkaamista koskevissa menettelyissä. Ilmoittavien henkilöiden olisi voitava tällaisissa menettelyissä vedota puolustuksessaan siihen, että he ovat ilmoittaneet rikkomisista tai julkistaneet tietoja tämän direktiivin mukaisesti edellyttäen, että ilmoitetut tai julkistetut tiedot olivat välttämättömiä rikkomisen paljastamiseksi. Tällaisissa tapauksissa todistustaakan sen osalta, että ilmoittava henkilö ei täytä tässä direktiivissä säädettyjä edellytyksiä, olisi kuuluttava menettelyn aloittaneelle henkilölle.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä (EU) 2016/943 vahvistetaan säännöt, joilla varmistetaan riittävät ja yhtenäiset yksityisoikeudelliset oikeussuojakeinot liikesalaisuuden laittoman hankinnan, käytön tai ilmaisemisen varalta. Siinä säädetään kuitenkin myös, että liikesalaisuuden hankintaa, käyttöä tai ilmaisemista on pidettävä laillisena siltä osin kuin se sallitaan unionin oikeudessa. Henkilöille, jotka ilmaisevat työnsä yhteydessä hankittuja liikesalaisuuksia, olisi myönnettävä tässä direktiivissä myönnetty suojelu, mukaan lukien vapauttaminen siviilioikeudellisesta vastuusta, kunhan he täyttävät tässä direktiivissä säädetyt edellytykset, myös edellytyksen siitä, että tietojen julkistaminen oli välttämätöntä tämän direktiivin aineelliseen soveltamisalaan kuuluvan rikkomisen paljastamiseksi. Jos nämä edellytykset täyttyvät, on katsottava, että liikesalaisuuksien ilmaiseminen katsotaan ”sallituksi” unionin oikeudessa direktiivin (EU) 2016/943 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Lisäksi näitä direktiivejä olisi pidettävä toisiaan täydentävinä, ja direktiivissä (EU) 2016/943 säädettyjä yksityisoikeudellisia toimenpiteitä, menettelyjä ja oikeussuojakeinoja sekä poikkeuksia olisi voitava soveltaa kaikkeen sellaiseen liikesalaisuuksien ilmaisemiseen, joka ei kuulu tämän direktiivin soveltamisalaan. Rikkomisia koskevia tietoja, jotka sisältävät liikesalaisuuksia, vastaanottavien toimivaltaisten viranomaisten olisi varmistettava, ettei niitä käytetä tai julkisteta muissa kuin niissä tarkoituksissa, jotka ovat ilmoitusten asianmukaisten jatkotoimien kannalta tarpeen.

Ilmoituksen kohteena olevan henkilön oikeuksia olisi suojattava maineelle aiheutuvien vahinkojen tai muiden kielteisten seurausten ehkäisemiseksi. Lisäksi ilmoituksen perusteella aloitetun menettelyn kaikissa vaiheissa olisi noudatettava täysimääräisesti ilmoituksen kohteena olevan henkilön oikeutta puolustukseen ja oikeussuojakeinoihin perusoikeuskirjan 47 ja 48 artiklan mukaisesti. Jäsenvaltioiden olisi suojeltava ilmoituksen kohteena olevan henkilön henkilöllisyyden luottamuksellisuutta ja varmistettava, että hänellä on tutkinnan ja sitä seuraavan oikeudenkäynnin yhteydessä oikeus puolustukseen, mukaan lukien oikeus tutustua asiakirjoihin, oikeus tulla kuulluksi ja oikeus hakea muutosta itseään koskevaan päätökseen kansallisen lainsäädännön mukaisia menettelyjä noudattaen.

Kaikilla henkilöillä, joille aiheutuu suoraa tai välillistä vahinkoa perättömien tai harhaanjohtavien tietojen ilmoittamisesta tai julkistamisesta, olisi oltava oikeus kansallisen yleislain sääntöjen mukaiseen suojeluun ja oikeussuojakeinoihin. Jos tällainen perätön tai harhaanjohtava ilmoittaminen tai tietojen julkistaminen tapahtuu tahallisesti ja tietoisesti, sen kohteena olevalla henkilöllä olisi oltava oikeus korvaukseen kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

Kansainvälinen kokemus ilmoittajansuojelujärjestelmien käyttöönottamisesta eri maissa on osoittanut, että perättömiä tai harhaanjohtavia ilmoituksia tehdään vahingoittamis- ja ilkivaltamielessä. Tämän vuoksi ilmoittajansuojeludirektiivissä korostuu myös ilmoituksen kohteen henkilöllisyyden suoja ja ilmoituksen kohteena olevan henkilön oikeuksien suojaaminen hänen maineelleen aiheutuvien tai muiden vahinkojen ja kielteisten seurausten ehkäisemiseksi. Direktiivin edellyttämä suojelu on sen vuoksi otettu mukaan lakiesitykseen. Suojelu ilmoituksen kohteen osalta sisältää mm. henkilötietojen käsittelyä ja salassapitoa koskevat säännökset sekä mahdollisuuden vahingonkorvaukseen ja hyvitykseen. Lakiin esitetään otettavaksi säännös, jonka mukaan ilmoittaja, joka tehdessään lain 2 §:n mukaista ilmoitusta tahallaan ilmoittaa tai julkis-

taa vääriä tietoja, on tuomittava, jollei teko ole vähäinen tai teosta muualla laista säädetä ankarampaa rangaistusta, ilmoittajan suojelusta annetun lain rikkomisesta sakkoon. Lisäksi olemassa oleva lainsäädäntö salassapitovelvollisuuden rikkomisesta, väärästä ilmiannosta, kunnianloukkauksesta, viestintäsalaisuuden loukkauksesta ja tietosuojarikoksesta voi tulla sovellettavaksi perättömän tai harhaanjohtavan ilmoituksen seurauksena. Nämä seikat tuodaan esiin lakiesityksessä. Ilmoituksen kohteella on myös direktiivin edellyttämät oikeudet oikeussuojakeinoihin, kuten oikeus puolustukseen, oikeus tulla kuulluksi, oikeus tutustua asiakirjoihin ja oikeus hakea muutosta häntä itseään koskevaan päätökseen. Esitettävässä laissa ilmoituksen kohteella olisi oikeus ilmaista ilmoittajan henkilöllisyys ja saada viranomaiselta tieto ilmoittajan henkilöllisyydestä, jos se on tarpeen oikeudellisen vaateen laatimiseksi, esittämiseksi tai puolustamiseksi oikeudellisessa menettelyssä. Näillä säännöksillä pyritään siihen, että perättömiä tai harhaanjohtavia ilmoituksia tehtäisiin mahdollisimman vähän. Jatkuvat perättömät tai ilkivaltamielessä tehdyt ilmoitukset voivat vaikuttaa negatiivisesti mm. organisaation työilmapiiriin. Lisäksi tällaisten ilmoitusten käsitteleminen aiheuttaa ylimääräistä työtä ja kustannuksia organisaatioille.

Viranomaisten päätökset, jotka vaikuttavat kielteisesti tässä direktiivissä taattuihin oikeuksiin, erityisesti päätökset, joilla toimivaltaiset viranomaiset päättävät lopettaa ilmoitettua rikkomista koskevan menettelyn sillä perusteella, että se on selkeästi vähäinen tai koska kyse on toistuvasta ilmoituksesta, tai päättävät, ettei tiettyä ilmoitusta ole käsiteltävä ensisijaisena, voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittaviksi perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaisesti.

Edellä esitetyt vaatimukset on huomioitu ehdotettavassa laissa. Jaksossa 11 esitetään ehdotettavan lain suhde perustuslakiin. Jaksossa selostetaan sananvapauteen, suojeluun vastatoimilta, henkilötietojen suojaan, julkisuusperiaatteeseen ja salassapitovelvollisuuteen, oikeusturvaan, omaisuudensuojaan, julkisen hallintotehtävän antamiseen muulle kuin viranomaiselle, toimivaltaiseen viranomaiseen liittyvien pykälien ja 22 §:ssä tarkoitetun valituskiellon suhdetta perustuslakiin.

## 5 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

### 5.1 Soveltamisala

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

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

Palkansaajakeskusjärjestöt ovat pitäneet laajaa soveltamisalaa perusteltuna. Työnantajapuolta edustavat tahot ovat sen sijaan puoltaneet direktiivin vähimmäistäytäntöönpanoa.

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

se on arvioitu yleisen edun toteutumisen kannalta perustelluksi. Lisäksi direktiivin vähimmäissoveltamisalaa on laajennettu kunkin lainsäädäntöalan osalta niin, että soveltamisalaan ehdotetaan otettavaksi mukaan myös koko ko. lainsäädäntöalan kansallinen lainsäädäntö. Tähän ratkaisuun on päätymässä suurin osa EU:n jäsenmaista. Asiaa voidaan tarkastella uudelleen myöhemmin, kun on saatu kokemuksia ehdotetun järjestelmän toimivuudesta.

Oikeusministeriö on joutunut poikkeamaan kansanterveyteen sisältyvän määrittelyn osalta muilla lainsäädäntösektoreilla noudatettavasta laajemmasta ratkaisusta koko kansallisen lainsäädännön ottamisesta mukaan lain soveltamisalaan. Kansanterveyteen esitettävä rajaus on erilainen kuin muiden lainsäädäntösektoreiden osalta. Valtioneuvoston oikeuskansleri on lausunnossaan todennut, että tehokas ilmoittajansuoja on korruption estämiseksi sekä hyvän hallinnon ja oikeuksien toteutumisen turvaamiseksi tarpeen kattavasti myös kansallisesti sosiaali- ja terveydenhuollon asioissa kansallisista syistä. Tämä seikka osaltaan puoltaisi laajempaa kansallista ja kansalliseen liikkumavaran käyttöön perustuvaa ilmoittajansuojalainsäädännön toissijaista soveltamista.

Palkansaajakeskusjärjestöt kannattavat sosiaali- ja terveydenhuollon alojen sisällyttämistä lain soveltamisalaan seuraavista syistä:

*1) Sote-valvontalakiehdotuksen tavoite on varmistaa sote-palveluja käyttävän asiakkaan ja potilaan asiakas- ja potilasturvallisuus ja laadukkaat palvelut kaikenlaisissa palvelurakenteissa. Ilmoittajien suojaa koskevan sääntelyn tavoitteena on puuttua yleisen edun vastaiseen toimintaan. Sote-henkilöstöä tulee suojata kattavasti ja yhdenmukaisesti sekä kansalaisten palvelujen laatuun että yleiseen etuun ja väärinkäytösten havaitsemiseen liittyvissä asioissa;*

*2) Ilmoittajien suojaa koskevan sääntelyn henkilöllinen soveltamisala on sote-valvontalakia laajempi ja antaa siten suojaa kattavammin ilmoittajalle. Laaja henkilöllinen soveltamisala tukee väärinkäytösten ilmituloa;*

*3) Ilmoittajien suojaa koskeva sääntely turvaa paremmin ilmoittajan asemaa ilmoitusprosessissa ja mahdollisten kielteisten seuraamusten osalta, joita joskus ilmoittajiin saatetaan kohdistaa.*

### 5.2 Ulkoinen ilmoituskanava

Vaihtoehtoisella soveltamisalalla ei olisi rakenteellisia vaikutuksia ulkoisen ilmoittamisen näkökulmasta muuten kuin siten, että kaikkien ulkoisten ilmoitusten mennessä oikeuskanslerinviraston keskitetyn ulkoisen ilmoituskanavan kautta toimivaltaisille valvontaviranomaisille näiden toimivaltaisten viranomaisten lukumäärä kasvaisi tuntuvasti. Samalla soveltamisalan laajentuessa kaikille lainsäädäntöaloille myös ilmoittamismahdollisuudet lisääntyisivät ja käytännössä myös ilmoitusten lukumäärät todennäköisesti kasvaisivat huomattavasti. Tällä olisi myös vaikutuksia resurssitarpeisiin. Jo nykyisellään on olemassa viranomaisten ylläpitämiä ilmoittajansuojeludirektiivin tarkoittamia ulkoisia ilmoituskanavia. Niistä vakiintuneimpana ilmoituskanava voidaan finanssisektorin sääntelyä koskevien rikkomusepäilyjen osalta pitää Finanssivalvonnan ylläpitämää ulkoista ilmoituskanavaa. Kyseinen kanava mahdollistaa ilmoittamisen kaikkiin finanssimarkkinoita koskeviin säännöksiin liittyvistä väärinkäytösepäilyistä. Ilmoituksen voi tehdä kuka tahansa. Finanssivalvonnan ilmoituskanava jatkaa toimintaansa ehdotetun ilmoittajansuojelulain voimaantulon jälkeen, eikä sitä ole tarkoitus liittää osaksi oikeuskanslerinviraston keskitettyyn ulkoiseen ilmoituskanavaan.

Valmistelussa selvitettiin eri vaihtoehtoja keskitetyn ulkoisen ilmoituskanavan perustamiseksi. Valmistelutyöryhmien toimeksiannossa todettiin, että mahdollisuutta poliisin nimeämistä tällaiseksi viranomaiseksi tulisi tutkia. Valmistelun aikana esillä olivat esillä poliisin ja oikeuskanslerinviraston lisäksi eduskunnan oikeusasiamies, tietosuojavaltuutettu, valtiontalouden tarkastusvirasto ja Etelä-Suomen aluehallintovirasto. Valinnassa otettiin huomioon mm. edellä mainittujen organisaatioiden mahdollisuudet käytännössä toteuttaa ulkoisen ilmoituskanavan edellyttämät uudet tehtävät, tehtävien sopivuus organisaatioiden nykyisiin tehtäviin ja halukkuus näiden tehtävien suorittamiseen.

### 5.3 Muiden jäsenmaiden suunnittelemat tai toteuttamat keinot

*Ruotsi*

Ruotsissa selvitys (SOU 2020:38)[48] direktiivin täytäntöönpanosta julkaistiin 29.6.2020 ja direktiivin täytäntöönpanoa koskeva hallituksen esitys[49] annettiin 25.5.2021. Ruotsissa on katsottu, ettei nykyinen ilmoittajien suojelua koskeva laki[50] täytä kaikilta osin direktiivistä johtuvia velvoitteita. Voimassa oleva laki ehdotetaan kumottavaksi, ja direktiivi täytäntöönpantavaksi uudella ilmoittajien suojelua koskevalla lailla (lag om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden), jonka keskeisiä ehdotuksia selostetaan jäljempänä. Muutoksia ei ehdotettu työsuhdeturvasta annettuun lakiin (lag 1982:80 om anställningsskydd), vaan työsuhteissa sovellettavat säännökset sisältyisivät uuteen ilmoittajien suojelua koskevaan yleislakiin.

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

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

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

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

---

[48] Julkaistu 29.6.2020.
[49] Julkaistu 25.5.2021.
[50] Lag (2016:749) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden.

suojelua ilmoittaessaan muulla tavoin organisaation sisäisesti, esimerkiksi esimiehelleen. Lisäksi lain 3 luvun 2 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi ammattiliittoon yhteyttä ottavan ilmoittajan suojelusta. Laissa ehdotettavaa vastatoimien kieltoa sovellettaisiin ilmoittajien suojeluun silloin, kun hän harkitessaan ilmoittamista ottaa yhteyttä ammattiliittoonsa ja pyytää tähän liittyen neuvontaa.

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

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

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

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

*Tanska*

Tanskassa hallituksen esitys laiksi ilmoittajien suojelusta (Forslag til Lov om beskyttelse af whistleblowere)[51] annettiin 14.4.2021. Ehdotettavan lain aineelliseen soveltamisalaan sisältyisi direktiivin vähimmäissoveltamisalan lisäksi ilmoittaminen sellaisista vakavista väärinkäytöksistä, joissa on kyse lainvastaisesta menettelystä tai muusta vakavasta epäkohdasta. Ehdotetun lain henkilöllinen soveltamisala vastaisi direktiiviä. Ilmoittajia suojeltaisiin direktiivin edellyttämällä tavalla ehdotun lain 7 §:ssä säädetyllä vastuuvapaudella ja 8 §:ssä säädetyllä vastatoimien kiellolla.

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

Vastatoimien kohteeksi joutuneella ilmoittajalla sekä muilla henkilölliseen soveltamisalaan kuuluvilla henkilöillä olisi ehdotetun lain 6 luvun 27 §:n mukaan oikeus vahingonkorvaukseen

[51] https://www.ft.dk/ripdf/samling/20201/lovforslag/l213/20201_l213_som_fremsat.pdf

vastatoimien aiheuttamasta vahingosta. Jos vastatoimessa on kyse työsopimuksen perusteettomasta irtisanomisesta, olisi työntekijällä oikeus vaatia työsuhteen palauttamista, ellei tämä olisi työsuhteen osapuolten olosuhteisiin nähden kohtuutonta. Seuraamuksena ehdotetun lain 25 §:ssä säädetyn salassapitovelvollisuuden törkeän tuottamuksellisesta tai tahallisesta rikkomisesta sekä tietoisesti tapahtuneesta väärien tietojen ilmoittamisesta tai julkistamisesta olisi sakkorangaistus. Sakkorangaistuksesta ehdotetaan säädettäväksi myös työnantajille, jotka rikkovat ehdotettavassa laissa säädettyjä sisäisen ilmoituskanavan perustamista koskevia velvoitteita.

## 6 Lausuntopalaute

Oikeusministeriön asettaman työryhmän valmistelema luonnos hallituksen esitykseksi oli lausunnolla 2.7.2021- 27.8.2021 Lausuntopalvelu.fi:ssä (numerolla VN/2434/2018). Lausuntopyyntö lähetettiin lausuntopalvelun kautta 137 taholle, joista 72 antoi lausuntonsa määräajassa. Lausunnon antoivat:

BDO Oy, Metsähallitus, Suomen Merimies-Unioni SMU ry, Espoon kaupunki, Tulli, EXSE Oy, Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea, Keskuskauppakamari, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, Liikenne- ja viestintävirasto, Väylävirasto, Tietosuojavaltuutetun toimisto, Suomen Kuntaliitto ry, Suomen luonnonsuojeluliitto, Valvira, Valtiovarainministeriö, Tuomioistuinvirasto, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, KT Kuntatyönantajat, Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry, Digi- ja väestötietovirasto, Etelä-Suomen aluehallintovirasto/Etelä-Suomen aluehallintoviraston, Itä-Suomen aluehallintoviraston, Lounais-Suomen aluehallintoviraston sekä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueet, Liikenne- ja viestintäministeriö, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, Kaupan liitto ry, Sisäiset tarkastajat ry, Kuntarahoitus Oyj, Finanssiala ry, Suomen Asianajajaliitto, SAK ry, Akava ry, STTK ry, Maanmittauslaitos, Energiavirasto, Suomen Yrittäjät ry, Patentti- ja rekisterihallitus, Jyväskylän kaupunki, Innovaatiorahoituskeskus Business Finland, Työ- ja elinkeinoministeriö, Medialiitto ry, Helsingin kaupunki, Energiateollisuus ry, Vantaan kaupunki, Suomen ympäristökeskus SYKE, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Syyttäjälaitos, Erikoiskaupan liitto Etu ry, Helsingin yliopisto, Senaatti-kiinteistöt, Suomen Journalistiliitto ry, Porin kaupunki, Fortum Oyj, Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori, Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry, Oikeuskanslerinvirasto, Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri, Kiinteistönvälitysalan Keskusliitto ry, Kirkkohallitus, Sosiaali- ja terveysministeriö, Geenitekniikan lautakunta, Finanssivalvonta, Valtioneuvoston kanslia, KPMG, Säteilyturvakeskus, Ruokavirasto, Verohallinto, Ulkoministeriö, Ympäristöministeriö, Kirkon työmarkkinalaitos, Poliisihallitus ja Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto/ Ympäristölupavastuualue.

Asiaa koskevassa KONE Oyj:n kirjeessä oikeusministeriölle sekä työ- ja elinkeinoministeriölle mainitut seuraavat yhtiöt yhtyvät myös tähän Fortumin lausuntoon: KONE, Metsä Group, Konecranes, Stora Enso, Elisa, HKScan, Finnair, Siemens, UPM, Neles, Cargotec, Outokumpu, Wärtsilä, VR Group, Kemira, Caverion, Amer Sports, Kesko, Nokia, Neste, Lassila & Tikanoja, Posti Group, Metso Outotec, Huhtamäki ja Uponor. Määräajassa annetut lausunnot löytyvät lausuntopalvelu.fi –sivustolta: https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=920cce87-fc29-451a-825a-d79d0f26e08f.

Tämän lisäksi seuraavat tahot pyysivät lisäaikaa lausunnon antamiselle ja antoivat lausunnon määräajan jälkeen: Keskusrikospoliisi, Rajavartiolaitos, Suomen akatemia, maa- ja metsätalousministeriö (MMM), puolustusministeriö (PLM), sisäministeriö (SM), Yritystukineuvottelukunta ja Ålands landskapsregering. Yhteenveto määräajan jälkeen annetuista lausunnoista löytyy valtioneuvoston hankeikkunasta:https://hankeikkuna.vnv.fi/app#/lainsaadanto/31260/asiakirjat.

*LAUSUNTOPALAUTE*

*Yleiset huomiot*

Lausunnonantajat pitivät laajasti luonnosta hallituksen esitykseksi ilmoittajan suojaa koskevaksi laiksi keskeneräisenä ja jatkovalmistelua vaativana. Useissa lausunnoissa tuotiin esiin tarve täsmentää ja täydentää sekä ehdotettuja säännöksiä että niiden perusteluja. Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota myös ristiriitaisuuksiin perusteluiden ja ehdotettujen pykälien välillä. Osassa lausuntoja luonnoksessa käytettyjä termejä pidettiin epäselvinä tai tulkinnanvaraisina.

Esityksen jatkovalmistelussa ja lausuntojen perusteella lain kirjoittamistapa on uudistettu ja lain rakennetta selkeytetty sekä pykäliä ja niiden perusteluja on täydennetty ja täsmennetty, ristiriitaisuudet on poistettu. Lain rakennetta on muutettu ryhmittelemällä säännöksiä eri tavalla lukuihin ja säännöksiin on tehty myös lakiteknisiä muutoksia muun muassa muuttamalla pykälien otsikoita ja rakennetta. Termejä on täsmennetty.

*Soveltamisala*

Ehdotetun lain aineellista soveltamisalaa pidettiin lausunnoissa laajasti vaikeasti ymmärrettävänä ja monimutkaisena. Lausunnoissa tuotiin esiin, että koska soveltamisala määrittelee sen, saako ilmoittaja ehdotuksen mukaista suojelua, niin epäselvyys soveltamisalassa voi johtaa ilmoittajien kannalta vaikeasti ennakoitaviin tilanteisiin.

Aineellisen soveltamisalan laajuuden osalta lausuntopalaute oli jakautunutta. Osa lausunnonantajista piti perusteltuna soveltamisalan laajennusta EU-oikeuden ohella myös kansalliseen lainsäädäntöön niillä substanssialoilla, joita laki koskisi. Tämä johtuu erityisesti siitä, että ilmoittajan voisi olla muussa tapauksessa erittäin vaikea tietää sitä onko laki EU-säädöspohjainen vai kansallinen. Osa puolestaan katsoi, että soveltamisalaa ei tulisi ainakaan olennaisesti laajentaa ilmoittajansuoja-direktiivin alan ulkopuolelle eikä varsinkaan uusiin kategorioihin. Joissakin lausunnoissa todettiin, että olisi perustellulta saattaa direktiivi ensin kansallisesti voimaan ja seurata toimeenpanon onnistuneisuutta ja ilmoitusten määrää, ja sen jälkeen harkita, olisiko soveltamisalan kansallinen laajennus perusteltua.

Useissa lausunnoissa nostettiin esiin aineelliseen soveltamisalaan liittyen epäselvyyksiä tai tulkinnanvaraisuutta tietyn yksittäisen lain tai asiaryhmän kuulumisesta soveltamisalaan ja siten rikkomuksesta ilmoittavan henkilön kuulumisesta suojan piiriin.

Aineellista soveltamisalaa koskevaa säännöksiä on lausuntopalautteen johdosta selvennetty. Lausunnolla olleessa luonnoksessa aineellista soveltamisalaa oli tarkennettu erillisellä lain liitteenä olevalla listalla soveltamisalaan kuuluvasta lainsäädännöstä. Lausuntokierroksen jälkeen jatkovalmistelussa todettiin, että direktiivin liitteen koko ajan muuttuessa ei lakiteknisesti voida lakiin ottaa tyhjentävää luetteloa soveltamisalaan kuuluvista säädöksistä, vaan tästä syystä on ollut käytettävä yleisempää viittausta soveltamisalaan kuuluvista säädöksistä. Hallituksen esityksen liitteeksi on kuitenkin otettu esimerkkiluettelo säädöksistä, jotka kuuluvat lain ja ilmoittajansuojeludirektiivin soveltamisalaan, jotta asia olisi helpompi hahmottaa.

Henkilöllisen soveltamisalan kohdalla kiinnitettiin huomiota erityisesti ”avustavan henkilön” määritelmään ja sen laajuuteen. Määritelmää pidettiin liian avoimena ja direktiivin tulkintaa laajentavana. Lisäksi nostettiin esiin yksittäisinä henkilöryhminä sisäisessä tutkinnassa mahdollisesti kuullut todistajat sekä siviilipalvelusta suorittavat henkilöt ja näiden ryhmien kuuluminen suojaa saavien henkilöiden alaan.

Muutama lausunnonantaja katsoi, että esitystä tulisi täydentää ja täsmentää siltä osin, mikä on esitetyn uuden lain suhde jo käytössä oleviin ilmoitusmenettelyihin eri toimialoilla sekä mikä on esitetyn lain suhde muun muassa hallintolakiin ja lakiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta.

Henkilöllisen soveltamisalan määrittelyjä on selvennetty. Ehdotetun lain suhdetta muuhun lainsäädäntöön koskevaa säännöstä ja sen perusteluita on täsmennetty. Erityisesti on selvennetty sitä mikä on olemassa olevien ilmoituskanavien suhde ehdotettavaan lakiin finanssipalvelujen, rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen ja liikenteen sektoreilla, jotka on mainittu direktiivin liitteen II osassa.

*Sisäinen ilmoittaminen*

Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota erityisesti yhteistä sisäistä ilmoituskanavaa koskeviin säännöksiin ja niiden perusteluihin. Yrityselämän edustajien lausunnonantajat pitivät yleisesti tarkoituksenmukaisena, että konsernilla voisi olla yksi sisäinen ilmoituskanava, joka olisi konserniyhtiöiden käytettävissä ja työntekijät konserniyhtiöissä voisivat tehdä ilmoituksia suoraan konsernitasolla. Lisäksi julkisen sektorin edustajat esittivät myös mahdollisuutta yhteiseen sisäiseen ilmoituskanavan laajentamista siten, että myös seurakunnat ja seurakuntayhtymät voisivat jakaa sisäiset ilmoituskanavat keskenään.

Valtionhallinnon lausunnonantajat pitivät hyvänä ratkaisuna valtionhallinnon sisäisen sähköisen ilmoituskanavan keskitettyä hankintaa valtionhallinnon toimijoille ja osa lausunnonantajista myös ilmoitti organisaationsa ottavan sen käyttöön. Parissa lausunnossa tuotiin esiin ajatus yhdestä, koko valtionhallinnon kattavasta sisäisestä ilmoituskanavasta. Toisaalta todettiin myös, että direktiivi ei ehkä mahdollistaisi tällaista ratkaisua.

Konsernin yhteiseen sisäiseen ilmoituskanavaan liittyviä määrittelyjä on selvennetty ja perusteltu täsmällisemmin. Valtionhallinnon osalta yhteistä sisäistä ilmoituskanavaa ei direktiivin mukaan olisi mahdollista perustaa, mutta esityksessä on kuitenkin eräissä tapauksissa päädytty sallimaan yhteinen sisäinen ilmoituskanava tapauksissa, joissa yksiköillä on kiinteä toiminnallinen tai hallinnollinen yhteys.

Useat lausunnonantajat nostivat esiin tilanteita, joissa organisaatiolla on jo käytössä sisäinen ilmoituskanava, johon voi ilmoittaa rikkomuksista ja laajemminkin esimerkiksi epäeettisestä toiminnasta, sekä tilanteita, jossa organisaatio ottaa käyttöön esitetyn lain mukaisen sisäisen ilmoituskanavan ja haluaisi sen kautta ottaa vastaan muitakin kuin lain soveltamisalaan kuuluvia ilmoituksia. Tällaisten tilanteiden osalta esitettyihin säännöksiin tai perusteluihin esitettiin erilaisia täsmennyksiä, kuten mahdollisuus ottaa vastaan sisäisessä kanavassa ilmoituksia myös muista kuin lain 2 §:ssä määritellyistä teoista ja rikkomuksista, kuten eettisten säännösten laiminlyönneistä, tai että tilanteessa, jossa organisaatio vastaanottaa tai käsittelee myös ilmoittajansuojelulain soveltamisalan ulkopuolelle jääviä ilmoituksia sisäisessä ilmoituskanavassa, laissa säädetyt vaatimukset ilmoitusten käsittelystä tai ilmoittajan suojelusta eivät tulisi sovellettaviksi.

Lausuntopalautteen perusteella tähän liittyviä tekstejä on täsmennetty.

*Ulkoinen ilmoittaminen*

Esityksen mukaan keskitettynä ulkoisena ilmoituskanavana toimisi valtioneuvoston oikeuskansleri. Lausunnoissa tätä kannatettiin, vaikkakaan kaikissa lausunnoissa asiaan ei otettu kantaa.

Useissa lausunnoissa pidettiin epäselvänä sitä, mitä ulkoinen ilmoituskanava tarkoittaa ja mitä se edellyttää hallinnollisessa täytäntöönpanossa toimenpiteinä ja investointeina. Epäselvänä pidettiin ulkoisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuutta ja toimivaltakysymyksiä, samoin kuin tehtävänjakoa keskitetyn ulkoisen ilmoituskanavan ja muiden ulkoisten viranomaisten ilmoituskanavien välillä. Epäselvänä pidettiin myös ulkoisen ilmoittamisen prosessia, esimerkiksi miten ilmoitukset siirretään keskitetystä ulkoisesta ilmoituskanavasta valvovan viranomaisen omaan ulkoiseen ilmoituskanavaan. Muutamassa lausunnossa kannatettiin esitettyä säännöstä, jonka mukaan anonyymi ilmoittaminen ei olisi mahdollista ulkoisessa ilmoituskanavassa.

Jatkovalmistelussa on täsmennetty pykäliä ja perusteluja tältä osin. Keskitetyn ulkoisen ilmoituskanavan tehtäviä ja suhdetta toimivaltaisiin viranomaisiin on selvennetty. Ehdotettavan lain edellyttämiä tehtäviä ja vastuita toimivaltaisten viranomaisten osalta on selvennetty.

*Ilmoittajan suojelun yleiset edellytykset*

Menettely ilmoituksen tekemisessä on kolmiportainen. Ensisijainen tapa on tehdä ilmoitus oman organisaation sisäiseen ilmoituskanavaan. Sen jälkeen on mahdollista ilmoittaa ulkoiseen ilmoituskanavaan eli viranomaiselle. Joissakin erikseen mainituissa tilanteissa ilmoituksen voi tehdä suoraan ulkoiseen ilmoituskanavaan. Oikeuskanslerinvirasto toimii keskitettynä ulkoisena ilmoituskanavana ja siirtää ilmoitukset selvitettäväksi kyseisen hallinnonalan toimivaltaiselle valvontaviranomaiselle. Kolmas tapa on tiedon julkistaminen.

Lausuntopalautteessa sisäisen ilmoittamisen ensisijaisuutta pidettiin hyvänä. Laissa säädettäisiin organisaation velvollisuudesta perustaa sisäinen ilmoituskanava. Organisaatio, jolla ei olisi velvollisuutta ottaa käyttöön sisäistä ilmoituskanavaa, voisi perustaa sellaisen vapaaehtoisesti. Osa lausunnonantajista piti tulkinnanvaraisena sitä, koskisivatko ehdotetut säännökset ilmoittajan suojasta ja ilmoituksen käsittelystä myös tällaisia vapaaehtoisia ilmoituskanavia ja voisiko niissä ottaa vastaan muitakin kuin lain soveltamisalaan kuuluvia ilmoituksia ja saisiko ilmoittaja silloinkin laissa säädettyä suojaa vastatoimilta. Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota ulkoiseen ilmoituskanavaan ja käytettyyn terminologiaan, jota pidettiin epäselvänä muun muassa siltä osin, tuleeko toimivaltaisen valvontaviranomaisen perustaa oma ulkoinen ilmoituskanava organisaation oman sisäisen kanavan lisäksi. Osassa lausuntoja esitettiin myös kolmiportaisuuden täsmentämistä muun muassa siltä osin, missä tilanteissa ilmoittaja voisi tehdä ilmoituksen suoraan ulkoiseen ilmoituskanavaan.

Palautteen johdosta sekä pykäliä että perusteluja on tältä osin täsmennetty.

*Tietosuoja, henkilötietojen käsittely*

Tietosuojaa koskeneita säännösluonnoksia ja perusteluita pidettiin valtaosassa lausuntoja keskeneräisinä ja täsmennyksiä vaativina. Säännösluonnoksiin esitettiin myös lakiteknisiä korjauksia, erityisesti pykälien otsikointiin. Jotkut lausunnonantajat kuitenkin katsoivat, että salassapidosta ja henkilötietojen käsittelystä on säädetty esityksessä kattavasti. Lausunnoissa nostettiin esiin täsmentämistä ja selkeyttämistä vaativina seikkoina erityisesti ehdotetun sääntelyn suhde yksityisyyden suojasta työelämässä annettuun lakiin sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin, asianosaisen tiedonsaantioikeus, ilmoitusten säilytysajan määrittely ja sen täsmällisempi määrittely, missä vaiheessa prosessia ilmoittajan henkilöllisyys tulee julkiseksi.

Useassa lausunnossa tuotiin esiin EU:n tietosuoja-asetus ja siitä johtuvat velvoitteet. Tämän kokonaisuuden arvioinnin katsottiin puuttuvan luonnoksesta, jolloin jäi epäselväksi, täyttääkö

ehdotettu sääntely tietosuoja-asetuksessa säädetyt edellytykset henkilötietojen käsittelylle ja mitkä ilmoituksen käsittelyyn osallistuvien eri toimijoiden roolit ja vastuut henkilötietojen käsittelyssä ovat.

Jatkovalmistelussa lakitekniset korjaukset on tehty. Henkilötietojen käsittelyä, tietosuojaa ja salassa pitoa koskevia säännöksiä on selvennetty ja lakiin otettu lausuntokierroksen jälkeen uusia pykäliä ja perusteluissa selostettu tarkemmin näiden sisältöjä. Ehdotetun lain suhdetta yksityisyyden suojasta työelämässä annettuun lakiin, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin ja EU:n tietosuoja-asetukseen on selostettu tarkemmin.

*Suojelutoimenpiteet ja suojelun taso*

Ilmoittajaan ei saa kohdistaa vastatoimia ilmoituksen johdosta. Osa lausunnonantajista kiinnitti huomiota työsuhteen päättämissopimuksiin, joita perusteluiden mukaan voitaisiin myös pitää kiellettynä vastatoimena. Lausunnonantajat toivat esiin, että vain työnantajan yksipuolisten toimien tulisi olla kiellettyjä vastatoimia. Direktiivin ja ehdotetun lain mukaan työnantajalla olisi todistustaakka siitä, että esimerkiksi irtisanomistilanteessa kyse ei ole kielletystä vastatoimesta. Osassa lausuntoja nostettiin esiin tarve täsmällisemmin säätää ilmoitusten säilyttämisajasta ja siitä, millainen ajallinen yhteys ilmoituksen ja mahdollisen kielletyn vastatoimen välillä on. Toisin sanoen kuinka vanhaan ilmoitukseen työntekijä voisi vedota ja katsoa, että häneen on sen vuoksi kohdistettu myöhemmin kielletty vastatoimi.

Ilmoituksen tekijän henkilöllisyyden salassa pitäminen on keskeinen suojelun osa. Useassa lausunnossa esitettiin sen täsmentämistä, kuinka pitkälle ilmoittajan henkilöllisyyden salassapito jatkuu ja mikä on tämän sääntelyn suhde julkisuuslakiin.

Lausuntojen perusteella on esitystä täydennetty näiden asioiden osalta.

Suojelun tasoa pidettiin lausunnoissa pääosin riittävänä ja kattavana. Osa lausunnonantajista kiinnitti huomiota siihen, että ilmoituksen kohteen suojan taso ei ole esityksessä direktiivin edellyttämällä tavalla tasapainossa suhteessa ilmoittajalle ehdotettavaan suojaan. Muutamassa lausunnossa esitettiin vielä jatkovalmistelussa arvioitavaksi erillisen hyvityksen tarpeellisuutta ja ainakin hyvityksen ja vahingonkorvaukseen suhteen täsmentämistä.

Pykäliä ja niiden perusteluja on tältä osin täsmennetty.

*Seuraamukset*

Ehdotetuista seuraamuksista hyvityksen osalta lausuntopalaute oli jakautunutta. Osa lausunnonantajista katsoi, että hyvitys tulisi poistaa seuraamuksista kokonaan, koska direktiivi ei edellytä hyvityksestä säätämistä ja esitysluonnoksen mukainen vahingonkorvausvastuu ja rangaistusseuraamukset ovat riittäviä direktiivin täytäntöönpanon kannalta. Osa taas katsoi, että hyvitys täydentää rikos- ja vahingonkorvausseuraamuksia niissä tilanteissa, joissa tapahtuneen vahingon osoittaminen on vaikeaa, mutta yleisen oikeustajun mukaista on hyvittää vastatoimien kohteeksi joutunutta.

Useat hyvitys-säännöksen poistamista esittäneet lausunnonantajat esittivät, että jos hyvityksestä kuitenkin säädetään, niin ilmoittajan ja ilmoituksen kohteen suojan tasapainon vuoksi oikeus hyvitykseen pitäisi olla myös ilmoituksen kohteella, jos ilmoitus on tehty selvästi perättömästi tai vahingoittamistarkoituksessa. Joissakin lausunnoissa hyvitykselle esitettiin säädettäväksi enimmäismäärä ja esitettiin säännöksen täsmentämistä henkilön saaman muun korvauksen vaikutuksesta hyvitykseen tai sen määrään.

Esityksessä hyvityksen ja vahingonkorvauksen välistä suhdetta on selostettu tarkemmin. Hyvitys on säilytetty heikomman osapuolen suojana, koska kaikissa kielletyn vastatoimen tilanteissa vahingon määrää ei pystyttäisi määrittelemään tarkasti. Näin vastatoimen kohteeksi joutuneella olisi ainakin mahdollisuus saada hyvitys vastatoimen vuoksi aiheutuneesta kärsimyksestä. Hyvityksen määrä jäisi tuomioistuimen ratkaisun varaan, säännös olisi samankaltainen kuin yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolaissa.

*Vaikutukset*

Lausuntopalaute oli osittain jakautunutta. Jotkut lausunnonantajat katsoivat, että sisäisen ilmoituskanavan perustamisesta ja ylläpitämisestä aiheutuvia kertaluonteisia ja jatkuvia kustannuksia ja hallinnollista taakkaa ei ole arvioitu. Osa taas katsoi, että ilmoituskanavan perustamisesta ja ylläpidosta aiheutuvia kustannuksia on eritelty esitysluonnoksessa varsin kattavasti. Suuri osa lausunnonantajista piti vaikutusten arviointia yleisesti keskeneräisenä. Lausunnoissa tuotiin esiin, että vaikutusten arviointia vaikeuttivat muun muassa soveltamisalaan liittyvät tulkinnanvaraisuudet.

Lausuntopalautteen vuoksi esityksen vaikutusten arviointia esityksessä on lisätty ja täsmennetty.

*Muut huomiot*

Eräissä lausunnoissa todettiin, että 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. Lisäksi jos omalla nimellä tehtävä ilmoitus on tarkoitus tehdä esimerkiksi vahvaa tunnistautumista hyödyntäen, siitä tulisi säätää.

Lakiehdotuksessa ei oteta kantaa toimivaltaisten viranomaisten päätösten valituskelpoisuuteen. Onko ilmoittajalla mahdollisuus hakea muutosta toimivaltaisen viranomaisen ilmoituksen johdosta tekemään päätökseen?

Yleisesti ottaen lausunnoissa esitetyt kommentit on otettu suurimmalta osin huomioon ja esityksen tekstiä on selvennetty kautta linjan.

Sisäisen ilmoituskanavan perustaneen organisaation on ehdotettavan 16 §:n mukaan tiedotettava sisäisestä ja ulkoisesta ilmoittamisesta, niihin liittyvistä menettelyistä ja ilmoittajan suojelun edellytyksistä. Tiedot on esitettävä selkeässä muodossa ja siten, että ne ovat helposti ilmoittajien saatavilla. Direktiivi ei edellytä tarkemmin mitä muita tietoja tulisi antaa. Organisaatio voi valita hyväksyykö se nimettömät ilmoitukset vai ei. Ehdotettavaan lakiin ei esitetä säädöstä siitä mitä muita tietoja ilmoituksen tulisi sisältää. Ulkoisen ilmoituskanavan osalta direktiivin edellyttämät tiedot luetellaan esitettävän lain IV luvun perusteluissa.

Direktiivi ei edellytä vahvaa tunnistautumista eikä sitä esitetä ehdotettavaan lakiin.

Viranomaisten päätösten osalta noudatetaan yleislaissa (Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 2019/808) mainittuja periaatteita. Ehdotettavan lain 22 §:ssä on kuitenkin säädetty valituskiellosta eräissä tapauksissa. On kuitenkin huomattava, että ilmoittaja ei välttämättä ole tekemänsä ilmoituksen johdosta yleislaissa tarkoitettu asianosainen, joka voisi viranomaisen päätöksestä valittaa.

### 6.1 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto

Lainsäädännön arviointineuvosto on lausunnossaan todennut, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Arviointineuvoston lausunnon mukaan esitysluonnoksen perusteella saa käsityksen asian taustasta, tavoitteista ja keskeisistä ehdotuksista, mutta esitystapa on varsin yksityiskohtainen. Vaikutuksia on käsitelty pääosin monipuolisesti, mutta esityksen vaikuttavuutta ja ehdotetun sääntelyn merkittävimpiä vaikutuksia tulisi kuvata selkeämmin. Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet ovat

1) Esitysluonnoksessa voisi kuvata tarkemmin, missä määrin ilmoittajansuojeludirektiivin vaatimukset on tarkoitus panna täytäntöön ehdotetulla yleislailla, missä määrin jo voimassa olevalla erityislainsäädännöllä ja missä määrin sekä yleis- että erityislainsäädännöllä.

2) Esitysluonnoksessa tulisi kuvata selkeämmin ehdotetun sääntelyn merkittävimpiä vaikutuksia, kuten vaikutuksia työntekijöiden ja työnantajien oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Esityksen olennaisten vaikutusten tunnistaminen on kytköksissä ehdotetun sääntelyn tavoitteiden saavuttamiseen.

3) Esitysluonnoksessa voisi tarkentaa kuvausta siitä, millaisilla toimenpiteillä ehdotetussa sääntelyssä estetään ilmoittajansuojelujärjestelmän käyttäminen vahingontuottamis- tai ilkivaltamielessä. Jatkuvat perättömät tai ilkivaltamielessä tehdyt ilmoitukset voivat vaikuttaa negatiivisesti työilmapiiriin ja toisaalta tällaisten ilmoitusten käsittely aiheuttaa ylimääräisiä kustannuksia yrityksille.

4) Esitysluonnoksessa voisi kuvata tarkemmin, millaisia vaikutuksia perustettavilla ilmoituskanavilla on viranomaisten nykyisin käytössä oleviin tietojärjestelmiin ja niiden käyttöön. Direktiivin täytäntöönpanosta aiheutuvat kustannukset viranomaisille saattaisivat vähentyä, jos olemassa olevia tietojärjestelmiä pystyttäisiin mahdollisuuksien mukaan hyödyntämään ilmoituskanavien perustamisessa tai jos viranomaisten tietojärjestelmiä pystyttäisiin integroimaan tällaisiin ilmoituskanaviin.

5) Esitysluonnoksessa voisi mahdollisuuksien mukaan arvioida, onko yrityksissä tai organisaatioissa ilmenevien pitkäkestoisten väärinkäytösten selvittämisellä vaikutuksia esimerkiksi eri toimialojen toimintaan, tietoyhteiskuntaan tai yleiseen etuun. Toistuvien väärinkäytösten avulla yritykset saattavat saada perusteetonta kilpailuetua markkinoilla, mikä heikentää markkinoiden toimintaa ja näin ollen hidastaa taloudellista kehitystä. Pitkään ilmenneet väärinkäytökset, joihin ei ole puututtu, voivat vaikuttaa yritysten ja organisaatioiden lisäksi myös laajemmin yhteiskuntaan.

Lausunnossa mainitut asiat on otettu esityksen jatkovalmistelussa huomioon siten, että kutakin lainsäädännön arviointineuvoston mainitsemaa kohtaa 1-5 tarkennettiin ja täydennettiin esitykseen.

### 6.2 Valtioneuvoston oikeuskanslerin ennakkotarkastusmuistio

Valtioneuvoston oikeuskansleri on antanut lausuntonsa esitysluonnokseen 25.4.2022. Lausunnossa on otettu kantaa mm. toimivaltaisten viranomaisten tarkempaan määrittelemiseen, lain

tehokkaaseen soveltamiseen kattavasti myös sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevissa asioissa, lakiesityksen 19 ja 20 §:än sekä eräisiin lakiesityksen yksityiskohtaisiin perusteluihin.

Lausunnossa mainitut asiat on osaksi otettu esityksen jatkovalmistelussa huomioon siten, että kaikkia lausunnossa mainittuja kohtia on tarkennettu ja täydennetty esitykseen.

## 7 Säännöskohtaiset perustelut

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

#### 1 luku Yleiset säännökset

Lain 1 luku sisältäisi lain tarkoitusta, soveltamisalaa, suhdetta muuhun lainsäädäntöön, poikkeukset soveltamisalasta ja henkilöllistä soveltamisalaa koskevat säännökset.

**1 §.** *Lain tarkoitus.* Ehdotettavan lain tarkoituksena olisi tehostaa unionin oikeuden ja kansallisen lainsäädännön täytäntöönpanon valvontaa tietyillä lainsäädännön aloilla säätämällä niiden henkilöiden suojelusta, jotka ilmoittavat lain aineelliseen soveltamisalaan kuuluvista rikkomisista. Lailla tehostettaisiin sellaisen yleisen edun kannalta merkityksellisen lainsäädännön valvontaa, jonka työn yhteydessä saatujen tietojen perusteella tehtävillä ilmoituksilla voidaan arvioida olevan valvonnan tehokkuuden kannalta erityisen suurta merkitystä. Direktiivin 2 artiklassa on määritelty ne alat, joilla yleiseen etuun kohdistuvat uhat tai haitat ovat kaikkein merkityksellisimpiä.

Pykälässä todettaisiin, että lailla pannaan täytäntöön ilmoittajansuojeludirektiivi.

Direktiivin johdanto-osan kohtien 1-4 mukaan henkilöt, jotka työskentelevät julkisessa tai yksityisessä organisaatiossa tai ovat yhteydessä tällaiseen organisaatioon työnsä vuoksi, havaitsevat yleensä ensimmäisinä yleiseen etuun kohdistuvat uhkat tai haitat, joita tässä yhteydessä ilmenee. Ilmoittaessaan yleistä etua vahingoittavista unionin oikeuden rikkomisista tällaiset henkilöt toimivat ”väärinkäytösten ilmoittajina” ja ovat siten keskeisessä asemassa tällaisten rikkomisten ilmoittamisessa ja ehkäisemisessä. Usein väärinkäytösten mahdolliset ilmoittajat eivät vastatoimien pelossa kuitenkaan uskalla ilmoittaa väärinkäytöksiin liittyvistä epäilyistä. Tästä syystä väärinkäytösten ilmoittajien tasapuolisen ja tehokkaan suojelun merkitys tunnustetaan enenevässä määrin sekä unionin että kansainvälisellä tasolla.

Unionin tai kansallisen oikeuden rikkominen – luokiteltiinpa se kansallisen lainsäädännön mukaisesti hallinto- tai rikosoikeudelliseksi tai muun tyyppiseksi rikkomiseksi – voi tietyillä politiikan aloilla aiheuttaa yleiseen etuun kohdistuvaa vakavaa haittaa, jos siitä seuraa huomattavia vaaroja yhteiskunnan hyvinvoinnille. Kun tällaisilla aloilla havaitaan puutteita täytäntöönpanon valvonnassa ja kun väärinkäytösten ilmoittajilla on yleensä parhaat mahdollisuudet ilmoittaa havaitsemistaan rikkomisista, täytäntöönpanon valvontaa on tarpeen tehostaa ottamalla käyttöön tehokkaita, luottamuksellisia ja turvallisia ilmoituskanavia ja varmistamalla, että väärinkäytösten ilmoittajia suojellaan tehokkaasti vastatoimilta.

Tarkoituksena on yhtenäistää ilmoittajien suojelua koskevat menettelytavat ehdotettavan lain soveltamisalaan kuuluvien rikkomisten osalta.

**2 §.** *Soveltamisala.* Pykälässä säädettäisiin ilmoittajansuojeludirektiivin 2 artiklan täytäntöönpanemiseksi lain aineellisesta soveltamisalasta. Ilmoittaja, joka ilmoittaa lain soveltamisalaan kuuluvien Euroopan unionin lainsäädännön tai sen kansallisen täytäntöönpanolainsäädännön tai muun kansallisen lainsäädännön rikkomisesta pykälän 1 momentissa mainituilla lainsäädännön aloilla ja 4 momentissa tarkoitetuissa asioissa, saisi suojaa ehdotettavan lain mukaisesti. Pykälän 1 ja 4 momenteissa määriteltäisiin ne lainsäädännön alat ja muut asiat, jotka kuuluisivat lain aineelliseen soveltamisalaan. Aineelliseen soveltamisalaan ehdotetut lainsäädännön alat vastaisivat pykälän 1 momentissa ilmoittajansuojeludirektiivin 2 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettuja lainsäädännön aloja ja 4 momentissa ilmoittajansuojeludirektiivin 2 artiklan 1 kohdan b ja c alakohdissa tarkoitettuja lainsäädännön aloja sekä näillä aloilla myös puitejärjestelyjä avustusten ja valtiontukien saamisen edellytyksistä ja tähän liittyvistä menettelyistä.

Kaikki ehdotetun lain soveltamisalaan kuuluvan lainsäädännön tai määräysten vastaiset teot, laiminlyönnit, menettelyt, järjestelyt tai sääntöjen rikkomiset eivät kuuluisi lain soveltamisalaan. Lain 1 momentin soveltamisalaa täsmennettäisiin 2 momentissa, jossa ehdotetaan säädettäväksi siitä, millaiset lainsäädännön vastaiset teot tai laiminlyönnit kuuluisivat lain soveltamisalaan. Momentissa määriteltäisiin, millaisissa lainsäädännön vastaisissa teoissa tai laiminlyönneissä olisi kyse lain soveltamisalaan kuuluvasta rikkomisesta.

Pykälän 1 momentin nojalla lain aineelliseen soveltamisalaan kuuluisivat Euroopan unionin ja kansallinen lainsäädäntö seuraavilla lainsäädännön aloilla: 1) julkiset hankinnat, 2) finanssipalvelut, -tuotteet ja -markkinat 3) rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen, 4) tuoteturvallisuus ja vaatimustenmukaisuus, 5) liikenneturvallisuus, 6) ympäristönsuojelu, 7) säteily-ja ydinturvallisuus, 8) elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuus, eläinten terveys ja hyvinvointi, 9) SEUT 168 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu kansanterveys, 10) kuluttajansuoja ja 11) yksityisyyden ja henkilötietojen suoja sekä verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuus. Ilmoittajansuojeludirektiivin 2 artiklan 1 kohdassa edellytetään, että kansallisesti säädetään Euroopan unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta vähintään mainituilla lainsäädännön aloilla. Kyse on aloista, joilla väärinkäytösten ilmoittaminen on tarpeen yleisen edun kannalta.

Lain aineellisen soveltamisalan ehdotetaan kattavan edellä mainituilla lainsäädännön aloilla sekä Euroopan unionin oikeuden että sen kansallisen täytäntöönpanolainsäädännön rikkomisen. Soveltamisala kattaisi siten ilmoittajansuojeludirektiivin liitteessä mainittujen EU-asetusten ja direktiivien sekä sellaisen kansallisen lainsäädännön rikkomiset, joilla liitteessä mainitut direktiivit on pantu kansallisesti täytäntöön. Direktiivin johdanto-osan 19 kohdan mukaisesti viittauksia direktiivin liitteessä lueteltuihin säädöksiin olisi tulkittava siten, että ne kattavat kaikki kyseisten säädösten nojalla hyväksytyt kansalliset ja unionin täytäntöönpanosäädökset sekä delegoidut säädökset.

Lisäksi soveltamisalaa ehdotetaan direktiivin kansallisen liikkumavaran nojalla laajennettavaksi suhteessa direktiivissä edellytettyyn siten, että edellä mainituilla lainsäädännön aloilla soveltamisalaan kuuluisi myös pelkästään kansallisella perusteella säädetty lainsäädäntö. Esimerkiksi julkisten hankintojen osalta lain soveltamisalaan kuuluisivat myös kansalliset kynnysarvot ylittävät julkiset hankinnat ja niihin liittyvät rikkomiset.

Ehdotuksen mukaan soveltamisala olisi siten jonkin verran laajempi kuin mitä ilmoittajansuojeludirektiivissä edellytetään. Ehdotettu laajennus olisi perusteltu ilmoittajan suojelun kannalta. Ilmoittajien on mahdotonta arvioida sitä, milloin mahdollinen rikkominen perustuu EU:n sääntelyyn perustuvaan lainsäädäntöön ja milloin yksinomaan kotimaisista lähtökohdista valmisteltuun kansalliseen lainsäädäntöön mainituilla lainsäädännön aloilla. Lisäksi rikkomisista ilmoittaminen ja asioiden selvittäminen myös puhtaasti kotimaisen lainsäädännön rikkomisista tukee direktiivin tavoitetta estää väärinkäytöksiä kuten esimerkiksi petoksia, lahjusrikoksia ja virka-

aseman väärinkäyttöön liittyviä rikoksia aloilla, jotka on tunnistettu sellaisiksi, joilla väärinkäytösten ilmoittaminen on Euroopan unionin ja kansallisten taloudellisten etujen tai yleisen edun kannalta tarpeen sekä tavoitetta suojella ilmoittajia.

Pykälän 1 momentissa tarkoitetun sektorilainsäädännön sisältöä kuvataan tarkemmin nykytilan osiossa 3.1.3. Lisäksi esityksen liitteenä olevassa säädöslistauksessa luetellaan esimerkinomaisesti 1 momentin soveltamisalaan kuuluvia keskeisiä voimassa olevia säädöksiä. Liitettä ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi. Arvioitaessa esityksen liitteen perusteella, miltä osin kansallinen täytäntöönpanolainsäädäntö kuuluu ehdotettavan lain soveltamisalaan, olisi hyödynnettävä ilmoittajansuojeludirektiivin liitettä soveltamisalaan kuuluvasta unionin lainsäädännöstä.

Soveltamisalaan kuuluisivat 1 momentin 1 kohdan mukaan laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016, hankintalaki) ja laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1398/2016). Ehdotettavan lain 5 §:n 3 kohdan mukaan ilmoittaminen puolustus- ja turvallisuushankinnoista ei kuuluisi lain soveltamisalaan.

Ehdotetun 1 momentin 2 kohdan mukaan lain soveltamisalaan kuuluisivat finanssipalveluja, -tuotteita ja -markkinoita koskeva lainsäädäntö, joka on kuvattu tarkemmin osiossa 3.1.3. Ehdotuksen suhdetta voimassa olevaan finanssialan lainsäädäntöön käsitellään 4 §:n perusteluissa.

Ehdotetun 1 momentin 3 kohdan mukaan lain soveltamisalaan kuuluisivat rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskeva lainsäädäntö ja sen suhdetta ehdotettuun sääntelyyn kuvataan 4 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa.

Ehdotetun 1 momentin 4 kohdan mukaan soveltamisalaan kuuluisi tuoteturvallisuutta ja vaatimustenmukaisuutta koskeva lainsäädäntö, jota kuvataan tarkemmin osiossa 3.1.3.

Ehdotetun 1 momentin 5 kohdan mukaan soveltamisalaan kuuluisi liikenneturvallisuutta koskeva lainsäädäntö. Liikenneturvallisuudella tarkoitetaan ihmisen hengen, terveyden ja omaisuuden suojaamista eri liikennemuodoissa (ilmailu, merenkulku, raideliikenne ja tieliikenne). Lakiehdotuksen liitteessä olevat liikenneturvallisuus-otsikon alla olevat lait sisältävät liikenneturvallisuusääntelyn lisäksi laajasti myös muuta sääntelyä, kuten ammattipätevyyksiä, lupamenettelyjä, markkinoille tuloa ja liikenteen sujuvuutta ja liikenteen palveluja koskevaa sääntelyä. Siten liikenteen osalta ilmoittajansuojaa tarjotaan kansallisesti merkittävästi laajemmin kuin mitä direktiivi edellyttää. Liikennealan sääntelyä kuvataan jaksossa 3.1. Lisäksi liikennealan ilmoittajansuojaan liittyvää erityissääntelyä kuvataan tarkemmin 4 §:n perusteluissa.

Ehdotetun 1 momentin 6 kohdan mukaan soveltamisalaan kuuluisi ympäristönsuojelua koskeva lainsäädäntö. Lakiehdotuksen liitteessä olevat ympäristönsuojelu-otsikon alla olevat lait sisältävät ympäristönsuojelusääntelyn lisäksi laajasti myös muuta sääntelyä. Esimerkiksi ajoneuvolaki, laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta, laki liikenteen palveluista, ilmailulaki ja ratalaki sääntelevät laajasti muuta kuin ympäristönsuojeluun liittyviä kysymyksiä, kuten ammattipätevyyksiä, markkinoille tuloa, markkinavalvontaa sekä lupamenettelyitä. Siten ilmoittajansuojaa tarjotaan kansallisesti merkittävästi laajemmin kuin mitä direktiivi edellyttää ja soveltamisalan laajennus saattaa tältä osin laajentua myös muille kuin 2 §:n 1 momentin luettelossa mainituille aloille. Ehdotukset tukevat lainsäädännön valvontaa ja parempaa toimeenpanoa. Ympäristölainsäädännön rikkominen voi kansallisesta näkökulmasta katsoen poikkeuksellisesti aiheuttaa yleiseen etuun kohdistuvaa haittaa, jonka vaikutukset saattavat levitä yli valtioiden.

Ehdotetun 1 momentin 7 kohdan mukaan soveltamisalaan kuuluisi säteily- ja ydinturvallisuutta koskeva lainsäädäntö, jota kuvataan osiossa 3.1.3.

Ehdotetun 1 momentin 8 kohdan mukaan lain soveltamisalaan kuuluisi elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuutta sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskeva lainsäädäntö, jota kuvataan tarkemmin osiossa 3.1.3.

Ehdotetun 1 momentin 9 kohdan mukaan lain soveltamisalaan kuuluisi SEUT 168 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu kansanterveyttä koskeva lainsäädäntö, jota kuvataan tarkemmin osiossa 3.1.3.

Ehdotetun 1 momentin 10 kohdan mukaan lain soveltamisalaan kuuluisi myös kuluttajansuojaa koskeva lainsäädäntö. Edellä jaksossa 3.1.1 todetun mukaisesti kuluttajansuojalla voidaan ymmärtää viitattavan sääntelyyn, jolla turvataan kuluttajan taloudellista ja oikeudellista asemaa. Kuluttajansuojan alaa rajaavat kuluttajansuojalakiin sisältyvät kuluttajan, elinkeinonharjoittajan ja kulutushyödykkeen määritelmät. Kuluttajansuojalla viitattaisiin paitsi direktiivin liitteessä kuluttajansuojan alaan kuuluviksi mainittuihin EU-säädöksiin, sellaisina kuin ne on pantu täytäntöön sovellettavaksi tulevassa laissa, myös muuhun lainsäädäntöön, jonka voidaan katsoa kuuluvan kuluttajansuojan käsitteen piiriin. Kyse voi olla paitsi EU-säädöksistä ja EU-säädöksiin pohjautuvasta kansallisesta kuluttajansuojasääntelystä, myös puhtaasti kansallisesta kuluttajansuojasääntelystä. Esimerkkinä lain soveltamisalaan kuuluvasta sääntelystä voidaan mainita kuluttajansuojalain säännösten ohella saatavien perinnästä annettu laki, asuntokauppalaki, laki matkapalveluyhdistelmistä (901/2017) sekä lentomatkustajien oikeuksia koskeva asetus ((EY) N:o 261/2004) matkustajille heidän lennolle pääsynsä epäämisen sekä lentojen peruuttamisen tai pitkäaikaisen viivästymisen johdosta annettavaa korvausta ja apua koskevista yhteisistä säännöistä. On kuitenkin syytä korostaa, että jotkin kuluttajansuojan alaan luettavista säädöksistä ovat soveltamisalaltaan elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välistä suhdetta laajempia, ja sääntely tulisikin ehdotetun lain soveltamisalaan vain siltä osin kuin kyse on elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välisistä suhteista.

Ehdotetun 1 momentin 11 kohdan mukaan lain soveltamisalaan kuuluisi yksityisyyden ja henkilötietojen suojaa sekä verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuutta koskeva lainsäädäntö. Soveltamisalaan kuuluisivat esimerkiksi yleinen tietosuoja-asetus, sähköisen viestinnän palveluista annettu laki (917/2014) ja laki yksityisyyden suojasta työelämässä.

Edellä esitettyjen 1 momentin kohtien 1-11 soveltamisalaan kuuluvia säädöksiä esitetään esityksen liitteessä. Liitteen luettelo ei ole tyhjentävä, koska EU-sääntely ilmoittajansuojeludirektiivin toimialoilla kuten kansallinenkin sääntely muuttuu jatkuvasti. Esimerkkiluettelon tarkoitus on tukea lain soveltamista.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että lakia sovelletaan 1 momentissa tarkoitetuissa asioissa tekoihin tai laiminlyönteihin, jotka on säädetty rangaistaviksi tai joista voi seurata rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus taikka jotka voivat vakavasti vaarantaa lainsäädännön yleisen edun mukaisten tavoitteiden toteutumista. Momentti kattaisi teot tai laiminlyönnit, joiden rikkomisesta on säädetty rangaistusseuraamuksena sakko tai vankeutta joko rikoslaissa tai alaa koskevassa aineellisessa lainsäädännössä.

Direktiivin tavoitteiden vuoksi teoilla tai laiminlyönneillä, jotka on säädetty rangaistaviksi, tarkoitettaisiin tässä erityisesti sellaisia tekoja ja laiminlyöntejä, jotka 1 momentissa mainittua lainsäädäntöä rikkomalla toteuttavat rikoslaissa säädetyn taloudellisen väärinkäytöksen tai rikosoikeudellisen virkavastuun edellytykset eli rikoslain 16, 30 ja 40 luvuissa tarkoitetut lahjusrikokset, 29 luvussa tarkoitetut veropetokset, 32 luvussa tarkoitetut rahanpesurikokset, 36 luvussa tarkoitetut petosrikokset, 39 luvussa tarkoitetut velallisen rikokset ja 40 luvussa tarkoitetut virkarikokset. Muita direktiivin soveltamisalaan keskeisesti liittyviä rikoksia ovat esimerkiksi rikoslain 34 a luvussa tarkoitettu terrorismirikoksen rahoittaminen, 38 luvussa tarkoitetut tieto-

ja viestintärikokset, 44 luvussa tarkoitetut terveyttä ja turvallisuutta vaarantavat rikokset, 48 luvussa tarkoitetut ympäristörikokset ja 51 luvussa tarkoitetut arvopaperimarkkinarikokset. Rangaistavaksi säädetty teko tai laiminlyönti voisi tapahtua pykälän 1 momentissa tarkoitetuilla lainsäädännön aloilla joko soveltamisalaan kuuluvien säädösten rikkomisena tai toteuttaen rikoslaissa säädetyn teonkuvauksen.

Rangaistusluonteisella hallinnollisella seuraamuksella tarkoitettaisiin hallintopäätökseen perustuvaa seuraamusta, josta on säädetty pykälän 1 momentissa tarkoitetussa lainsäädännössä ja jonka hallintoviranomainen määrää lain rikkomisen johdosta luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle ja joka sisältää velvoitteen suorittaa rangaistusluonteinen seuraamusmaksu, kuten rikkomus-, rike-, myöhästymis- tai laiminlyöntimaksu.

Kaikki rikkomista koskevat ilmoitukset eivät olisi sellaisia, joiden ilmoittamisesta saisi ehdotetun lain mukaista suojaa. Lain soveltamisalan piiriin on pyritty ottamaan vakavuusasteeltaan merkittävimmät teot, laiminlyönnit ja lainsäädännön ja määräysten rikkomiset, jotka keskeisimmin liittyvät ilmoittajansuojeludirektiivin tavoitteisiin. 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, jollei rikkomisen voitaisi katsoa vakavasti vaarantavan yleistä etua ja sen tavoitteiden toteutumista.

Rangaistusluonteinen seuraamusmaksu voi seurata esimerkiksi tietosuoja-asetuksen, EU:n markkinavalvonta-asetuksen tai kuluttajansuojaa koskevan lainsäädännön rikkomisesta. Esimerkiksi EU:n markkinavalvonta-asetuksen mukaan seuraamusmaksu voidaan määrätä elinkeinonharjoittajalle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tai laiminlyö markkinavalvonta-asetuksen tai kansallisen sektorilainsäädännön säännöksiä.

Lain soveltumisen ja ilmoittajan suojan saamisen edellytyksenä olisi siten, että ilmoitettavasta rikkomisesta voisi seurata jokin edellä mainituista seuraamuksista. Esimerkiksi päästökauppalain nojalla päästökaupparikkomuksesta voi määrätä sakon, eli seuraamuksen perusteella päästökaupan säännösten rikkominen kuuluisi soveltamisalaan. Sakkorangaistussäännöksiä on useissa ehdotettavan lain soveltamisalaan kuuluvissa sektorilaeissa. Rangaistusluonteisista hallinnollisista seuraamuksista säädetään ehdotettavan lain soveltamisalaan kuuluvassa sektorilaissa. Joissakin sektorilaeissa on viitattu rikoslain säännöksiin tiettyjen rikkomusten tai rikosten osalta. Lain soveltamisalaan voi kuulua sekä tahallisia että joissakin tapauksissa myös tuottamuksellisia tekoja tai laiminlyöntejä, jos niistä voi seurata ehdotettavassa 2 momentissa tarkoitettu seuraamus.

Ehdotettavan lain aineelliseen soveltamisalaan kuuluvan lainsäädännön rikkomisen seuraamusjärjestelmät vaihtelevat, eivätkä viranomaisten käytössä olevat hallinnolliset menettelyt ja vaatimukset ole yhteismitallisia. Ilmoittajansuojeludirektiivissä edellytetään, että myös lainsäädännön tavoitteiden tai tarkoitusten vastaisista teoista ilmoittamalla voisi saada suojaa. Aineelliseen soveltamisalaan kuuluvan lainsäädännön rikkomisista ei välttämättä seuraa rikosoikeudellista rangaistusta tai rangaistusluonteista hallinnollista seuraamusta, vaikka niiden vaikutukset yleiseen etuun voivat olla merkittäviä. Edellä mainituista syistä ehdotetaan, että ilmoitus, jonka perusteella suojaa saisi, voisi koskea myös sellaista tekoa tai laiminlyöntiä, joka voisi vakavasti vaarantaa 1 momentissa tarkoitetun lainsäädännön yleisen edun mukaisten tavoitteiden toteutumista riippumatta siitä, voiko tällaisesta teosta seurata rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus, sakko tai vankeusrangaistus. Pykälän 1 momentin 1-11 kohdissa tarkoitetun lainsäädännön tavoitteena on osaltaan turvata yleisen edun toteutumista. Siten rikkomiset, jotka ovat esimerkiksi omiaan aiheuttamaan huomattavia ihmisten henkeen tai terveyteen taikka ympäris-

töön kohdistuvia riskejä täyttäisivät edellytyksen vakavasta yleisen edun vaarantamisesta. Esimerkiksi liikenne-, ympäristö- ja ydinturvallisuutta vaarantavat rikkomiset, joista voi aiheutua vakava vaara yleiselle edulle, kuuluisivat lain soveltamisalaan, vaikka seuraamuksena tulisi kyseeseen lähinnä hallinnollinen seuraamus. Säteily- ja ydinturvallisuusalan sääntelyyn sisältyy esimerkiksi lupaan liittyviä seuraamuksia. Tällä alalla laiminlyönneistä voi tyypillisesti seurata yleiseen etuun kohdistuva uhka tai vakava haitta taikka huomattavia riskejä yhteiskunnan hyvinvoinnille.

Yleisen edun käsitettä ei voida määritellä täsmällisesti, vaan se on riippuvainen yhteiskunnallisesta tilanteesta. Ehdotetun pykälän 3 momentin 1 kohdan piiriin eivät kuitenkaan kuuluisi sellaiset ilmoitukset, joiden tarkoituksena on edistää yksinomaan yksityistä etua, kuten omaa liiketoimintaa. Lain yleisen edun mukaisten tavoitteiden vakavaa vaarantumista arvioitaisiin objektiivisin kriteerein. Yleisen edun mukaisten tavoitteiden toteutumisen vakava vaarantuminen ei perustuisi vain ilmoittajan subjektiiviseen arvioon, vaan viime kädessä tuomioistuimen tehtävänä olisi arvioida lain soveltamisalan osalta ilmoittajan suojelun edellytyksiä objektiivisin kriteerein.

Pykälän 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että laissa säädettyä ilmoittajan suojelua sovellettaisiin 1 momentin lisäksi eräisiin muihin lainsäädännön aloihin ja sääntelykokonaisuuksiin liittyviin rikkomisiin. Erona 2 momenttiin on se, että 4 momentissa mainituissa tapauksissa rikkomista ei olisi rajattu mahdollisen seuraamuksen perusteella.

Momentin 1 kohdan mukaan suojeltaisiin ilmoittajia, jotka ilmoittavat Euroopan unionin varainhoitoa tai menojen toteuttamista tai unionin tulojen taikka varojen keräämistä koskevan lainsäädännön tai määräysten rikkomisesta. Momentin 1 kohdalla pannaan täytäntöön ilmoittajansuojeludirektiivin 2 artiklan 1 kohdan b alakohta.

EU:n varainhoitoasetus määrittelee EU:n talousarvion toimeenpanon eri muodot. Varoja hallinnoidaan joko suoraan Euroopan komission kautta tai EU:n komission ja jäsenvaltioiden yhteisen hallinnoinnin kautta. Lakia ehdotetaan sovellettavaksi kaikkeen EU-rahojen varainhoitoon riippumatta varojen hallinnointimuodosta. Kohdassa tarkoitettuja unionin tuloja ja varoja ovat tullit, jotka ovat unionin perinteisiä omia varoja ja jotka tuloutetaan jäsenvaltioiden kantopalkkiolla vähennettyinä suoraan unionin talousarvioon. Laissa säädettyä suojelua sovellettaisiin siten myös ilmoittajiin, jotka ilmoittavat tullien kantamiseen, perimiseen tai tulouttamiseen liittyvän tulli- tai muun lainsäädännön väärinkäytöksistä tai rikkomisista. Sääntely ei kuitenkaan olisi sidottu direktiivissä yksilöityihin aloihin, vaan soveltamisala olisi yleinen ja kattaisi sekä unionin talousarvion, että unionin toimielinten, elinten ja laitosten talousarviot tai niiden suoraan tai välillisesti hallinnoimat ja valvomat talousarviot. Euroopan unioni on tulliliitto, jota koskeva sääntely kuuluu unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Tavaroista kannettavien tullien ohella, tavaroiden tullittomuuksista sekä muun muassa tullien kantamisen varmistavista tulliselvitysmenettelyistä säädetään unionin tullilainsäädännössä ja sen sallimissa puitteissa täydentävästi kansallisessa tullilainsäädännössä.

Momentin 2 kohdan mukaan suojeltaisiin ilmoittajia, jotka ilmoittavat Euroopan unionin tai kansallisia avustuksia tai valtiontuen myöntämistä, käyttämistä tai takaisinperintää koskevan lainsäädännön tai ehtojen rikkomisesta. Kansalliset avustukset ja valtiontukia koskeva puhtaasti kansallinen sääntely eivät kuulu direktiivin vähimmäissoveltamisalaan. Momentin soveltamisala olisi siten direktiivissä edellytettyä vähimmäissoveltamisalaa laajempi. Kyse voisi olla teoista, joiden seurauksena julkisia varoja käytetään vastoin niiden säädettyä tai määrättyä käyttötarkoitusta. Julkisten varojen väärinkäytökset liittyvät monesti petoksiin, lahjusten ottamiseen ja virka-aseman väärinkäytöksiin. Petos on tahallista toimintaa ja tekijä saa siitä perusteetonta

taloudellista hyötyä. Petoksella ei aiheuteta pelkästään taloudellisia menetyksiä. Se voi vahingoittaa myös varojen tehokkaasta ja tuloksekkaasta hallinnoinnista vastaavan organisaation mainetta. Rikkomisista voi seurata avustuksen tai valtiontuen takaisinperintä ja joissain tapauksissa myös rikosoikeudellinen seuraamus.

Ilmoittajansuojelua saisi myös ilmoitettaessa kokonaan kansallisista varoista myönnettyihin tukiin tai avustuksiin liittyvistä rikkomisista. Lakia sovellettaisiin näin ollen esimerkiksi valtionavustuslain (688/2001) nojalla myönnettäviin valtionavustuksiin liittyvistä rikkomisista ilmoittamiseen. Tämä vähentäisi ilmoittajan riskiä siitä, että ilmoituksen kohteena oleva menettely koskisikin muita kuin edellä mainituista talousarvioista lähtöisin olevia varoja.

Kansallisia tukia ja avustuksia myönnetään Suomessa yleisesti osana tukijärjestelmiä, joita koskeva kansallinen erityislainsäädäntö kattaa sekä EU:n talousarvion määrärahoista, että kansallisista määrärahoista tai yksinomaan kansallisista määrärahoista peräisin olevia tukia ja avustuksia. Esimerkkeinä ovat työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla eräät yritystuet sekä alueiden kehittämistä koskevat tuet, joita voidaan myöntää osana ”Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027” EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelmaa tai yksinomaan kansallisilta budjettimomenteilta (HE 46/2021 vp ja HE 47/2021 vp). Kansallisen liikkumavaran käyttö laajentamalla suojaa myös yksinomaan kansallisten tukien ja avustusten väärinkäytöksiin edistäisi direktiivin tavoitteiden toteutumista vähentämällä ilmoittajan riskiä ja selonottovelvollisuutta epäilyn kohteena olevien julkisten varojen alkuperästä. Myöskään tuetun toiminnan luonteella ei olisi merkitystä ilmoittajan suojelun kannalta. Ehdotettu 2 kohta kattaisi julkisista varoista myönnetyt EU-lähtöiset sekä kansalliset valtiontuet ja avustukset riippumatta siitä, onko tuki tai avustus myönnetty taloudelliseen toimintaan vai sellaiseen toimintaan, joka ei ole luonteeltaan taloudellista.

Ilmoittajansuojeludirektiivin 2 artiklan 1 kohdan c alakohdan soveltamisala kattaa rikkomiset, jotka liittyvät SEUT 26 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin sisämarkkinoihin, mukaan lukien unionin valtiontukisääntöjen rikkomiset. Direktiivin johdanto-osan 17 kappaleessa tarkennetaan, että kilpailuoikeutta ja valtiontukisääntöjä koskevat rikkomiset liittyvät SEUT 101, 102, 106, 107 ja 108 artiklaan ja niiden soveltamiseksi annettuihin johdetun oikeuden sääntöihin. Valtiontukisääntely kattaa kokonaisuuden, jossa sovelletaan sekä SEUT 106-108 artiklaa ja niiden perusteella annettua johdettua Euroopan unionin oikeutta, että kansallisia sääntöjä, joiden soveltaminen voi olla edellytys sille, ettei toimenpide muodosta sääntöjen vastaista, komissiolle ilmoittamatonta valtiontukea.

Ehdotettavan pykälän 4 momentin 2 kohdassa valtiontuen myöntämistä, käyttämistä tai takaisinperintää koskevan lainsäädännön tai ehtojen rikkomisella tarkoitettaisiin kaikkia niitä toimenpiteitä, joiden johdosta jäsenvaltio on rikkonut velvollisuutensa ilmoittaa komissiolle tuki SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaisesti ennen tuen myöntämistä tai joiden johdosta SEUT 107 artiklan 1 kohdan määritelmän täyttävästä tuesta tulee sisämarkkinoille soveltumatonta. Tämä ei edellytä sitä, että sääntöjen rikkomisesta olisi säädetty rangaistusluontoista seuraamusta. Näihin kuuluvat tukiin sovellettavan johdetun oikeuden kuten ryhmäpoikkeusasetuksen 651/2014/EU, yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja koskevan päätöksen 2012/21/EU tai de minimis-asetuksen 1407/2013/EU ehtojen rikkominen, tuen tai tukiohjelman kansallisen oikeusperustan sääntöjen rikkominen, sekä toimenpiteet, joiden johdosta ennakkoilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvaa SEUT 107 artiklan 1 kohdan tarkoittamaa tukea myönnetään ennen komission lopullista hyväksyntää. Lisäksi rikkomisena pidettäisiin Euroopan unionin valtiontukia koskevan menettelysääntelyn kuten menettelyasetuksen 2015/1589/EU sekä kansallisen valtiontukia koskevan menettelysääntelyn kuten taloudelliseen toimintaan

myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä annetun lain (429/2016) ja yritystukien avoimuusvelvoitteita toteuttavan yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä annetun lain (293/2017) rikkomista.

Tukien sääntöjenvastaisuus ja sisämarkkinoille soveltuvuus voivat perustua EU-tuomioistuimen perussopimusten tulkintaa koskevaan oikeuskäytäntöön. Lisäksi uusilla kansallisilla tuilla tai tukiohjelmilla on usein uusi, tuen ehdot määrittelevä kansallinen oikeusperusta. Joissakin tapauksissa toimenpiteen sisämarkkinoille soveltuvuus edellyttää myös muun unionin primaarioikeuden tai johdetun oikeuden noudattamista. Joissakin tapauksissa unionin oikeuden edellyttämä menettely kuten tukien raportointi toteutetaan kansallisen menettelysäännön nojalla. Ilmoitusvelvollisuuden poikkeukset edellyttävät poikkeuksen säädettyjen ehtojen täyttymistä.

Säätämällä laaja ja yleisellä tasolla määritelty ilmoittajan suoja vähennetään ilmoittajan velvoitetta selvittää yksityiskohtaisesti, miltä osin kansallisen tukiohjelman sääntö vaikuttaa valtiontuen määritelmän täyttymiseen tai onko sääntö ehto tukiohjelman sisämarkkinoille soveltuvuudelle. Näin edistetään direktiivin tavoitteita edistää sellaisten riskien havaitsemista, ehkäisemistä, vähentämistä ja poistamista, jotka muutoin saattaisivat jäädä huomaamatta. Mikäli kansallisen säädöksen soveltamisala olisi mahdollista rajata tarkkaan direktiivin mukaisesti, ilmoittajalta edellytettäisiin laajaa ja syvällistä valtiontukisääntelyn osaamista, jotta hän voisi varmistua suojasta ennen ilmoituksen tekemistä.

Momentin 3 kohdan mukaan suojeltaisiin ilmoittajia, jotka ilmoittavat Euroopan unionin tai kansallisten kilpailusääntöjen rikkomisesta. Kohta perustuisi direktiivin 2 artiklan 1 kohdan c alakohtaan, jonka mukaan Euroopan unionin kilpailusääntöjen rikkomiset kuuluvat direktiivin soveltamisalaan. Direktiivin johdanto-osan kappaleen 17 mukaan kilpailuoikeutta koskevat rikkomiset liittyvät SEUT 101 ja 102 artiklan sekä niiden soveltamiseksi annettuihin johdetun oikeuden sääntöihin. Johdetun oikeuden säännöillä tarkoitetaan kilpailusääntöihin liittyvää sekundaarista EU-sääntelyä, kuten esimerkiksi neuvoston asetuksia yrityskeskittymien valvonnasta ja kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta sekä komission horisontaalisista ja vertikaalisista ryhmäpoikkeusasetuksia.

Euroopan unionin kilpailusääntöjen lisäksi suojelua sovellettaisiin myös kansallisten kilpailusääntöjen vastaisista menettelyistä ja rikkomisista ilmoittaviin henkilöihin. Vaikka direktiivi edellyttää suojelun soveltamista vain EU:n kilpailusääntöjen rikkomisista ilmoittamiseen, on kilpailuoikeuden osalta perusteltua laajentaa suoja koskemaan myös kansallisten kilpailusääntöjen vastaisista rikkomisista ilmoittamista. Tämä on perusteltua sen vuoksi, että kilpailunrajoitusten osalta sovellettava sääntely määräytyy tapauskohtaista arviointia edellyttävän ns. kauppakriteerin perusteella, jonka täyttymistä on useimmiten mahdotonta arvioida ennen tarkempia viranomaisselvityksiä. Kansallisia ja EU:n kilpailusääntöjä voidaan myös soveltaa rinnakkain. Mikäli soveltamisala rajoitettaisiin koskemaan vain EU:n kilpailusääntöjen rikkomisia, olisi ilmoittamista harkitsevan henkilön käytännössä äärimmäisen vaikea arvioida, saisiko hän direktiivin mukaista suojaa vai ei.

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

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

Momentin 4 kohdan mukaan suojeltaisiin ilmoittajia, jotka ilmoittavat Euroopan unionin tai kansallisten yritysten ja yhteisöjen verosääntöjen rikkomisesta tai järjestelyistä veroetujen saamiseksi. Ehdotettavan lain mukaista suojelua sovellettaisiin myös sellaisiin henkilöihin, jotka ilmoittavat yhteisöverosääntöjen rikkomisista tai järjestelyistä veroetujen saamiseksi, jos rikkominen liittyy SEUT 26 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin sisämarkkinoihin.

Vaikka direktiivin minimisääntely edellyttää ilmoittajien suojelua vain sisämarkkinoihin liittyvien rikkomisten osalta, verotuksen alalla olisi tarkoituksenmukaista ottaa soveltamisalaan kaikki verotusta koskevien säännösten rikkomiset mainitusta kriteeristä riippumatta. Tämä on perusteltua sen vuoksi, että sisämarkkinoita koskevan kriteerin soveltaminen aiheuttaisi vaikeita, tapauskohtaista arviointia edellyttäviä rajanvetotilanteita, joita ilmoittajan ja viranomaisen olisi useimmiten mahdotonta arvioida ilman perusteellisia ja aikaa vieviä selvityksiä. Lain soveltamisalaan kuuluisi unionin oikeuden säännösten lisäksi kansallisen lainsäädännön rikkominen.

Soveltamisalaan kuuluvia verolajeja olisivat muun muassa tulovero, arvonlisävero, valmisteverot, autovero, ajoneuvovero, vakuutusmaksuvero, varainsiirtovero ja kiinteistövero siltä osin kuin niitä tulee suoritettavaksi yrityksen tai yhteisön toiminnassa. Ilmoittajan suojelu koskisi myös järjestelyitä, joiden tarkoituksena on saada verotusta koskevan lainsäädännön tavoitteen tai tarkoituksen vastaista veroetua. Ilmoittajan suojelu kattaisi siten myös veronkiertona pidettävät järjestelyt, kuten verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) 28 §:n, elinkeinotulon verottamisesta annetun lain (360/1968) 52 h §:n ja oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain (768/2016) 10 §:ssä tarkoittamat tilanteet. Lisäksi ilmoittajansuojelu koskisi myös muun muassa verotusmenettelyjä ja verotietojen vaihtoa koskevaa lainsäädäntöä.

Yrityksillä tarkoitettaisiin elinkeinonharjoittajia riippumatta siitä, missä oikeudellisessa muodossa toimintaa harjoitetaan, mukaan lukien toiminimet. Arvonlisäverotuksessa soveltamisalaan kuuluisivat siten muun muassa arvonlisäverolaissa tarkoitetut elinkeinonharjoittajat ja yhteisöllä tarkoitettaisiin yksityis- ja julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä silloin, kun ne eivät toimi elinkeinonharjoittajina. Tuloverotuksessa lain soveltamisala koskisi tuloverolain 3 §:n mukaisia yhteisöjä sekä myös muita yrityksiä, kuten avoimia ja kommandiittiyhtiöitä ja liikkeen- ja ammatinharjoittajia. Sellaisten luonnollisten henkilöiden, jotka eivät toimi elinkeinonharjoittajan ominaisuudessa (eli yksityishenkilöiden), verotus jäisi säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle.

Ehdotus edistäisi osaltaan lain tavoitetta lisätä ilmoittamista ja parantaisi ilmoittajien suojelua verotusta koskevissa asioissa sekä tukisi verovalvontaa. Vaikka ilmoittajien suojelua koskevan sääntelyn soveltamisalaan kuuluisivat lähtökohtaisesti kaikki rikkomukset, sen tarkoituksena ei kuitenkaan olisi yhdenmukaistaa verotusta koskevien säännösten soveltamista nostamalla esiin tämän kanavan kautta niihin liittyviä vaikeita tulkinnallisia tilanteita.

Momentin 5 kohdan mukaan suojeltaisiin ilmoittajia, jotka ilmoittavat muun kuin 1 momentin 10 kohdassa tarkoitetun kansallisen tai Euroopan unionin kuluttajan suojaamiseksi säädetyn lainsäädännön rikkomisesta. Direktiivin liitteessä ei ole lueteltu kaikkia niitä EU-säädöksiä, joiden voidaan katsoa kuuluvan kuluttajansuojan alaan kuuluviksi. Liitteessä ei ole mainittu kuluttajansuojan kohdalla esimerkiksi asuntoluottodirektiiviä (Euroopan parlamentin ja neuvoston

direktiivi 2014/17/EU kuluttajille tarkoitetuista kiinteää asunto-omaisuutta koskevista luottosopimuksista ja direktiivien 2008/48/EY ja 2013/36/EU sekä asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta). Liitteessä ei ole mainittu myöskään matkapaketeista ja yhdistetyistä matkajärjestelyistä annettua direktiiviä (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/2302 matkapaketeista ja yhdistetyistä matkajärjestelyistä sekä asetuksen (EY) N:o 2006/2004 ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/83/EU muuttamisesta ja neuvoston direktiivin 90/314/ETY kumoamisesta) eikä muitakaan matkustajan oikeuksia koskevia EU-säädöksiä. EU-taustaisen sääntelyn lisäksi on voimassa puhtaasti kansallista kuluttajansuojasääntelyä. Esimerkkeinä tällaisesta sääntelystä voidaan mainita saatavien perinnästä annettu laki (513/1999) sekä asuntokauppalaki (843/1994).

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin kansanterveyden soveltamisalan rajoittamista koskeva täsmennys siitä, että poiketen 1 momentin 9-kohdassa säädetystä lakia ei sovellettaisi lääkelain (395/1987) 19 §:n 1 momenttiin, 68-73 §:än, ihmisen elimien, kudoksien ja solujen lääketieteellisestä käytöstä annetun lain (101/2001) 21, 21 a, 22 ja 23 §:än sekä 2 – 5 lukuun, 6 luvun 14, 15, 17, 18, 19 ja 20 §:än sekä rajat ylittävästä terveydenhuollosta annetun lain (1201/2013) 9 §:n 2-4 momenttiin, 10 §, 11 §:n 2 momenttiin, 12 §:n 2 momenttiin, 13-23 §:in sekä 32 §:än.

Ilmoittajansuojeludirektiivin 2 artiklassa kansanterveyden käsite ja direktiivin aineellinen soveltamisala on sidottu direktiivin liitteen I osan H kohdan 1-4 alakohdissa mainittujen EU-säädösten soveltamisalaan. Ilmoittajansuojeludirektiivissä käytettyä kansanterveyden käsitettä on edellä todetun perusteella tulkittava sen SEUT 168 artiklan mukaisessa merkityksessä. Tämän lisäksi direktiivin soveltamisalan on katsottava rajoittuvan kyseisellä oikeudenalalla edellä mainittuihin EU-säädöksiin ja niiden kansalliseen täytäntöönpanolainsäädäntöön.

Kansalliseen täytäntöönpanolainsäädäntöön sisältyy myös puhtaasti kansallista sääntelyä, joka ei perustu edellä tarkoitettuihin EU-säädöksiin. Lakien kansallisia osia on arvioitu hallituksen esityksen valmistelussa ja on tultu siihen lopputulokseen, että ilmoittajansuojelulakia pääsääntöisesti sovelletaan kansalliseen täytäntöönpanolainsäädäntöön. Poikkeuksen muodostavat kuitenkin edellä mainittujen lakien tietyt säännökset, joiden tulisi jäädä ilmoittajansuojelulain ja sen mukaisen kansanterveyden käsitteen ulkopuolelle.

Direktiivin liitteen I osan 1 kohdan H alakohdassa 2 mainitaan kansanterveyden kattavan lisäksi toimenpiteet, joilla asetetaan korkeat laatu- ja turvallisuusvaatimukset lääkkeille ja lääkinnällisille laitteille, sellaisina kuin niistä säädetään kohdassa mainituissa EU-säädöksissä. Vaikka luettelon johdanto-osassa mainitaan lääkinnälliset laitteet, niitä koskevia keskeisiä EU-säädöksiä ei ole listattu hallituksen esityksen liitteen luetteloon, vaan ilmoittajansuojeludirektiivin systematiikassa lääkinnällisiä laitteita koskevat keskeiset EU-säädökset kuuluvat kohdan ”tuoteturvallisuus ja vaatimuksenmukaisuus” alle. Kansalliset lääkinnällisiä laitteita koskevat keskeiset täytäntöönpanosäädökset ovat eräistä EU-direktiiveissä säädetyistä lääkinnällisistä laitteista annettu laki (629/2010) ja lääkinnällisistä laitteista annettu laki (719/2021).

Ehdotettavan lain 2 §:n mukaiseen soveltamisalaan ja sen rikkomisiin, joista ilmoittaja saisi ehdotetun lain mukaista suojaa, ei kuuluisi ilmoittajan omaan työsuhteeseen tai työturvallisuuteen liittyvistä epäkohdista ilmoittaminen. Tällaisista asioista ilmoittavaa työntekijää suojeltaisiin jatkossakin voimassa olevassa työlainsäädännössä säädetyin keinoin.

**3 §.** *Suhde muuhun lainsäädäntöön.* Pykälässä säädettäisiin direktiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti lain suhteesta muuhun lainsäädäntöön ja kansallisiin säännöksiin. Silloin kun ilmoittajansuojeludirektiivin soveltamisalan liitteen alakohtaisissa säädöksissä on säädetty tässä laissa

säädetyistä seikoista, kuten ilmoitusmenettelyistä tai ilmoittajan suojelusta, sovellettaisiin kyseistä erityislainsäädäntöä. Ehdotettavan lain säännöksiä sovellettaisiin siltä osin kuin asiasta ei säädetä toisin erityislainsäädännössä.

Ehdotettavalla lailla ei pykälän 1 momentin mukaan rajoitettaisi muuhun kansalliseen tai Euroopan unionin lainsäädäntöön perustuvaa ilmoittajan suojelua. Esimerkiksi finanssialaa, rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä ja liikenneturvallisuutta koskevassa lainsäädännössä ilmoittajan suojelun edellytyksenä ei pääsääntöisesti ole sisäisen ilmoittamisen ensisijaisuus.

Ehdotettu laki täydentäisi 2 §:n soveltamisalaan kuuluvien ilmoitusten osalta ilmoittajan suojelutoimenpiteitä muun muassa liikesalaisuuslain 5 §:ssä tarkoitetussa tilanteissa sekä ilmoittajansuojeludirektiivin liitteen II osaan sisältyvän lainsäädännön osalta. Suojelun saamisten edellytysten osalta ehdotettava laki täydentää esimerkiksi finanssisektorin lainsäädäntöä tilanteessa, jossa ilmoittaja julkistaa tietoja.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin ilmoittajansuojeludirektiivin liitteen II osassa mainitun lainsäädännön suhteesta ehdotettavaan lakiin. Jos muuhun lakiin tai asetukseen, jolla on täytäntöönpantu tai joka täydentää ilmoittajansuojeludirektiivin liitteen II osassa mainittua unionin lainsäädäntöä, sisältyy erityisiä säännöksiä sisäisten tai viranomaisten ylläpitämien ilmoituskanavien perustamisesta, ilmoittamisesta ja ilmoituksen perusteella toteutettavista toimenpiteistä, jotka poikkeavat tässä laissa säädetystä, sovellettaisiin kyseisiä säännöksiä tämän lain asemesta. Tällä lailla täydennetään edellä tarkoitettua ilmoituskanavia koskevaa sääntelyä ja tämän lain säännöksiä sovelletaan siltä osin kuin asiasta ei ole erikseen muualla säädetty.

Ehdotettavan lain säännökset täydentäisivät pykälän 2 momentissa tarkoitettua sääntelyä siltä osin kuin siitä ei ole kyseisessä lainsäädännössä säädetty. Ehdotettavasta laista seuraavat hallinnolliset velvoitteet liittyvät esimerkiksi ilmoituskanavan vähimmäisvaatimuksiin, väärinkäytöksiä koskevien ilmoitusten vastaanottamiseen, ilmoituksia käsittelevien henkilöiden nimeämiseen, ilmoitusten käsittelyyn ja ilmoituksen johdosta tehtävään tilannearvioon sekä tarvittaviin toimenpiteisiin rikkomisiin puuttumiseksi. Ilmoituksen vastaanottamisesta on annettava ilmoituksen tekijälle vastaanottoilmoitus seitsemän päivän kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta ja kolmen kuukauden kuluessa tietoa jatkotoimiin ryhtymisestä. Henkilöstölle olisi tiedotettava ilmoituskanavan käyttöönotosta, ilmoittamiseen liittyvistä menettelyitä, viranomaiselle ilmoittamisesta sekä ilmoittajan suojan saamisen edellytyksistä. Lisäksi ehdotettavassa laissa säädetään salassapitovelvoitteista ilmoittajan henkilöllisyyden sekä ilmoituksen kohteena olevien henkilöiden suojaamiseksi.

Ehdotettu ilmoittajansuojelulaki olisi vastaavasti ilmoitusten käsittelyä ja ilmoittajan suojelua koskevien velvoitteiden osalta täydentävää sääntelyä suhteessa ilmoituskanavia koskevaan finanssisektorin, rahanpesun ja terrorismin torjuntaa sekä raide-, meri- ja lentoliikenteen lainsäädäntöön. Liikennealan toiminnanharjoittajia koskevia ilmoituskanavan perustamisvelvoitteita on selostettu edellä nykytilaa ja sen arviointia koskevassa luvussa 3.

Esimerkiksi finanssialaa koskevassa rahoitusmarkkinalainsäädännössä on jo voimassaolevia säännöksiä ilmoittajan suojelusta, sisäisistä ilmoituskanavista ja Finanssivalvonnan ylläpitämästä ulkoisesta ilmoituskanavasta. Velvollisuus perustaa ilmoituskanava seuraisi näissä tilanteissa jatkossakin näistä erityisistä säännöksistä. Tällaista erityisen säännöksen perusteella perustettua sisäistä ilmoituskanavaa voisi kuitenkin hyödyntää myös muiden tämän lain aineelliseen soveltamisalaan kuuluvista rikkomisista tehtävien ilmoitusten vastaanottamiseen.

Toisaalta rahoitusmarkkinalainsäädännön säännökset poikkeavat tässä laissa omaksutuista lähtökohdista osin muun muassa henkilöllisen soveltamisalan sekä ilmoituskanavaa koskevan valinnan osalta. Henkilöllisen soveltamisalan osalta voimassaolevassa rahoitusmarkkinalainsäädännössä on Finanssivalvonnan ylläpitämän ilmoituskanavan osalta omaksuttu laajempi lähtökohta kuin tässä laissa, sillä henkilöllistä soveltamisalaa ei voimassaolevassa Finanssivalvonnasta annetun lain 71 a §:ssä ole rajattu siten kuin tämän lain 5 §:ssä, vaan epäillystä rikkomisesta voi lähtökohtaisesti ilmoittaa kuka tahansa. Tällä lailla ei myöskään puututtaisi siihen keskeiseen rahoitusmarkkinalainsäädännössä omaksuttuun ilmoittajansuojelua koskevaan lähtökohtaan, jonka mukaan ilmoittaja voi valintansa mukaan ilmoittaa epäillystä rikkomisesta sisäiseen ilmoituskanavaan tai Finanssivalvonnan ylläpitämään ulkoiseen ilmoituskanavaan. Finanssivalvonnan ylläpitämään ilmoituskanavaan ilmoittamisen edellytyksenä ei siten jatkossakaan olisi se, että ilmoittajan olisi ensin ilmoittanut epäillystä rikkomisesta sisäiseen ilmoituskanavaan. Tämä ilmenisi tämän lain 7 §:stä, jonka mukaan sisäinen ilmoituskanava olisi ensisijainen, jollei ilmoittamisesta suoraan viranomaisen ylläpitämään ilmoituskanavaan ole muualla säädetty.

Lisäksi aineellisen soveltamisalan osalta on huomattava, että esimerkiksi luottolaitoksia koskevan lainsäädännön hallituksen esityksen perusteluissa on todettu, että vaikka direktiivin ilmoituskanavaa koskeva artikla kohdistuu vain luottolaitoslain ja EU:n vakavaraisuusasetuksen säännösten vastaisiin epäiltyihin rikkomuksiin, ehdotettu kansallinen säännös mahdollistaisi epäiltyjen rikkomusten raportoinnin laajemminkin, sillä se koskisi yleisesti finanssimarkkinoita koskevia säännöksiä (HE 39/2014 vp, s. 56–58). Aineellisen soveltamisalan rajaus on tärkeä muun muassa siksi, että ilmoittajan ei sääntelyn laajuuden ja monimutkaisuuden vuoksi voida edellyttää osaavan arvioida, mihin säädökseen tai säännökseen epäilty rikkomus mahdollisesti liittyy. Tämä kansallisessa rahoitusmarkkinalainsäädännössä omaksuttu lähtökohta pysyisi ilmoittajansuojelulaista huolimatta ennallaan.

Tällä lailla on kuitenkin myös rahoitusmarkkinalainsäädännön kannalta jatkossa merkitystä siltä osin kuin sektorikohtaisessa lainsäädännössä ei ole säännöksiä sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuudesta. Jatkossa velvollisuus sisäisen ilmoituskanavan perustamiseen seuraisi siten tästä laista, jollei sektorikohtaisessa lainsäädännössä säädetä toisin. Tällöin luonnollisesti myös muut tämän lain säännökset tulisivat sovellettaviksi vastaavasti. Toisaalta tällä lailla ei ole kuitenkaan perusteltua muuttaa rahoitusmarkkinalainsäädännössä jo omaksuttua sääntelyratkaisua mahdollistaa ilmoittaminen epäillystä rahoitusmarkkinalainsäädäntöön kuuluvien säännösten rikkomisesta suoraan Finanssivalvonnan ylläpitämään ilmoituskanavaan. Tämän vuoksi tässä laissa omaksuttua ilmoituskanavien porrasteisuuden vaatimusta ei sovellettaisi tämän lain 2 §:n 1 momentin 2 kohdan tarkoittamissa tilanteissa silloinkaan, kun velvollisuus perustaa sisäinen ilmoituskanava seuraisi tästä laista. Näissä tilanteissa ilmoituksen voisi siis tämän lain säännösten rajoittamatta tehdä edelleen Finanssivalvonnasta annetun lain 71 a §:n mukaisesti.

Rahanpesulaissa tarkoitettujen ilmoitusvelvollisten sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus määräytyisi jatkossakin rahanpesulain 7 luvun 8 §:n mukaisesti ja henkilöstömäärältään hyvin pienissä yrityksissä valvontaviranomaisen tai asianajajayhdistyksen ylläpitämän ilmoitusjärjestelmän hyödyntäminen sallittaisiin.

Ehdotettavalla lailla ei laajennettaisi rahanpesulain 7 luvun 8 §:ssä tarkoitettujen ilmoitusmenettelyiden aineellista soveltamisalaa eli näissä ilmoituskanavissa käsiteltäisiin voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti vain ilmoituksia, jotka koskevat rahanpesulain tai finanssimarkkinoita koskevan lainsäädännön rikkomisia. Jos kyse olisi muusta ilmoittajansuojelulain 2 §:n mukaiseen soveltamisalaan kuuluvasta rikkomisesta, voisi ilmoituksen tehdä oikeuskanslerin-

viraston keskitettyyn ilmoituskanavaan. Ehdotettavasta ilmoittajansuojelulaista seuraisi rahanpesulakiin nähden uusia velvoitteita koskien esimerkiksi ilmoituksen käsittelyä, kuten vastaanottoilmoituksen antamista, ilmoituksen tutkimista ja arviointia sekä palautteen antamisesta ilmoituksen perusteella toteutetuista toimista. Rahanpesulakiin lisättäisiin informatiivinen viittaus siitä, että ilmoittajaa suojeltaisiin ehdotettavassa laissa säädetyllä tavalla. Rahanpesulaissa ei säädetä täsmällisesti ilmoittajan eikä ilmoituksen kohteen suojelun keinoista. Ilmoittajaa suojeltaisiin ehdotettavan lain 5 luvussa säädetyin toimenpitein ja vastatoimien kohteeksi joutuneella ilmoittajalla olisi oikeus ehdotettavassa laissa säädettyyn hyvitykseen.

Liikenneturvallisuuden alalla ilmoittajansuojelusta säädetään erikseen ilmailun poikkeama-asetuksessa sekä merenkulun PSC-direktiivistä, joita kuvataan edellä luvussa 3.1.

Ilmailun poikkeama-asetus säätää sekä pakollisesta että vapaaehtoisesta ilmoittamisesta ja edellyttää ilmoituskanavia sekä organisaatioilta että viranomaisilta. Liikenne- ja viestintävirasto on ilmailulain 126 §:ssä osoitettu viranomaiseksi, joka vastaa ja ylläpitää poikkeama-asetuksen mukaista ilmoitusjärjestelmää, johon ilmoitetaan pakolliset ja vapaaehtoiset poikkeamatiedot.

Ilmailulaissa säädetään, että poikkeamatiedot ilmoitetaan Liikenne- ja viestintävirastolle rajapinnan kautta tai muutoin sähköisesti. Poikkeamailmoituksille on siis olemassa jo oma ilmoituskanavansa. Asetuksessa ei ole ilmoittajansuojeludirektiivin kaltaisia vaatimuksia vastaanottokuittauksista tai jatkotoimista ilmoittamisesta. EU:n komissio hallinnoi eurooppalaista keskusrekisteriä, johon tallennetaan kaikki unionissa kerätyt ilmailun poikkeamailmoitukset. Kunkin jäsenvaltion on päivitettävä eurooppalaista keskusrekisteriä yhteisymmärryksessä komission kanssa.

Poikkeama-asetuksen 6 artiklan mukaan ilmoitusten käsittely on järjestettävä niin, että estetään tietojen käyttö muihin kuin turvallisuuteen liittyviin tarkoituksiin ja että ilmoittajan ja ilmoituksessa mainittujen henkilöiden henkilöllisyyden luottamuksellisuus suojataan asianmukaisesti oikeudenmukaisen turvallisuuskulttuurin edistämiseksi. Poikkeama-asetuksessa säädetään yksityiskohtaisemmin tietojen suojelusta, kuten henkilötietojen poistamisesta.

Poikkeama-asetuksen 16 artiklan 12 kohdan mukaan jokaisen jäsenvaltion on nimettävä elin, joka vastaa saman artiklan 6, 9 ja 11 kohdan täytäntöönpanosta. Artiklan 6 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on pidätyttävä aloittamasta oikeudenkäyntimenettelyjä sellaisten suunnittelemattomien tai tahattomien lainrikkomusten johdosta, jotka tulevat niiden tietoon ilmoituksen johdosta, sanotun kuitenkaan rajoittamatta kansallisen rikosoikeuden soveltamista. Artiklan 9 kohdan mukaan työntekijät ja muun sopimuksen perusteella palvelukseen otettu henkilöstö voivat ilmoittaa kyseiselle elimelle sääntöjen väitetystä rikkomisesta. Tällaisista väitetyistä rikkomisista ilmoittamisesta ei saa aiheutua työntekijöille ja muun sopimuksen perusteella palvelukseen otetulle henkilöstölle rangaistuksia. Työntekijät ja muun sopimuksen perusteella palvelukseen otettu henkilöstö voivat ilmoittaa väitetyistä rikkomuksista myös komissiolle. Poikkeama-asetus ei sisällä säännöksiä siitä, mitä keinoja nimetty elin voi käyttää, jos se havaitsee ilmoittajansuojan loukkauksia.

Ilmoittajansuojeludirektiivin liitteen 2 osan B kohdan iii-kohdassa tarkoitettuun satamavaltioiden suorittamasta valvonnasta annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2009/16/EY (jäljempänä PSC-direktiivi) sisältyvä ilmoittajansuojeluvaatimus on Suomessa pantu täytäntöön alusturvallisuuden valvonnasta annetun lain (370/1995) 20 §:ssä, jonka mukaan ilmoitus alusturvallisuutta koskevan säännöksen tai määräyksen rikkomisesta on, mikäli mahdollista, tehtävä kirjallisena valvontaviranomaiselle. Suullinen ilmoitus voidaan tehdä vain silloin, jos asian kiireellisyyden tai muun syyn vuoksi kirjallinen ilmoitus ei ole mahdollinen.

Ilmoituksen tekijän henkilöllisyyttä ei saa paljastaa aluksen päällikölle, omistajalle eikä laivanisännälle. Jos ilmoituksen perusteella toimitetaan tarkastus, tarkastaja ei saa ilmoittaa, että tarkastus toimitetaan ilmoituksen perusteella. Tarkastajan on toteutettava kaikki laivaväen haastattelut luottamuksellisesti. PSC-direktiivi ei siis edellytä sisäistä ilmoituskanavaa, vaan nimenomaan edellyttää, että ilmoitus on tehtävä kirjallisena valvontaviranomaiselle. Direktiivissä ei ole säännöksiä tai alusturvallisuuden valvonnasta annetussa laissa ei ole säännöksiä siitä, että ilmoittajalle annettaisiin ilmoituksesta vastaanottokuittaus tai kerrottaisiin ilmoituksesta aiheutuneista jatkotoimista.

Siten ehdotettu laki täydentää sääntelyä muun muassa viranomaisen velvollisuudesta antaa ilmoituksen vastaanottoilmoitus ja kolmen kuukauden kuluessa tietoa toimenpiteistä, joihin ilmoituksen perusteella on ryhdytty sekä lisäksi nimetä ilmoituksia käsittelevät henkilöt siten kuin ehdotetun lain 14, 19 ja 20 §:ssä säädetään.

**4 §.** *Poikkeukset soveltamisalasta.* Pykälässä säädettäisiin poikkeuksista lain soveltamisalaan. Pykälällä pantaisiin täytäntöön direktiivin 3 artiklan 3 kohdan a-d alakohdat.

Direktiivin 3 artiklan 3 kohdan a ja b alakohdan nojalla direktiivin mukainen ilmoittajan suojelu ei koske ilmoittamista turvallisuusluokitelluista tiedoista tai tiedoista, jotka kuuluvat laissa säädetyn ammattisalassapitovelvollisuuden tai terveydenhuoltohenkilöstön salassapito- ja vaitiolovelvollisuuden piiriin.

Pykälän 1 kohdassa rajattaisiin lain soveltamisalan ulkopuolelle sellaisen rikkomista koskevan tiedon, joka sisältyy julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019) annetun lain 18 §:n tai kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista (588/2004) annetun lain 8 §:n nojalla turvallisuusluokiteltuun asiakirjaan, ilmoittaminen.

Pykälän 2 kohdassa rajattaisiin lain soveltamisalan ulkopuolelle sellaisen rikkomista koskevan tiedon ilmoittaminen, jota koskee terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (559/1994) tai yksityisestä terveydenhuollosta annetussa laissa (152/1990) säädetty terveydenhoitohenkilöstön vaitiolovelvollisuus tai oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 15 luvun 17 §:ssä, asianajajista annetun lain (496/1958) 5 c §:ssä tai luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain (715/2011) 8 §:n 1 momentin 4 ja 5 kohdassa säädetty salassapitovelvollisuus.

Ilmoittajaan ei siten sovellettaisi suojelua eikä hän vapautuisi vastuusta laissa säädetyn vaitiolovelvollisuuden rikkomisesta ilmoittaessaan 1 tai 2 kohdassa tarkoitettuja tietoja.

Direktiivin 3 artiklan 2 kohdan mukaan direktiiviä ei sovelleta ilmoituksiin sellaisista julkisten hankintasääntöjen rikkomisista, joihin liittyy puolustus- tai turvallisuusnäkökohtia, jolleivat nämä näkökohdat kuulu asiaa koskevien unionin säädösten soveltamisalaan. Pykälän 3 kohdassa rajattaisiin lain soveltamisalan ulkopuolelle ilmoitukset sellaisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista, joihin sovelletaan SEUT 346 artiklaa. Mainittuja hankintoja eivät koske EU:n hankintadirektiivien menettelytapavaatimukset. Mainittu artikla antaa jäsenvaltiolle oikeuden olla soveltamatta unionin lainsäädäntöä (käytännössä useimmiten ns. puolustus- ja turvallisuushankintadirektiiviä 2009/81/EY) tilanteessa, jossa valtion keskeiset turvallisuusedut tätä edellyttävät.

SEUT 346 artiklan soveltamisessa kyse voi olla salassa pidettävistä hankinnoista, joita voivat olla esimerkiksi rikosten torjuntaan liittyvien poliisin teknisten laitteiden tai Puolustusvoimien turvajärjestelmiin liittyvät tieto- ja viestintätekniset hankinnat. Tällaisesta on kyse, kun koko

hankinnan olemassaolo on salassa pidettävää tietoa. Salassapitotarve perustuu valtion turvallisuusetuihin. Turvallisuusedut liittyvät valtion sisäiseen järjestykseen ja turvallisuuteen (esimerkiksi poliisitoimi) sekä ulkoiseen turvallisuuteen (esimerkiksi maanpuolustus ja rajavalvonta).

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

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

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

Pykälän 4 kohdassa rajattaisiin lain soveltamisalan ulkopuolelle direktiivin 3 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisesti sellainen rikkomista koskevan tiedon ilmoittaminen, joka koskee tuomioistuimen päätöksenteon luottamuksellisuutta, siten kuin siitä on erikseen säädetty laissa (370/2007) oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa tai laissa (381/2007) oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa.

Pykälän 5 kohdassa rajattaisiin lain soveltamisalan ulkopuolelle direktiivin 3 artiklan 3 kohdan d alakohdan mukaisesti rikosasian esitutkintaa, syyteharkintaa ja tuomioistuinmenettelyä koskevat säännöt. Tämä koskee rikosasian käsittelyyn liittyviä prosessisääntöjä siitä, miten esitutkinta, syyteharkinta tai tuomioistuinkäsittely tulee suorittaa. Tällaisia sääntöjä olisivat esimerkiksi esitutkintalaissa (805/2011), pakkokeinolaissa (806/2011), oikeudenkäymiskaaressa (4/1734) tai oikeudenkäynnistä rikosasioissa (689/1997) annetussa laissa olevat säädökset. Esitutkintalain 3 luvun 3 §:n 2 momentin tarkoittama ns. esiselvitys rajattaisiin myös lain soveltamisalan ulkopuolelle. Esiselvitystä koskeva säännös sijaitsee esitutkintalaissa ja siten osaltaan rikosprosessia määrittävässä prosessilaissa. Esiselvitystä koskeva säännös vaikuttaa tosiasiallisesti esitutkintaan ja rikosprosessiin, vaikka muodollisesti esitutkintaa ei vielä ole aloitettu. Esiselvitykseen sovelletaan soveltuvin osin esitutkintalain säännöksiä.

Säännöksellä on tarkoitus kattaa rikosprosessin kaikki vaiheet. Rikosasian käsittelyllä tarkoitetaan rangaistusvaatimuksen käsittelyä kaikenlaisissa menettelyissä kuten normaalimuotoisessa tuomioistuinkäsittelyssä, kirjallisessa menettelyssä tai syyteneuvotteluun liittyvässä menettelyssä. Rikoksesta epäillyllä ja syytetyllä tulee olla normaalit ja täysimääräiset oikeusturvatakeet sekä oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

Direktiivin johdanto-osan 30 kohdan mukaan direktiiviä ei olisi sovellettava tapauksissa, joissa henkilöt, jotka ovat antaneet tietoon perustuvan suostumuksensa siihen, että heidät määritellään vihjeenantajiksi tai rekisteröidään sellaisiksi kansallisen tason nimettyjen viranomaisten ylläpitämissä tietokannoissa, ja ilmoittavat rikkomisista valvontaviranomaisille palkkiota tai korvausta vastaan Tällaisissa ilmoittamisissa noudatetaan erityisiä menettelyjä, joilla pyritään takaamaan tällaisten henkilöiden nimettömyys heidän fyysisen koskemattomuutensa suojelemiseksi ja jotka ovat erillisiä direktiivissä säädetyistä ilmoituskanavista. Pykälän 6 kohdassa

rajattaisiin lain soveltamisalan ulkopuolelle tapaukset, joissa henkilö on antanut tietoon perustuvan suostumuksensa siihen, että hänet määritellään tietolähteeksi tai rekisteröidään sellaiseksi lainvalvontaviranomaisten ylläpitämissä tietokannoissa siten kuin siitä säädetään poliisilain (872/2011) 5 luvun 40-42 §:ssä ja henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa lain (616/2019) 5 luvun 36 §:ssä, rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain (108/2018) 3 luvun 36 §:ssä ja henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain (639/2019) 5 luku 45 §:ssä, rikostorjunnasta Tullissa annetun lain (623/2015) 3 luvun 39-41 §:ssä ja henkilötietojen käsittelystä Tullissa (650/2019) annetun lain 2 luvun 11 §:ssä ja 5 luvun 30 §:ssä sekä laissa (255/2014) sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa.

**5 §.** *Henkilöllinen soveltamisala.* Pykälässä säädettäisiin lain henkilöllisestä soveltamisalasta eli siitä, ketkä voisivat saada ehdotettavan lain mukaista ilmoittajan suojelua. Pykälällä pantaisiin täytäntöön direktiivin 4 artikla sekä direktiivin 5 artiklan 9 kohdan määritelmä. Edellytyksenä sille, että ilmoittaja kuuluisi henkilölliseen soveltamisalaan olisi aina se, että ilmoittaja on saanut tietoa rikkomisesta työssään tai sen yhteydessä, kuten työtehtäviään hoitaessaan tai muutoin työntekotilanteeseen liittyen, kuten esimerkiksi työhön liittyvän asemansa perusteella. Työhön liittyvällä yhteydellä tarkoitettaisiin direktiivin 5 artiklan 9 kohdassa tarkoitettuja tilanteita. Suojelua sovellettaisiin vain luonnollisiin henkilöihin lukuun ottamatta pykälän 4 momentin 3 kohtaan ehdotettua poikkeusta.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaisesti niistä henkilöistä, joihin laissa säädettyä suojelua sovellettaisiin. Yhteistä 1 momentissa tarkoitetussa asemassa oleville henkilöille on, että he ovat työnsä, toimensa tai tehtävänsä vuoksi taloudellisesti riippuvaisessa tai muutoin sellaisessa asemassa ilmoituksen kohteeseen tai ilmoituksen kohteen sopimuskumppaniin nähden, että heillä on erityinen riski joutua vastatoimien kohteeksi.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan laissa säädettyä suojelua sovellettaisiin työ- ja virkasuhteessa oleviin henkilöihin. Työ- ja virkasuhteita koskevaa lainsäädäntöä kuvataan osiossa 3.1.2. ja direktiivin kansallista täytäntöönpanoa osiossa 3.4.1.

Momentin 2 kohdan mukaan soveltamisalaan kuuluisivat itsenäisinä ammatinharjoittajina toimivat ansiotyötä tekevät luonnolliset henkilöt, joiden työnteko ei täytä työsuhteen tunnusmerkkejä. Kohdassa tarkoitettaisiin esimerkiksi toimeksiantosuhteissa työskenteleviä. Kyse voi olla esimerkiksi vaarallisten tuotteiden valmistukseen, tuontiin tai jakeluun liittyvissä tehtävissä työskentelevistä tavarantoimittajista tai julkisten varojen väärinkäyttöön liittyvistä rikkomisista tietoja saavasta konsultista.

Edellytyksenä henkilölliseen soveltamisalaan kuulumiselle ei olisi se, että ilmoittaja olisi palvelussuhteessa tai sopimussuhteessa ilmoituksen kohteeseen. Ilmoittaja kuuluisi lain soveltamisalaan riippumatta siitä, mihin tahoon hän on edellä tarkoitetussa palvelussuhteessa tai sopimussuhteessa. Ilmoittaja saisi siten suojelua, vaikka hän olisi ilmoituksen kohteen kanssa sopimussuhteessa olevan työnantajan, kuten alihankkijan tai muun toimeksisaajan, palveluksessa.

Laissa säädettyä suojelua sovellettaisiin ehdotetun pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan sellaisiin ilmoituksen kohteena olevan osakeyhtiön osakkeenomistajiin, jotka osakeyhtiössä työssään tai sen yhteydessä saavat tietoa rikkomisista. Lakia ei siten sovellettaisi kaikkiin yhtiön osakkeenomistajiin. Jotta osakkeenomistaja kuuluisi lain soveltamisalaan, hänellä tulisi olla jossain määrin aktiivinen rooli osakeyhtiössä. Kyse voisi olla tietystä toimesta tai tehtävästä osakeyhtiössä. Soveltamisalaan kuuluisivat esimerkiksi ne osakkeenomistajat, jotka työskentelevät aktiivisesti yhtiön hyväksi, mutta eivät ole työsuhteessa yhtiöön. Koska osakkeenomistajan tulisi olla laissa tarkoitettu ilmoittaja, sovellettaisiin lakia lähtökohtaisesti vain sellaisiin osakkeenomistajiin, jotka ovat luonnollisia henkilöitä. Osakkeenomistajana oleva oikeushenkilö

voisi kuitenkin ehdotettavan 5 §:n 4 momentin 3 kohdan mukaisten edellytysten täyttyessä saada suojaa vastatoimilta.

Ehdotetun pykälän 1 momentin 4 kohdan mukaan suojelua sovellettaisiin yhteisön hallituksen ja hallintoneuvoston jäseniin sekä toimitusjohtajiin. Yhteisöllä tarkoitettaisiin kansallisen lainsäädännön mukaisia yhtiömuotoja, yhdistyksiä ja säätiöitä. Henkilölliseen soveltamisalaan kuuluisivat ilmoittajat, jotka ovat esimerkiksi osakeyhtiöiden, yhdistysten tai osuuskuntien hallituksen, säätiöiden tai hallintoneuvoston jäseniä tai toimitusjohtajia. Direktiivin kansallista täytäntöönpanoa tämän henkilöryhmän osalta käsitellään osiossa 3.4.1.

Ehdotetun pykälän 1 momentin 5 kohdan mukaan suojelua sovellettaisiin vapaaehtoistyöntekijöihin. Vapaaehtoistyötä ei ole määritelty kansallisessa eikä unionin lainsäädännössä. Ehdotettavassa laissa vapaaehtoistyöntekijällä tarkoitettaisiin henkilöä, joka ei ole työ- tai virkasuhteessa eikä tee työtä ansiotarkoituksessa. Tällaista vapaaehtoistyötä tehdään esimerkiksi yhdistyksissä, seurakunnissa ja harrastustoiminnassa.

Ehdotetun pykälän 1 momentin 6 kohdan mukaisesti lain henkilölliseen soveltamisalaan kuuluisivat harjoittelijat, jotka hankkivat työkokemusta esimerkiksi opintoihinsa liittyen olematta työ- tai virkasuhteessa. Harjoittelu voidaan suorittaa esimerkiksi opintojen yhteydessä, kuten ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (531/2017) 71 §:ssä tarkoitetussa koulutussopimussuhteessa sekä perusopetuslaissa (628/1998) ja perusopetusasetuksessa (852/1998) tarkoitetussa työelämään tutustumisessa. Laissa säädettyä suojelua sovellettaisiin muutoinkin henkilöihin, jotka suorittavat palkattomia harjoitteluja.

Lakia ei edellä selostetun perusteella siten sovellettaisi esimerkiksi kuntalain (410/2015) 69 §:ssä tarkoitettuihin kunnan luottamushenkilöihin eikä kuntalain 26 – 28 §:ssä tarkoitettujen nuorisovaltuuston, vanhusneuvoston tai vammaisneuvoston jäseniin eikä yliopistojen apurahatutkijoihin, vieraileviin tutkijoihin tai muihin tutkijoihin, jotka eivät ole työsuhteessa yliopistoon. Lakia ei sovellettaisi myöskään asevelvollisuuslaissa (1438/2007) tarkoitettuihin asevelvollisiin, naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetussa laissa (194/1995) tarkoitettuihin vapaaehtoista asepalvelusta suorittaviin henkilöihin eikä siviilipalveluslaissa (1446/2007) tarkoitettuihin siviilipalvelusvelvollisiin. Lain henkilöllisen soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät myös työvoimapoliittiseen toimenpiteeseen, kuten julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa (916/2012) tarkoitettuun työkokeiluun, osallistuvat henkilöt. Edellä mainitut henkilöt jäävät ilmoittajansuojeludirektiivin 4 artiklan mukaisen henkilöllisen soveltamisalan ulkopuolelle.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin direktiivin 4 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaisesti, että laissa säädettyä suojelua sovellettaisiin myös sellaisiin ilmoittajiin, jotka ovat saaneet rikkomista koskevia tietoja 1 momentissa tarkoitettua työtä edeltäneiden neuvottelujen aikana tai sittemmin päättyneen työnsä aikana. Huolimatta siitä, että direktiivin 4 artiklan 2 ja 3 kohdassa käytetään termiä ”työsuhde”, on direktiivin englanninkielisessä versiossa käytetyn termin ”work-based relationship” perusteella katsottava, että kyseisissä säännöksissä on tarkoitettu laajemminkin direktiivin 4 artiklassa mainittujen henkilöryhmien ja ilmoituksen kohteen välisiä työhön liittyviä sopimussuhteita tai muita järjestelyitä.

Käytännössä pykälän 2 momentissa tarkoitettu ilmoittaja voisi olla esimerkiksi työnhakija tai itsenäinen ammatinharjoittaja, joka on saanut rikkomista koskevia tietoja palvelukseenottomenettelyn tai toimeksiantosopimuksen tekemistä edeltäneiden neuvottelujen aikana. Lain soveltamisen edellytyksenä ei olisi, että neuvottelujen kohteena ollut työ olisi sittemmin alkanut. Lisäksi suojeltaisiin ilmoittajia, jotka eivät enää ole 1 momentissa tarkoitetussa asemassa, jos rikkomista koskevat tiedot on saatu ilmoittamishetkellä jo päättyneen työn aikana. Kyse voisi olla

esimerkiksi entisestä työntekijästä, joka on saanut rikkomista koskevia tietoja sittemmin päättyneen työsuhteensa aikana.

Pykälän 3 momentin 1 kohdan mukaan suojelua sovellettaisiin myös 1 momentissa tarkoitetussa asemassa olevaan nimettömään ilmoittajaan, jos hänet tunnistetaan myöhemmin. Organisaatiot voivat päättää ottaa sisäisessä ilmoituskanavassa vastaan myös nimettömiä ilmoituksia, ja nimettömän ilmoittajan tunnistaminen voi johtaa siihen, että häneen kohdistetaan vastatoimia. Kohdalla pantaisiin täytäntöön direktiivin 6 artiklan 3 kohta.

Lisäksi ehdotettavan lain mukaista suojelua sovellettaisiin pykälän 3 momentin 2 kohdan mukaan 1 momentissa tarkoitetussa asemassa olevaan ilmoittajaan, joka on liikesalaisuuslain 5 §:n mukaisesti yleisen edun suojaamiseksi ilmoittanut tai julkistanut rikkomista koskevan tiedon yhteydessä liikesalaisuuden. Liikesalaisuuden paljastavan ilmoittajan suojelun edellytykset määräytyisivät samoin kuin muidenkin ilmoittajien osalta. Liikesalaisuuslain 5 §:ssä ja ehdotettavassa laissa säädetty suojelu on tarkoitettu toisiaan täydentäviksi.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin eräistä muista henkilöistä, jotka olematta laissa tarkoitettuja ilmoittajia, olisivat kuitenkin eräiltä osin oikeutettuja suojeluun. Tällaisia henkilöitä olisivat ilmoittajaa ilmoittamismenettelyssä avustavat henkilöt ja kolmannet henkilöt eli sivulliset, joilla on yhteyksiä ilmoittajaan ja jotka voivat työnsä yhteydessä joutua vastatoimien kohteeksi. Edelleen suojeltaisiin myös sellaisia oikeushenkilöitä, jotka ovat ilmoittajan omistuksessa tai joissa ilmoittaja työskentelee taikka joihin ilmoittaja on muulla tavoin yhteydessä työnsä vuoksi ja jotka siksi voivat joutua vastatoimien kohteeksi. Pykälän 4 momentissa tarkoitettuihin henkilöihin sovellettaisiin 5 luvussa tarkoitettuja suojelutoimenpiteitä lukuun ottamatta 24 §:n mukaista vastuuvapautta. Momentilla pantaisiin täytäntöön direktiivin 4 artiklan 4 kohdan a-c alakohdat.

Ilmoittajaa avustavalla henkilöllä tarkoitettaisiin luonnollista henkilöä, joka avustaa ilmoittajaa ilmoittamismenettelyssä ja joka on työnsä vuoksi sellaisessa asemassa, että hän voi ilmoituksen johdosta joutua vastatoimien kohteeksi. Avustavia henkilöitä voisivat olla esimerkiksi työpaikan luottamusmies, luottamusvaltuutettu, työsuojeluvaltuutettu tai muu henkilöstön edustaja. Kyse voisi olla avustamisesta esimerkiksi ilmoituksen laatimisessa, oikean ilmoituskanavan valinnassa sekä muusta ilmoittamiseen liittyvästä neuvonnasta esimerkiksi sen suhteen, kuuluuko ilmoitettava rikkominen lain soveltamisalaan. Avustamisen olisi oltava luonteeltaan sellaista, että sillä voidaan konkreettisesti auttaa ilmoittajaa ilmoittamismenettelyssä. Esimerkiksi suunniteltua ilmoittamista koskevaan keskusteluun osallistuminen ei lähtökohtaisesti olisi ehdotettavassa laissa tarkoitettua avustamista. Tällaisissa tilanteissa on kuitenkin mahdollista, että henkilö saa suojelua niin sanottuna kolmantena henkilönä. Avustamisen olisi oltava luottamuksellista, minkä vuoksi avustajan salassapitovelvollisuudesta säädettäisiin lain 32 §:ssä.

Avustavan henkilön suojelun edellytyksenä olisi lisäksi, että hän on työnsä vuoksi sellaisessa asemassa, että hän voi joutua vastatoimien kohteeksi. Ilmoittaja ja avustava henkilö saattavat olla saman työnantajan palveluksessa. Avustava henkilö voi olla myös muutoin työnsä vuoksi sellaisessa asemassa ilmoittajan työnantajaan, ilmoittajan sopimuskumppaniin tai muuhun työn järjestäjään nähden, että hän voi joutua vastatoimien kohteeksi. Ilmoittaja ja avustava henkilö saattavat työskennellä esimerkiksi yhteisellä ydinvoimalan rakennustyömaalla, jossa ilmenee rikkominen. Alihankintaketjuissa ilmoittaja ja avustava henkilö voisivat olla eri työnantajan palveluksessa.

Pykälän 4 momentin 2 kohdan mukaisesti suojelua saisivat myös kolmannet henkilöt, kuten ilmoittajan työtoverit tai sukulaiset. Suojelun edellytyksenä olisi, että tällaisella henkilöllä olisi jonkinlainen henkilökohtainen yhteys ilmoittajaan. Suojelun tarve saattaa syntyä esimerkiksi

silloin, jos kolmas henkilö osallistuu jollain tavoin ilmoittamisen valmisteluun tai jos häntä kuullaan selvitettäessä rikkomista organisaation sisäisesti. Lisäksi edellytettäisiin, että henkilö voi joutua vastatoimien kohteeksi työnsä vuoksi. Edellytys voisi täyttyä esimerkiksi silloin, jos ilmoittaja ja kolmas henkilö työskentelevät ilmoituksen kohteena olevan työnantajan palveluksessa tai silloin, jos ilmoittaja ja kolmas henkilö työskentelevät esimerkiksi yhteisessä työkohteessa, jossa tapahtuu rikkominen. Alihankintaketjuissa ilmoittaja ja kolmas henkilö voisivat olla eri työnantajan palveluksessa.

Pykälän 4 momentin 3 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi, että lain mukaista suojelua sovellettaisiin myös oikeushenkilöön, joka on ilmoittajan omistuksessa tai jossa ilmoittaja työskentelee tai johon ilmoittaja on muulla tavoin yhteydessä työnsä vuoksi ja joka tästä syystä voi joutua vastatoimien kohteeksi. Käytännössä pykälän 4 momentin 3 kohta voisi soveltua esimerkiksi silloin, jos ilmoittajan omistama yhtiö on tehnyt konsultointisopimuksen toisen yhtiön kanssa. Kun ilmoittaja havaitsisi sopimuskumppaninaan olevassa yhtiössä konsulttina toimiessaan rikkomisia ja ilmoittaisi niistä, ilmoituksen kohteena oleva yhtiö kohdistaisi ilmoituksen vuoksi vastatoimia ilmoittajan yhtiöön esimerkiksi irtisanomalla yhtiöiden välisen sopimuksen ennenaikaisesti. Kyse olisi tällöin siitä, että vastatoimi kohdistuisi suoraan ilmoittajan omistamaan oikeushenkilöön mutta epäsuorasti myös ilmoittajaan. Säännös voisi tulla sovellettavaksi vastaavasti myös sopimusketjutilanteissa, kuten alihankinnassa. Kyse voisi olla tilanteesta, jossa alihankkijana olevan yhtiön omistaja tai sen palveluksessa oleva henkilö tekisi ilmoituksen pääurakoitsijasta tai tilaajasta, minkä seurauksena alihankkijayhtiön sopimussuhde päätettäisiin ennenaikaisesti tai siihen kohdistettaisiin muita vastatoimia. Pykälän 3 momentin 4 kohdassa tarkoitetulla oikeushenkilöllä, johon ilmoittajalla on muulla tavoin työnsä vuoksi yhteydessä, tarkoitettaisiin esimerkiksi ilmoittajan sopimuskumppania. Sopimuskumppanille saatetaan esimerkiksi kieltäytyä toimittamasta palveluita.

**2 luku Ilmoittajan suojelun edellytykset**

Luvussa säädettäisiin ilmoittajan suojelun edellytyksistä. Yleisten edellytysten lisäksi saadakseen suojelua ilmoittajan tulisi noudattaa ehdotettavan lain 7-9 §:stä ilmenevää kolmiportaista ilmoittamismenettelyä. Ilmoittajansuojeludirektiivin mukainen ilmoittamismenettelyn kolmiportaisuus toteutettaisiin säätämällä sisäisen ilmoittamisen ensisijaisuudesta sekä toisaalta niistä edellytyksistä, joiden täyttyessä ilmoittaja saisi suojelua tehdessään ilmoituksen viranomaiselle tai julkaistessaan tietoja. Saadakseen suojelua ilmoittajan olisi ilmoitettava ensisijaisesti sen organisaation sisäiseen ilmoituskanavaan, jossa rikkominen on havaittu. Pääsääntöisesti ilmoittaminen viranomaiselle voisi tapahtua vasta tämän jälkeen. Eräissä tilanteissa ilmoituksen suojelua voisi kuitenkin saada, vaikka ilmoituksen tekisi suoraan viranomaiselle. Julkistamisen perusteella suojelua voisi saada vain tilanteissa, joissa ilmoitus on ensin tehty viranomaiselle, ellei tästä poikkeavaa perustetta ole. Lisäksi 24 §:ssä säädettäväksi ehdotetun vastuuvapauden edellytyksenä olisi tietoja julkistettaessa se, että tietojen julkistaminen oli välttämätöntä rikkomisen paljastamiseksi.

**6 §.** *Ilmoittajan suojelun yleiset edellytykset.* Pykälässä säädettäisiin ilmoittajan suojelun yleisistä edellytyksistä, joiden tulisi täyttyä, jotta ilmoittajaan sovellettaisiin ehdotettavan lain mukaista suojelua. Yleiset edellytykset soveltuisivat sekä sisäiseen ilmoittamiseen että viranomaiselle ilmoittamiseen ja julkistamiseen. Pykälällä pantaisiin täytäntöön direktiivin 6 artiklan 1 kohdan a alakohta. Suojelun saamisen edellytyksenä olisi, että ilmoittajalla on perusteltu syy uskoa rikkomista koskevien tietojen paikkansapitävyyteen ilmoittamishetkellä. Lisäksi edellytettäisiin, että ilmoittajalla on perusteltu syy uskoa tällaisen tiedon kuuluvan lain aineelliseen soveltamisalaan.

Ilmoittajalla tulisi olla asiaan liittyvien olosuhteiden ja hänen saatavillaan ilmoittamisajankohtana olevien tietojen perusteella objektiivisesti arvioituna perusteltu syy uskoa, että ilmoittamishetkellä rikkomista koskevat tiedot ovat paikkansapitäviä ja kuuluvat lain 2 §:n mukaiseen soveltamisalaan. Suojelua saisi myös sellainen ilmoittaja, joka ilmoittaa perustelluista rikkomisepäilyistä, vaikka hänellä ei olisi asiasta ilmoittamishetkellä konkreettista näyttöä. Suojelun edellytykset eivät täyttyisi silloin, jos ilmoitus koskee objektiivisesti arvioituna ilmeisen paikkansapitämättömiä tietoja tai perusteettomia huhupuheita tai tietoja, jotka ovat jo kokonaisuudessaan julkistettuja.

Ilmoittajan suojelun edellytyksiä harkittaessa olisi arvioitava objektiivisesti, voidaanko ilmoittajalla arvioida olleen ilmoittamishetkellä kaikkien asiaan vaikuttavien seikkojen nojalla perusteltu syy uskoa, että tiedot olivat paikkansapitäviä eli oliko ilmoittaja vilpittömässä mielessä tietojen ilmoittamisen suhteen. Vilpittömän mielen vaatimuksen tarkoituksena on torjua vahingoittamistarkoituksessa ja ilkivaltaisesti tehtäviä perättömiä ilmoituksia. Lisäksi perättömiä ilmoituksia ehkäistäisiin lain 36 §:än ehdotetulla rangaistussäännöksellä, joka koskisi tahallisesti vääriä tietoja ilmoittanutta tai julkistanutta sekä vahingonkorvausvastuulla.

Vastaavasti olisi arvioitava objektiivisesti, voidaanko ilmoittajalla arvioida olleen perusteltu syy uskoa tietojen kuuluvan lain aineelliseen soveltamisalaan. Arvioitaessa ilmoittajan tietoisuutta lain aineellisesta soveltamisalasta voitaisiin kiinnittää huomiota esimerkiksi siihen, onko ilmoittajaa avustettu ja neuvottu ilmoittamismenettelyssä, millä tavalla ilmoittamisesta ja lain aineellisesta soveltamisalasta on organisaatiossa tiedotettu sekä siihen, toimiiko ilmoittaja sellaisella toimialalla tai tehtävissä, joissa saattaa ilmetä lain soveltamisalaan kuuluvia rikkomisia. Arvioinnissa voitaisiin ottaa huomioon myös se, millaista tietoisuutta lain soveltamisalasta ilmoittajalta voidaan hänen asemansa ja tehtäviensä perusteella edellyttää. Ilmoittajan tietoisuudelle ilmoitettavan tiedon kuulumisesta lain aineelliseen soveltamisalaan ei lähtökohtaisesti voitaisi asettaa korkeita vaatimuksia ottaen huomioon, että lain aineellinen soveltamisala olisi rajattu vain tietyille lainsäädännön aloille ja myös rikkomiseen liittyvien seuraamusten perusteella.

Ilmoittamisen taustalla olevilla motiiveilla ei olisi vaikutusta arvioitaessa sitä, täyttyvätkö ilmoittajan suojelun yleiset edellytykset. Suojeluun eivät kuitenkaan olisi oikeutettuja sellaiset henkilöt, jotka tahallaan ja tietoisesti ilmoittavat vääriä tai harhaanjohtavia tietoja. Ilmoittaja suojeltaisiin myös, jos hän on ollut vilpittömässä mielessä ja erehdyksen vuoksi ilmoittanut sittemmin paikkansapitämättömiksi osoittautuneita tietoja.

**7 §.** *Sisäisen ilmoittamisen ensisijaisuus.* Pykälässä säädettäisiin sisäisen ilmoituskanavan käytön ensisijaisuudesta. Ilmoittajan suojelun edellytyksenä olisi, että ilmoitus organisaation toiminnassa havaitusta rikkomisesta tehdään ensisijaisesti kyseisen organisaation sisäiseen ilmoituskanavaan. Sisäisen ilmoittamisen ensisijaisuudesta poikettaisiin, kun ilmoittamisesta suoraan lain 2 §:ssä tarkoitetun lainsäädännön tai määräysten valvonnasta vastaavan viranomaisen eli toimivaltaisen viranomaisen ilmoituskanavaan on erikseen muualla toisin säädetty tai 8 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa.

Ilmoitus tulisi tehdä ensisijaisesti sen organisaation ilmoituskanavaan, jonka toiminnassa rikkominen on havaittu, riippumatta siitä, onko tämä organisaatio esimerkiksi oma työnantaja tai sopimuskumppani. Esimerkiksi vuokratyöntekijän tulisi tehdä käyttäjäyrityksessä havaitsemastaan rikkomisesta ilmoitus ensisijaisesti käyttäjäyrityksen ilmoituskanavaan. Sisäisen ilmoituskanavan ensisijaisuus koskisi myös ehdotettavassa 13 §:ssä tarkoitettuja vapaaehtoisia sisäisiä ilmoituskanavia. Pykälällä pantaisiin täytäntöön direktiivin 7 artiklan 1 ja osittain 2 kohta. Ulkoisen ilmoittamisen edellytyksistä säädettäisiin lain 8 §:ssä.

Pykälällä kannustettaisiin direktiivin 7 artiklan 2 kohdan mukaisesti sisäisen ilmoittamisen ensisijaisuuteen. Tarkoituksena on, että ilmoituksen paikkansa pitävyyden selvittäminen ja ilmoituksen johdosta tehtävät toimenpiteet hoidettaisiin ensisijaisesti organisaation sisäisesti. Väärinkäytösepäilyihin pystytään useimmiten puuttumaan tehokkaimmin organisaation sisäisesti.[52] Sisäistä ilmoittamista edistäisi ilmoittajan luottamus siihen, ettei häneen kohdistettaisi vastatoimia ja että ilmoitus käsiteltäisiin asianmukaisesti. Tavoitteena on, että sisäisen ilmoittamisen käytännöt ja yrityskulttuuri kehittyvät sellaisiksi, että väärinkäytöksiä selvitetään ja niihin puututaan matalalla kynnyksellä.

Sisäisen ilmoittamisen ensisijaisuudella ehkäistäisiin organisaatioille ja erityisesti yrityksille rikkomista koskevien tietojen viranomaiskäsittelystä tai julkistamisesta aiheutuvia mainehaittoja sekä kustannuksia, joita tästä voisi syntyä.

Tietyissä muuhun lainsäädäntöön perustuvissa tilanteissa ilmoittaja voisi tehdä ilmoituksen suoraan toimivaltaiselle valvovalle viranomaiselle. Tämän vuoksi säännökseen otetaan maininta siitä, että sisäisen ilmoituskanavan ensisijaisuutta sovelletaan ”jollei ilmoittamisesta suoraan viranomaisen ilmoituskanavaan ole erikseen muualla säädetty”. Esimerkiksi Finanssivalvonnan ylläpitämään ilmoitusjärjestelmään voisi jatkossakin tehdä ilmoituksen finanssimarkkinoita koskevien säännösten rikkomisesta ja saada suojelua 8 §:n estämättä. Muutoin viranomaiselle ilmoittamiseen sovellettaisiin ehdotettavan lain 8 §:ä.

**8 §.** *Viranomaiselle ilmoittaminen.* Pykälässä säädettäisiin vaihtoehtoisista edellytyksistä, joiden täyttyessä ilmoittaja saisi suojelua ilmoittaessaan viranomaiselle. Viranomaiselle tarkoitettu ilmoitus olisi 18 §:n mukaan tehtävä oikeuskanslerinviraston keskitettyyn ilmoituskanavaan. Suojelua saisi kuitenkin myös silloin, jos ilmoitus on tehty suoraan toimivaltaiselle viranomaiselle.

Pykälällä pantaisiin täytäntöön direktiivin ulkoista ilmoittamista koskeva 10 artikla ja osittain 7 artiklan 2 kohta.

Ilmoittaja saisi suojelua ilmoittaessaan sisäisen kanavan sijasta viranomaiselle pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan ensinnäkin silloin, jos organisaatiossa, jonka toiminnassa rikkominen on havaittu, ei olisi sisäistä ilmoituskanavaa tai ilmoittajalla ei olisi annettu mahdollisuutta tehdä ilmoitusta edellä mainitun organisaation sisäiseen ilmoituskanavaan. Siten esimerkiksi ilmoittajat, jotka työskentelevät alle 50 henkilöä työllistävän organisaation palveluksessa, joka ei ole vapaaehtoisesti perustanut sisäistä ilmoituskanavaa, voisivat saada suojelua ilmoittaessaan viranomaiselle. Kohta kattaisi myös tilanteet, joissa organisaatio on laiminlyönyt velvollisuutensa ilmoituskanavan perustamiseen. Lisäksi sellaiset ilmoittajat, joille ei ole ehdotettavan 10 §:n 2 momentin mukaisesti mahdollistettu ilmoituksen kohteen sisäisen ilmoituskanavan käyttöä, voisivat tehdä ilmoituksen viranomaiselle ja saada suojelua.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan ilmoittaja voisi saada suojelua viranomaiselle ilmoittamisen perusteella myös silloin, kun ilmoittajalla on perusteltu syy uskoa, ettei sisäisen ilmoituksen perusteella ole ryhdytty lain 16 §:ssä tarkoitettuihin toimenpiteisiin 16 §:n 2 momentissa säädetyssä määräajassa. Ehdotettavassa 16 §:ssä edellytettäisiin asianmukaisiin toimenpiteisiin ryhtymistä ilmoituksen paikkansa pitävyyden selvittämiseksi ja rikkomiseen puuttumiseksi. Ilmoittajalla voisi olla perusteltu syy uskoa, ettei edellytettyihin toimenpiteisiin ole ryhdytty, jos ilmoittaja ei olisi saanut minkäänlaista palautetta siitä, mitä toimenpiteitä ilmoituksen perusteella toteutetaan. Kyse voisi olla myös siitä, että ilmoittajalla on perusteltu syy uskoa, etteivät

[52] Ks. myös ilmoittajansuojeludirektiivin johdanto-osan 47. perustelukappale.

hänelle annetut tiedot pidä paikkaansa eikä ilmoituksen paikkansa pitävyyden selvittämiseen ole tosiasiassa ryhdytty.

Pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan ilmoittajaan sovellettaisiin suojelua viranomaiselle ilmoittamisen perusteella myös silloin, jos ilmoittajalla on perusteltu syy uskoa, että rikkomiseen ei voida puuttua tehokkaasti sisäisen ilmoituksen perusteella. Kohdassa tarkoitettu tilanne voisi olla kyseessä esimerkiksi silloin, jos ilmoitusten käsittelystä vastaava henkilö tai organisaation johto on osallisena rikkomisessa. Kohdassa tarkoitettu peruste voisi soveltua esimerkiksi myös silloin, kun sisäinen ilmoitus voisi vaarantaa toimivaltaisten viranomaisten tutkintatoimien tuloksellisuuden, kuten kartellijärjestelyissä tai muissa unionin kilpailusääntöjen rikkomisissa. Pykälän 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettu tilanne voisi edelleen olla kyseessä myös silloin, kun rikkominen edellyttää kiireisiä toimia ihmisten hengen, terveyden tai turvallisuuden taikka ympäristön suojelemiseksi.

Pykälän 1 momentin 4 kohdan mukaan ilmoittajaan sovellettaisiin suojelua viranomaiselle ilmoittamisen perusteella myös silloin, jos ilmoittajalla on perusteltu syy uskoa, että hän on vaarassa joutua ilmoittamisen johdosta vastatoimien kohteeksi. Tällainen tilanne voisi olla kyseessä esimerkiksi silloin, jos ilmoittaja on ilmoittaessaan rikkonut sopimukseen perustuvaa luottamuksellisuuden suojaa tai jos ilmoituksen kohde on saatuaan tietää ilmoittamisen valmistelusta uhkaillut häntä vastatoimilla.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että 1 momentissa säädetystä poiketen laissa säädettyä suojelua sovellettaisiin ilmoittajaan, joka ilmoittaa rikkomisesta suoraan toimivaltaiselle Euroopan unionin toimielimelle tai laitokselle. Säännöksellä pantaisiin täytäntöön direktiivin 6 artiklan 4 kohta, jonka mukaan ilmoittajille, jotka ilmoittavat asiaankuuluville unionin toimielimille, elimille tai laitoksille direktiivin soveltamisalaan kuuluvista rikkomisista, on myönnettävä direktiivin mukainen suojelu. Komissiolla ja joillakin unionin elimillä ja laitoksilla, kuten Euroopan petostentorjuntavirastolla (OLAF), Euroopan meriturvallisuusvirastolla (EMSA), Euroopan lentoturvallisuusvirastolla (EASA), Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisella (EAMV) ja Euroopan lääkevirastolla (EMA), on käytössä ilmoituskanavia, joiden kautta ne voivat ottaa vastaan ehdotettavan lain soveltamisalaan kuuluvia rikkomisia koskevia ilmoituksia.[53]

**9 §.** *Julkistaminen.* Pykälässä säädettäisiin vaihtoehtoisista edellytyksistä, joiden perusteella rikkomista koskevan tiedon julkistava ilmoittaja saisi suojelua. Pykälällä pantaisiin täytäntöön direktiivin 15 artiklan 1 kohta. Pääsääntöisesti tiedon julkistaminen tulisi kyseeseen vain harvinaisissa ja poikkeuksellisissa tilanteissa.

Pykälän 1 kohdan rikkomista koskevan tiedon julkistava ilmoittaja saisi suojelua, jos ilmoittaja on ilmoittanut ensin oikeuskanslerinviraston keskitettyyn ilmoituskanavaan tai toimivaltaiselle viranomaiselle ja ilmoittajalla on perusteltu syy uskoa, ettei toimivaltainen viranomainen ole ryhtynyt selvittämään ilmoituksen oikeellisuutta 20 §:n 2 momentin 2 kohdassa säädetyssä määräajassa eli kolmen tai viimeistään kuuden kuukauden kuluttua ilmoituksen vastaanottamisesta. Kyse voisi olla siitä, ettei viranomainen lainkaan ryhdy arvioimaan tai tutkimaan ilmoitettua rikkomista tai mitään asianmukaisia korjaavia toimenpiteitä ei ole toteutettu. Toimivaltaisen viranomaisen menettelyä arvioitaisiin objektiivisin perustein huomioiden erityisesti muu sektorikohtainen lainsäädäntö, joka velvoittaa viranomaista puuttumaan rikkomiseen.

[53] Ks. ilmoittajansuojeludirektiivin 69. ja 71. perustelukappaleet.

Pykälän 2 kohdan mukaan tietoja julkistava ilmoittaja saisi suojelua myös silloin, jos ilmoittajalla on perusteltu syy uskoa, että rikkominen voi aiheuttaa yleiseen etuun kohdistuvan välittömän ja ilmeisen vaaran. Välittömyydellä ja ilmeisyydellä tarkoitettaisiin, että rikkominen suurella todennäköisyydellä välittömästi vaarantaa yleistä etua, kuten ihmisten henkeä ja terveyttä. Rikkomisen seurauksia ei tällöin käytännössä ehditä estämään, jos ilmoittaja tekisi ilmoituksen ensin sisäiseen, oikeuskanslerinviraston tai toimivaltaisen viranomaisen ilmoituskanavaan. Kyse voisi olla esimerkiksi säteily- ja ydinturvallisuuteen liittyvästä rikkomisesta, joka edellä tarkoitetulla tavalla välittömästi ja ilmeisesti vaarantaa yleistä etua. Edelleen pykälän 3 kohdassa säädettäisiin suojelun soveltamisesta, jos ilmoittajalla on perusteltu syy uskoa, että viranomaiselle ilmoittaminen voi aiheuttaa vaaran vastatoimien kohteeksi joutumisesta. Tällä tarkoitettaisiin sitä, että viranomainen esittää konkreettisen uhkauksen vastatoimesta ja että viranomaisella todennäköisesti olisi edellytykset toteuttaa uhkaus. Kyse voisi olla esimerkiksi siitä, että ilmoittaja on palvelussuhteessa toimivaltaiseen viranomaiseen, joka uhkailee häntä palvelussuhteeseen liittyvillä vastatoimilla. Viimeisenä vaihtoehtoisena edellytyksenä olisi 4 kohdan mukaan, että ilmoittajalla on perusteltu syy uskoa, että toimivaltainen viranomainen on osallisena rikkomisessa tai että on muutoin epätodennäköistä, että toimivaltainen viranomainen puuttuu rikkomiseen tehokkaasti asiaan liittyvien erityisten olosuhteiden vuoksi. Ilmoittaja saattaa esimerkiksi tietää, että toimivaltaisen viranomaisen edustaja on kätkenyt rikkomiseen liittyviä todisteita, toimii yhteistyössä rikkomisesta vastuussa olevan henkilön kanssa tai on osallisena rikkomisessa.

Tiedon julkistamisella tarkoitettaisiin rikkomista koskevan tiedon saattamista julkisuuteen ja se kattaisi eri tavoin tapahtuvan tietojen toimittamisen julkisuuteen mukaan lukien tietojen julkistamisen sosiaalisessa mediassa. Direktiivin johdanto-osan kohdassa 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.

Ehdotettavan lain tarkoituksena ei ole rajoittaa ilmoittajan oikeutta ottaa yhteyttä omaan ammattiyhdistykseensä työsuhteeseensa liittyvissä kysymyksissä tai pyytää ammattiliiton lakimieheltä tai muultakaan taholta oikeudellista apua ilmoittamismenettelyssä.[54] Kyse voisi olla tilanteesta, jossa henkilö suunnittelee ilmoittamista ja tarvitsee apua oikean ilmoituskanavan valinnassa. Ehdotettavan lain lähtökohtana olisi, että ilmoittamismenettelyssä avustamiseen liittyviä yhteydenottoja esimerkiksi ammattiliittoon tai muun oikeudellisen avun ulkopuoliseen tarjoajaan ei pidettäisi rikkomista koskevan tiedon ilmoittamisena eikä siten myöskään 9 §:ssä tarkoitettuna tiedon julkistamisena. Oikeudellista apua antavalle henkilölle saattaa tässä yhteydessä paljastua tietoja myös rikkomisesta ja ilmoituksen kohteesta. Ilmoituksen kohteen ja ilmoittajan oikeuksien turvaamiseksi ehdotettavan lain 32 §:ssä säädettäisiin ilmoittajalle oikeudellista neuvontaa antavan henkilön salassapitovelvollisuudesta.

**3 luku Sisäinen ilmoituskanava**

Lain 3 luvussa säädettäisiin sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuudesta ja siitä kenelle on annettava mahdollisuus ilmoittaa sisäisen ilmoituskanavan kautta, mahdollisuudesta ulkoistaa sisäinen ilmoituskanava tarvittaessa ja siihen liittyvistä vastuista, yhteisistä sisäisistä ilmoituskanavista ja resurssien jakamisesta tietyissä tapauksissa ja vapaaehtoisista sisäisistä ilmoi-

[54] Direktiivin 3 artiklan 4 kohdan mukaan direktiivi ei vaikuta kansallisiin sääntöihin, jotka koskevat työntekijöiden oikeuksia pitää yhteyttä edustajiinsa ja ammattiyhdistyksiin ja suojelua tästä yhteydenpidosta johtuvilta perusteettomilta haitallisilta toimenpiteiltä.

tuskanavista. Lisäksi luvussa säädettäisiin ilmoituksen käsittelystä vastaavasta henkilöstä, sisäisen ilmoituskanavan vähimmäisvaatimuksista, tarvittavista toimenpiteistä ilmoituksen paikkansa pitävyyden selvittämiseksi ja tarvittaessa rikkomiseen puuttumiseksi sekä nimettömästä ilmoittamisesta.

**10§.** *Sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus.* Pykälässä säädettäisiin velvollisuudesta ottaa käyttöön sisäinen ilmoituskanava ja sillä pantaisiin täytäntöön direktiivin 7 artiklan 3 kohta sekä 8 artikla. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan momentin 1-7 kohdissa tarkoitettujen organisaatioiden, joiden työ- tai virkasuhteessa olevien henkilöiden määrä on säännöllisesti vähintään 50, olisi perustettava sisäinen ilmoituskanava rikkomista koskevan tiedon ilmoittamista ja ilmoituksen perusteella toteutettavia toimenpiteitä varten. Ehdotetun pykälän 1 momentissa tarkoitetuilla organisaatioilla olisi sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus riippumatta niiden toimialasta ja siitä, noudattavatko ne toiminnassaan 2 §:ssä tarkoitettua lainsäädäntöä. Ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus koskisi 40 §:ssä mainitun mukaisesti hyvinvointialueita ja hyvinvointiyhtymiä kolmen kuukauden kuluessa lain voimaantulosta.

Momentin 1 kohdan mukaan sisäisen ilmoituskanavan olisivat velvollisia perustamaan lailla tai valtioneuvoston asetuksella perustetut valtion hallintoviranomaiset sekä muut valtion virastot ja laitokset, valtioneuvoston kanslia, ministeriöt, eduskunnan kanslia ja eduskunnan yhteydessä tai valvonnassa toimivat virastot ja laitokset, tasavallan presidentin kanslia, tuomioistuimet, valtion liikelaitokset ja itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset. Direktiivissä mainitun julkisen sektorin oikeushenkilön käsite ja sen määritteleminen kansallisesti on esitelty edellä osiossa 3.4.1.

Sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus koskisi myös Ahvenanmaan maakunnan viranomaisia niiden huolehtiessa valtakunnan viranomaisille kuuluvista tehtävistä maakunnassa.

Momentin 2 kohdan mukaan sisäisen ilmoituskanavan olisivat velvolliset perustamaan Ahvenanmaan maakunnan viranomaiset niiden huolehtiessa valtakunnan viranomaisille kuuluvista tehtävistä maakunnassa.

Momentin 3 kohdassa mainitaan sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvolliset hyvinvointialueet ja hyvinvointiyhtymät. Hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) mukaan hyvinvointialue on julkisoikeudellinen yhteisö, jolla on alueellaan itsehallinto siten kuin siitä tässä laissa säädetään. Hyvinvointialue järjestää sille lailla säädetyt tehtävät. Hyvinvointialue voi lisäksi alueellaan ottaa hoitaakseen sen lakisääteisiä tehtäviä tukevia tehtäviä.

Hyvinvointialueesta annetun lain 4 §:n mukaan yhteisö, jossa hyvinvointialueella on kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tai 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu määräysvalta, on hyvinvointialueen tytäryhteisö. Hyvinvointialue tytäryhteisöineen muodostaa hyvinvointialuekonsernin. Mitä hyvinvointialueesta annetussa laissa säädetään hyvinvointialueen tytäryhteisöstä, sovelletaan myös hyvinvointialueen määräysvaltaan kuuluvaan säätiöön.

Hyvinvointialueen toiminta käsittää hyvinvointialueen ja hyvinvointialuekonsernin toiminnan lisäksi osallistumisen hyvinvointialueiden yhteistoimintaan sekä muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan. Hyvinvointialueen toimintaan sisältyy hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien palveluiden tuotanto hyvinvointialuekonserniin kuuluvissa ja muissa yhteisöissä ja säätiöissä.

Hyvinvointialueesta annetun lain mukaan hyvinvointialue vastaa mm. sille lailla säädettyjen tehtävien hoitamisesta kuten esimerkiksi viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä. Hyvinvointialue voi hoitaa tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle hyvinvointialueelle. Lisäksi hyvinvointialueiden tehtävien järjestäminen voidaan koota yhdelle tai

useammalle hyvinvointialueelle, jos se on välttämätöntä palvelujen laadun ja saatavuuden parantamiseksi, riittävien henkilöstö- ja muiden voimavarojen tai tehtävässä tarvittavan erityisasiantuntemuksen turvaamiseksi taikka muusta vastaavasta ja perustellusta syystä.

Momentin 4 kohdassa mainitaan sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvolliset kunnat, kuntayhtymät, liikelaitoskuntayhtymät, kunnalliset liikelaitokset.

Kuntalakia (410/2015) sovelletaan, jollei lailla toisin säädetä, kunnan hallinnon ja talouden järjestämiseen sekä kuntalain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuun kunnan toimintaan. Yhteisö, jossa kunnalla on kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tai 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu määräysvalta, on kunnan tytäryhteisö. Kunta tytäryhteisöineen muodostaa kuntakonsernin. Mitä kuntalaissa säädetään kunnan tytäryhteisöstä, sovelletaan myös kunnan määräysvaltaan kuuluvaan säätiöön. Kunnan toiminta käsittää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan lisäksi osallistumisen kuntien yhteistoimintaan sekä muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan.

Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetyt tehtävät. Laissa säädetään myös siitä, kun tehtäviä on järjestettävä yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa Kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä.

Kunta voi järjestää sille laissa säädetyt tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Lakisääteisessä yhteistoiminnassa järjestämisvastuu on kunnan puolesta toisella kunnalla tai kuntayhtymällä. Tehtävien hoidosta järjestämisvastuussa oleva kunta tai kuntayhtymä vastaa järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden osalta viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä.

Kuntalain 55 §:n mukaan kuntayhtymä perustetaan kuntien välisellä valtuustojen hyväksymällä sopimuksella. Kuntayhtymä on oikeushenkilö, joka voi hankkia oikeuksia ja tehdä sitoumuksia sekä käyttää puhevaltaa tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa.

Liikelaitoskuntayhtymästä säädetään kuntalain 65 §:ssä. Liikelaitoskuntayhtymään sovelletaan kuntayhtymää koskevia säännöksiä. Kunta tai kuntayhtymä voi perustaa kunnallisen liikelaitoksen liiketaloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävää varten, jollei jäljempänä toisin säädetä. Kunnallinen liikelaitos toimii kunnan tai kuntayhtymän osana. Kunnan perustamasta liikelaitoksesta käytetään nimitystä kunnan liikelaitos ja kuntayhtymän perustamasta nimitystä kuntayhtymän liikelaitos. Kuntien ja kuntayhtymien yhdessä perustamasta kuntayhtymästä, jonka tehtävänä on kunnallisen liikelaitoksen ylläpitäminen, käytetään nimitystä liikelaitoskuntayhtymä. Kunnan tai kuntayhtymän liikelaitoksen tehtävistä määrätään hallintosäännössä. Liikelaitoskuntayhtymän tehtävistä on sovittava perussopimuksessa.

Momentin 5 kohdassa mainitaan sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvolliset seurakunnat ja seurakuntayhtymät. Seurakunnalla tarkoitettaisiin kirkkolaissa (1054/1993) tarkoitetun Suomen evankelisluterilaisen kirkon seurakuntia sekä ortodoksisesta kirkosta annetussa laissa (985/2006) tarkoitetun Suomen ortodoksisen kirkon seurakuntia. Kirkkolain 11 luvun 1 §:n mukaan saman kunnan alueella olevien seurakuntien on muodostettava seurakuntayhtymä. Yhtymän voivat muodostaa myös kahden tai useamman kunnan alueella olevat seurakunnat.

Evankelisluterilaisen kirkon tuomiokapitulit ja kirkkohallitus sekä ortodoksisen kirkon kirkollishallitus ovat myös julkisen sektorin viranomaisia, jotka mainitaan lähtökohtaisesti velvollisina perustamaan sisäinen ilmoituskanava. Kun kaikkien tuomiokapitulien henkilöstön lukumäärä kuitenkin alittaa 50 työntekijän rajan, sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus ei

tästä syystä koskisi niitä. Evankelisluterilaisen kirkon kirkkohallituksen palveluksessa olevan henkilöstön määrä ylittää 50, joten sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus koskisi sitä. Sen sijaan ortodoksisen kirkon kirkollishallituksen palveluksessa on alle 50 työntekijää.

Muiden uskonnollisten yhdyskuntien seurakunnat eivät ole julkiseen sektoriin kuuluvia oikeushenkilöitä.

Momentin 6 kohdassa mainitaan sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvolliset kaupparekisterilain (129/1970) 3 §:n 1 momentin 1, 2, 4, 5 ja 6 kohdassa tarkoitetut yhteisöt.

Momentin 7 kohdassa mainitaan sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvolliset säätiölaissa (487/2015) tarkoitetut säätiöt, eläkelaitokset ja työttömyyskassat.

Pykälän 1 momentissa tarkoitetuissa organisaatioissa henkilöstön määrän laskemisessa noudatettaisiin samoja periaatteita kuin yhteistoimintalain (1333/2021) 2 §:ssä. Lähtökohtana olisi, että työntekijöiden määrän laskennassa huomioitaisiin pääluvun mukaan toistaiseksi voimassaolevat kokoaikaisissa tai osa-aikaisissa työsuhteissa työskentelevät työntekijät sekä määräaikaisissa työsuhteissa olevat työntekijät. Vuokratyöntekijöitä, alihankkijan palveluksessa työskenteleviä henkilöitä tai muita muun tahon palveluksessa olevia henkilöitä ei otettaisi huomioon. Yhteistoimintalain 2 §:ä vastaavasti huomioimatta voitaisiin jättää vain lyhyehkön ajan kausiluontoisesti tai poikkeuksellisessa tilanteessa organisaatioon työsuhteessa olevat työntekijät. Ratkaisevaa olisi, tekeekö työntekijä kyseisen organisaation säännönmukaiseen toimintaan kuuluvaa työtä. Esimerkiksi perhevapaalla olevan työntekijän sijainen otettaisiin huomioon laskettaessa työntekijöiden määrää, jos hän tekee organisaationsäännönmukaista työtä.[55] Korkeimman oikeuden ratkaisun KKO 2017:86 mukaan edellä mainitusta työntekijöitä laskettaessa noudatettavasta pääsäännöstä voi poikkeuksellisissa olosuhteissa olla perusteltua poiketa silloin, kun kyse on epätyypillisistä työsuhteista. Tällöin voi olla perusteltua kiinnittää huomiota tällaisessa työsuhteessa teetetyn työn määrän vähäisyyteen.[56]

Kausiluonteisessakin työssä henkilöstön määrän olisi vakiinnuttava joksikin aikaa.[57] Aivan lyhytaikainen työntekijöiden määrän laskeminen alle 50 työntekijään ei oikeuttaisi poikkeamaan ilmoituskanavien perustamisvelvollisuudesta eikä aivan lyhytaikainen 50 työntekijän henkilöstömäärän ylittyminen velvoittaisi perustamaan sisäistä ilmoituskanavaa. Jos henkilöstön määrä vaihtelisi jatkuvasti soveltamisrajan molemmin puolin, tulisi organisaation kuitenkin harkita ilmoituskanavan käyttöönottoa.

Henkilöstömäärää tarkasteltaisiin oikeushenkilökohtaisesti eli konserniin kuuluvalla yhtiöllä olisi ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus, jos siihen työsuhteessa olevien työntekijöiden määrä olisi säännöllisesti vähintään 50. Tällaisen yrityksen henkilöstöllä tulisi olla pääsy sisäiseen ilmoituskanavaan. Konsernien, talletuspankkien yhteenliittymien sekä rahoitus- ja vakuutusryhmittymien yhteisistä ilmoituskanavista säädettäisiin 12 §:ssä. Konserniin kuuluvissa yh-

---

[55] Jos yhden vapaalla olevan työntekijän sijaisena toimii usein vaihtuvia määräaikaisia työntekijöitä, heidät lasketaan yhdeksi työntekijäksi yhteistoimintalain soveltamisedellytyksiä arvioitaessa (KKO 2017:86). HE 159/2021 vp, s. 64-65.
[56] Ks. myös KKO 2017:86 ja KKO 1996:51.
[57] Esimerkiksi ratkaisussa KKO 1997:55 katsottiin, että kausiluonteisessa työssä henkilöstön määrän vakiintuminen puolen vuoden ajaksi yhteistoimintalain soveltamisrajaa korkeammaksi voisi lähtökohtaisesti osoittaa, että yritys kuuluu yhteistoimintalain soveltamisalaan.

tiöissä, joissa säännöllisen henkilöstön vähimmäisraja ei täyttyisi, voitaisiin ottaa vapaaehtoisesti käyttöön ilmoituskanava. Tällä edistettäisiin konsernitasolla yhdenmukaisia menettelytapoja. Vapaaehtoisista ilmoituskanavista säädettäisiin 13 §:ssä.

Edellä selostettuja periaatteita noudatettaisiin soveltuvin osin henkilöstömäärän laskemisessa myös 10 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa julkishallinnon organisaatioissa.

Sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuudesta on säädetty myös rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä, finanssialaa ja liikenneturvallisuutta koskevissa säädöksissä. Sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus määräytyisi kyseisen lainsäädännön mukaisesti. Kyseisen lainsäädännön sisältöä ja suhdetta ehdotettavaan lakiin on selostettu tarkemmin nykytilan kuvauksessa ja ehdotettavassa 3 §:ssä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että mahdollisuus ilmoittaa sisäisen ilmoituskanavan kautta olisi annettava ilmoituskanavan perustaneeseen organisaatioon työ- tai virkasuhteessa oleville henkilöille. Ilmoittaminen sisäisen ilmoituskanavan kautta voitaisiin sallia myös muille henkilöille.

Pykälällä pantaisiin täytäntöön direktiivin 8 artiklan 2 kohta. Ilmoituskanavan tulisi aina olla organisaatioon työ- tai virkasuhteessa olevien ilmoittajien käytettävissä. Sisäisen ilmoituskanavan kautta organisaatio olisi velvollinen vastaanottamaan vain sellaisia ilmoituksia, jotka koskevat kyseisessä organisaatiossa tapahtunutta rikkomista.

Sisäisen ilmoituskanavan perustamiseen velvollinen organisaatiovoisi antaa pääsyn ilmoituskanavaan myös laajemmin muillekin henkilöille, kuten 5 §:n 1 momentin 2 – 6 kohdassa tarkoitetuille henkilöille. Velvollisuutta tähän ei olisi. Ilmoituskanavaan voisi olla pääsy esimerkiksi yrityksen verkkosivujen kautta.

Jos sisäinen ilmoituskanava ei olisi 5 §:ssä tarkoitetun ilmoittajan käytettävissä, hän voisi ehdotetun 8 §:n mukaan tehdä ilmoituksen suoraan oikeuskanslerinviraston keskitettyyn ulkoiseen ilmoituskanavaan. Tällä olisi erityistä merkitystä vuokratyösuhteissa, koska vuokratyöntekijät tekevät työtä toisen yrityksen eli käyttäjäyrityksen johdon ja valvonnan alaisena. Vuokratyöntekijöiden tiedot rikkomisista tai niiden epäilyistä voivat useissa tapauksissa liittyä vuokratyöntekijän käyttäjäyrityksessä havaitsemiinsa rikkomisiin. Siten tarkoituksenmukaista olisi, että vuokratyövoimaa käyttävät toimijat mahdollistaisivat sisäisen ilmoituskanavan käytön myös vuokratyöntekijöilleen tai niille työtä tekeville itsenäisille työnsuorittajille kuten alihankkijoille. Näissä tilanteissa voi olla myös vuokratyövoimaa tai alihankintaa käyttävän organisaation etu mahdollistaa sisäisen ilmoituskanavan käyttö edellä mainituille tahoille, kun mahdollista rikkomista koskeva asia voitaisiin parhaiten selvittää asianomaisessa organisaatiossa sisäisesti. Muutoin vuokratyöntekijät ja alihankkijat voisivat ehdotetun 8 §:n mukaisesti tehdä ilmoituksen keskitettyyn ulkoiseen ilmoituskanavaan.

**11 §.** *Sisäisen ilmoituskanavan ulkoistaminen.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että organisaatio voi antaa sisäisen ilmoituskanavan järjestämisen ulkopuolisen palveluntuottajan tehtäväksi. Ilmoituskanavan järjestäminen voidaan ulkoistaa myös osittain esimerkiksi siten, että vain tekninen ilmoitusjärjestelmä hankitaan palveluntarjoajalta, mutta ilmoitusten käsittelystä vastaisi organisaation oma henkilöstö. Pykälällä pantaisiin täytäntöön ilmoittajansuojeludirektiivin 8 artiklan 5 kohta.

Pykälän 2 momentin mukaan organisaatio vastaisi tässä laissa säädettyjen velvollisuuksien toteutumisesta myös siinä tapauksessa, että se on antanut sisäisen ilmoituskanavan järjestämisen ulkopuolisen tahon hoidettavaksi. Ulkoistaminen ei poistaisi organisaation omaa vastuuta siitä,

että ehdotettavan lain sisäistä ilmoituskanavaa koskevat velvoitteet täytetään.[58] Ilmoittamisen luottamuksellisuus, henkilötietojen suoja sekä ilmoituksen käsittelystä vastaavien henkilöiden puolueettomuus ja riippumattomuus olisi turvattava myös ulkoistamistilanteissa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin julkisen hallintotehtävän antamisesta muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. Lain 10 §:n 1, 2, 3 ja 4 kohdassa tarkoitetun lukuun ulkoistamista koskevan sopimuksen mukaisia tehtäviä hoitaessaan palveluntuottajan palveluksessa olevaan henkilöön sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Julkisen hallintotehtävän antamista muun kuin viranomaisen hoidettavaksi selostetaan tarkemmin jaksossa 11.11. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa.

Ehdotettavan lain 15 §:ssä säädettäisiin palveluntuottajan velvollisuudesta nimetä ilmoituksen käsittelystä vastaavat henkilöt.

**12 §.** *Yhteiset sisäiset ilmoituskanavat ja resurssien jakaminen.* Pykälän 1 momentissa annettaisiin eräille organisaatioille mahdollisuus perustaa yhteinen sisäinen ilmoituskanava.

Momentin 1 kohdan mukaan yhteisen sisäisen ilmoituskanavan voisivat perustaa 10 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetut valtion organisaatiot, joilla on kiinteä hallinnollinen ja toiminnallinen yhteys. Kiinteällä hallinnollisella ja toiminnallisella yhteydellä tarkoitettaisiin valtioin toimintojen järjestämisessä kirjanpitoyksikköjä, tulosohjattuja virastoja tai työantajavirastoja. Valtion tehtävien sujuva ja tarkoituksenmukainen hoito pyritään huomioimaan ehdotuksella. Virastokäsite on moniulotteinen ja sillä voidaan tarkoittaa eri yhteyksissä erilaisia kokonaisuuksia, jotka on tarkoituksenmukaisuusperustein muodostettu tiettyä taloushallinnollista tai muuta hallinnollista tarkoitusta varten. Lakiehdotuksessa tarkoitetun valtioyhteisöä tarkentavan virastokäsitteen tulee mahdollistaa riittävän joustava, toiminnallisista lähtökohdista perusteltu ja kustannustehokas toteutustapa sisäisten ilmoituskanavien toteuttamiselle valtionhallinnossa. Yleisesti valtion toimintoja organisoitaessa on pyritty tarkoituksenmukaiseen, perusteltuun ja kustannustehokkaaseen ratkaisuun sovellettavan lainsäädännön sallimissa rajoissa. Sisäisten ilmoituskanavien järjestämisen osalta on tarkoituksenmukaista ja valtion kokonaisedun mukaista katsoa, että sisäinen ilmoituskanava voidaan tarjota toimivaltaisen viraston johdon niin päättäessä osana tarkoituksenmukaista ja perusteltua virastokokonaisuutta. Virastokäsitteellä voidaan siten tässä yhteydessä tarkoittaa kirjanpitoyksikköä, tulosohjattua virastoa tai työnantajavirastoa, kunhan toteutustapa on tarkoituksenmukainen ja perusteltu. Tämä tarkoittaisi siten esimerkiksi aluehallintovirastokokonaisuuden osalta sitä, että toimivaltaisen virastojohdon niin päättäessä sisäinen ilmoituskanava voidaan tarjota aluehallintovirastokokonaisuuden osalta yhdellä sisäisellä ilmoituskanavalla. Tämä mahdollistaa laadukkaamman ilmoitusten käsittelyn ja merkittäviä kustannussäästöjä yhteistä ilmoituskanavaratkaisua hankittaessa ja ylläpidettäessä sekä ilmoituksia käsiteltäessä. Edellytyksen sisältöä on selostettu jaksossa 3.4.1.

Momentin 2 ja 3 kohdan mukaan yhteisen sisäisen ilmoituskanavan voisivat perustaa myös hyvinvointialueet ja hyvinvointiyhtymät keskenään sekä kunnat ja kuntayhtymät, liikelaitoskuntayhtymät ja kunnalliset liikelaitokset keskenään. Mainituilla kohdilla pantaisiin täytäntöön direktiivin 8 artiklan 9 kohdan 3 alakohta. Momentin 4 kohdan mukaan yhteisen sisäisen ilmoituskanavan voisivat perustaa myös seurakunnat, seurakuntayhtymät sekä kirkkojen tuomiokapitulit, kirkkohallitus ja kirkollishallitus keskenään.

[58] Ks. myös direktiivin 9 artiklan 1 kohta ja direktiivin johdanto-osan 54. perustelukappale.

Mainittujen toimijoiden yhteiset sisäiset ilmoituskanavat voisivat olla hallinnollisesti, taloudellisesti ja toiminnallisesti tarkoituksenmukaisempia ja tehokkaampia kuin yksittäisten organisaatioiden omat sisäiset ilmoituskanavat.

Pykälän 1 momentin 5 kohdassa mahdollistettaisiin konserniyhtiöiden, talletuspankkien yhteenliittymien sekä rahoitus- ja vakuutusryhmittymien yhteiset sisäiset ilmoituskanavat. Nykyisin käytössä olevat ilmoituskanavat on järjestetty tällaisissa rakenteissa useimmiten keskitetysti. Konserniyhtiöt sekä talletuspankkien yhteenliittymiin tai rahoitus- ja vakuutusryhmittymiin kuuluvat yhtiöt voisivat perustaa keskitetysti sisäisen ilmoituskanavan, joka on konserniin, talletuspankkien yhteenliittymään tai rahoitus- ja vakuutusryhmittymään kuuluvien yhtiöiden käytettävissä. Yhteisellä ilmoituskanavalla vältettäisiin päällekkäisiä kustannuksia ja tehostettaisiin ilmoitusten käsittelyä tällaisten yhtiöiden kesken. Tällaisten yhtiöiden yhteinen sisäinen ilmoituskanava turvaisi ilmoittamisen luottamuksellisuutta ja edistäisi siten ilmoittajien suojelua vastatoimilta. Ilmoituskanavassa tulisi nimetä ilmoitusten käsittelystä vastaavat henkilöt ja noudattaa muita tässä laissa säädettyjä velvoitteita.

Pykälän 1 momentin 6 kohdassa säädettäisiin, että yhteinen sisäinen ilmoituskanava voitaisiin perustaa myös Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandin ja Business Finland –osakeyhtiön välillä. Business Finland -kokonaisuus muodostuu Innovaatiorahoituskeskuksesta, joka on valtion viranomainen ja asiakastoimintoja toteuttavasta yhtiöstä. Business Finland -kokonaisuudesta on säädetty laissa Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä (1146/2017). Business Finland -kokonaisuudella on tällä hetkellä käytössään yhteinen ilmoituskanava sekä sisäisille että organisaation ulkopuolisten henkilöiden tekemille ilmoituksille.

Yhteisen ilmoituskanavan mahdollistaminen olisi perusteltua, sillä Innovaatiorahoituskeskuksen ja Business Finland Oy:n on tarkoitus toimia yhdessä ja johdettuna yhteisellä strategialla. Business Finland Oy:llä ei myöskään ole sellaista päätäntävaltaa asioihin, joita ilmoitusten käsittely edellyttäisi. Ilmoittaja voisi tehdä kummankin organisaation toimintaan liittyviä ilmoituksia yhteiseen ilmoituskanavaan. Yhteisellä ilmoituskanavalla vältettäisiin myös päällekkäisiä kustannuksia sekä epäselvyyksiä sen suhteen, kumman organisaation ilmoituskanavaan ilmoittajan tulisi ilmoitus tehdä. Ilmoitettavat rikkomiset saattavat kuulua sekä Innovaatiorahoituskeskuksen että Business Finland Oy:n tehtäviin.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että 10 §:n 1 momentin 6 ja 7 kohdissa tarkoitetut organisaatiot, joiden palveluksessa on enintään 249 henkilöä, voivat jakaa ilmoitusten vastaanottamiseen, paikkansa pitävyyden selvittämiseen tai toteutettaviin tutkimuksiin osoitettuja resursseja keskenään. Mahdollisuus resurssien jakamiseen koskisi siis kaupparekisterilain 3 §:n 1 momentin 1, 2, 4, 5 ja 6 kohdassa tarkoitettuja yhteisöjä sekä säätiöitä, eläkelaitoksia ja työttömyyskassoja. Resurssien jakamisesta huolimatta kullakin resurssien jakamiseen osallistuvalla organisaatiolla olisi lain 16 §:n mukainen velvollisuus antaa palautetta ja tarvittaessa puuttua ilmoitettuun rikkomiseen sekä lain 32 §:ssä säädetty salassapitovelvollisuus.

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

Resurssien jakamisella tarkoitettaisiin, että ilmoitusten vastaanottamisesta ja paikkansa pitävyyden selvittämisestä tai sitä varten toteutettavista tutkimuksista voisi vastata sama henkilö. Resurssien jakaminen voisi olla perusteltua esimerkiksi riittävän osaamisen varmistamiseksi pienissä ja keskisuurissa yrityksissä. Lisäksi resurssien jakamisella voitaisiin välttää päällekkäisiä kustannuksia esimerkiksi yritysten yhteenliittymissä.

**13 §.** *Vapaaehtoiset sisäiset ilmoituskanavat.* Pykälässä säädettäisiin, että jos muu kuin 10 §:ssä tarkoitettu organisaatio perustaa sisäisen ilmoituskanavan tämän lain soveltamisalaan kuuluvien rikkomisten ilmoittamista varten, sovellettaisiin vapaaehtoiseen ilmoituskanavaan, sisäiseen ilmoittamiseen ja ilmoittajan suojeluun mitä tässä laissa säädetään.

Ilmoittajansuojeludirektiivi on vähimmäissääntelyä ja kansallisesti voidaan tehdä laajempia ratkaisuja lain soveltamisalasta. Mikäli organisaatio päättää vapaaehtoisesti ottaa käyttöön ilmoituskanavan, johon otettaisiin vastaan tämän lain soveltamisalaan kuuluvia ilmoituksia, tulisi tätä lakia noudattaa.

Ilmoittajan suojelun edellytyksenä olisi ehdotettavan 7 §:n mukaisesti ilmoittaminen ensisijaisesti sisäiseen ilmoituskanavaan, joten myös vapaaehtoisesti sisäisen ilmoituskanavan perustaneeseen organisaatioon olisi perusteltua soveltaa ehdotettavan lain velvoitteita kokonaisuudessaan. Vastaavasti ilmoittajaan sovellettaisiin ehdotetun lain mukaista suojelua, jos hän tekee ilmoituksen tällaiseen ilmoituskanavaan.

**14 §.** *Ilmoituksen käsittelystä vastaava henkilö.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että sisäisen ilmoituskanavan perustaneen organisaation tai 11 §:ssä tarkoitetun palveluntuottajan on nimettävä ilmoituksen käsittelystä vastaava henkilö tai henkilöt, joiden on voitava hoitaa tehtävänsä puolueettomasti ja riippumattomasti. Lisäksi organisaatio tai palveluntuottaja voi nimetä ilmoituksen paikkansa pitävyyden selvittämiseksi tarvittavia asiantuntijoita.

Ilmoituksen käsittelystä vastaavia henkilöitä voisivat olla organisaation omat työntekijät esimerkiksi tietyssä yksikössä taikka ulkopuolisen palveluntuottajan lukuun toimivat henkilöt. Tarpeen mukaan ilmoituksen käsittelystä vastaavia henkilöitä voitaisiin nimetä lisää. Lisäksi pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että organisaatio voi nimetä ilmoituksen paikkansa pitävyyden selvittämiseksi tarvittavia asiantuntijoita. Tällaista henkilöä nimettäessä olisi mahdollisuuksien mukaan varmistettava riippumattomuus ja se, ettei eturistiriitoja synny. Pienemmissä organisaatioissa tätä tehtävää voisi hoitaa muun toimensa ohella sellainen työntekijä, jolla on asemansa puolesta edellytykset raportoida suoraan organisaation johdolle. Tällaisena henkilönä voisi tulla kyseeseen esimerkiksi lainsäädännön noudattamisesta, henkilöstöasioista taikka sisäisestä tarkastuksesta vastaava johtaja, talousjohtaja tai hallituksen jäsen. Ilmoitusten käsittelystä vastaavaksi henkilöksi voitaisiin nimetä myös ulkoisen palveluntuottajan lukuun toimiva henkilö, jos sisäisen ilmoituskanavan järjestäminen on annettu tällaisen toimijan tehtäväksi. Vastuu ilmoituksen käsittelystä vastaavien henkilöiden nimeämisestä olisi sisäisen ilmoituskanavan perustaneella organisaatiolla eli käytännössä sen päätösvaltaisella toimielimellä tai toimielimen määräämällä henkilöllä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että ilmoituksia saavat käsitellä vain organisaation tähän tehtävään nimeämät henkilöt.

**15 §.** *Sisäistä ilmoituskanavaa koskevat vähimmäisvaatimukset.* Pykälässä säädettäisiin sisäistä ilmoituskanavaa koskevista vaatimuksista ja sillä pantaisiin täytäntöön direktiivin 8 artiklan 5 kohta sekä 9 artiklan 1 a kohta ja 2 kohta.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että sisäisessä ilmoituskanavassa olisi voitava ilmoittaa joko kirjallisesti tai suullisesti. Edellyttäen, että ilmoittajan henkilöllisyyden luottamuksellisuus turvataan ja vähintään kirjallinen tai suullinen ilmoittaminen mahdollistaan, organisaatio saisi määrittää itse, millaiset ilmoituskanavat se ottaa käyttöön. Ilmoittaminen voisi tapahtua esimerkiksi toimittamalla ilmoitukset kirjallisesti palautelaatikkoon, sähköpostitse tai organisaation sisäisessä tai ulkoisessa tietoverkossa taikka suullisesti vihjepuhelimen tai muun ääniviestijärjestelmän kautta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että ilmoituskanavan perustaneen organisaation on toimitettava ilmoittajalle vastaanottoilmoitus seitsemän päivän kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta. Jos sisäinen ilmoituskanava on sähköinen järjestelmä, vastaanottoilmoitus voisi olla siitä lähetettävä automaattinen viesti.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että jos suullinen ilmoittaminen on mahdollista, se on voitava tehdä puhelimitse tai muun ääniviestijärjestelmän kautta ja ilmoittajan pyynnöstä kohtuullisen ajan kuluessa järjestettävässä henkilökohtaisessa tapaamisessa. Mikäli organisaatio ottaa vastaan ilmoituksia vain kirjallisesti, sillä ei ole edellä mainittua velvoitetta.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin direktiivin 7 artiklan 3 kohdan mukaisesti velvollisuudesta tiedottaa sisäisestä ja ulkoisesta ilmoittamisesta. Sisäisen ilmoituskanavan perustaneen organisaation olisi tiedotettava ilmoittamisesta sisäiseen ilmoituskanavaan ja oikeuskanslerinviraston keskitettyyn ilmoituskanavaan, niihin liittyvistä menettelyistä ja ilmoittajan suojelun edellytyksistä. Tiedot olisi esitettävä selkeässä muodossa ja siten, että ne ovat helposti ilmoittajien saatavilla. Tiedottaminen voitaisiin toteuttaa esimerkiksi organisaation sisäisessä tietoverkossa, jos ilmoituskanava on vain oman henkilöstön käytössä. Tiedottamisella voidaan varmistua esimerkiksi siitä, että ilmoittaja erottaa esimerkiksi kantelun ja ilmoituskanavaan tehtävän ilmoituksen.

Jos sisäiseen ilmoituskanavaan on pääsy muillakin kuin työ- tai virkasuhteessa olevilla henkilöillä, tulisi ilmoittamisesta tiedottaa heidän lisäkseen mahdollisuuksien mukaan muillekin henkilöille, jotka ovat työnsä vuoksi yhteydessä kyseiseen organisaatioon, kuten palveluntarjoajille, jakelijoille, tavarantoimittajille ja liikekumppaneille. Tiedot voitaisiin esimerkiksi kiinnittää näkyvään paikkaan, johon kaikilla edellä mainituilla henkilöillä on pääsy sekä organisaation verkkosivulle ja ne voitaisiin sisällyttää myös ammattietiikkaa ja ammatillista luotettavuutta koskeviin koulutuksiin.

Pykälän 5 momenttiin sisältyisi informatiivinen viittaus lain 32 §:än, jossa säädettäisiin salassapidosta. Ilmoittamisen luottamuksellisuudesta on huolehdittava ilmoituskanavan järjestämisessä. Muiden kuin ilmoituksen käsittelystä vastaavien henkilöiden pääsy ilmoituskanavaan toimitettuihin ilmoituksiin olisi estettävä.

**16 §.** *Ilmoituksen paikkansapitävyyden selvittäminen ja tiedonanto toimenpiteistä.* Pykälässä säädettäisiin ilmoituksen paikkansapitävyyden selvittämisestä ja tiedonannosta ilmoituksen perusteella toteutetuista toimenpiteistä ja sillä pantaisiin täytäntöön direktiivin 9 artiklan 1 b ja 1 f kohta.

Pykälän 1 momentin mukaan ilmoituksen käsittelystä vastaavan henkilön olisi ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin ilmoituksen paikkansapitävyyden selvittämiseksi ja tarvittaessa rikkomiseen puuttumiseksi. Pykälän 2 momentin mukaan ilmoituksen käsittelystä vastaavan henkilön olisi annettava ilmoittajalle viimeistään kolmen kuukauden kuluessa ilmoituksen vastaanottoilmoituksen toimittamisesta tieto siitä, mitä toimenpiteitä ilmoituksen perusteella toteutetaan. Jos vastaanottoilmoitusta ei olisi toimitettu, toteutetuista toimenpiteistä olisi kerrottava kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun ilmoituksen vastaanottamisilmoitusta koskeva seitsemän päivän määräaika on päättynyt.

Ilmoituksen paikkansapitävyyden selvittämisellä tarkoitettaisiin mitä tahansa toimenpidettä, jonka ilmoituksen vastaanottaja toteuttaa arvioidakseen ilmoituksessa esitettyjen väitteiden paikkansapitävyyttä.

Ilmoituksen käsittelystä vastaavan henkilön tulisi ehdotetussa 16 §:ssä säädetyn velvoitteen täyttämiseksi vähintään arvioida ja selvittää, pitääkö ilmoituksessa esitetty väite paikkansa. Ilmoituksen paikkansapitävyyden selvittämiseen voisivat osallistua muutkin tähän tehtävään ehdotetun 14 §:n mukaisesti nimetyt henkilöt. Lisäksi 2 momentin mukaisesti suunnitelluista tai toteutetuista toimenpiteistä olisi annettava ilmoittajalle tieto kolmen kuukauden määräajassa.

Ilmoituksen johdosta toteutettavien toimenpiteiden tarpeellisuus riippuu ilmoitettavan rikkomuksen luonteesta, mutta vähintäänkin ilmoituksen oikeellisuutta olisi selvitettävä. Asian selvittäminen voitaisiin joutua lopettamaan, jos rikkomisesta ei saataisi riittävästi selvitystä. Kyse voisi olla myös siitä, että rikkominen olisi objektiivisesti arvioiden vähäinen, menettely olisi mahdollisesti jo lopetettu eikä siihen puuttumiseksi olisi tarvittu erityisiä toimenpiteitä. Organisaation voitaisiin katsoa täyttäneen 16 §:n mukaisen velvoitteensa tällaisessa tilanteessa, jos se on objektiivisesti arvioiden selvittänyt asiaa riittävästi ja antanut ilmoittajalle tiedon tästä.

Jos ilmoitus on selvityksessä osoittautunut paikkansapitäväksi, tulisi ilmoituksen käsittelystä vastaavan henkilön ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin ilmoitettuun rikkomiseen puuttumiseksi ja antaa ilmoittajalle tieto siitä, miten ilmoitettuun rikkomukseen on puututtu tai aiotaan puuttua. Ilmoituksen käsittelystä vastaava henkilö ei välttämättä itse ole kelpoinen päättämään toimenpiteistä, joilla rikkomiseen puututaan. Jos ilmoitettu rikkominen objektiivisesti arvioiden edellyttää esimerkiksi sisäisen tutkinnan käynnistämistä tai menettelyn lopettamista, 16 §:n mukaisen velvoitteen täyttämiseksi ilmoituksen käsittelystä vastaavan henkilön olisi siirrettävä asia organisaation johdolle tai muulle sellaiselle henkilölle, joka voi tehdä päätöksen tällaisesta toimenpiteestä. Organisaation johdon tai muun vastuuhenkilön tulisi tällöin arvioida tilannetta ja tarvittaessa ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin menettelyyn puuttumiseksi. Kyseeseen voisi tulla esimerkiksi henkilöstön ohjeistaminen oikeanlaisesta menettelystä tai rikkomiseen johtaneiden käytänteiden muuttaminen.

Rikkomiseen puuttumista koskevien toimenpiteiden tarpeellisuutta arvioitaisiin objektiivisin kriteerein ottaen huomioon kunkin yksittäistapauksen erityispiirteet. Tarpeelliset toimenpiteet riippuisivat etenkin siitä, millaisesta rikkomisesta olisi kysymys. Jos kyse olisi esimerkiksi tuoteturvallisuuteen liittyvästä rikkomisesta, voitaisiin rikkomiseen puuttua esimerkiksi tuotantomenetelmissä olevien virheiden korjaamisella tai vaarallisen tuotteen takaisinvedolla markkinoilta. Liikenneturvallisuuteen liittyvissä rikkomisissa tarpeellinen toimenpide voisi olla esimerkiksi turvallisuutta vaarantavan menettelyn tai vian korjaaminen tai ilmoittaminen vaaratilanteesta viranomaiselle voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti. Valtiontukilainsäädännön vastaisesti myönnetyn tuen osalta kyseeseen voisi tulla tuen takaisinperintä tai muut 2 §:n mukaiseen soveltamisalaan kuuluvan sektorilainsäädännön edellyttämät toimet. Jos kyse olisi vakavasta ja välitöntä huomiota vaativasta rikkomisesta, voitaisiin organisaatiolta tapauskohtaisesti edellyttää nopeaa ja tehokasta puuttumista siihen. Ehdotettavassa 16 §:ssä tarkoitettuna tarpeellisina toimenpiteinä ei kuitenkaan edellytettäisi työ- tai virkasuhteeseen liittyviä toimia, kuten rikkomiseen syyllistyneen henkilön irtisanomista. Työ- tai virkasuhteeseen liittyvien toimien edellytykset määräytyisivät palvelussuhdelainsäädännön mukaisesti.

Ilmoituksen käsittelystä vastaava henkilön olisi ehdotetun 2 momentin mukaan viimeistään kolmen kuukauden kuluessa ilmoituksen vastaanottoilmoituksen toimittamisesta annettava ilmoittajalle tieto siitä, mitä toimenpiteitä ilmoituksen perusteella toteutetaan. Jos toimenpiteitä vasta suunnitellaan, ilmoittajalle olisi kerrottava tästä. Palautetta olisi annettava siinä laajuudessa kuin se on mahdollista, ottaen huomioon esimerkiksi salassapitovelvoitteet. Jos ilmoitus koskisi esimerkiksi yksinomaan ilmoittajan henkilökohtaisia oikeuksia, tulisi hänet mahdollisuuksien mukaan ohjata käyttämään toisia ilmoituskanavia ja menettelyitä. Ilmoittajalta voitaisiin pyytää lisätietoja rikkomisen paikkansa pitävyyden selvittämiseksi, mutta hänellä ei olisi velvollisuutta antaa niitä.

Ilmoituksen paikkansa pitävyyden selvittäminen voi olla vaativa ja pitkäkestoinen prosessi, joten edellytyksenä ei olisi, että selvityksen tulisi valmistua kolmen kuukauden kuluessa. Jos asian selvittäminen tai mahdolliset toimet rikkomiseen puuttumiseksi ovat vielä kesken, ilmoittajalle tulisi kertoa tästä.

Jos organisaatiossa on päädytty esimerkiksi sisäisen tutkinnan käynnistämiseen, tulisi ilmoittajalle kertoa mahdollisuuksien mukaan tutkinnasta ja sen tuloksista. Ilmoittajalle tulisi kertoa myös mahdollisesta asian siirtämisestä toimivaltaiselle viranomaiselle lisätutkimuksia varten, kunhan tästä ei aiheudu haittaa selvitys- ja tutkintatoimille tai ilmoituksen kohteena olevan henkilön oikeuksille.

**17 §.** *Nimetön ilmoittaminen.* Pykälässä säädettäisiin, että organisaatio voi päättää ottaa sisäisessä ilmoituskanavassa vastaan myös nimettömiä ilmoituksia. Nimettömien ilmoitusten perustella ei pykälän mukaan kuitenkaan tarvitsisi toimittaa vastaanottoilmoitusta tai toteuttaa 16 §:n 2 momentissa tarkoitettuja toimenpiteitä.

Pykälällä toteutettaisiin direktiivin 6 artiklan 2 kohdassa mainittua jäsenvaltion toimivaltaa päättää siitä, onko yksityisen tai julkisen sektorin oikeushenkilöiden ja toimivaltaisten viranomaisten otettava vastaan nimettömiä rikkomisia koskevia ilmoituksia ja toteutettava jatkotoimia niiden perusteella.

**4 Luku Ilmoittaminen oikeuskanslerinvirastolle ja toimivaltaiset viranomaiset**

Lain 4 luvussa säädettäisiin, että direktiivissä edellytetyn ulkoisen ilmoituskanavan toiminnasta vastaisi oikeuskanslerinvirasto. Keskitettyyn oikeuskanslerinviraston ilmoituskanavaan tehtäisiin keskitetysti kaikki viranomaisille tehtävät ilmoitukset. Oikeuskanslerinviraston keskitettyyn ilmoituskanavaan liittyvinä tehtävinä olisivat muun muassa yleiseen tiedotukseen, neuvontaan, koulutukseen, ilmoitusten seurantaan ja raportointiin kuuluvat asiat. Oikeuskanslerinvirasto siirtää ilmoituksen käsittelyn oikealle toimivaltaiselle viranomaiselle, joka toimivaltansa mukaisesti valvontaviranomaisena selvittää ilmoituksen paikkansa pitävyyden samoin kuin se muutenkin tekisi sille kuuluvien valvottavien asioiden osalta. Toimivaltaisia viranomaisia ei ehdotettavan lain mukaan velvoitettaisi perustamaan omaa ulkoista ilmoituskanavaa.

**18 §.** *Keskitetty oikeuskanslerinviraston ilmoituskanava.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että ilmoittajan on tehtävä 8 §:ssä mainittujen edellytysten täyttyessä ulkoiseen ilmoituskanavaan viranomaiselle tarkoitettu ilmoitus lain 2 §:ssä tarkoitetusta rikkomisesta keskitettyyn oikeuskanslerinviraston ilmoituskanavaan, jollei ilmoittamisesta suoraan toimivaltaisen viranomaisen ilmoituskanavaan ole erikseen säädetty.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että keskitetyn ilmoituskanavan toiminnasta vastaa oikeuskanslerinvirasto. Keskitetyllä ilmoituskanavalla pyritään helpottamaan ilmoitusten tekemistä ja sitä, että ilmoittajan ei tarvitsisi selvittää itse toimivaltaista viranomaista. Pykälän 1 ja 2 momentilla pantaisiin täytäntöön direktiivin 10 artikla, jonka mukaan ilmoittavien henkilöiden on ilmoitettava rikkomista koskevat tiedot käyttäen ulkoisia ilmoituskanavia ja menettelyjä ilmoitettuaan ensin sisäisten ilmoituskanavien kautta tai ilmoittamalla suoraan toimivaltaisille viranomaisille ulkoisten ilmoituskanavien kautta.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 12 §:n mukaan oikeuskanslerin ratkaistaviksi kuuluvien asioiden valmistelua ja muiden oikeuskanslerin toimialaan kuuluvien tehtävien suorittamista varten valtioneuvostossa on oikeuskanslerin johtama oikeuskanslerinvirasto. Oikeuskanslerinviraston lakisääteisenä tehtävänä on siten tukea oikeuskansleria ja apulaisoikeuskans-

leria heidän toiminnassaan eikä virastolla ole ollut itsenäisiä lakisääteisiä tehtäviä. Ehdotettavassa laissa tehtävä osoitettaisiin valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 12 §:ssä säädetylle oikeuskanslerinvirastolle, koska kysymys ei ole lainvalvontatehtävästä. Perustuslain mukaan valtioneuvoston oikeuskansleri on ylin laillisuusvalvoja ja on siis toimivaltaisen viranomaisen nimi. Oikeuskanslerin ratkaistaviksi kuuluvien asioiden valmistelua ja muiden oikeuskanslerin toimialaan kuuluvien tehtävien suorittamista varten valtioneuvostossa on oikeuskanslerin johtama oikeuskanslerinvirasto. Oikeuskanslerinvirasto on siten valmistelua ja toimenpiteiden suorittamista varten. Se voi varsinkin neuvonnan ja ilmoitusten vastaanoton kaltaisten tehtävien osalta olla perusteltu ratkaisu. Sen sijaan, mikäli toimivaltaiset viranomaiset eivät ryhdy riittäviin toimenpiteisiin, on mahdollisiin jatkotoimenpiteisiin ryhtyminen nimenomaan oikeuskanslerin toimivaltaan kuuluva tehtävä. Samoin tietojensaantioikeudet on säädetty nimenomaan oikeuskanslerille.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että oikeuskanslerinviraston on siirrettävä ilmoitus toimivaltaiselle viranomaiselle ilmoituksen paikkansa pitävyyden selvittämistä varten. Jos toimivaltaista viranomaista ei 2 §:n 4 momentin 1 -5 kohdissa tarkoitetuissa asioissa ole, ilmoitus on siirrettävä toimivaltaiselle ministeriölle. Siirto on tehtävä kiireellisesti, jos on kyse terveyttä tai turvallisuutta välittömästi ja vakavasti vaarantavasta rikkomisesta.

Oikeuskanslerinvirasto ei ilmoituksia vastaanottaessaan ja siirtäessään niitä toimivaltaisille viranomaisille erikseen selvittäisi ilmoittajan oikeutta laissa säädettyihin suojelutoimenpiteisiin ja voisi siten siirtää toimivaltaisille valvontaviranomaisille myös sellaisia ilmoituksia, jotka eivät kuulu lain soveltamisalaan. Oikeuskanslerinvirastolla ei tarkasta ilmoittajan asemaa ilmoituksen suhteessa ilmoituksen kohteena olevaan viranomaiseen. Oikeuskanslerinvirasto ei anna palautetta ilmoittajalle ilmoituksen johdosta, vaan se kuuluu toimivaltaisen viranomaisen tehtäviin.

Toimivaltaisten viranomaisten eli valvontaviranomaisten laaja ja osin täsmentymätön joukko sekä ilmoitusten oletettu puutteellisuus voivat tehdä ilmoitusten siirrosta toimivaltaisille viranomaisille haasteellisen, joten toimivaltaisten viranomaisten on myös osaltaan huolehdittava, että ilmoitus toimitetaan lopulta oikealle valvontaviranomaiselle.

Oikeuskanslerinviraston tehtäviin ei keskitettynä ilmoituskanavana kuulu ryhtyä ehdotetun lain edellyttämiin jatkotoimiin ilmoitusten käsittelyssä (esim. rikosilmoitus), vaan niistä vastaavat toimivaltaiset valvontaviranomaiset. Oikeuskansleri ei lähtökohtaisesti ryhdy käsittelemään ilmoitusta myöskään laillisuusvalvonta-asiana pelkästään ilmoituksen perusteella. Oikeuskansleri voi kuitenkin ryhtyä laillisuusvalvonta-asiana selvittämään sitä, jos viranomaiset eivät ryhdy asianmukaisiin ja riittäviin toimiin sekä ryhtyä myös laillisuusvalvonnassa selvittämään ilmoitusten ja niitä koskevien viranomaisten ilmoitusten perusteella ilmeneviä rakenteellisia ongelmia unionin oikeuden ja siihen liittyvän kansallisen oikeuden toteutumisessa sekä erityisesti myös ilmoittajansuojassa. Ehdotettavan lain soveltamisalan ulkopuolelle kuuluvat ilmoitukset voidaan tarvittaessa myös lähettää valvontaviranomaisille tai poliisille tutkittaviksi. Tällaiset ilmoitukset voivat sisältää myös merkittäviä lainrikkomisia tai väärinkäytöksiä

Pykälän 1-3 momenteilla pantaisiin täytäntöön myös 11 artiklan 1 kohta ja 2 kohdan a kohta, jonka mukaan on nimettävä viranomaiset, joilla on toimivalta ottaa vastaan ilmoituksia, antaa ilmoituksista palautetta ja toteuttaa ilmoituksia koskevia jatkotoimia.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että oikeuskanslerinviraston on tiedotettava keskitettyyn ilmoituskanavaan ilmoittamisesta, toimivaltaisista viranomaisista ja annettava niihin liittyen neuvontaa. Oikeuskanslerinviraston tehtävänä ei ole oikeusaputyyppinen oikeudellinen avustaminen, vaan yleinen menettelyllinen neuvonta ilmoitusmenettelystä.

Seuraavassa kuvassa esitetään pykälän 3 momentissa mainitut ne toimivaltaiset viranomaiset, jotka vastaavat 2 §:n 1 momentissa tarkoitetun soveltamisalan lainsäädännön valvonnasta, luettelo ei ole tyhjentävä.

| Ehdotetun ilmoittajansuojelulain 2 §:n 1 momentissa mainitut lainsäädäntöalat | Ehdotetun ilmoittajansuojelulain 18 §:n 2 momentissa tarkoitetut toimivaltaiset viranomaiset/valvontaviranomaiset |
|---|---|
| Toimivaltaiset viranomaiset | |
| 1) Julkiset hankinnat<br>(2 §:n 1 momentin 1 kohta) | Kilpailu- ja kuluttajavirasto |
| 2) Finanssipalvelut, -tuotteet ja –markkinat<br>(2 §:n 1 momentin 2 kohta) | Finanssivalvonta, Kilpailu- ja kuluttajavirasto Patentti- ja rekisterihallitus, Valtiovarainministeriö |
| 3) Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen<br>(2 §:n 1 momentin 3 kohta) | Finanssivalvonta, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Poliisihallituksen arpajaishallinto, Patentti- ja rekisterihallitus, Suomen Asianajajaliitto, Verohallinto, Tulli, Ahvenanmaan maakuntahallitus, Lotteriinspektionen, Valtiovarainministeriö, Sisäministeriö |
| 4) Tuoteturvallisuus ja vaatimustenmukaisuus<br>(2 §:n 1 momentin 4 kohta) | Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, Energiavirasto, Tulli, Liikenne- ja viestintävirasto, Poliisihallitus, Rajavartiolaitos, Säteilyturvakeskus, työsuojeluviranomaiset, Valvira, Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea |
| 5) Liikenneturvallisuus<br>(2 §:n 1 momentin 5 kohta) | Liikenne- ja viestintävirasto, Rautatiealan sääntelyelin, Väylävirasto, Tulli, Poliisi, Rajavartiolaitos, Onnettomuustutkintakeskus |
| 6) Ympäristönsuojelu<br>(2 §:n 1 momentin 6 kohta) | Liikenne- ja viestintäministeriö, Energiavirasto, kunnan rakennusvalvontaviranomainen, Asumisen rahoitus ja kehittämiskeskus, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, kunnan ympäristönsuojeluviranomainen, Suomen ympäristökeskus, Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, aluehallintovirastot, Liikenne- ja viestintävirasto, Geenitekniikan lautakunta, Rajavartiolaitos, Tulli, Poliisi, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, elintarvikelain mukaiset valvontaviranomaiset, kuluttajaviranomaiset, Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Suomen riistakeskus, Ruokavirasto |
| 7) Säteily- ja ydinturvallisuus<br>(2 §:n 1 momentin 7 kohta) | Säteilyturvakeskus, kunnan terveydensuojeluviranomainen, Tulli, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, rehulain ja elintarvikelain mukaiset valvontaviranomaiset, kunnan rakennusvalvontaviranomainen |
| 8) Elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuus sekä eläinten terveys ja hyvinvointi<br>(2 §:n 1 momentin 8 kohta) | Ruokavirasto, Virkaeläinlääkärit, ELY-keskukset, Tulli, kuntien elintarvikevalvontaviranomaiset, muut elintarvikelain mukaiset |

| | |
|---|---|
| | valvontaviranomaiset, rehulain mukaiset valvontaviranomaiset, Poliisi, aluehallintovirastot |
| 9) Kansanterveys<br>(2 §:n 1 momentin 9 kohta) | Sosiaali- ja terveysministeriö, Tulli, Valvira, kunnat, Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea |
| 10) Kuluttajansuoja<br>(2 §:n 1 momentin 10 kohta) | Kuluttaja-asiamies, Finanssivalvonta |
| 11) Yksityisyyden ja henkilötietojen suoja sekä verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuus<br>( 2 §:n 1 momentin 11 kohta) | Liikenne- ja viestintäministeriö, Liikenne- ja viestintävirasto, Tietosuojavaltuutettu Energiavirasto, Finanssivalvonta, ELY-keskukset Valvira, työsuojeluviranomainen |

Sektorikohtaisessa lainsäädännössä on jo erikseen säädetty ilmoitusmenettelystä ja lakiehdotus täydentää tätä sääntelyä. Finanssisektorin sääntelyä koskevien rikkomusepäilyjen osalta ilmoitukset tehdään jatkossakin Finanssivalvonnan ylläpitämään ulkoiseen ilmoituskanavaan. Kyseinen kanava mahdollistaa ilmoittamisen kaikkiin finanssimarkkinoita koskeviin säännöksiin liittyvistä väärinkäytösepäilyistä. Ilmoituksen voi tehdä kuka tahansa. Finanssivalvonnan ulkoinen ilmoituskanava jatkaa toimintaansa ehdotetun ilmoittajansuojelulain voimaantulon jälkeen, eikä sitä ole tarkoitus liittää osaksi oikeuskanslerinviraston keskitettyä ilmoituskanavaa.

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

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

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

(EY) N:o 1/2003 35 artiklassa tarkoitetut viranomaiset, sanotun kuitenkaan rajoittamatta komission toimivaltaa tällä alalla.

Ehdotetun lain 18 §:n 3 momentissa tarkoitetussa tilanteessa valtionavustuksia koskevissa ilmoituksissa valtionavustuksen myöntänyt viranomainen on ensisijaisesti sen käyttöä lain nojalla valvova ja tarkastava viranomainen ja siten lainkohdassa tarkoitettu toimivaltainen viranomainen. Erityislainsäädännön puuttuessa toimivaltainen viranomainen olisi toissijaisesti sovellettavassa yleislaissa eli valtionavustuslaissa (688/2001) tarkoitettu valtionapuviranomainen. Sen lisäksi laissa on EU-rahoitteisten avustusten osalta määritetty ohjelmien hallinnoinnista, tarkastuksesta ja valvonnasta jäsenvaltioissa vastaavat viranomaiset ja niiden tehtävät. Toimivaltainen viranomainen määräytyisi yksittäistapauksessa suoraan sovellettavan unionin lainsäädännön ja kansallisen erityislainsäädännön nojalla ottaen huomioon ne seikat, joita ilmoitus koskee. Esimerkiksi Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027 EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelman hallintoviranomaisen tehtävää hoitaa työ- ja elinkeinoministeriö ja välittävien toimielinten avustusten rahoittamiseen liittyviä tehtäviä hoitavat maakuntaliitot, ELY-keskukset ja Ruokavirasto. Tarkastusviranomainen toimii valtiovarainministeriön valtiovarain controller – toiminnon yhteydessä. Ministeriöiden ja välittävien toimielinten tehtävistä on säädetty laeissa 756- 757/2021. Toimivaltainen viranomainen olisi ohjelmassa rahoitettujen valtionavustusten osalta edellä mainittu hallintoviranomainen tai välittävä toimielin riippuen siitä, mitä ilmoitus koskee. Riippumattoman tarkastusviranomaisen toimintaa koskevat ilmoitukset käsiteltäisiin valtiovarainministeriössä.

**19 §.** *Keskitettyä ilmoituskanavaa koskevat vähimmäisvaatimukset.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että oikeuskanslerinviraston keskitettyyn ilmoituskanavaan on voitava ilmoittaa kirjallisesti ja suullisesti. Ilmoittajan pyynnöstä suullisen ilmoittamisen on oltava mahdollista kohtuullisen ajan kuluessa järjestettävässä henkilökohtaisessa tapaamisessa. Momentilla pantaisiin täytäntöön direktiivin 12 artiklan 2 kohta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että oikeuskanslerinviraston on toimitettava ilmoittajalle vastaanottoilmoitus viipymättä ja viimeistään seitsemän päivän kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta. Vastaanottoilmoitus voidaan jättää toimittamatta ilmoittajan pyynnöstä tai silloin, jos sen antaminen vaarantaisi ilmoittajan henkilöllisyyden suojan. Momentilla pantaisiin täytäntöön direktiivin 11 artiklan 2 b kohta.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että oikeuskanslerinviraston tulee nimetä ilmoituksen käsittelystä vastaava henkilö tai henkilöt, joilla on riittävä asiantuntemus ilmoitusten käsittelyyn. Ilmoituksia saavat käsitellä vain nimetyt henkilöt. Momentilla pantaisiin täytäntöön direktiivin 12 artiklan 4 ja 5 kohdat.

Direktiivin johdanto-osan 74 kohdan mukaan ilmoitusten käsittelystä vastaavilla toimivaltaisten viranomaisten henkilöstön jäsenillä olisi oltava myös sovellettavat tietosuojasäännöt kattava asianmukainen ammatillinen koulutus, jotta viranomaiset voisivat käsitellä ilmoituksia, varmistaa yhteydenpidon ilmoittavaan henkilöön ja toteuttaa soveltuvia jatkotoimia ilmoituksen perusteella.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että keskitetyssä ilmoituskanavassa ei oteta vastaan nimettömiä ilmoituksia. Momentilla toteutettaisiin direktiivin 6 artiklan 2 kohdassa mainittua jäsenvaltion valinnanvapautta siitä, onko julkisen sektorin toimivaltaisten viranomaisten otettava vastaan nimettömiä rikkomisia koskevia ilmoituksia ja toteutettava jatkotoimia niiden perusteella.

**20 §.** *Ilmoitusten käsittely toimivaltaisissa viranomaisissa.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että toimivaltaisten viranomaisten tulee nimetä ilmoituksen käsittelystä vastaava henkilö tai henkilöt, joilla on riittävä asiantuntemus ilmoitusten käsittelyyn. Ilmoituksia saavat käsitellä vain nimetyt henkilöt.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että ilmoitusten käsittelystä vastaavien henkilöiden on:

*1) ryhdyttävä ilmoituksen johdosta tarpeellisiin toimenpiteisiin ilmoituksen paikkansa pitävyyden selvittämiseksi ja tarvittaessa rikkomiseen puuttumiseksi;*

*2) annettava ilmoittajalle tieto ilmoituksen perusteella toteutetuista toimenpiteistä kolmen tai perustelluista syistä enintään kuuden kuukauden kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta toimivaltaisessa viranomaisessa;*

*3) annettava ilmoittajalle tieto ilmoituksen perusteella aloitetun selvityksen lopullisesta tuloksesta.*

Pykälän 2 momentilla pantaisiin täytäntöön direktiivin 11 artiklan 2 c-e kohdat. Direktiivin johdanto- osan 65-67 kohtien mukaan toimivaltaisiksi nimetyillä viranomaisilla olisi ilmoitusten vastaanottajina oltava tarvittavat valmiudet ja valtuudet varmistaa asianmukaisten jatkotoimien toteuttaminen, mukaan lukien ilmoituksessa esitettyjen väitteiden paikkansapitävyyden arviointi ja puuttuminen ilmoitettuihin rikkomisiin käynnistämällä sisäinen tutkinta, tutkinta- tai syytetoimet tai varojen takaisinperintä tai muut asianmukaiset korjaavat toimet toimivaltuuksiensa mukaisesti. Toimivaltainen viranomainen voi lopettaa ilmoituksen käsittelyn myös siinä tapauksessa, että se toteaa, että organisaatio on käsitellyt ilmoituksen asianmukaisesti sisäisessä ilmoituskanavassa.

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

Vaihtoehtoisesti kyseisillä viranomaisilla olisi oltava tarvittavat valtuudet siirtää ilmoituksen käsittely toiselle viranomaiselle, jonka olisi tutkittava ilmoitettu rikkominen, varmistaen samalla, että tämä viranomainen toteuttaa asianmukaiset jatkotoimet. Toimivaltaisten viranomaisten olisi myös annettava ilmoittaville henkilöille palautetta toimista, joita ilmoituksen perusteella on toteutettu tai aiotaan toteuttaa, kuten esimerkiksi ilmoituksen siirtäminen toiselle viranomaiselle, menettelyn lopettaminen siksi, ettei asiasta ole saatu riittäviä todisteita tai muista syistä, sisäisen tutkinnan käynnistäminen ja mahdollisesti sen tulokset ja mahdolliset toimenpiteet, joilla esiin tuotuun ongelmaan on puututtu, sekä kyseisten jatkotoimien valinnan perusteista.

Jatkotoimet olisi toteutettava ja palaute olisi annettava kohtuullisessa ajassa, kun otetaan huomioon tarve puuttua ilmoituksen kohteena olevaan mahdolliseen ongelmaan pikaisesti ja tarve välttää tietojen tarpeeton julkistaminen. Tämä kohtuullinen aika ei saisi olla enempää kuin

kolme kuukautta, mutta sitä voitaisiin pidentää kuuteen kuukauteen, jos se on tarpeen tapaukseen liittyvien erityisten olosuhteiden vuoksi ja etenkin, jos ilmoituksen kohteena oleva asia edellyttää luonteensa ja monimutkaisuutensa vuoksi pitkällistä tutkintaa.

Momentin 2) ja 3) kohdan osalta on huomattava, että Finanssivalvonnan ylläpitämään Finanssivalvonnasta annetun lain 71 a §:ssä tarkoitettuun ilmoituskanavaan voi tehdä ilmoituksen muukin kuin ilmoittajansuojelulain 5 §:ssä tarkoitettu henkilö. Momentin 2) ja 3) kohdassa tarkoitettujen tietojen antaminen myös tällaisille muille kuin ilmoittajansuojelulain 5 §:ssä tarkoitetuille henkilöille voisi johtaa Finanssivalvonnassa merkittävään määrään tietojen antamisia. Tämän vuoksi 2) ja 3) kohdan soveltuminen on perusteltua rajata myös Finanssivalvonnassa ilmoittajansuojelulain 5 §:n mukaiseen henkilöpiiriin.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että lisäksi toimivaltainen viranomainen voi nimetä ilmoituksen paikkansa pitävyyden selvittämiseksi tarvittavia asiantuntijoita.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että jos ilmoituksia vastaanotetaan paljon, toimivaltainen viranomainen voi asettaa etusijalle niiden ilmoitusten käsittelyn, jotka koskevat tämän lain soveltamisalaan kuuluvia vakavia rikkomisia. Ilmoittajalle on kuitenkin aina kerrottava ilmoituksen perusteella toteutetuista toimenpiteistä 2 momentin 2 kohdassa säädetyssä määräajassa. 4 momentilla pantaisiin täytäntöön direktiivin 11 artiklan 5 kohta.

**21 §.** *Ilmoituksen käsittelyn lopettaminen.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että toimivaltainen viranomainen voi tehdä päätöksen asian käsittelyn lopettamisesta:

*1) jos ilmoitus koskee rikkomista, joka on ilmeisen vähäinen eikä edellytä asian paikkansa pitävyyden selvittämistä; tai*

*2) kun kyse on toistuvista ilmoituksista, jotka eivät sisällä rikkomista koskevaa merkittävää uutta tietoa verrattuna aikaisempaan ilmoitukseen, joka on jo asianmukaisesti käsitelty.*

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että päätös käsittelyn lopettamisesta ei vaikuta tässä laissa tarkoitettuun ilmoittajan suojeluun. Ilmoittajalla ei ole valitusoikeutta päätöksestä.

Pykälän 1 momentilla pantaisiin täytäntöön direktiivin 11 artiklan 3 ja 4 kohdat.

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

Pykälän 2 momentissa tarkoitetun muutoksenhakukiellon suhdetta perustuslakiin on kuvattu jaksossa 11.13.

**22 §.** *Toimivaltaisen viranomaisen vastaanottamat ilmoitukset.* Pykälässä säädettäisiin, että jos toimivaltainen viranomainen vastaanottaa tässä laissa tarkoitetun ilmoituksen, sen on ilmoitettava ilmoituksen vastaanottamisesta viipymättä oikeuskanslerinvirastolle ja toimitettava ilmoittajalle vastaanottoilmoitus seitsemän päivän kuluessa.

**5 luku Ilmoittajan suojelu**

Lain 5 luvussa säädettäisiin vastatoimien ja ilmoittamisen estämisen kiellosta, ilmoittajaa koskevasta vastuuvapaudesta, käännetystä todistustaakasta asiassa, joka koskee ilmoittajalle tai muulle 5 §:ssä tarkoitetulle henkilölle aiheutunutta haittaa, ilmoittajalle tai muulle henkilölle 5 §:ssä tarkoitetulle henkilölle vastatoimien kiellon rikkomisesta aiheutetun taloudellisen vahingon korvaamisesta ja lain säännösten pakottavuudesta.

**23 §.** *Vastatoimien ja ilmoittamisen estämisen kielto.* Pykälässä säädettäisiin vastatoimien kiellosta ja kiellosta estää ilmoittaminen. Pykälällä pantaisiin täytäntöön direktiivin 5 artiklan 11 kohta ja 19 artikla.

Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että ilmoittajan työnantaja tai muu organisaatio, jonka johdon ja valvonnan alaisena tai jonka hyväksi ilmoittaja tekee työtä tai johon ilmoittaja on työnsä vuoksi muutoin yhteydessä, ei saa kohdistaa ilmoittajaan tai muuhun 5 §:ssä tarkoitettuun henkilöön vastatoimia rikkomista koskevan tiedon ilmoittamisen tai julkistamisen johdosta. Kiellettyä olisi myös menettely, jonka tarkoituksena on ilmoittamisen estäminen. Vastatoimien kiellolla pyritään estämään ilmoittajalle aiheutuvaa haittaa tai vahinkoa ilmoittamisesta ja siten kannustamaan organisaatioita käsittelemään mahdollisia rikkomisia koskevia tietoja asianmukaisesti vaarantamatta ilmoittajan työn tai elinkeinon harjoittamista.

Kieltoa sovellettaisiin tahoon, jonka johdon tai valvonnan alaisena tai jonka hyväksi ilmoittaja työskentelee tai johon hän on muutoin työnsä vuoksi yhteydessä. Vastatoimen kielto soveltuisi ilmoittajan työnantajaan, mutta se voisi soveltua myös muihin tahoihin. Ottaen huomioon ehdotetun 5 §:n mukaisen henkilöllisen soveltamisalan pykälän 1 momentissa tarkoitettu muu organisaatio voisi olla esimerkiksi käyttäjäyritys, toimeksiantaja, tilaaja, pääurakoitsija tai vapaaehtoistyön tai koulutussopimukseen perustuvan työn järjestäjä. Muu organisaatio voisi olla myös esimerkiksi osakeyhtiö, jonka hallituksen jäsen ilmoittaja on.

Vastatoimien kieltoa sovellettaisiin kaikkiin niihin organisaatioihin, joihin ilmoittaja on 1 momentissa tarkoitetuilla tavoilla työnsä vuoksi yhteydessä ja jotka siten voivat kohdistaa ilmoittajaan vastatoimia. Kieltoa sovellettaisiin, vaikka ilmoitus ei suoraan koskisi kyseistä organisaatiota. Sopimusketjutilanteissa vastatoimien kieltoa sovellettaisiin myös ilmoittajan työnantajan tai toimeksiantajan sopimuskumppaneihin, kuten vuokratyössä käyttäjäyritykseen tai alihankintasopimukseen perustuvan työn tilaajaan, johon ilmoittaja on työnsä vuoksi yhteydessä.

Jos ilmoittaja on saanut ehdotetun 5 §:n 2 momentin mukaisesti rikkomista koskevan tiedon työtä edeltäneiden neuvotteluiden tai sittemmin päättyneen työnsä aikana, kieltoa sovellettaisiin niihin tahoihin, joiden johdon ja valvonnan alaisena tai jonka hyväksi tehtävää työtä neuvottelut ovat koskeneet taikka jonka johdon ja valvonnan alaisena tai jonka hyväksi ilmoittaja on aiemmin tehnyt työtä.

Pykälän 1 momentin mukaan ilmoittajaan ei saisi kohdistaa vastatoimia sen vuoksi, että hän on ilmoittanut tai julkistanut rikkomista koskevan tiedon ehdotettavan lain mukaisesti.

Jotta kyse olisi vastatoimien kiellon vastaisesta menettelystä, menettelyn tulisi olla syy-yhteydessä laissa tarkoitettuun sisäiseen tai ulkoiseen ilmoittamiseen taikka tiedon julkistamiseen. Syy-yhteyden arvioinnissa voitaisiin ottaa huomioon epäsuotuisan kohtelun läheinen ajallinen yhteys ilmoittamiseen sekä se, olisiko väitetyn vastatoimen toteuttaja ryhtynyt kyseiseen toimeen, jos ilmoitusta ei olisi tehty tai tietoja olisi julkistettu. Syy-yhteyden osalta voitaisiin myös tarkastella sitä, miten esimerkiksi ilmoituksen kohteena oleva työnantaja on menetellyt muiden vastaavassa asemassa olevien työntekijöiden kuin ilmoittajan osalta ja poikkeaako ilmoittajan kohtelu siten muiden kohtelusta. Menettelyä olisi pidettävä kiellettynä vastatoimena, jos siihen olisi ryhdytty ehdotettavan lain mukaisen ilmoittamisen tai tiedon julkistamisen vuoksi eikä menettelylle olisi lainsäädännöstä tai muusta syystä johtuvia asianmukaisia perusteita.

Pykälän 1 momentin mukaisesti kiellettyä olisi myös menettely, jonka tarkoituksena on rikkomista koskevan tiedon ilmoittamisen tai julkistamisen estäminen. Käytännössä tällainen menettely voisi tarkoittaa esimerkiksi vastatoimilla uhkailua. Vastatoimilla uhkailulla tarkoitettaisiin konkreettista uhkausta ilmoittamisen johdosta toteutettavasta vastatoimesta, kuten työsopimuksen irtisanomisesta.

Pyrkimys estää ilmoittaminen voi ilmetä esimerkiksi siten, että ilmoituksen kohde vetoaa perusteetta tietojen ilmaisemista tai julkistamista rajoittaviin lainsäädäntöön tai sopimukseen perustuviin velvoitteisiin, kuten laissa säädettyihin salassapito- tai vaitiolovelvoitteisiin, salassapitosopimuksiin tai rikkomisten ilmoittamista koskeviin ohjeistuksiin.

Ilmoittajaan kohdistettua menettelyä ei pidettäisi kiellettynä ilmoittamisen estämisenä, jos sille olisi muussa lainsäädännössä säädetyt asianmukaiset perusteet. Ilmoittamisen estämisenä ei pidettäisi sitä, että organisaatiolta puuttuu laissa edellytetty sisäinen ilmoituskanava. Tällöin ilmoittaja voisi tehdä ilmoituksen oikeuskanslerinviraston ylläpitämään keskitettyyn ulkoiseen ilmoituskanavaan. Myöskään pelkästään esihenkilön kielteinen suhtautuminen ei tulisi arvioitavaksi ilmoittamisen estämisenä ilman, että ilmoittajaan kohdistettaisiin konkreettisia toimenpiteitä ilmoittamisen estämiseksi edellä selostettuja menettelyitä.

Pykälän 2 momentissa täsmennettäisiin palvelussuhteiden osalta 1 momentin yleissäännöstä määrittelemällä tarkemmin sellaiset työnantajan tai tämän edustajan menettelyt ja päätökset, joita pidettäisiin kiellettyinä vastatoimina työ- tai virkasuhteessa. Työnantajan tai tämän edustajan menettelyä tai päätöstä olisi pidettävä kiellettynä vastatoimena, jos työ- tai virkasuhteessa olevan henkilön palvelussuhteen ehtoja heikennettäisiin tai hänen palvelussuhteensa päätettäisiin, hänet lomautettaisiin, häntä muutoin kohdeltaisiin epäedullisesti tai häneen kohdistettaisiin muita kielteisiä seurauksia sen vuoksi, että hän on tehnyt ilmoituksen, julkistanut rikkomista koskevan tiedon tai osallistunut ilmoittamansa rikkomista koskevan asian selvittämiseen.

Palvelussuhteen päättämisellä tarkoitettaisiin työnantajan aloitteesta tapahtuvaa työsopimuksen tai virkasuhteen irtisanomista tai purkamista mukaan lukien työ- tai virkasuhteen purkamista koeajalla. Työehtojen heikentämisellä tarkoitettaisiin esimerkiksi siirtämistä alempiin työtehtäviin työtehtävien vaihtamista, työntekopaikan siirtämistä, palkanalennusta ja työajan muuttamista työntekijän kannalta epäedullisella tavalla. Epäedullisella kohtelulla tarkoitettaisiin esimerkiksi pakottamista, pelottelua, ahdistelua tai hyljeksintää, syrjintää, ylennyksen lykkäämistä tai epäoikeudenmukaista kohtelua. Muilla kielteisillä seurauksilla tarkoitettaisiin esimerkiksi koulutukseen pääsyn estämistä, kielteistä työsuorituksen arviointia tai kielteisen työtodistuksen antamista, minkä tahansa kurinpitotoimen, varoituksen tai muun seuraamuksen, kuten taloudellisen seuraamuksen määräämistä tai toteuttamista, määräaikaisen työsuhteen vakinaistamatta jättämistä, kun työntekijällä oli perusteltu luottamus siihen, että hänelle tarjottaisiin vakinaista työsuhdetta taikka määräaikaisen työsopimuksen uudistamatta jättämistä, kun se muutoin olisi

uusittu. Virkasuhteessa kiellettynä vastatoimena voisi tulla kyseeseen myös virasta pidättäminen.

Pykälän 2 momentin luetteloa ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi, vaan kiellettynä vastatoimena voitaisiin vastatoimen laajan määritelmän mukaisesti arvioida muutakin ilmoittajalle mahdollisesti haittaa aiheuttavaa menettelyä, johon on ryhdytty ilmoittamisen vuoksi. Työnantaja ei saisi kohdistaa ilmoittajaan minkäänlaisia kielteisiä seurauksia ehdotettavan lain mukaisen ilmoittamisen vuoksi.

Kiellon tarkoituksena ei olisi estää työnantajia tekemästä direktio-oikeutensa nojalla sellaisia työsuhteeseen liittyviä päätöksiä, jotka eivät johdu ehdotettavan lain mukaisesta ilmoittamisesta tai tietojen julkistamisesta. Palvelussuhteeseen liittyvien menettelyjen sallittavuutta tulisi arvioida työ- ja virkasuhdelainsäädännön perusteella. Tarkoituksena ei olisi estää esimerkiksi ilmoittajan irtisanomista työ- tai virkasuhdelainsäädännössä säädettyjen perusteiden nojalla. Rikkomista koskevan tiedon ilmoittaminen tai julkistaminen ehdotettavassa laissa säädetyllä tavalla ei lähtökohtaisesti voi olla esimerkiksi työsopimuslain mukainen työsopimuksen irtisanomis- tai purkuperuste. Jos palvelussuhteen päättämisellä on ollut työ- tai virkasuhdelainsäädännössä säädetyt asialliset perusteet, työnantajan ei katsottaisi rikkovan vastatoimien kieltoa pelkästään sillä perusteella, että palvelussuhde on päätetty ilmoittamisen tai tietojen julkistamisen jälkeen.

Ehdotettavan lain 2 §:n mukaan lain aineelliseen soveltamisalaan ja siten laissa ehdotetun suojelun, kuten vastatoimien kiellon, piiriin ei kuuluisi esimerkiksi omaan palvelussuhteeseen tai työturvallisuuteen liittyvistä epäkohdista ilmoittaminen. Tällaisista asioista ilmoittavaa työntekijää tai virkamiestä suojeltaisiin jatkossakin voimassa olevassa palvelussuhdelainsäädännössä säädetyin keinoin.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin tarkemmin kielletyistä vastatoimista elinkeinotoiminnassa ja määriteltäisiin tilanteita, joissa tavaroiden tai palveluiden tarjoajan menettelyä olisi elinkeinotoiminnassa pidettävä kiellettynä vastatoimena. Kielletystä vastatoimesta voisi olla kyse ainakin silloin, jos tavaroiden tai palveluiden toimittaminen evätään, sopimussuhde päätetään ennenaikaisesti tai ilmoittajaan tai muuhun 5 §:ssä tarkoitettuun henkilöön muutoin kohdistetaan kielteisiä seurauksia sen vuoksi, että hän on ilmoittanut julkistanut rikkomista koskevan tiedon taikka osallistunut ilmoittamansa rikkomista koskevan asian selvittämiseen. Pykälän 3 momentissa tarkoitetut kielletyt vastatoimet voisivat kohdistua esimerkiksi itsenäiseen ammatinharjoittajaan, toimeksisaajaan, alihankkijaan tai tavarantoimittajaan. Näihin henkilöryhmiin kohdistuvia vastatoimia voisivat tyypillisesti olla pykälän 3 momentissa mainittujen toimien lisäksi esimerkiksi käyttöluvan tai muun luvan ennenaikainen peruuttaminen, liiketoimintamahdollisuuksien ja tulojen menettäminen, pakottaminen, pelottelu tai ahdistelu, mustalle listalle asettaminen tai boikotointi taikka maineen vahingoittaminen. Myös ehdotetun 5 §:n 4 momentin 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla ilmoittajaan yhteydessä olevaan oikeushenkilöön kohdistuvat vastatoimet olisivat kiellettyjä.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että jos ilmoittaja on osakkeenomistaja tai yhteisön hallituksen tai hallintoneuvoston jäsen, edellä 1 momentissa säädettyä kieltoa sovellettaisiin siihen yhteisöön, johon ilmoittajalla on osakeomistus tai jonka toimielimeen hän kuuluu. Ehdotetussa 5 §:ssä tarkoitettuihin osakkeenomistajiin ja hallintoelinten jäseniin voidaan tyypillisesti kohdistaa esimerkiksi taloudellisia vastatoimia, pelottelua tai ahdistelua, heidät voidaan asettaa mustalle listalle tai heidän mainettaan saatetaan vahingoittaa.

Vastatoimilta suojeltaisiin kaikkia 5 §:ssä tarkoitettuja henkilöryhmiä. Esimerkiksi työnhakijat tai palvelujensa tarjoamisesta organisaatiolle neuvottelevat voivat saada tietoa organisaation

toimintaan liittyvästä rikkomisesta palvelukseenottomenettelyn tai muiden sopimusta edeltävien neuvottelujen aikana. Näiden henkilöryhmien osalta kiellettyinä vastatoimina voisivat tulla kyseeseen esimerkiksi maineen vahingoittaminen, mustalle listalle asettaminen tai boikotointi.

Ilmoittajien tehokas suojelu edellyttää myös sellaisten muiden henkilöryhmien suojelua, jotka voivat joutua ilmoittamisesta johtuvien vastatoimien kohteeksi, vaikka he eivät olisi työstään taloudellisesti riippuvaisia. Vapaaehtoistyöntekijöihin ja palkallisiin tai palkattomiin harjoittelijoihin voitaisiin kohdistaa vastatoimia esimerkiksi siten, että heidän palvelujaan ei enää käytettäisi, heille annettaisiin kielteinen työtodistus seuraavaa työnhakua varten tai heidän mainettaan tai uranäkymiään vahingoitettaisiin muulla tavoin. Kiellettynä vastatoimena voisi tulla kyseeseen myös ilmoittajaan tai muihin henkilölliseen soveltamisalaan kuuluviin henkilöihin kohdistuvien oikeudellisten menettelyiden aloittaminen haitantekotarkoituksessa.

Vastatoimien kiellon rikkomisesta koskevassa asiassa noudatettavasta käännetystä todistustaakasta ehdotetaan säädettäväksi lain 25 §:ssä. Vastatoimien tai ilmoittamisen estämiseen tähtäävän menettelyn kohteeksi joutuneen henkilön oikeudesta vahingonkorvaukseen säädettäisiin ehdotettavan lain 26 §:ssä ja oikeudesta hyvitykseen 34 §:ssä.

**24 §.** *Vapaus vastuusta.* Pykälässä säädettäisiin vastuuvapaudesta. Pykälällä pantaisiin täytäntöön direktiivin 21 artiklan 2-4 ja 7 kohdat. Direktiivin 21 artiklan 2 kohdan mukaan kun henkilö ilmoittaa rikkomisia koskevia tietoja tai julkistaa tietoja tämän direktiivin mukaisesti, hänen ei katsota rikkovan mitään tietojen ilmaisemista koskevaa rajoitusta eikä häntä aseteta minkäänlaiseen vastuuseen tällaisen ilmoituksen tai tietojen julkistamisen vuoksi, edellyttäen, että hänellä oli perusteltu syy uskoa, että ilmoittaminen tai tietojen julkistaminen oli välttämätöntä rikkomisen paljastamiseksi tämän direktiivin nojalla, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 3 artiklan 2 ja 3 kohdan soveltamista.

Pykälän 1 momentin mukaan säädettäisiin, että ilmoittajaa, joka ilmoittaa tai julkistaa rikkomista koskevia tietoja tämän lain mukaisesti, ei aseteta tietojen antamisen tai hankkimisen osalta vastuuseen sopimukseen, lakiin, asetukseen tai määräykseen perustuvaa tietojen ilmaisemista koskevan rajoituksen rikkomisesta. Vastuuvapauden edellytyksenä tietojen ilmoittamisessa tai julkistamisessa on lisäksi se, että tietojen julkistaminen oli välttämätöntä tämän lain soveltamisalaan kuuluvan rikkomisen paljastamiseksi. Tilanteissa, joissa ilmoittaminen käytännössä rikkoisi tietojen ilmaisemisen kieltoa, joka perustuu joko sopimukseen, lakiin, asetukseen tai määräykseen, ei johtaisi seuraamukseen, mikäli ilmoittaminen tai tietojen julkistaminen olisi välttämätöntä. Vastuuvapauden saamisen kynnys olisi siten korkeampi näissä tilanteissa kuin 6 §:ssä esitetty vaatimus ilmoittajan perustellun syyn vaatimuksesta suojan saamiseksi. Välttämättömyys olisi siten lisäedellytys 2 luvun mukaisiin suojelun edellytyksiin ja vastuusta vapautumiseksi näissä tilanteissa.

Direktiivin johdanto-osan 91 kohdan mukaan ilmoittavia henkilöitä ei saisi olla mahdollista estää ilmoittamasta, heiltä ei voida evätä suojelua eikä heitä voida rangaista rikkomisia koskevien tietojen ilmoittamisesta tai julkistamisesta vetoamalla yksilöiden oikeudellisiin tai sopimukseen perustuviin velvoitteisiin, kuten sopimuksiin sisältyviin lojaliteettilausekkeisiin tai luottamuksellisuutta tai salassapitoa koskeviin sopimuksiin, jos näiden lausekkeiden ja sopimusten soveltamisalaan kuuluvien tietojen ilmoittaminen on välttämätöntä rikkomisen paljastamiseksi. Jos kyseiset edellytykset täyttyvät, ilmoittavia henkilöitä ei pitäisi asettaa minkäänlaiseen vastuuseen, olipa se siviili- tai rikosoikeudellinen, hallinnollinen tai työsuhteeseen liittyvä vastuu. On asianmukaista, että ilmoittamiseen tai tietojen julkistamiseen liittyvältä vastuulta suojellaan tämän direktiivin mukaisesti sellaisten tietojen osalta, joista ilmoittavalla henkilöllä oli perustel-

tuja syitä olettaa, että niiden ilmoittaminen tai julkistaminen oli välttämätöntä rikkomisen paljastamiseksi tämän direktiivin mukaisesti. Tällaista suojelua ei olisi myönnettävä sellaisten toissijaisten tietojen osalta, jotka henkilö on paljastanut ilman tällaisia perusteltuja syitä.

Direktiivin 21 artiklan 7 kohdassa todetaan, että oikeusmenettelyssä, myös silloin kun se koskee kunnianloukkausta, tekijänoikeuden rikkomista, salassapitovelvollisuuden rikkomista, tietosuojasääntöjen rikkomista, liikesalaisuuksien paljastamista tai yksityis- tai julkisoikeudellista tai työehtosopimusoikeuteen liittyvää korvausvaatimusta, 4 artiklassa tarkoitettuja henkilöitä ei aseteta minkäänlaiseen vastuuseen ilmoittamisesta tai tietojen julkistamisesta tämän direktiivin mukaisesti. Kyseisillä henkilöillä on oikeus vedota tähän ilmoittamiseen tai tietojen julkistamiseen perusteena asian käsittelyn lopettamiselle edellyttäen, että heillä oli perusteltu syy uskoa, että ilmoittaminen tai tietojen julkistaminen oli välttämätöntä rikkomisen paljastamiseksi tämän direktiivin nojalla.

Pykälän 2 momentin mukaan säädettäisiin, että ilmoittajaa ei aseteta vastuuseen ilmoitetun tai julkistetun tiedon hankkimisen tai sen saamisen vuoksi edellyttäen, että tällainen hankkiminen tai saaminen ei itsessään ole rikos.

Direktiivin 21 artiklan 3 kohdan mukaan ilmoittavia henkilöitä ei aseteta vastuuseen ilmoitetun tai julkistetun tiedon hankkimisen tai sen saamisen vuoksi edellyttäen, että tällainen hankkiminen tai saaminen ei itsessään ole rikos. Siinä tapauksessa, että tiedon hankkimista tai saamista on itsessään pidettävä rikoksena, rikosoikeudelliseen vastuuseen sovelletaan edelleen sovellettavaa kansallista oikeutta.

Direktiivin 21 artiklan 4 kohdan mukaan ilmoittavien henkilöiden muuhun mahdolliseen vastuuseen teoista tai laiminlyönneistä, jotka eivät liity ilmoitukseen tai tietojen julkistamiseen tai jotka eivät ole välttämättömiä rikkomisen paljastamiseksi tämän direktiivin nojalla, sovelletaan edelleen sovellettavaa unionin oikeutta tai kansallista oikeutta.

Direktiivin johdanto-osan 92 kohdan mukaan ilmoittava henkilö olisi vapautettava vastuusta tapauksissa, joissa hän on saanut laillisesti haltuunsa tai saatavilleen ilmoitetut rikkomisia koskevat tiedot tai kyseisiä tietoja sisältävät asiakirjat tai saanut laillisen oikeuden tutustua niihin. Tämän olisi pädettävä sekä tapauksiin, joissa ilmoittava henkilö paljastaa niiden asiakirjojen sisällön, joihin hän on saanut laillisen oikeuden tutustua, että tapauksiin, joissa hän tekee jäljennöksiä näistä asiakirjoista tai vie ne pois sen organisaation tiloista, jonka palveluksessa hän on, vastoin sopimuslausekkeita tai muita lausekkeita, joiden mukaan kyseiset asiakirjat ovat tämän organisaation omaisuutta. Ilmoittava henkilö olisi vapautettava vastuusta myös silloin, kun kyseisten tietojen tai asiakirjojen hankkiminen tai niihin tutustuminen nostaa esiin kysymyksen siviilioikeudellisen, hallinnollisen tai työsuhteeseen liittyvän vastuun syntymisestä. Esimerkkitapauksia voisivat olla tilanteet, joissa ilmoittava henkilö sai tiedot hankkimalla pääsyn työtoverinsa sähköpostiviesteihin tai tiedostoihin, joita hän ei tavanomaisesti käytä työssään, ottamalla kuvia organisaation tiloista tai hankkimalla pääsyn tiloihin, jonne hänellä ei tavanomaisesti ole pääsyä. Jos ilmoittava henkilö sai tai hankki pääsyn kyseisiin tietoihin tai asiakirjoihin tekemällä rikoksen, kuten tunkeutumalla yksityisalueelle tai tekemällä tietomurron, henkilön rikosoikeudelliseen vastuuseen olisi sovellettava asianmukaista kansallista lainsäädäntöä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän direktiivin 21 artiklan 7 kohdassa myönnettyä suojelua. Ilmoittavan henkilön muuhun mahdolliseen vastuuseen sellaisista teoista tai laiminlyönneistä, jotka eivät liity ilmoitukseen tai jotka eivät ole välttämättömiä rikkomisen paljastamiseksi tämän direktiivin nojalla, olisi myös sovellettava asianmukaista unionin oikeutta tai kansallista lainsäädäntöä. Tällaisissa tapauksissa kansallisten tuomioistuinten olisi arvioitava ilmoittavan

henkilön vastuuta ottaen huomioon kaikki merkitykselliset tosiseikat ja yksittäistapauksen olosuhteet, myös teon tai tekemättä jättämisen välttämättömyyden ja oikeasuhteisuuden suhteessa ilmoittamiseen tai tietojen julkistamiseen.

Johdanto-osan 97 kohdan mukaan kynnystä väärinkäytösten ilmoittamiseen voivat nostaa huomattavasti myös toimet, joita toteutetaan ilmoittavia henkilöitä vastaan muutoin kuin työn yhteydessä esimerkiksi kunnianloukkausta, tekijänoikeuksien loukkaamista, liikesalaisuuksien paljastamista tai luottamuksellisuuden ja henkilötietojen suojan loukkaamista koskevissa menettelyissä. Ilmoittavien henkilöiden olisi voitava tällaisissa menettelyissä vedota puolustuksessaan siihen, että he ovat ilmoittaneet rikkomisista tai julkistaneet tietoja tämän direktiivin mukaisesti edellyttäen, että ilmoitetut tai julkistetut tiedot olivat välttämättömiä rikkomisen paljastamiseksi. Tällaisissa tapauksissa todistustaakan sen osalta, että ilmoittava henkilö ei täytä tässä direktiivissä säädettyjä edellytyksiä, olisi kuuluttava menettelyn aloittaneelle henkilölle.

Direktiivin sanamuodon mukaisesti 21 artiklan 2, 3 ja 7 kohdassa tarkoitettua vastuuvapautta sovellettaisiin vain ilmoittajiin. Ehdotetussa 5 §:n 4 momentissa tarkoitettu avustava henkilö, kolmas henkilö tai oikeushenkilö eivät ilmoita rikkomista koskevaa tietoa eli vastuuvapautta ei ole perusteltua ulottaa näihin henkilöryhmiin.

Pykälässä mainituin edellytyksin vastuuvapaus koskisi esimerkiksi salassa pidettävän tiedon ilmaisemista, ellei tiedon hankkimista tai saamista ole saatu rangaistavaksi säädetyllä teolla. Tässä sanottu ei kuitenkaan koskisi 4 §:ssä tarkoitetun tiedon ilmaisemista, koska tällainen tieto ei kuulu tämän lain soveltamisalaan. Jos ilmoittaja on hankkinut tai saanut tiedon esimerkiksi rikoslain (2018/605) 30 luvun 4-6 §:ssä tarkoitetulla tavalla tapauksissa (yritysvakoilu, yrityssalaisuuden rikkominen, yrityssalaisuuden väärinkäyttö), hän ei vapautuisi vastuusta tässä pykälässä tarkoitetulla tavalla.

**25 §.** *Todistustaakka.* Pykälässä säädettäisiin vastatoimen kiellon rikkomista koskevaa asiaa käsiteltäessä sovellettavasta todistustaakasta ja sillä pantaisiin täytäntöön direktiivin 21 artiklan 5 kohta.

Pykälässä säädettäisiin, että käsiteltäessä tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa vastatoimien ja ilmoittamisen estämisen kiellon rikkomista koskevaa asiaa, joka koskee ilmoittajalle tai muulle 5 §:ssä tarkoitetulle henkilölle aiheutunutta haittaa, vireillepanijan on esitettävä selvitystä seikoista, joihin vaatimus perustuu. Jos asiaa käsiteltäessä esitettyjen selvitysten perusteella voidaan olettaa vastatoimien kieltoa rikotun, vastapuolen on kumotakseen oletuksen osoitettava, että kieltoa ei ole rikottu. Tätä säännöstä ei sovelleta tämän lain 36 §:n tarkoitettua rikosasiaa käsiteltäessä.

Pykälässä ehdotettuja säännöksiä sovellettaisiin yleisissä ja hallintotuomioistuimissa sekä viranomaisissa.

Jos ilmoittajan esittämien tai muiden asiaa käsiteltäessä esiin tulleiden seikkojen perusteella voidaan olettaa vastatoimien kieltoa rikotun, vastapuolen on ehdotetun pykälän toisen virkkeen mukaan olettaman kumotakseen osoitettava, että kieltoa ei ole rikottu. Jotta vastatoimia koskeva kanne voisi menestyä, olisi siten ensisijaisesti ilmoittajan esitettävä sellaista näyttöä tapahtumien kulusta ja muusta tosiseikastosta, jonka perusteella asiaa objektiivisesti arvioiden voidaan olettaa vastatoimien kieltoa rikotun. Pelkkä väite tai epäily vastatoimien kiellon rikkomisesta ei riittäisi olettaman syntymiseen. Ilmoittajan tulisi osoittaa, että hän on ilmoittanut tai julkistanut rikkomista koskevan tiedon ehdotettavan lain mukaisesti ja että hänelle on sen jälkeen aiheutunut haittaa. Riittävää olisi, että tuomioistuimelle tai muulle asiaa käsittelevälle toimivaltaiselle viranomaiselle syntyisi esille tulleiden seikkojen valossa perustellusti olettama ilmoituksen ja

vastatoimien välisestä syy-yhteydestä eli vastatoimien kiellon vastaisesta menettelystä. Olettama vastatoimien kiellon rikkomisesta voisi perustua paitsi ilmoittajan, myös vastapuolen esille tuomiin seikkoihin taikka mahdolliseen muuhun asiaa käsiteltäessä saatuun selvitykseen.

Jos asiaa käsiteltäessä on esitetty riittävästi sellaista selvitystä, jonka perusteella voidaan olettaa vastatoimien kieltoa rikotun, olisi vastapuolen osoitettava, että kieltoa ei ole rikottu. Vastapuolen olisi siten olettaman kumoamiseksi selvitettävä, että menettelyllä on ollut ehdotettavassa laissa tarkoitetulla tavalla asiallinen ja hyväksyttävä peruste, joka ei liittynyt millään tavalla ilmoittamiseen tai tietojen julkistamiseen.

Pykälässä säädettäisiin lisäksi, että ehdotettua todistustaakkaa koskevaa säännöstä ei sovellettaisi 36 §:n tarkoitetun rikosasian käsittelyssä.

**26 §.** *Vahingonkorvaus.* Pykälässä säädettäisiin ilmoittajan ja muun henkilölliseen soveltamisalaan kuuluvan henkilön sekä ilmoituksen kohteen oikeudesta vahingonkorvaukseen ja sillä pantaisiin täytäntöön direktiivin 21 artiklan 6 ja 8 kohta sekä 23 artiklan 2 kohta korjaavista toimenpiteistä.

Pykälää sovellettaisiin ehdotettavan 5 §:n mukaiseen henkilölliseen soveltamisalaan kuuluville ilmoittajille ja muille henkilöille sekä ilmoituksen kohteelle aiheutuneiden vahinkojen korvaamiseen. Sitä voitaisiin soveltaa ilmoittajan ja ilmoituksen kohteen välisissä oikeudellisissa suhteissa riippumatta niiden laadusta. Ehdotettu vahingonkorvausvelvollisuus soveltuisi siten palvelussuhteissa, sopimussuhteissa sekä silloin, kun ilmoittajan ja ilmoituksen kohteen välillä ei ole sopimussuhdetta. Tarkoituksena ei kuitenkaan olisi sulkea pois korvausvastuun syntymistä muun lain, kuten vahingonkorvauslain tai työsopimuslain taikka sopimussuhteen perusteella.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin ilmoittamisen estämisen ja vastatoimien kieltoa rikkovan vahingonkorvausvastuusta. Sen, joka rikkoisi tahallisesti 23 §:n 1 momentissa säädettyä ilmoittamisen estämisen ja vastatoimien kieltoa, olisi korvattava ilmoittajalle tai muulle 5 §:n 3 momentissa tarkoitetulle henkilölle siten aiheuttamansa taloudellinen vahinko.

Korvausvelvollisten piiriin kuuluisivat ilmoittamisen estämisen ja vastatoimien kieltoa tahallisesti rikkovat luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt. Vastatoimien kiellon rikkomista arvioitaisiin 26 §:n mukaisesti. Tahallisuuden käsitettä arvioitaisiin vahingonkorvausoikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti. Tahallisuudella tarkoitettaisiin ilmoittamisen estämisen ja vastatoimien kiellon tarkoituksellista rikkomista ja sen hyväksymistä, että menettelystä saattaa seurata ilmoittajalle vahinkoa. Ilmoittamisen estämisessä tai vastatoimien toteuttamisessa on pääsääntöisesti kyse luonteeltaan tahallisesta menettelystä. Tällöin henkilö tietää ilmoittamisesta ja hänen tarkoituksenaan on estää ilmoittaminen tai puuttua siihen vastatoimella. Jos henkilö ei ole tietoinen ilmoittamisesta tai hänen ilmoittajaan kohdistamansa menettelynsä perustuu johonkin muuhun asialliseen syyhyn kuin ilmoittamiseen, kyse ei ole ehdotettavassa laissa tarkoitetusta ilmoittamisen estämisestä tai kielletystä vastatoimesta. Esimerkiksi työnantajan direktio-oikeuteen perustuvissa toimissa ei ole kyse vastatoimien kiellon rikkomisesta, jos menettelyllä on asialliset perusteet. Tällöin vahingonkorvausvastuu ei voisi syntyä ehdotettavan pykälän 1 momentin perusteella. Tahallisen vastatoimien kiellon rikkomisen olisi oltava syy-yhteydessä aiheutuneeseen vahinkoon.

Ehdotetun 1 momentin perusteella korvattavaksi tulisivat vastatoimien kiellon rikkomisesta aiheutuneet taloudelliset vahingot. Aiheutunut vahinko korvattaisiin täyden korvauksen periaatteen mukaisesti. Vastatoimien kiellon rikkomisesta aiheutuu useimmiten niin sanottua puhdasta varallisuusvahinkoa eli taloudellista vahinkoa, joka ei ole yhteydessä henkilö- tai esinevahin-

koon. Taloudellisena vahinkona korvattaisiin esimerkiksi vastatoimen kiellon rikkomisesta johtuneet toteutuneet ansionmenetykset tai kulut. Kyse voisi olla esimerkiksi työntekijälle työehtojen heikentämisestä aiheutuneista palkkatulojen menetyksistä. Elinkeinotoiminnassa korvattaisiin esimerkiksi tavaroiden tai palveluiden toimittamisen epäämisestä tai sopimussuhteen ennenaikaisesta päättämisestä aiheutuneet kulut, kuten asian selvittämisestä tai korvaavan tavaran tai palvelun hankkimisesta aiheutuneet kustannukset.

Kiellettynä vastatoimena voisi tulla kyseeseen esimerkiksi ilmoittajan elinkeinotoiminnan maineen vahingoittaminen sosiaalisessa mediassa. Ehdotetun pykälän 1 momentin perusteella korvattavaksi voisivat tulla esimerkiksi itsenäiselle ammatinharjoittajalle vastatoimen kiellon rikkomisesta johtuvasta liikevaihdon vähentymisestä tai keskeytymisestä aiheutunut taloudellinen vahinko. Mahdollinen mainehaitta voitaisiin ottaa huomioon ehdotettavan 34 §:n mukaisen hyvityksen määrää arvioitaessa. Ehdotettavan lain nojalla ei korvattaisi vastatoimien kiellon rikkomisesta ilmoittajalle tai muulle 5 §:ssä tarkoitetulle henkilölle aiheutunutta henkilö- tai esinevahinkoa eikä kärsimystä. Henkilö- ja esinevahingon sekä kärsimyksen korvaamiseen sovellettaisiin vahingonkorvauslakia.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että tahallisesti vääriä tietoja ilmoittaneen tai julkistaneen ilmoittajan on korvattava ilmoituksen kohteelle siten aiheuttamansa taloudellinen vahinko. Direktiivin 23 artiklan 2 kohdassa ja johdanto-osan 100. perustelukappaleessa edellytetyllä tavalla ilmoittajan vahingonkorvausvastuu rajautuisi vain tahalliseen menettelyyn. Tahallisuuden käsitettä arvioitaisiin vahingonkorvausoikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti sekä huomioiden ilmoittajan suojelun 6 §:n mukaiset yleiset edellytykset. Keskeistä tahallisuuden arvioinnin näkökulmasta olisi se, onko henkilö ilmoittanut tai julkistanut vääriksi tietämiään tietoja siitä huolimatta, että hänen tulisi ymmärtää niiden voivan vahingoittaa ilmoituksen kohdetta. Jos henkilö ei ole eikä hänen olisi pitänyt olla tietoinen siitä, että ilmoitetut tiedot ovat vääriä, kyse ei ole tahallisesta menettelystä. Ehdotettavan lain mukaisesti ilmoittajaa suojellaan, vaikka ilmoitetut tiedot myöhemmin osoittautuvat vääriksi, jos ilmoittajalla oli ilmoittamishetkellä perusteltu syy uskoa tietojen paikkansapitävyyteen.

Kuten ehdotetussa 1 momentissa, korvattavaksi tulisi ilmoituksen kohteelle aiheutunut taloudellinen vahinko. Ilmoituksen kohteelle voisi aiheutua esimerkiksi liiketulon menetyksiä etenkin vahingoittamistarkoituksessa tehdystä perättömän tiedon julkistamisesta. Vahingon korvaamisessa noudatettaisiin täyden korvauksen periaatetta.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että 1 momentista poiketen työsopimuksen perusteettomasta päättämisestä maksettavaan korvaukseen sovelletaan, mitä työsopimuslain (55/2001) 12 luvun 2 §:ssä ja merityösopimuslain (756/2011) 12 luvun 2 §:ssä säädetään. Jos vastatoimessa olisi kyse työsopimuslain mukaisesta työsopimuksen perusteettomasta päättämisestä, sovellettaisiin työntekijälle maksettavaan korvaukseen aina työsopimuslain tai merityösopimuslain korvaussäännöksiä sekä ehdotetun 28 §:n 2 momentin mukaisesti työsopimuslainsäädännön vanhentumis- ja kanneaikasäännöksiä. Tämä on perusteltua työsopimuksen perusteetonta päättämistä koskevan korvausjärjestelmän yhtenäisyyden säilyttämiseksi.

Vastaavasti, jos vastatoimessa olisi kyse virkasuhteen perusteettomasta päättämisestä, sovellettaisiin ansionmenetysten korvaamiseen virkasuhteita koskevaa lainsäädäntöä. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että 1 momentista poiketen virkasuhteen lainvastaisesta päättämisestä maksettavan ansionmenetyksen korvaamiseen sovelletaan, mitä valtion virkamieslain (750/1994) 55 a §:ssä, eduskunnan virkamiehistä annetun lain (1197/2003) 68 a §:ssä, tasavallan presidentin kansliasta annetun lain (100/2012) 72 §:ssä, kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 45 §:ssä ja kirkkolain (1054/1993) 6 luvun 61 §:ssä säädetään.

Pykälän 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että 1 ja 2 momentissa tarkoitetun korvausvelvollisen vahingonkorvausvastuun sovitteluun ja korvausvastuun jakautumiseen kahden tai useamman korvausvelvollisen kesken sovelletaan, mitä vahingonkorvauslain (412/1974) 2 ja 6 luvussa säädetään. Ehdotettavassa laissa vastuuperusteena olisi vahingonkorvauslaista poiketen vain tahallinen menettely. Vahingonkorvauslain 2 luvun 1 §:n 1 momentin mukaisesti tahallisesti aiheutettuja vahinkoja ei lähtökohtaisesti sovitella, ellei korvauksen alentamiseen ole erityisiä syitä. Vahingonkorvausvastuuseen sovellettaisiin myös vahingonkorvauslain 2 luvun 2 ja 3 §:ä vahingonkorvauksen kohtuullistamisesta ja 6 lukua korvausvastuun jakautumisesta.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin, että ehdotettavan lain säännökset eivät rajoittaisi vahinkoa kärsineen oikeutta vaatia korvausta vahingonkorvauslain tai muun lain nojalla taikka sopimussuhteen perusteella. Ehdottavalla sääntelyllä täydennettäisiin nykyisiä lainsäädäntöön ja sopimuksiin perustuvia korvausjärjestelmiä, jotta direktiivin edellyttämä oikeus täysimääräiseen korvaukseen toteutuisi. Vaikka samasta menettelystä aiheutunut vahinko voisi tulla korvattavaksi useamman lakiin tai sopimukseen perustuvan korvausjärjestelmän perusteella, korvattaisiin vahingonkorvausoikeudessa noudatettavan rikastumiskiellon mukaisesti vain todellinen aiheutunut vahinko. Tämän lain mukaista korvausta määrättäessä otettaisiin siten huomioon, mitä vahinkoa kärsinyt on saanut korvauksena samasta vahingosta muun lain tai sopimuksen perusteella. Ehdotus ei vaikuttaisi ilmoittajan oikeuteen vaatia henkilövahinkojen korvaamista muun lain tai sopimuksen perusteella.

Työsuhteessa työnantajan tai tämän edustajan menettelyä on arvioitava työlainsäädännön näkökulmasta. Jos vastatoimeksi väitetyssä menettelyssä on kyse esimerkiksi työsopimuslain nojalla arvioittavasta menettelyssä, kuten työntekijän lomauttamisesta tai työsopimuksen ehtojen heikentämisestä, sovellettavaksi voisivat tulla rinnakkain sekä ehdotettavan pykälän 1 momenttiin perustuva vahingonkorvausvelvollisuus, että työsopimuslain 12 luvun 1 §:n 1 momentin mukainen työnantajan vahingonkorvausvelvollisuus. Vahingonkorvausta koskevassa riita-asiassa kantajana oleva työntekijä voisi tällaisessa tilanteessa vaatia vahingonkorvausta kummankin lain perusteella.

Vahingonkorvausta koskeva sääntely olisi 29 §:n nojalla pakottavaa lainsäädäntöä, eli vastatoimien kohteeksi joutuneen ilmoittajan oikeudesta vahingonkorvaukseen ei saisi sopia toisin ilmoittajantappioksi. Myöskään ilmoituksen kohteen oikeudesta vahingonkorvaukseen ei voisi sopia toisin ilmoituksen kohteen haitaksi.

**27 §.** *Vahingonkorvausvelan vanhentuminen.* Pykälässä säädettäisiin ehdotettavaan lakiin perustuvan vahingonkorvausvelan vanhentumisesta. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että 27 §:n 1 momentissa tarkoitettu korvausvelka vanhentuisi kolmen vuoden kuluessa siitä, kun vahingonkärsijä on saanut tietää tai hänen olisi pitänyt saada tietää vastatoimien ja ilmoittamisen estämisen kiellon vastaisesta menettelystä.

Ehdotuksen tarkoituksen olisi säätää yhtenäinen vanhentumisaika kaikkiin tilanteisiin ottaen huomioon lakiehdotuksen laajan henkilöllisen soveltamisalan. Siten kaikissa työntekoa koskevissa oikeus-suhteissa ja työntekotilanteissa vahingonkorvausta koskevan vaatimuksen aikaraja olisi yhtenäinen, mikä lisäisi lain selkeyttä ja johdonmukaisuutta. Ehdotuksella pyritään välttämään tulkinnanvaraisuuksia ja edistämään vastatoimien kiellon rikkomisesta tai ilmoittamisen estämistä koskevien vahingonkorvausvaatimusten mahdollisimman nopeaa käsittelyä. Esimerkiksi työnantajien kannalta olisi erittäin tärkeää saada tieto mahdollisesta vastatoimen kiellon rikkomisesta tai ilmoittamisen estämisestä asian selvittämiseksi ja myös varautuakseen vahingonkorvausseuraamukseen. Siten vanhentumisaika alkaisi, kun vahingonkärsijä on saanut tietää tai hänen olisi pitänyt saada tietää vastatoimien kiellon vastaisesta menettelystä tai ilmoittamisen estämisestä.

Kielletyn vastatoimen aiheuttamat taloudelliset vahingot ilmenevät yleensä kiellon rikkomishetkellä tai hyvin pian sen jälkeen. Ehdotetun lain tehokkaan toimeenpanon, oikeusvarmuuden ja sääntelyn selkeyden kannalta olisi perusteltua sitoa vanhentumisajan alkaminen vastatoimen kiellon rikkomiseen. Lähtökohtaisesti vastatoimi kohdistuu ilmoittajaan henkilökohtaisesti siten, että yleensä on selvitettävissä taikka olosuhteista kokonaisuudessaan voitaisiin päätellä, milloin ilmoittaja on saanut tiedon vastatoimesta. Vanhentumisajan alkamisajankohta määräytyy sen perusteella, milloin vahingonkärsijä on saanut riittävät tiedot vastatoimen ja ilmoittamisen estämisen kiellon rikkomisesta. Säännöksen tavoitteena on myös se, että ilmoittaja ei voisi viivytellä korvausvaatimuksen esittämistä esimerkiksi vahingonkärsijän huolimattomuuden tai välinpitämättömyyden perusteella eli asiaan liittyvien olosuhteiden perusteella voidaan harkita, milloin ilmoittajan olisi objektiivisesti arvioiden pitänyt saada tietää kielletystä vastatoimesta tai ilmoittamisen estämisestä. Vanhentumisajan alkamisen kannalta ei olisi merkitystä sillä, milloin esimerkiksi todisteet oikeudenkäyntiä varten saatu tai vaadittava korvausmäärä täsmentynyt.

Työsuhteessa voisi vaatia edelleen vahingonkorvausta sekä työsopimuslain 12 luvun että ehdotetun ilmoittajansuojelulain perusteella. Kanneajat määräytyisivät sen mukaan, kumpaan lakiin kantaja vetoaa. Työsopimuslaissa on erityinen vanhentumisaikasäännös, jonka mukaan työoikeudellisten velkojen vanhentumisaika yleensä olisi viisi vuotta. Lisäksi työsuhteen päättymisen jälkeen on säädetty erityinen vanhentumisaika, jotta työsuhteen päätyttyä keskinäiset velkasuhteet selvitettäisiin nopeasti. Työsuhteen päättymisen jälkeen kanne on nostettava kahden vuoden kuluessa uhalla, että saatava muutoin raukeaa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että työsopimuksen perusteettomasta päättämisestä maksettavan korvauksen vanhentumiseen ja kanneaikaan sovellettaisiin 1 momentista poiketen työsopimuslain (55/2001) 13 luvun 9 §:ää tai merityösopimuslain (756/2011) 13 luvun 11 §:ää. Jos vastatoimessa on kyse työsopimuksen perusteettomasta päättämisestä, sovellettaisiin siitä maksettavaan korvaukseen työsopimuslain 12 luvun 2 §:ää. Tästä johtuen olisi tarpeen soveltaa myös työsopimuslain vanhentumis- ja kanneaikasäännöksiä työsopimuksen perusteettoman päättämisen korvausvelkaan. Tarkoituksena on säilyttää korvausjärjestelmän yhtenäisyys työsopimuksen perusteettomissa päättämisissä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että 26 §:n 2 momentissa tarkoitettu korvausvelka vanhentuisi kolmen vuoden kuluessa siitä, kun vahingonkärsijä on saanut tietää tai hänen olisi pitänyt saada tietää tahallisesta väärien tietojen ilmoittamisesta tai julkistamisesta. Vanhentumisaika alkaisi siitä, kun vahingonkärsijä on objektiivisesti arvioiden saanut tietää tahallisesta väärien tietojen ilmoittamisesta tai julkistamisesta. Väärien tietojen ilmoittamisesta tai julkistamisesta voi koitua esimerkiksi liiketulojen menetyksiä, joiden voidaan arvioida ilmenevän pääsääntöisesti melko pian sen jälkeen, kun tahallinen väärien tietojen ilmoittaminen tai julkistaminen on tapahtunut. Yleensä olosuhteiden perusteella voidaan myös vaikeuksitta päätellä, milloin ilmoituksen kohde on saanut tiedon tahallisesta ilmoittamisesta. Näin ollen on perusteltua, että vanhentumisajan alkamisajankohta sidottaisiin hetkeen, jolloin vahingonkärsijä on katsottava saaneen tietää ilmoittamisesta. Tämä olisi perusteltua myös lain tehokkaan toimeenpanon, oikeusvarmuuden ja sääntelyn selkeyden kannalta.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että 26 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitetun vahingonkorvauksen vanhentuminen olisi kuitenkin katkaistava ennen kuin kymmenen vuotta on kulunut vahinkoon johtaneesta tapahtumasta. Vahinkoon johtaneella tapahtumalla, josta 10 vuoden määräaika laskettaisiin, tarkoitettaisiin vastatoimien ja ilmoittamisen estämisen kiellon rikkomista tai tahallista väärien tietojen ilmoittamista ja julkaisemista. Oikeusvarmuuden kannalta on perusteltua suojata vastaajia yllättäviltä vaatimuksilta, joihin ajan kulumisen vuoksi on haastavaa vas-

tata ja joissa todisteet ovat mahdollisesti epäluotettavia tai puutteellisia. Vahingonkorvaussaatavan vanhentumisen voisi katkaista vapaamuotoisella muistutuksella siten kuin laissa velan vanhentumisesta (728/2003) säädetään. Ehdotettu 10 vuoden enimmäisaika koskisi vain vaatimusten esittämistä. Korvausvaatimuksen esittäminen tai muu katkaisutoimi katkaisisi korvausvelan vanhentumisen, jos se tehdään ehdotetussa 10 vuoden enimmäisajassa.

**28 §.** *Lain säännösten pakottavuus.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, että sopimus, jolla vähennetään ilmoittajalle tai ilmoituksen kohteelle tämän lain mukaan tulevia oikeuksia ja oikeussuojakeinoja, on mitätön. Pykälällä pantaisiin täytäntöön direktiivin 24 artikla.

Ehdotettavan lain säännökset olisivat pakottavia. Sopimus tai yksittäinen sopimusehto, jolla vähennettäisiin ilmoittajalle ehdotettavan lain säännöksellä turvattua oikeutta tai oikeussuojakeinoa, olisi mitätön. Ilmoittajan suojelua ei olisi sallittua rajoittaa myöskään työpaikan sisäisillä ohjeistuksilla tai menettelyillä riippumatta siitä, perustuvatko ne työnantajan yksipuoliseen päätökseen tai työnantajan ja henkilöstön väliseen sopimukseen. Laissa säädettyjä oikeuksia ja oikeussuoja-keinoja ei voitaisi rajoittaa eikä niistä voitaisi luopua etukäteen myöskään työsuhteen muodoilla tai ehdoilla eikä riitaa edeltävällä välimiesmenettelyä koskevalla sopimuksella.

Sopimusvapauden piiriin kuuluisi kuitenkin esimerkiksi ilmoitusmenettelyn yksityiskohdista sopiminen edellyttäen, että sopimuksella ei heikennetä ilmoittajan suojelua, oikeuksia tai oikeussuojakeinoja. Pykälässä tarkoitetulla tavalla mitättömänä pidettäisiin esimerkiksi salassapitosopimusta, joka rajoittaa työntekijän oikeutta laissa säädetyn mukaiseen ilmoittamiseen tai sopimusta, jolla velvoitettaisiin ilmoittamaan rikkomisista kaikissa olosuhteissa sisäisesti. Sisäinen ilmoittaminen on ensisijainen ilmoituskeino, mutta kaikissa tilanteissa tämä ei ole mahdollista esimerkiksi sen takia, että organisaation johto on osallisena väärinkäytöksessä. Mitätön olisi myös sopimus, jolla rajoitettaisiin oikeutta laissa säädettyihin vahingonkorvaukseen tai hyvitykseen.

## 6 luku Henkilötietojen käsittely ja salassapito

Lain 6 luvussa säädettäisiin henkilötietojen käsittelystä, erityisiin henkilötietoryhmiin ja rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvien tietojen käsittelystä, rekisteröidyn oikeuksien rajoittamisesta ja salassapitovelvollisuudesta.

**29 §.** *Henkilötietojen käsittely.* Pykälään sisältyisi yleinen säännös ilmoituskanavien kautta saapuneiden henkilötietojen käsittelyn rajoittamisesta nimetyille henkilöille sekä henkilötietojen säilytysajasta.

Ilmoittajansuojeludirektiivin johdanto-osan 83. kohdan mukaan direktiivin nojalla suoritettavassa henkilötietojen käsittelyssä, mukaan luettuna toimivaltaisten viranomaisten välisessä henkilötietojen vaihdossa tai siirrossa, olisi noudatettava Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä (EU) 2016/680 (poliisi- ja rikosoikeusviranomaisia koskeva direktiivi).

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että ilmoituskanavien kautta saapuneita henkilötietoja saisivat käsitellä ainoastaan 14 §:n 1 momentin, 19 §:n 3 momentin ja 20 §:n 1 momentin nojalla nimetyt henkilöt. Käsittelyllä tarkoitettaisiin esimerkiksi vastaanotettujen ilmoitusten poistamista, siirtämistä edelleen käsittelyyn oikeutetulle henkilölle, ilmoitusten perusteella suoritettavaa sisäistä selvittämistä ja tutkintaa sekä jatkotoimista päättämistä. Ehdotettu säännös varmistaisi tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan f alakohdassa tarkoitetun eheyden ja luottamuksellisuuden periaatteen toteutumista, joka edellyttää, että henkilötietoja käsitellään tavalla, jolla

varmistetaan henkilötietojen asianmukainen turvallisuus, mukaan lukien suojaaminen luvattomalta ja lainvastaiselta käsittelyltä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että ilmoituskanavien kautta tulevat tiedot tulisi poistaa viiden vuoden kuluttua ilmoituksen saapumisesta, ellei niiden säilyttäminen ole välttämätöntä tässä tai muussa laissa säädettyjen oikeuksien tai velvoitteiden toteuttamista varten taikka oikeudellisen vaateen laatimiseksi, esittämiseksi tai puolustamiseksi. Henkilötiedot, joilla ei selvästi olisi merkitystä ilmoituksen käsittelyn kannalta, olisi poistettava ilman aiheetonta viivytystä.

Ehdotetulla momentilla pantaisiin täytäntöön direktiivin 17 artiklan 2 kohta, jonka mukaan henkilötietoja, joilla selvästi ei ole merkitystä tietyn ilmoituksen käsittelyn kannalta, ei saa kerätä, tai jos niitä kerätään vahingossa, ne on poistettava ilman aiheetonta viivytystä. Lisäksi ehdotetulla momentilla varmistettaisiin tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitetun tietojen minimoinnin periaatteen ja tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan e alakohdassa tarkoitetun säilytyksen rajoittamisen periaatteen toteutuminen. Rekisterinpitäjän olisi huolehdittava siitä, että ilmoituskanavan kautta saapuneista henkilötiedoista säilytettäisiin ainoastaan niitä tietoja, jotka ovat selvästi merkityksellisiä ilmoituksen käsittelyn kannalta. Käsittelyn kannalta tarpeettomat henkilötiedot olisi poistettava. Ilmoituskanavien kautta saapuneet henkilötiedot tulisi poistaa viimeistään viiden vuoden päästä ilmoituksen saapumisesta.

**30 §.** *Erityisiin henkilötietoryhmiin ja rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvien tietojen käsittely.* Pykälä sisältäisi säännökset erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelystä. Erillinen säännös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelystä olisi tarpeen, koska perustuslakivaliokunta on edellyttänyt täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta sellaiselta sääntelyltä, joka kohdistuu valtiosääntöisesti arkaluonteisiin tietoihin. Ehdotetun säännöksen mukaan rekisterinpitäjä saisi käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin ja rikostuomioihin ja rikoksiin liittyviä tietoja vain, jos käsittely on tämän lain 1 §:ssä säädetyn tarkoituksen kannalta välttämätöntä. Tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittely on lähtökohtaisesti kielletty. Tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin liittyvien tietojen käsittelykieltoa ei kansallisen liikkumavaran nojalla sovelleta tietojen käsittelyyn, josta säädetään laissa tai joka johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä. Ehdotettu sääntely oikeuttaisi rekisterinpitäjän käsittelemään erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja silloin, kun se olisi lain 1 §:ssä säädetyn tarkoituksen kannalta välttämätöntä. Myös tietosuoja-asetuksen 10 artiklassa tarkoitettuihin rikostuomioihin ja rikoksiin tai niihin liittyviin turvaamistoimiin liittyviä henkilötietoja saisi käsitellä, jos tietoja käsiteltäisiin edellä tarkoitetussa tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetyssä tarkoituksessa. Ehdotettu sääntely olisi mahdollista antaa tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohdan salliman sääntelyliikkumavaran puitteissa.

Tietosuoja-asetuksen 9 ja 10 artiklassa tarkoitettujen tietojen lisäksi rekisterinpitäjä saisi käsitellä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä omaksuttuja valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisia tietoja. Näistä jälkimmäisiä olisivat ainakin sosiaalihuollon asiakastiedot (PeVL 14/2018 vp) ja luonnollisen henkilön tilitiedot (PeVL 48/2018). Selvyyden vuoksi pykälän otsikoinnissa käytettäisiin tietosuoja-asetuksessa omaksuttuja käsitteitä, vaikka sen alaan edellä mainituin tavoin kuuluisi myös muut kuin ainoastaan tietosuoja-asetuksen 9 ja 10 artiklassa tarkoitetut valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteiset tiedot.

**31 §.** *Rekisteröidyn oikeuksien rajoittaminen.* Pykälässä säädettäisiin rekisteröidyn tietosuojaoikeudellisten oikeuksien rajoittamisesta. Direktiivin johdanto-osan 84 kappaleen mukaan jäsenvaltioiden olisi varmistettava tämän direktiivin tehokkuus muun muassa rajoittamalla tarvittaessa lainsäädäntötoimenpitein ilmoituksen kohteena olevien henkilöiden tiettyjen tietosuojaa

koskevien oikeuksien käyttöä tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdan e ja i alakohdan ja 23 artiklan 2 kohdan mukaisesti siinä määrin ja niin kauan kuin se on tarpeen, jotta voidaan ehkäistä yritykset haitata ilmoittamista ja puuttua niihin tai estää, vaikeuttaa tai hidastaa ilmoitusten perusteella toteutettavia toimenpiteitä ja erityisesti ilmoitusten paikkansa pitävyyden selvittämistä sekä yritykset saada tietoon ilmoittavien henkilöiden henkilöllisyys.

Pykälän 1 momentissa rajoitettaisiin rekisteröidyn oikeutta käyttää tietosuoja-asetuksen 18 artiklassa säädettyä oikeutta käsittelyn rajoittamiseen. Rekisteröidyllä ei siten olisi oikeutta rajoittaa ehdotetun lain nojalla suoritettavaa henkilötietojen käsittelyä.

Tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdan e alakohta mahdollistaa rekisteröidyn oikeuksien rajoittamisen kansallisella lainsäädäntötoimenpiteellä, jos kyseisessä rajoituksessa noudatetaan keskeisiltä osin perusoikeuksia ja -vapauksia ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide, jotta voidaan taata muut unionin tai jäsenvaltion yleiseen julkiseen etuun liittyvät tärkeät tavoitteet. Tällöin lainsäädäntötoimenpiteissä on huomioitava 23 artiklan 2 kohdan mukaiset erityiset säännökset, joita ovat muun muassa suojatoimet, joilla estetään väärinkäyttö tai lainvastainen pääsy tietoihin tai niiden siirtäminen ja tietojen säilytysajat.

Rekisteröity voisi esimerkiksi kiistää ilmoituskanavan kautta ilmoitettujen henkilötietojen paikkansapitävyyden, jolloin rekisterinpitäjän tulisi rajoittaa käsittelyä siihen asti, kunnes rekisterinpitäjä on varmistanut niiden paikkansapitävyyden. Käsittelyn rajoittamisoikeuden käyttäminen voisi vaikeuttaa ja hidastaa direktiivin tavoitteen ja tarkoituksen toteutumista. Rajoittamista voidaan pitää välttämättömänä ja oikeasuhtaisena toimenpiteenä tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdan e alakohdan perusteella. Tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja erityisiä säännöksiä olisivat tietosuojalain 6 §:n 2 momentissa säädetyt suojatoimenpiteet, kun käsitellään erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, 29 §:ssä ehdotettu säilytysaikasääntely ja 32 §:ssä ehdotettu salassapitovelvollisuutta koskeva sääntely.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin rekisterinpitäjälle mahdollisuus rajoittaa tietosuoja-asetuksen 15 artiklassa tarkoitettua rekisteröidyn oikeutta saada pääsy omiin henkilötietoihin, jotka on ilmoitettu ehdotetun lain nojalla siltä osin kuin se olisi välttämätöntä ja oikeasuhtaista tutkinta- ja jatkotoimien turvaamiseksi tai ilmoittajan henkilöllisyyden suojaamiseksi.

Rekisteröidyn oikeutta voitaisiin rajoittaa edellä selostetun tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdan e alakohtaan perustuen kansallisella lainsäädäntötoimenpiteellä. Rekisteröidyn oikeutta saada pääsy omiin henkilötietoihin olisi perusteltua rajoittaa, jos niiden luovuttaminen rekisteröidylle voisi vaarantaa sisäisen ilmoituskanavan kautta saapuneen ilmoituksen käsittelyä. Jo pelkkä tieto siitä, että rekisteröidystä on tehty sisäisen tai keskitetyn ulkoisen ilmoituskanavan kautta ilmoitus, voisi joissakin tilanteessa vaarantaa tutkinta- ja jatkotoimia siten, että rekisteröity voisi tiedon saatuaan vaikeuttaa tutkintaa muuttamalla tai hävittämällä tutkinnan kannalta merkityksellisiä asiakirjoja.

Lisäksi tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdan i alakohta mahdollistaa rekisteröidyn oikeuksien rajoittamisen kansallisella lainsäädäntötoimenpiteellä, jos kyseisessä rajoituksessa noudatetaan keskeisiltä osin perusoikeuksia ja -vapauksia ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide, jotta voidaan taata rekisteröidyn suojelu tai muille kuuluvat oikeudet ja vapaudet. Lainsäädäntötoimenpiteissä on huomioitava 23 artiklan 2 kohdan mukaiset erityiset säännökset, joita ovat sekä e että i alakohdan osalta muun muassa suojatoimet, joilla estetään väärinkäyttö tai lainvastainen pääsy tietoihin tai niiden siirtäminen ja tietojen säilytysajat. Tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja erityisiä säännöksiä olisivat tietosuojalain 6 §:n 2 momentissa säädetyt suojatoimenpiteet, kun käsitellään erityisiin

henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, 29 §:ssä ehdotettu säilytysaikasääntely ja 32 §:ssä ehdotettu salassapitovelvollisuutta koskeva sääntely.

Rekisteröidyn oikeutta voitaisiin siten rajoittaa kansallisella lainsäädäntötoimenpiteellä, jos se olisi perusteltua ilmoittajan henkilöllisyyden suojaamiseksi. Direktiivin yhtenä tarkoituksena on suojella rikkomuksista ilmoituksen tehnyttä henkilöä. Rekisteröidyn oikeutta saada pääsy omiin henkilötietoihin voitaisiin rekisterinpitäjän toimesta rajoittaa niin laajasti kuin se on välttämätöntä, ettei ilmoittajan henkilöllisyys paljastu.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin rekisteröidyn oikeudesta saada käyttöönsä muut henkilötiedot, joiden luovuttamista rekisterinpitäjä ei voisi 2 momentin nojalla kieltäytyä. Rekisteröidyllä olisi tiedonsaantioikeus sellaisiin tietoihin, jotka jäisivät 2 momentin ulkopuolelle.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin rekisteröidyn oikeudesta saada rekisterinpitäjältä tietoonsa rajoituksen syyt ja oikeudesta pyytää tietojen antamista tietosuojavaltuutetulle siten kuin tietosuojalain 34 §:n 3 ja 4 momentissa säädetään. Momentissa viitattaisiin tietosuojalain 34 §:n 3 ja 4 momenttiin, jonka menettelysäännöksiä sovellettaisiin rajoitusten syiden ilmoittamiseen ja oikeuteen pyytää tietojen antamista tietosuojavaltuutetulle.

**32 §.** *Salassapitovelvollisuus.* Pykälässä säädettäisiin salassapitovelvollisuudesta ja sillä pantaisiin täytäntöön direktiivin 9 artiklan 1 a) -kohta, 12 artiklan 1 a) –kohta, 16 artiklan 1-4 kohdat ja 22 artiklan 2 -kohta.

Direktiivin 16 artiklan 1 kohdan mukaan ilmoittavan henkilön henkilöllisyyttä ei saa ilmaista ilman kyseisen henkilön nimenomaista suostumusta kenellekään muulle kuin ilmoitusten vastaanottamisen tai ilmoitusten perusteella toteutettavien jatkotoimien toteuttamisen osalta toimivaltaisille valtuutetuille henkilöstön jäsenille. Tämä koskee myös kaikkea muuta tietoa, josta ilmoittavan henkilön henkilöllisyys voidaan päätellä suoraan tai epäsuorasti.

Direktiivin 16 artiklan 2 kohdan mukaan edellä olevasta poiketen ilmoittavan henkilön henkilöllisyys ja kaikki muut edellä tarkoitetut tiedot voidaan ilmaista vain, jos tietojen ilmaiseminen on tarpeellinen ja oikeasuhteinen velvoite, joka on asetettu unionin oikeudessa tai kansallisessa lainsäädännössä silloin, kun on kyse kansallisten viranomaisten toteuttamista tutkimuksista tai oikeusmenettelyistä, mukaan lukien tarve suojata ilmoituksen kohteena olevan henkilön oikeutta puolustukseen.

Direktiivin 16 artiklan 3 kohdan mukaan tietojen ilmaisemiseen edellä säädetyn poikkeuksen mukaisesti on sovellettava sovellettavien unionin sääntöjen ja kansallisten sääntöjen mukaisia asianmukaisia takeita. Ilmoittavalle henkilölle on erityisesti ilmoitettava etukäteen hänen henkilöllisyytensä ilmaisemisesta, ellei tällainen tieto vaaranna asiaan liittyviä tutkimuksia tai oikeusmenettelyä. Tiedottaessaan asiasta ilmoittavalle henkilölle toimivaltaisen viranomaisen on lähetettävä heille kirjallinen selitys luottamuksellisten tietojen ilmaisemisen syistä.

Direktiivin 16 artiklan 4 kohdan mukaan toimivaltaiset viranomaiset, jotka vastaanottavat rikkomista koskevia tietoja, jotka sisältävät liikesalaisuuksia, eivät käytä tai ilmaise näitä liikesalaisuuksia muissa kuin asianmukaisten jatkotoimien kannalta välttämättömissä tarkoituksissa.

Pykälällä pantaisiin lisäksi täytäntöön direktiivin 9 artiklan 1 a kohta. Mainitun kohdan mukaan sisäistä ilmoittamista ja jatkotoimia koskevien menettelyjen on sisällettävä ilmoitusten vastaanottamiseen tarkoitetut kanavat, jotka on otettu käyttöön ja turvallisesti ja jotka toimivat turval-

lisesti siten, että ilmoittavan henkilön ja ilmoituksessa mainittujen kolmansien osapuolten henkilöllisyyden luottamuksellisuus suojataan ja muiden kuin valtuutettujen henkilöstön jäsenten pääsy tietoihin estetään.

Direktiivin 22 artiklan 2 -kohdan mukaan toimivaltaisten viranomaisten on varmistettava, että ilmoituksen kohteena olevan henkilöllisyys suojataan niin kauan kuin ilmoituksen tai tietojen julkistamisen perusteella aloitetut tutkinnat ovat kesken.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin velvollisuudesta pitää ilmoittajan, ilmoituksen kohteen ja muiden ilmoituksessa mainittujen henkilöiden henkilöllisyys salassa. Momentissa säädettäisiin, että joka tämän lain mukaisia ilmoituksia käsitellessään, ilmoittajaa ilmoittamismenettelyssä avustaessaan tai ilmoittajalle oikeudellista neuvontaa antaessaan on saanut tiedon ilmoittajan ja muiden ilmoituksessa mainittujen henkilöiden henkilöllisyydestä tai muusta sellaisesta tiedosta, josta henkilöllisyys voidaan päätellä suoraan tai epäsuorasti, on velvollinen pitämään tiedon salassa. Salassapidettävää tietoa ei saa oikeudettomasti ilmaista ilman sen henkilön nimenomaista suostumusta, jonka suojaksi salassapitovelvollisuus on säädetty.

Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi ilmoitusta käsittelevän henkilön lisäksi myös ilmoittajaa avustavan tai ilmoittajalle oikeudellista neuvontaa antavan henkilön salassapitovelvollisuudesta. Avustavan tai oikeudellista neuvontaa antavan henkilön salassapitovelvollisuus on tarpeen ilmoituksen kohteen oikeuksien turvaamiseksi. Heidän olisi pidettävä salassa kaikki avustamisen yhteydessä saamansa ilmoitukseen liittyvät tiedot, kuten tiedot ilmoittajan tai ilmoituksen kohteen henkilöllisyydestä sekä ilmoitettavasta rikkomisesta.

Salassapitovelvollisuus koskee direktiivin 16 artiklan 1 kohdan mukaisesti paitsi henkilöllisyyden suoraan ilmaisevia tietoja, kuten nimeä, niin myös sellaisia tietoja, joista henkilöllisyys voidaan päätellä joko suoraan tai epäsuorasti. Yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaan tunnistettavissa olevana pidetään luonnollista henkilöä, joka voidaan suoraan tai epäsuorasti tunnistaa erityisesti tunnistetietojen. kuten nimen, henkilötunnuksen, sijaintitiedon, verkkotunnistetietojen taikka yhden tai useamman hänelle tunnusomaisen fyysisen, fysiologisen, geneettisen, psyykkisen, taloudellisen, kulttuurillisen tai sosiaalisen tekijän perusteella. Salassapito tarkoittaa lainkohdassa mainitun tiedon ilmaisukieltoa, joka kattaa sekä suullisen että kirjallisen ilmaisemisen. Tiedon ilmaiseminen on kuitenkin mahdollista sen nimenomaisella suostumuksella, jonka suojaksi salassapitovelvollisuus on säädetty. Nimenomaisella suostumuksella tarkoitetaan suostumusta, joka on tehty siten, että voidaan osoittaa jälkeenpäin, että henkilö on antanut tällaisen suostumuksen. Se voi tarkoittaa suostumuksen antamista esimerkiksi kirjallisesti, todistajien läsnä ollessa tai suullisesti niin, että se on voitu tallentaa jossakin uudelleen esitettävässä muodossa.

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

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

Direktiivin johdanto-osan 100 kohdan mukaan ilmoituksen kohteena olevan henkilön oikeuksia olisi suojattava maineelle aiheutuvien vahinkojen tai muiden kielteisten seurausten ehkäisemiseksi. Lisäksi ilmoituksen perusteella aloitetun menettelyn kaikissa vaiheissa olisi noudatettava täysimääräisesti ilmoituksen kohteena olevan henkilön oikeutta puolustukseen ja oikeussuojakeinoihin perusoikeuskirjan 47 ja 48 artiklan mukaisesti. Jäsenvaltioiden olisi suojeltava ilmoituksen kohteena olevan henkilön henkilöllisyyden luottamuksellisuutta ja varmistettava, että hänellä on tutkinnan ja sitä seuraavan oikeudenkäynnin yhteydessä oikeus puolustukseen, mukaan lukien oikeus tutustua asiakirjoihin, oikeus tulla kuulluksi ja oikeus hakea muutosta itseään koskevaan päätökseen kansallisen lainsäädännön mukaisia menettelyjä noudattaen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että jos ilmoitus vastaanotetaan muussa kuin 18 §:ssä tarkoitetussa keskitetyssä oikeuskanslerinviraston ilmoituskanavassa muiden kuin 10 ja 13 §:ssä tarkoitettujen ilmoituskanavien kautta tai jos sen vastaanottaa muu kuin ilmoitusten käsittelystä vastaava henkilö, ilmoituksen vastaanottaja tulee pitää salassa tiedot, jotka voivat paljastaa ilmoittajan tai ilmoituksen kohteena olevan henkilön henkilöllisyyden. Ilmoituksen vastaanottajan tulee toimittaa ilmoitus alkuperäisessä muodossaan viipymättä ilmoitusten käsittelystä vastaavalle henkilölle.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että oikeuskanslerinvirasto ja toimivaltaisten viranomainen, ilmoittajaa ilmoittamismenettelyssä avustava tai ilmoittajalle oikeudellista neuvontaa antava henkilö, joka on saanut tiedon ilmoituksen kohteen henkilöllisyydestä tai muusta sellaisesta tiedosta, josta henkilöllisyys voidaan päätellä suoraan tai epäsuorasti, on velvollinen pitämään tiedon salassa niin kauan kuin asian käsittely toimivaltaisessa viranomaisessa päättyy.

Direktiivin johdanto-osan 65 kohdan mukaan toimivaltaisiksi nimetyillä viranomaisilla olisi ilmoitusten vastaanottajina oltava tarvittavat valmiudet ja valtuudet varmistaa asianmukaisten jatkotoimien toteuttaminen, mukaan lukien ilmoituksessa esitettyjen väitteiden paikkansapitävyyden arviointi ja puuttuminen ilmoitettuihin rikkomisiin käynnistämällä sisäinen tutkinta, tutkinta- tai syytetoimet tai varojen takaisinperintä tai muut asianmukaiset korjaavat toimet toimivaltuuksiensa mukaisesti. Vaihtoehtoisesti kyseisillä viranomaisilla olisi oltava tarvittavat valtuudet siirtää ilmoituksen käsittely toiselle viranomaiselle, jonka olisi tutkittava ilmoitettu rikkominen, varmistaen samalla, että tämä viranomainen toteuttaa asianmukaiset jatkotoimet.

Direktiivin johdanto-osan 66 kohdan mukaan toimivaltaisten viranomaisten olisi myös annettava ilmoittaville henkilöille palautetta toimista, joita ilmoituksen perusteella on toteutettu tai aiotaan toteuttaa, kuten esimerkiksi ilmoituksen siirtäminen toiselle viranomaiselle, menettelyn lopettaminen siksi, ettei asiasta ole saatu riittäviä todisteita tai muista syistä, sisäisen tutkinnan käynnistäminen ja mahdollisesti sen tulokset ja mahdolliset toimenpiteet, joilla esiin tuotuun ongelmaan on puututtu, sekä kyseisten jatkotoimien valinnan perusteista.

Edellä direktiivin johdanto-osassa mainitut jatkotoimet sisältävät mm. toimivaltaisten viranomaisten puuttumisen ilmoitettuihin rikkomisiin ja asianmukaiset korjaavat toimet toimivaltuuksiensa mukaisesti. Ilmoituksen paikkansa pitävyyden selvittämisen päättyminen tarkoittaisi joko sitä, että asiassa on tehty päätös ilmoituksen käsittelyn lopettamisesta tai siirtämisestä esitutkintaviranomaiselle, toimivaltainen viranomainen on valvontaviranomaisena tehnyt asiassa tarkastuksen ja antanut siitä tarkastuspöytäkirjan tai asiassa on annettu päätös hallinnollisista sanktioista. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (1999/621) 6 §:n mukaan tällainen päätös tai pöytäkirja tulee julkiseksi, kun se on allekirjoitettu tai sitä vastaavalla tavalla varmistettu.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä hoidettaessa saatuihin ja laadittuihin viranomaisten asiakirjoihin ja tietojen salassapitoon sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään, ellei tässä laissa toisin säädetä. Ilmoituksen tiedot voivat erityisesti viranomaisen asiakirjassa olla salassa pidettäviä myös muiden lainkohtien kuin 1 momentissa säädetyn perusteella. Jos ilmoituksen tiedot ovat salassa pidettäviä muiden lainkohtien perustella, määräytyy salassapitoaika näiden tietojen osalta sen mukaan kuin siitä muualla laissa säädetään. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 31 §:ssä säädetään viranomaisen asiakirjojen salassapidon päättymisestä sekä myös viranomaisen asiakirjan salassapitoajasta, jollei siitä toisin ole muualla laissa säädetty.

Salassapitovelvollisuuden kestoa ei olisi ajallisesti rajattu. Tästä huolimatta olisi kuitenkin mahdollista, että ilmoittajan henkilöllisyys tulisi julkiseksi rikosprosessissa, jossa syntyvien ja kertyneiden asiakirjojen julkisuudesta säädetään erikseen. Pykälän 5 momentissa säädettäisiin, että ilmoitusta ja ilmoittajan henkilöllisyyttä koskevien tietojen julkiseksi tulemisesta rikosprosessissa säädetään esitutkintalaissa (805/2011), viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetyssä laissa (621/1999) sekä laissa oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa (370/2007). Esitutkinta-asiakirjat tulevat viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 3-kohdan mukaan julkisiksi pääsääntöisesti viimeistään tuomioistuimen pääkäsittelyssä tai kun syyttäjä on tehnyt päätöksen syyttämättä jättämisestä. Ilmoittajan ollessa rikosprosessissa asianomistajan asemassa hänen henkilöllisyytensä tulee lähtökohtaisesti julkiseksi asian siirryttyä poliisilta syyttäjälle. Mikäli ilmoituksen kohde on epäillyn asemassa esitutkinnassa, hänen henkilöllisyytensä ei mukaan tule julkiseksi vielä esitutkinnan päättyessä, jos asia siirtyy syyttäjälle syyteharkintaan. Julkisuuslain 6 §:n 1 kohdan mukaan syyttäjän diaarin tiedot epäillyistä tulevat julkisiksi 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.

**33 §.** *Salassa pidettävien tietojen antaminen.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että ilmoituksen käsittelystä vastaava henkilö saa 32 §:n 1 momentissa säädetyn salassapidon estämättä antaa tiedon ilmoittajan ja muiden ilmoituksessa mainittujen henkilöiden henkilöllisyydestä ja henkilöllisyyden suoraan tai suoraan tai epäsuorasti ilmaisevat muut tiedot, jos tiedon antaminen on välttämätöntä ilmoituksen paikkansa pitävyyden selvittämiseksi nimetylle henkilölle.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että lisäksi ilmoituksen käsittelystä vastaava henkilö saa antaa tiedon ilmoittajan, ilmoituksen kohteen ja muiden ilmoituksessa mainittujen henkilöiden henkilöllisyydestä ja henkilöllisyyden suoraan tai suoraan tai epäsuorasti ilmaisevat muut tiedot ilmoituksen paikkansa pitävyyden selvittämiseksi nimetylle henkilölle salassapitosäännösten estämättä, jos tiedon antaminen on tarpeen:

*1) toimivaltaiselle viranomaiselle ilmoituksen paikkansa pitävyyden selvittämistä varten;*

*2) esitutkintaviranomaisille rikosten ennalta estämistä, paljastamista, selvittämistä ja syyteharkintaan saattamista varten;*

*3) syyttäjälle Syyttäjälaitoksesta annetun lain (32/2019) 9 §:ssä säädettyjen tehtävien suorittamista varten;*

*4) oikeudellisen vaateen laatimiseksi, esittämiseksi tai puolustamiseksi tuomioistuimessa tapahtuvassa käsittelyssä tai muussa tuomioistuimen ulkopuolisessa oikeudellisessa tai hallinnollisessa menettelyssä.*

Pykälän 3 momentissa todettaisiin, että asianosaisen oikeudesta saada salassa pidettävä tieto säädetään muualla laissa erikseen. Viranomaisten asiakirjojen osalta asianosaisen tiedonsaantioikeudesta ja siihen kohdistuvista rajoituksista säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 11 §:ssä. Julkisuuslain 11 §:n mukaan hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (asianosainen), on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tieto myös salassa pidettävän asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Tästä ns. asianosaisjulkisuudesta voidaan poiketa julkisuuslain 11 §:n 2 momentissa säädetyin perustein. Julkisuuslain 11 § :n 2 momentin 1 kohdan mukaan oikeutta tiedonsaantiin ei ole muun muassa silloin, jos tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua tai vastaavasti vastoin erittäin tärkeää yksityistä etua.

Sen selvittäminen, onko tiedon antaminen asiakirjasta vastoin erityisen tärkeää yleistä tai yksityistä etua, edellyttää aina tapauskohtaista arviointia. Viranomaisen tapauskohtaisessa kokonaisharkinnassa on pyrittävä sovittamaan yhteen yksilön oikeusturvan kannalta keskeinen vaatimus oikeudesta saada tietää itseään koskevan ratkaisun perusteet ja toista koskevat tärkeät edut samoin kuin keskeisten yhteiskunnallisten tavoitteiden ja sääntelyiden tarkoituksen toteutuminen (HE 30/1998 vp). Mainitussa julkisuuslakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että tiedon antaminen esimerkiksi siitä, kuka on tehnyt valvontaviranomaiselle selvityspyynnön, saattaa yksittäistapauksessa olla vastoin yleistä etua, jos tiedon antaminen voi vaarantaa valvontaviranomaiselle tärkeän tiedonsaannin. Erittäin tärkeä yksityinen etu taas voi liittyä esimerkiksi yksityiselämän suojaamiseen tai yksilön turvallisuuden varmistamiseen.

Ehdotetun lain 4 §:n 5 kohdan mukaan lakia ei sovelleta rikosasian esitutkinta-, syyteharkinta- ja tuomioistuinprosessia koskeviin sääntöihin. Esitutkinnan asianosaisen oikeudesta saada tieto esitutkinnassa esitetystä tai laaditusta asiakirjasta säädetään esitutkintalaissa (805/2011). Jos asiakirja kuuluu oikeudenkäyntiaineistoon, asianosaisen oikeudesta tiedonsaantiin säädetään oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetussa laissa (370/2007) ja oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetussa laissa (381/2007).

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että ilmoituksen kohteella on oikeus ilmaista ilmoittajan henkilöllisyys ja saada viranomaiselta tieto ilmoittajan henkilöllisyydestä, jos se on tarpeen oikeudellisen vaatimuksen laatimiseksi, esittämiseksi tai puolustamiseksi oikeudellisessa menettelyssä.

Direktiivin johdanto-osan 82 kohdan mukaan ilmoittavan henkilön henkilöllisyyden luottamuksellisuuden suojelu ilmoittamisprosessissa sekä ilmoituksen perusteella aloitettavien tutkimusten aikana on olennainen ennakkotoimenpide vastatoimien ehkäisemiseksi. Ilmoittavan henkilön henkilöllisyyden julkistamisen olisi oltava mahdollista vain, jos tietojen julkistaminen on tarpeellinen ja oikeasuhteinen velvollisuus, joka on asetettu unionin oikeudessa tai kansallisessa lainsäädännössä silloin, kun on kyse viranomaisten toteuttamista tutkimuksista tai oikeusmenettelyistä, erityisesti jotta voidaan taata ilmoituksen kohteena olevien henkilöiden oikeus puolustukseen. Tällainen velvollisuus voi perustua erityisesti Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2012/13/EU. Luottamuksellisuuden suojaa ei olisi sovellettava silloin, kun ilmoittava henkilö on tarkoituksellisesti paljastanut henkilöllisyytensä tietojen julkistamisen yhteydessä.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin, että ilmoituksen käsittelystä vastaavan henkilön on ilmoitettava ilmoittajalle etukäteen hänen henkilöllisyytensä ilmaisemisesta, ellei tällainen tieto vaaranna asiaan liittyvää ilmoituksen paikkansa pitävyyden selvittämistä, esitutkintaa tai oikeudenkäyntiä. Toimivaltaisen viranomaisen on lisäksi annettava ilmoittajalle kirjallinen selvitys salassa pidettävien tietojen ilmaisemisen syistä.

## 7 luku Seuraamukset

Lain 7 luvussa säädettäisiin vastatoimien kohteeksi joutuneen oikeudesta hyvitykseen vastatoimen aiheuttamasta loukkauksesta, hyvitystä koskevasta vaatimuksesta ja lain rikkomisesta koskevista rangaistussäännöksistä.

**34 §.** *Hyvitys.* Pykälässä säädettäisiin hyvityksestä ja sen määrästä. Ehdotetulla pykälällä pantaisiin täytäntöön direktiivin 23 artiklan 1 kohdan a ja b alakohta.

Pykälän 1 momentin mukaan vastatoimien kohteeksi joutuneella luonnollisella henkilöllä olisi oikeus saada hyvitystä siltä, joka on ehdotettavan lain vastaisesti kohdistanut häneen vastatoimia tai pyrkinyt estämään ilmoittamisen. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaisesti hyvitykseen olisi oikeus luonnollisella henkilöllä, vaikka hän toimisi esimerkiksi yksityisenä elinkeinonharjoittajana. Lisäksi hyvitykseen olisi oikeus luonnollisella henkilöllä, jonka ilmoittaminen olisi estetty tai yritetty estää. Hyvitykseen ei olisi oikeutta ehdotetun 5 §:n 4 momentin 3 kohdassa tarkoitetulla oikeushenkilöllä.

Hyvitysvaatimus tulisi kohdistaa siihen, joka on toteuttanut kiellettyjä vastatoimia tai menettelyn, jonka tarkoituksena on ollut estää ilmoittaminen. Hyvitysvastuuseen voisivat joutua ehdotetun 34 §:n mukaisesti ilmoittajan työnantaja tai muu organisaatio, jossa ilmoittaja tekee työtä tai johon ilmoittaja on työnsä vuoksi muutoin yhteydessä. Mahdollisia vastatoimien toteuttajia eritellään tarkemmin vastatoimen kieltoa koskevan 23 §:n perusteluissa.

Oikeus saada hyvitystä ei riippuisi siitä, onko vastatoimista menettelystä, jonka tarkoituksena on ollut estää ilmoittaminen, aiheutunut vahinkoa ilmoittajalle tai muulle henkilölle. Hyvityksessä ei ole kysymys vahingonkorvauksesta, vaan sen tarkoituksena on hyvittää ilmoittajaan suoraan tai välillisesti kohdistettujen 1 momentissa tarkoitettujen tekojen aiheuttama henkilöön kohdistuva loukkaus. Ehdotettavan lain mukainen hyvitys ei olisi veronalaista tuloa. Kyse on tuloverolain (1535/1992) 78 §:ssä tarkoitetusta korvauksesta, jota ei saada veronalaisen tulon sijaan tai korvaukseksi elatuksen vähentymisestä.

Työnantaja tai muu organisaatio olisi hyvitysvastuussa, jos sen toiminnassa rikotaan ehdotetussa laissa tarkoitettua vastatoimien ja ilmoittamisen estämisen kieltoa. Siten työnantaja olisi hyvitysvastuussa edustajansa tai muun henkilöstönsä toteuttamista vastatoimista tai menettelyistä, joilla on pyritty estämään ilmoittaminen. Hyvitystä koskevat säännökset vastaisivat pitkälti yhdenvertaisuuslain hyvitystä koskevia säännöksiä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin hyvityksen määrää arvioitaessa huomioon otettavista seikoista. Hyvityksen tulisi olla oikeasuhtainen eli oikeudenmukaisessa suhteessa kielletyn menettelyn vakavuuteen ja siitä vastatoimien kohteelle aiheutuneeseen haittaan tai seurauksiin. Menettelyn vakavuutta arvioitaisiin ottamalla huomioon menettelyn laatu, laajuus ja kesto. Teon vakavuutta arvioitaisiin objektiivisten kriteerien perusteella eikä pelkästään kohteeksi joutuneen subjektiivisen kokemuksen perusteella. Teon laatua ja laajuutta arvioitaessa voitaisiin kiinnittää huomiota esimerkiksi siihen, mitä ja kuinka vakavia seurauksia kohteeksi joutuneelle henkilölle olisi aiheutunut kielletystä menettelystä. Hyvityksen määrässä voitaisiin huomioida esimerkiksi ilmoittajalle aiheutunut mainehaitta.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että hyvitystä voitaisiin kohtuullistaa tai se voitaisiin jättää määräämättä, jos hyvitys muodostuisi kohtuuttomaksi ottaen erityisesti huomioon kieltoa rikkoneen pyrkimykset estää tai poistaa menettelyn vaikutukset ja kiellon rikkojan taloudellinen asema. Ehdotus vastaisi yhdenvertaisuuslakia, jonka esitöiden (HE 19/2014 vp) mukaan kohtuullistamisharkinnassa erityisesti huomioon otettavia seikkoja ovat rikkojan pyrkimykset estää

tai poistaa menettelynsä vaikutukset sekä hänen taloudellinen asemansa. Lisäksi harkinnassa voidaan ottaa huomioon myös muut kohtuullisuusarvioinnin kannalta merkitykselliset seikat ja olosuhteet. Hyvityksen määrää voitaisiin alentaa esimerkiksi silloin, kun kielletyn vastatoimen aiheuttama seuraus on estetty tai poistettu, esimerkiksi palauttamalla uuteen tehtävään siirretty työntekijä vanhaan tehtäväänsä. Hyvityksen kohtuullistamisen ja määräämättä jättämisen tulisi perustua kokonaisvaltaiseen harkintaan. Hyvitys saattaisi joissakin tapauksissa olla kohtuuton seuraamus esimerkiksi palveluja tarjoavalle pienelle yhdistykselle taikka sellaiselle yksityis- tai pienyrittäjälle, jonka liikevaihto on hyvin vähäinen.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että hyvityksen saaminen ei estäisi saamasta vahingonkorvausta tämän lain, vahingonkorvauslain (412/1974) tai muun lain mukaan taikka sopimussuhteen perusteella. Hyvityksen saaminen ei siten estäisi vaatimasta esimerkiksi työsopimuslain 12 luvun 2 §:ssä säädettyä korvausta työsuhteen perusteettomasta päättämisestä. Hyvitys tulisi kuitenkin ehdotuksen mukaan ottaa huomioon esimerkiksi työsopimuslain mukaista korvausta määrättäessä.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin, että hyvitystä määrättäessä olisi otettava huomioon mahdollinen samasta teosta ehdotetun lain tai muun lain nojalla henkilöön kohdistuvan loukkauksen vuoksi tuomittu tai maksettavaksi määrätty korvaus tai hyvitys. Tällä tarkoitettaisiin esimerkiksi ehdotettavan 26 §:n mukaista vahingonkorvausta sekä työsopimuslain 12 luvun 2 §:n nojalla tuomittua korvausta työsopimuksen perusteettomasta päättämisestä, joka voi pitää sisällään korvauksen sekä aineellisesta että aineettomasta vahingosta. Huomioon voitaisiin ottaa myös mahdollinen saman teon nojalla tuomittu yhdenvertaisuuslain tai tasa-arvolain nojalla tuomittu hyvitys.

Hyvitysseuraamuksen säätämistä puoltavat ilmoittajan suojelu, työoikeudellinen työntekijän suojelun periaate sekä direktiivin vaatimukset korjaavista toimenpiteistä vastatoimien kiellon kohteeksi joutuneille. Lisäksi hyvitysseuraamuksesta säätämistä puoltaa keskeisesti se, että kielletyn vastatoimen aiheuttamaa vahingon määrää ei aina pystytä konkreettisesti määrittelemään. Sen vuoksi on myös perusteltua, että kielletyn vastatoimen kohteeksi joutuneella olisi mahdollisuus saada hyvitystä häneen kohdistetusta loukkauksesta. Ehdotettavassa laissa pyritään yhtäältä suojelemaan ilmoittajaa vastatoimilta, madaltamaan ilmoittamiskynnystä ja ehkäisemään vahingoittamistarkoituksessa tehtäviä ilmoituksia. Hyvitys on erityinen seuraamus ja kompensaatio heikommalle osapuolelle. Sen määrääminen ei kuitenkaan olisi aina automaattinen seuraamus.

**35 §.** *Hyvitystä koskeva vaatimus.* Pykälässä säädettäisiin hyvityksen vaatimisesta ja sitä koskevasta kanneajasta. Kanne hyvityksen suorittamisesta olisi nostettava kolmenvuoden kuluessa vastatoimen tai ilmoittamisen estämisen kiellon rikkomisesta. Kanneaika alkaisi kulua vastatoimien tai ilmoittamisen estämisen kiellon rikkomishetkestä. Jos vastatoimessa olisi kyse esimerkiksi työsopimuksen irtisanomisesta, kanneaika alkaisi kulua, kun työntekijä on saanut tietää tai hänen olisi pitänyt saada tietää työsopimuksen irtisanomisesta. Jos vastatoimen kiellon vastainen menettely olisi luonteeltaan muuta epäsuotuisaa kohtelua, alkaisi kanneaika kulua siitä hetkestä, jolloin ilmoittajaa on kohdeltu epäsuotuisasti. Jos vastatoimien kiellon vastainen menettely on luonteeltaan jatkuvaa, olisi vaatimus esittävä kahden vuoden kuluessa lain vastaisen menettelyn päättymisestä. Jos kyse olisi ilmoittamisen estämisestä, kanneaika alkaisi kulua siitä ajankohdasta, jolloin ilmoittajaan on kohdistettu menettely, jonka tarkoituksena on ilmoittamisen estäminen.

Hyvityskanteen käsittelevän tuomioistuimen toimivaltaisuus määräytyisi oikeudenkäymiskaaren 10 luvun mukaisesti.

**36 §.** *Rangaistussäännökset.* Pykälässä säädettäisiin rangaistussäännöksistä. Pykälällä pantaisiin täytäntöön direktiivin 23 artiklan 1 kohdan d alakohta ja 2 kohta.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin sakkorangaistuksesta tahallaan vääriä tietoja ilmoittaneelle tai julkistaneelle henkilölle. Direktiivin 23 artiklan 2 kohdassa edellytetään säädettäväksi tehokkaista oikeasuhteisista ja varoittavista seuraamuksista, joita sovelletaan henkilöihin, joiden osoitetaan tietoisesti ilmoittaneen tai julkistaneen vääriä tietoja. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan 5 §:ssä tarkoitettu ilmoittaja, joka 2 §:n mukaisessa ilmoituksessa tahallaan ilmoittaa tai julkistaa vääriä tietoja, olisi tuomittava, jollei teko ole vähäinen tai teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, ilmoittajansuojelusta annetun lain rikkomisesta sakkoon. Pykälässä huomioitaisiin lainkonkurrenssi eli tilanne, jossa rikkominen täyttäisi useamman kuin yhden rikoksen tunnusmerkistön. Tällöin sovellettaisiin ehdotetun pykälän sijaan muualla laissa olevaa säännöstä, jos siitä säädetään ankarammin.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että syyttäjä ei saa nostaa syytettä ilmoittajan suojelusta annetun lain rikkomisesta, ellei asianomistaja ilmoita rikosta syytteeseen pantavaksi. Kysymyksessä olisi asianomistajarikos, koska vääriä tietoja ilmoittamalla tai julkistamalla loukattaisiin lähinnä yksityisiä etuja kuten esimerkiksi ilmoituksen kohteena olevan kunniaa.

Pykälän 3-5 momenteissa viitattaisiin olemassa olevaan lainsäädäntöön, joka tulisi soveltumaan tämän lain mukaisten seuraamusten osalta. Nämä olisivat informatiivisia säännöksiä, jotka liittyisivät rikoslain sisältämään sääntelyyn.

Pykälän 3 momentissa viitattaisiin 32 §:ssä säädetyn salassapitovelvollisuuden rikkomiseen siten, että siitä tuomitaan rikoslain 38 luvun 1 tai 2 §:n mukaan, jollei teko ole rangaistava rikoslain 40 luvun 5 §:n mukaan tai siitä muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta.

Pykälän 4 momentin viittaussäännöksen mukaan rangaistus väärästä ilmiannosta säädetään rikoslain 15 luvun 6 §:ssä, rangaistus yksityiselämää loukkaavasta tiedon levittämisestä rikoslain 24 luvun 8 §:ssä, rangaistus törkeästä yksityiselämää loukkaavasta tiedon levittämisestä rikoslain 24 luvun 8 a §:ssä, rangaistus kunnianloukkauksesta rikoslain 24 luvun 9 §:ssä ja rangaistus törkeästä kunnianloukkauksesta rikoslain 24 luvun 10 §:ssä.

Pykälän 5 momentin viittaussäännöksen mukaan rangaistus viestintäsalaisuuden loukkauksesta ja törkeästä viestintäsalaisuuden loukkauksesta säädetään rikoslain 38 luvun 3 ja 4 §:ssä. Rangaistus tietosuojarikoksesta säädetään rikoslain 38 luvun 9 §:ssä.

## 8 luku Erinäiset säännökset

Lain 8 luvussa säädettäisiin vastaanotetun ilmoituksen kirjaamisesta ja suullisen ilmoituksen dokumentoinnista, toimivaltaisten viranomaisten raportointivelvollisuudesta oikeuskanslerinvirastolle, menettelyjen säännöllisestä tarkastelusta ja toimivuudesta ja lain voimaantulosta.

**37 §**. *Vastaanotetun ilmoituksen kirjaaminen ja suullisen ilmoituksen dokumentointi*. Pykälällä pantaisiin täytäntöön direktiivin 12 artiklan 1 b-kohta ja 18 artikla. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että vastaanotetut ilmoitukset on merkittävä asianhallintarekisteriin tai muulla tavalla rekisteröitävä.

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

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, että jos ilmoitus tehdään henkilökohtaisessa tapaamisessa, siitä on laadittava pöytäkirja. Ilmoittajalle on varattava mahdollisuus tarkistaa ja hyväksyä keskustelusta laadittu pöytäkirja.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin siitä, että suullinen ilmoitus voidaan tallentaa ilmoittajan suostumuksella.

**38 §.** *Raportointi.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että toimivaltaisten viranomaisten on ilmoitettava vuosittain oikeuskanslerinvirastolle ilmoitusten perusteella tehdyt ratkaisut ja rikkomisten perusteella takaisin perittyjen varojen määrä sekä arvio rikkomisten aiheuttamasta taloudellisen vahingon määrästä. Raportointi koskee ulkoisen ilmoituskanavan kautta toimivaltaiselle viranomaiselle osoitettuja ilmoituksia. Raportointi on tilastollista raportointia ja se sisältäisi lain soveltamisalaan kuuluvien ilmoitusten lukumäärät, toimivaltaisten viranomaisten tekemät päätösten lukumäärät, poliisille tai syyttäjälle ilmoitusten perusteella siirrettyjen asioiden lukumäärät, tuomioistuimille lähetettyjen asioiden lukumäärät ja tuomioistuinten tekemien päätösten lukumäärät sekä arviot rikkomisten yhteensä aiheuttamista taloudellisista vahingoista.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että mitä 1 momentissa säädetään raportointivelvoitteesta oikeuskanslerinvirastolle, sovelletaan myös viranomaisiin, joille on tehty ilmoitus suoraan tämän lain 2 §:n soveltamisalaan kuuluvasta rikkomisesta.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että oikeuskanslerinviraston on pidettävä kirjaa vuosittain vastaanotettujen ilmoitusten lukumäärästä ja raportoiva ilmoitusten lukumäärä sekä 1 momentissa tarkoitetut tiedot Euroopan komissiolle.

Pykälällä pantaisiin täytäntöön direktiivin 27 artiklan 1 ja 2 kohdat.

**39 §.** *Menettelyjen tarkastelu keskitetyssä ilmoituskanavassa ja toimivaltaisessa viranomaisessa.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että oikeuskanslerinviraston on arvioitava vähintään kolmen vuoden välein 18 §:ssä tarkoitettujen ilmoitusten vastaanottamista ja siirtämistä koskevien menettelyjen toimivuutta keskitetyssä oikeuskanslerinviraston ilmoituskanavassa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että toimivaltaisten viranomaisten on arvioitava vähintään kolmen vuoden välein keskitetystä oikeuskanslerinviraston ilmoituskanavasta siirrettävien ilmoitusten vastaanottamista, 18 §:ssä tarkoitettujen ilmoitusten paikkansa pitävyyden selvittämistä ja ilmoitusten perusteella toteutettavien toimenpiteidensä toimivuutta.

Pykälällä pantaisiin täytäntöön direktiivin 14 artikla. Direktiivin johdanto-osan 78. kohdan mukaan toimivaltaisten viranomaisten menettelyistä säännöllisesti tehtävän uudelleentarkastelun ja niiden keskinäisen hyvien käytäntöjen vaihdon avulla olisi taattava, että kyseiset menettelyt ovat riittäviä ja näin myös tarkoitukseensa soveltuvia. Arvioinnin tarkoituksena on seurata sitä miten ehdotettavassa laissa tarkoitetut menettelyt toimivat käytännössä ja tarvitaanko mahdollisesti muutoksia menettelyihin tai lainsäädäntöön.

**40 §.** *Voimaantulo.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin lain voimaantulosta. Laki tulisi voimaan niin pian kuin mahdollista.

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

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että sisäinen ilmoituskanava on otettava käyttöön kolmen kuukauden kuluessa lain voimaantulosta. Siirtymäkausi on tarpeen sen vuoksi, että sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvolliset organisaatiot ehtisivät valmistautua ilmoituskanavan käyttöönottoon lain voimaantulon jälkeen.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että niissä 10 §:n 1 momentin 6 ja 7 kohdissa tarkoitetuissa organisaatioissa, joissa on säännöllisesti enintään 249 työntekijää, sisäinen ilmoituskanava on otettava käyttöön kuitenkin viimeistään 17.12.2023 mennessä. Momentilla pantaisiin täytäntöön direktiivin 26 artiklan 2 kohdassa mainittu siirtymäkausi niille yksityisen sektorin oikeushenkilöille, joissa on säännöllisesti 50-249 työntekijää.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että jos 13 §:ssä tarkoitetulla organisaatiolla, jonka palveluksessa on säännöllisesti alle 50 työntekijää, on käytössä ennen lain voimaantuloa vapaaehtoinen sisäinen ilmoituskanava, jossa on tarkoitus vastaanottaa tässä laissa tarkoitettuja ilmoituksia, tulee ilmoituskanavan täyttää tässä laissa säädetyt vaatimukset viimeistään 17.12.2023. Vapaaehtoisten sisäisten ilmoituskanavien osalta siirtymäkausi olisi sama kuin 3 momentissa tarkoitetuilla organisaatioilla.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin, että hyvinvointialueista annetussa laissa (611/2021) tarkoitettujen hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien on otettava käyttöön sisäinen ilmoituskanava kolmen kuukauden kuluessa lain voimaantulosta. Hyvinvointialueista annettu laki tulee hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien osalta voimaan 1.1.2023.

### 7.2 Liikesalaisuuslaki

**5 §.** *Väärinkäytöksen paljastaminen ja sananvapauden käyttäminen.* Liikesalaisuuslain 5 §:ssä säädetään väärinkäytöksen paljastamisesta ja sananvapauden käyttämisestä. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, joka sisältäisi informatiivisen viittauksen Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annettavaan lakiin.

Ehdotettavan ilmoittajansuojelulain 5 §:n 3 momentin 2-kohdassa säädettäisiin sellaisen ilmoittajan suojelusta, joka on liikesalaisuuslain 5 §:n 1 momentin mukaisesti yleisen edun suojaamiseksi ilmoittanut tai julkistanut rikkomista koskevan tiedon yhteydessä liikesalaisuuden. Ilmoittajansuojelulain mukaisen suojelun edellytyksenä olisi kyseisen lain 2 luvussa säädettyjen ilmoittajan suojelun edellytysten täyttyminen eli ilmoittajan perusteltu syy uskoa rikkomista koskevan tiedon paikkansapitävyyteen sekä sen kuulumiseen ilmoittajansuojelulain soveltamisalaan sekä kolmiportaisen ilmoitusmenettelyn noudattaminen. Liikesalaisuuslain 5 §:n 1 momentissa ja ehdotettavassa ilmoittajansuojelulaissa säädetty suojelu on tarkoitettu toisiaan täydentäviksi.

### 7.3 Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista

**1 §.** *Soveltamisala.* Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 1 §:ssä säädetään perustuslaissa tarkoitetusta oikeuskanslerin laillisuusvalvonnasta ja oikeuskanslerinvirastosta. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, joka sisältäisi informatiivisen viittauksen ilmoittajansuojelulakiin siten, että oikeuskanslerinvirasto toimii Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annetun lain (xxx/20 ) 18 §:ssä säädettynä keskitettynä ilmoituskanavana ja huolehtii sille mainitussa laissa säädetyistä muista tehtävistä.

Ehdotettavan ilmoittajansuojelulain 18 §:ssä säädettäisiin keskitetystä oikeuskanslerinviraston ilmoituskanavasta. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että ilmoittajan on tehtävä 6 §:ssä mai-

nittujen edellytysten täyttyessä viranomaiselle tarkoitettu ilmoitus lain 2 §:ssä tarkoitetusta rikkomisesta keskitettyyn ilmoituskanavaan, jollei ilmoittamisesta suoraan toimivaltaisen viranomaisen ilmoituskanavaan ole erikseen säädetty.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että keskitetyn ilmoituskanavan toiminnasta vastaa oikeuskanslerinvirasto. Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 12 §:n mukaan oikeuskanslerin ratkaistaviksi kuuluvien asioiden valmistelua ja muiden oikeuskanslerin toimialaan kuuluvien tehtävien suorittamista varten valtioneuvostossa on oikeuskanslerin johtama oikeuskanslerinvirasto. Oikeuskanslerinviraston lakisääteisenä tehtävänä on siten tukea oikeuskansleria ja apulaisoikeuskansleria heidän toiminnassaan eikä virastolla ole ollut itsenäisiä lakisääteisiä tehtäviä. Ehdotettavassa laissa tehtävä osoitettaisiin valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 12 §:ssä säädetylle oikeuskanslerinvirastolle, koska kysymys ei ole lainvalvontatehtävästä. Perustuslain mukaan valtioneuvoston oikeuskansleri on ylin laillisuusvalvoja ja on siis toimivaltaisen viranomaisen nimi. Oikeuskanslerin ratkaistaviksi kuuluvien asioiden valmistelua ja muiden oikeuskanslerin toimialaan kuuluvien tehtävien suorittamista varten valtioneuvostossa on oikeuskanslerin johtama oikeuskanslerinvirasto. Oikeuskanslerinvirasto on siten valmistelua ja toimenpiteiden suorittamista varten. Se voi varsinkin neuvonnan ja ilmoitusten vastaanoton kaltaisten tehtävien osalta olla perusteltu ratkaisu. Sen sijaan, mikäli toimivaltaiset viranomaiset eivät ryhdy riittäviin toimenpiteisiin, on mahdollisiin jatkotoimenpiteisiin ryhtyminen nimenomaan oikeuskanslerin toimivaltaan kuuluva tehtävä. Samoin tietojensaantioikeudet on säädetty nimenomaan oikeuskanslerille.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että oikeuskanslerinviraston on siirrettävä ilmoitus toimivaltaiselle viranomaiselle ilmoituksen paikkansa pitävyyden selvittämistä varten. Jos toimivaltaista viranomaista ei 2 §:n 3 momentin 1-5 kohdassa tarkoitetuissa asioissa ole, ilmoitus on siirrettävä toimivaltaiselle ministeriölle. Siirto on tehtävä kiireellisesti, jos on kyse terveyttä tai turvallisuutta välittömästi ja vakavasti vaarantavasta rikkomisesta.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että oikeuskanslerinviraston on tiedotettava keskitettyyn ilmoituskanavaan ilmoittamisesta, toimivaltaisista viranomaisista ja ilmoittajan suojelun edellytyksistä ja annettava niihin liittyen neuvontaa.

### 7.4 Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä

### 7 luku Valvonta

**8 §.** *Menettelytavat rikkomusepäilyistä ilmoittamiseen ilmoitusvelvollisen sisällä.* Pykälään lisättäisiin uusi 5 momentti, joka sisältäisi informatiivisen viittauksen ilmoittajansuojelulakiin. Ilmoittajansuojelulakia sovellettaisiin täydentävästi rahanpesulain 7 luvun 8 §:n nojalla perustettuihin ilmoitusvelvollisten sisäisiin ilmoituskanaviin. Ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus määräytyisi edelleen rahanpesulain 7 luvun 8 §:n mukaisesti.

**9 §.** *Järjestelmä rikkomusepäilyjä koskevien ilmoitusten vastaanottamiseksi.* Pykälään lisättäisiin uusi 5 momentti, joka sisältäisi informatiivisen viittauksen ilmoittajansuojelulakiin. Ilmoittajansuojelulakia sovellettaisiin täydentävästi rahanpesulain 7 luvun 9 §:n mukaisiin valvontaviranomaisten ja asianajajayhdistyksen ylläpitämiin järjestelmiin.

### 7.5 Laki luottolaitostoiminnasta

### 7 luku Hallinto- ja ohjausjärjestelmät

**6 §.** *Rikkomuksista ilmoittaminen.* Pykälän *1 momenttia* muutettaisiin vastaamaan direktiivin (EU) 2019/1937 (ilmoittajansuojeludirektiivi) vaatimuksia. Samalla muutokset selkiyttäisivät luottolaitostoiminnasta annetun lain luonnetta erityislakina suhteessa yleislakina pidettävään ilmoittajansuojelulakiin.

Momentti säilyisi lähtökohtaisesti ennallaan ja siinä säädettäisiin sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuudesta. Momenttiin kuitenkin lisättäisiin viittaus ilmoittajansuojelulakiin siten, että sen säännöksiä muun muassa ilmoituksen vastaanottamisessa noudatettavista menettelytavoista, ilmoitusten käsittelystä, vastatoimien kiellosta ja ilmoittajansuojelusta, oikeussuojakeinot mukaan lukien, sovelletaan myös silloin, kun sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus seuraa ilmoittajansuojelulain sijasta luottolaitostoiminnasta annetusta laista. Ilmoittajansuojelulakia sovellettaisiin täydentävästi niiltä osin kuin se parantaa ilmoittajansuojelun tasoa luottolaitostoiminnasta annetussa laissa säädetystä. Sanamuoto, jonka mukaan ilmoittajansuojelulakia sovelletaan täydentävästi tarkoittaisi kuitenkin sitä, että siltä osin kuin ilmoittajansuojelulain säännökset olisivat ristiriidassa voimassa olevan lainsäädännön ilmoittamista koskevien säännösten kanssa, ei ilmoittajansuojelulain tällaisia säännöksiä sovellettaisi. Tällainen säännös olisi esimerkiksi vaatimus sisäisen ilmoituskanavan ensisijaisuudesta, joka ei koskisi luottolaitostoiminnasta annetun lain perusteella sisäiseen ilmoituskanavaan finanssimarkkinoita koskevien säännösten ja määräysten epäillystä rikkomisesta ilmoittavaa. Näin ollen tällaisella ilmoittajalla olisi edelleen valintansa mukaan mahdollisuus ilmoittaa epäillystä rikkomisesta luottolaitostoiminnasta annetun lain mukaiseen sisäiseen ilmoituskanavaan tai Finanssivalvonnasta annetun lain 71 a §:ssä tarkoitettuun ilmoituskanavaan ilman ilmoittajansuojelulain mukaista porrasteisuuden vaatimusta. Vaikka säännös sanamuotonsa mukaan kattaa ainoastaan mahdollisuuden ilmoittaa finanssimarkkinoita koskevien säännösten ja määräysten epäillystä rikkomisesta, on tämän säännöksen perusteella perustettua ilmoituskanavaa luonnollisesti mahdollista käyttää myös muiden kuin säännöksessä nimenomaisesti mainittujen ilmoitusten vastaanottamiseen. Siten tässä säännöksessä tarkoitettua kanavaa voidaan käyttää esimerkiksi ilmoittajansuojelulain 2 §:n aineelliseen soveltamisalaan kuuluvista epäillyistä rikkomisista tehtävien ilmoitusten vastaanottamiseen.

### 7.6 Sijoituspalvelulaki

### 6 b luku Hallinto- ja ohjausjärjestelmät, avoimuus, riskien hallinta ja palkitseminen

**13 §.** *Rikkomuksista ilmoittaminen.* Pykälän *1 momenttia* muutettaisiin vastaamaan direktiivin (EU) 2019/1937 (ilmoittajansuojeludirektiivi) vaatimuksia. Samalla muutokset selkiyttäisivät sijoituspalvelulain luonnetta erityislakina suhteessa yleislakina pidettävään ilmoittajansuojelulakiin.

Momentti säilyisi lähtökohtaisesti ennallaan ja siinä säädettäisiin sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuudesta. Momenttiin kuitenkin lisättäisiin viittaus ilmoittajansuojelulakiin siten, että sen säännöksiä muun muassa ilmoituksen vastaanottamisessa noudatettavista menettelytavoista, ilmoitusten käsittelystä, vastatoimien kiellosta ja ilmoittajansuojelusta, oikeussuojakeinot mukaan lukien, sovelletaan myös silloin, kun sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus seuraa ilmoittajansuojelulain sijasta sijoituspalvelulaista. Ilmoittajansuojelulakia sovellettaisiin täydentävästi niiltä osin kuin se parantaa ilmoittajansuojelun tasoa sijoituspalvelulaissa säädetystä. Sanamuoto, jonka mukaan ilmoittajansuojelulakia sovelletaan täydentävästi tarkoittaisi kuitenkin sitä, että siltä osin kuin ilmoittajansuojelulain säännökset olisivat ristiriidassa voimassa olevan lainsäädännön ilmoittamista koskevien säännösten kanssa, ei ilmoittajansuojelulain tällaisia säännöksiä sovellettaisi. Tällainen säännös olisi esimerkiksi vaatimus sisäisen ilmoituskanavan ensisijaisuudesta, joka ei koskisi sijoituspalvelulain perusteella sisäi-

seen ilmoituskanavaan finanssimarkkinoita koskevien säännösten ja määräysten epäillystä rikkomisesta ilmoittavaa. Näin ollen tällaisella ilmoittajalla olisi edelleen valintansa mukaan mahdollisuus ilmoittaa epäillystä rikkomisesta sijoituspalvelulain mukaiseen sisäiseen ilmoituskanavaan tai Finanssivalvonnasta annetun lain 71 a §:ssä tarkoitettuun ilmoituskanavaan ilman ilmoittajansuojelulain mukaista porrasteisuuden vaatimusta. Vaikka säännös sanamuotonsa mukaan kattaa ainoastaan mahdollisuuden ilmoittaa finanssimarkkinoita koskevien säännösten ja määräysten epäillystä rikkomisesta, on tämän säännöksen perusteella perustettua ilmoituskanavaa luonnollisesti mahdollista käyttää myös muiden kuin säännöksessä nimenomaisesti mainittujen ilmoitusten vastaanottamiseen. Siten tässä säännöksessä tarkoitettua kanavaa voidaan käyttää esimerkiksi ilmoittajansuojelulain 2 §:n aineelliseen soveltamisalaan kuuluvista epäillyistä rikkomisista tehtävien ilmoitusten vastaanottamiseen.

### 7.7 Arvopaperimarkkinalaki

### 12 luku Markkinoiden väärinkäyttö

**3 §.** *Rikkomuksista ilmoittaminen.* Pykälän *1 momenttia* muutettaisiin vastaamaan direktiivin (EU) 2019/1937 (ilmoittajansuojeludirektiivi) vaatimuksia. Samalla muutokset selkiyttäisivät arvopaperimarkkinalain luonnetta erityislakina suhteessa yleislakina pidettävään ilmoittajansuojelulakiin.

Momentti säilyisi lähtökohtaisesti ennallaan ja siinä säädettäisiin sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuudesta. Momenttiin kuitenkin lisättäisiin viittaus ilmoittajansuojelulakiin siten, että sen säännöksiä muun muassa ilmoituksen vastaanottamisessa noudatettavista menettelytavoista, ilmoitusten käsittelystä, vastatoimien kiellosta ja ilmoittajansuojelusta, oikeussuojakeinot mukaan lukien, sovelletaan myös silloin, kun sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus seuraa ilmoittajansuojelulain sijasta arvopaperimarkkinalaista. Ilmoittajansuojelulakia sovellettaisiin täydentävästi niiltä osin kuin se parantaa ilmoittajansuojelun tasoa arvopaperimarkkinalaissa säädetystä. Sanamuoto, jonka mukaan ilmoittajansuojelulakia sovelletaan täydentävästi tarkoittaisi kuitenkin sitä, että siltä osin kuin ilmoittajansuojelulain säännökset olisivat ristiriidassa voimassa olevan lainsäädännön ilmoittamista koskevien säännösten kanssa, ei ilmoittajansuojelulain tällaisia säännöksiä sovellettaisi. Tällainen säännös olisi esimerkiksi vaatimus sisäisen ilmoituskanavan ensisijaisuudesta, joka ei koskisi arvopaperimarkkinalain perusteella sisäiseen ilmoituskanavaan finanssimarkkinoita koskevien säännösten ja määräysten epäillystä rikkomisesta ilmoittavaa. Näin ollen tällaisella ilmoittajalla olisi edelleen valintansa mukaan mahdollisuus ilmoittaa epäillystä rikkomisesta arvopaperimarkkinalain mukaiseen sisäiseen ilmoituskanavaan tai Finanssivalvonnasta annetun lain 71 a §:ssä tarkoitettuun ilmoituskanavaan ilman ilmoittajansuojelulain mukaista porrasteisuuden vaatimusta. Vaikka säännös sanamuotonsa mukaan kattaa ainoastaan mahdollisuuden ilmoittaa finanssimarkkinoita koskevien säännösten ja määräysten epäillystä rikkomisesta, on tämän säännöksen perusteella perustettua ilmoituskanavaa luonnollisesti mahdollista käyttää myös muiden kuin säännöksessä nimenomaisesti mainittujen ilmoitusten vastaanottamiseen. Siten tässä säännöksessä tarkoitettua kanavaa voidaan käyttää esimerkiksi ilmoittajansuojelulain 2 §:n aineelliseen soveltamisalaan kuuluvista epäillyistä rikkomisista tehtävien ilmoitusten vastaanottamiseen.

### 7.8 Laki kaupankäynnistä rahoitusvälineillä

### 3 luku Säännellyn markkinan toiminnan järjestäminen

**3 §.** *Rikkomuksista ilmoittaminen.* Pykälän *1 momenttia* muutettaisiin vastaamaan direktiivin (EU) 2019/1937 (ilmoittajansuojeludirektiivi) vaatimuksia. Samalla muutokset selkiyttäisivät

kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annetun lain luonnetta erityislakina suhteessa yleislakina pidettävään ilmoittajansuojelulakiin.

Momentti säilyisi lähtökohtaisesti ennallaan ja siinä säädettäisiin sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuudesta. Momenttiin kuitenkin lisättäisiin viittaus ilmoittajansuojelulakiin siten, että sen säännöksiä muun muassa ilmoituksen vastaanottamisessa noudatettavista menettelytavoista, ilmoitusten käsittelystä, vastatoimien kiellosta ja ilmoittajansuojelusta, oikeussuojakeinot mukaan lukien, sovelletaan myös silloin, kun sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus seuraa ilmoittajansuojelulain sijasta kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annetusta laista. Ilmoittajansuojelulakia sovellettaisiin täydentävästi niiltä osin kuin se parantaa ilmoittajansuojelun tasoa kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annetussa laissa säädetystä. Sanamuoto, jonka mukaan ilmoittajansuojelulakia sovelletaan täydentävästi tarkoittaisi kuitenkin sitä, että siltä osin kuin ilmoittajansuojelulain säännökset olisivat ristiriidassa voimassa olevan lainsäädännön ilmoittamista koskevien säännösten kanssa, ei ilmoittajansuojelulain tällaisia säännöksiä sovellettaisi. Tällainen säännös olisi esimerkiksi vaatimus sisäisen ilmoituskanavan ensisijaisuudesta, joka ei koskisi kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annetun lain perusteella sisäiseen ilmoituskanavaan finanssimarkkinoita koskevien säännösten ja määräysten epäillystä rikkomisesta ilmoittavaa. Näin ollen tällaisella ilmoittajalla olisi edelleen valintansa mukaan mahdollisuus ilmoittaa epäillystä rikkomisesta kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annetun lain mukaiseen sisäiseen ilmoituskanavaan tai Finanssivalvonnasta annetun lain 71 a §:ssä tarkoitettuun ilmoituskanavaan ilman ilmoittajansuojelulain mukaista porrasteisuuden vaatimusta. Vaikka säännös sanamuotonsa mukaan kattaa ainoastaan mahdollisuuden ilmoittaa finanssimarkkinoita koskevien säännösten ja määräysten epäillystä rikkomisesta, on tämän säännöksen perusteella perustettua ilmoituskanavaa luonnollisesti mahdollista käyttää myös muiden kuin säännöksessä nimenomaisesti mainittujen ilmoitusten vastaanottamiseen. Siten tässä säännöksessä tarkoitettua kanavaa voidaan käyttää esimerkiksi ilmoittajansuojelulain 2 §:n aineelliseen soveltamisalaan kuuluvista epäillyistä rikkomisista tehtävien ilmoitusten vastaanottamiseen.

### 7.9 Laki vaihtoehtorahastojen hoitajista

### 22 luku Seuraamukset, muutoksenhaku ja rikkomuksista ilmoittamine**n**

**9 §.** *Rikkomuksista ilmoittaminen.* Pykälän *1 momenttia* muutettaisiin vastaamaan direktiivin (EU) 2019/1937 (ilmoittajansuojeludirektiivi) vaatimuksia. Samalla muutokset selkiyttäisivät vaihtoehtorahastojen hoitajista annetun lain luonnetta erityislakina suhteessa yleislakina pidettävään ilmoittajansuojelulakiin.

Momentti säilyisi lähtökohtaisesti ennallaan ja siinä säädettäisiin sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuudesta. Momenttiin kuitenkin lisättäisiin viittaus ilmoittajansuojelulakiin siten, että sen säännöksiä muun muassa ilmoituksen vastaanottamisessa noudatettavista menettelytavoista, ilmoitusten käsittelystä, vastatoimien kiellosta ja ilmoittajansuojelusta, oikeussuojakeinot mukaan lukien, sovelletaan myös silloin, kun sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus seuraa ilmoittajansuojelulain sijasta vaihtoehtorahastojen hoitajista annetusta laista. Ilmoittajansuojelulakia sovellettaisiin täydentävästi niiltä osin kuin se parantaa ilmoittajansuojelun tasoa vaihtoehtorahastojen hoitajista annetussa laissa säädetystä. Sanamuoto, jonka mukaan ilmoittajansuojelulakia sovelletaan täydentävästi tarkoittaisi kuitenkin sitä, että siltä osin kuin ilmoittajansuojelulain säännökset olisivat ristiriidassa voimassa olevan lainsäädännön ilmoittamista koskevien säännösten kanssa, ei ilmoittajansuojelulain tällaisia säännöksiä sovellettaisi. Tällainen säännös olisi esimerkiksi vaatimus sisäisen ilmoituskanavan ensisijaisuudesta, joka ei koskisi vaihtoehtorahastojen hoitajista annetun lain perusteella sisäiseen ilmoituskanavaan finanssimarkkinoita koskevien säännösten ja määräysten epäillystä rikkomisesta il-

moittavaa. Näin ollen tällaisella ilmoittajalla olisi edelleen valintansa mukaan mahdollisuus ilmoittaa epäillystä rikkomisesta vaihtoehtorahastojen hoitajista annetun lain mukaiseen sisäiseen ilmoituskanavaan tai Finanssivalvonnasta annetun lain 71 a §:ssä tarkoitettuun ilmoituskanavaan ilman ilmoittajansuojelulain mukaista porrasteisuuden vaatimusta. Vaikka säännös sanamuotonsa mukaan kattaa ainoastaan mahdollisuuden ilmoittaa finanssimarkkinoita koskevien säännösten ja määräysten epäillystä rikkomisesta, on tämän säännöksen perusteella perustettua ilmoituskanavaa luonnollisesti mahdollista käyttää myös muiden kuin säännöksessä nimenomaisesti mainittujen ilmoitusten vastaanottamiseen. Siten tässä säännöksessä tarkoitettua kanavaa voidaan käyttää esimerkiksi ilmoittajansuojelulain 2 §:n aineelliseen soveltamisalaan kuuluvista epäillyistä rikkomisista tehtävien ilmoitusten vastaanottamiseen.

### 7.10 Sijoitusrahastolaki

#### 27 luku Seuraamukset ja rikkomuksista ilmoittaminen

**7 §.** *Rikkomuksista ilmoittaminen.* Pykälän *1 momenttia* muutettaisiin vastaamaan direktiivin (EU) 2019/1937 (ilmoittajansuojeludirektiivi) vaatimuksia. Samalla muutokset selkiyttäisivät sijoitusrahastolain luonnetta erityislakina suhteessa yleislakina pidettävään ilmoittajansuojelulakiin.

Momentti säilyisi lähtökohtaisesti ennallaan ja siinä säädettäisiin sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuudesta. Momenttiin kuitenkin lisättäisiin viittaus ilmoittajansuojelulakiin siten, että sen säännöksiä muun muassa ilmoituksen vastaanottamisessa noudatettavista menettelytavoista, ilmoitusten käsittelystä, vastatoimien kiellosta ja ilmoittajansuojelusta, oikeussuojakeinot mukaan lukien, sovelletaan myös silloin, kun sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus seuraa ilmoittajansuojelulain sijasta sijoitusrahastolaista. Ilmoittajansuojelulakia sovellettaisiin täydentävästi niiltä osin kuin se parantaa ilmoittajansuojelun tasoa sijoitusrahastolaissa säädetystä. Sanamuoto, jonka mukaan ilmoittajansuojelulakia sovelletaan täydentävästi tarkoittaisi kuitenkin sitä, että siltä osin kuin ilmoittajansuojelulain säännökset olisivat ristiriidassa voimassa olevan lainsäädännön ilmoittamista koskevien säännösten kanssa, ei ilmoittajansuojelulain tällaisia säännöksiä sovellettaisi. Tällainen säännös olisi esimerkiksi vaatimus sisäisen ilmoituskanavan ensisijaisuudesta, joka ei koskisi sijoitusrahastolain perusteella sisäiseen ilmoituskanavaan finanssimarkkinoita koskevien säännösten ja määräysten epäillystä rikkomisesta ilmoittavaa. Näin ollen tällaisella ilmoittajalla olisi edelleen valintansa mukaan mahdollisuus ilmoittaa epäillystä rikkomisesta sijoitusrahastolain mukaiseen sisäiseen ilmoituskanavaan tai Finanssivalvonnasta annetun lain 71 a §:ssä tarkoitettuun ilmoituskanavaan ilman ilmoittajansuojelulain mukaista porrasteisuuden vaatimusta. Vaikka säännös sanamuotonsa mukaan kattaa ainoastaan mahdollisuuden ilmoittaa finanssimarkkinoita koskevien säännösten ja määräysten epäillystä rikkomisesta, on tämän säännöksen perusteella perustettua ilmoituskanavaa luonnollisesti mahdollista käyttää myös muiden kuin säännöksessä nimenomaisesti mainittujen ilmoitusten vastaanottamiseen. Siten tässä säännöksessä tarkoitettua kanavaa voidaan käyttää esimerkiksi ilmoittajansuojelulain 2 §:n aineelliseen soveltamisalaan kuuluvista epäillyistä rikkomisista tehtävien ilmoitusten vastaanottamiseen.

### 7.11 Laki arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta

#### 2 luku Arvopaperikeskuksen toimilupa, omistajat, hallinto ja toiminta sekä keskusvastapuoli

**22 §.** *Rikkomuksista ilmoittaminen.* Pykälän *1 momenttia* muutettaisiin vastaamaan direktiivin (EU) 2019/1937 (ilmoittajansuojeludirektiivi) vaatimuksia. Samalla muutokset selkiyttäisivät

arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annetun lain luonnetta erityislakina suhteessa yleislakina pidettävään ilmoittajansuojelulakiin.

Momentti säilyisi lähtökohtaisesti ennallaan ja siinä säädettäisiin sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuudesta. Momenttiin kuitenkin lisättäisiin viittaus ilmoittajansuojelulakiin siten, että sen säännöksiä muun muassa ilmoituksen vastaanottamisessa noudatettavista menettelytavoista, ilmoitusten käsittelystä, vastatoimien kiellosta ja ilmoittajansuojelusta, oikeussuojakeinot mukaan lukien, sovelletaan myös silloin, kun sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus seuraa ilmoittajansuojelulain sijasta arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annetusta laista. Ilmoittajansuojelulakia sovellettaisiin täydentävästi niiltä osin kuin se parantaa ilmoittajansuojelun tasoa arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annetussa laissa säädetystä. Sanamuoto, jonka mukaan ilmoittajansuojelulakia sovelletaan täydentävästi tarkoittaisi kuitenkin sitä, että siltä osin kuin ilmoittajansuojelulain säännökset olisivat ristiriidassa voimassa olevan lainsäädännön ilmoittamista koskevien säännösten kanssa, ei ilmoittajansuojelulain tällaisia säännöksiä sovellettaisi. Tällainen säännös olisi esimerkiksi vaatimus sisäisen ilmoituskanavan ensisijaisuudesta, joka ei koskisi arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annetun lain perusteella sisäiseen ilmoituskanavaan finanssimarkkinoita koskevien säännösten ja määräysten epäillystä rikkomisesta ilmoittavaa. Näin ollen tällaisella ilmoittajalla olisi edelleen valintansa mukaan mahdollisuus ilmoittaa epäillystä rikkomisesta arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annetun lain mukaiseen sisäiseen ilmoituskanavaan tai Finanssivalvonnasta annetun lain 71 a §:ssä tarkoitettuun ilmoituskanavaan ilman ilmoittajansuojelulain mukaista porrasteisuuden vaatimusta. Vaikka säännös sanamuotonsa mukaan kattaa ainoastaan mahdollisuuden ilmoittaa finanssimarkkinoita koskevien säännösten ja määräysten epäillystä rikkomisesta, on tämän säännöksen perusteella perustettua ilmoituskanavaa luonnollisesti mahdollista käyttää myös muiden kuin säännöksessä nimenomaisesti mainittujen ilmoitusten vastaanottamiseen. Siten tässä säännöksessä tarkoitettua kanavaa voidaan käyttää esimerkiksi ilmoittajansuojelulain 2 §:n aineelliseen soveltamisalaan kuuluvista epäillyistä rikkomisista tehtävien ilmoitusten vastaanottamiseen.

## 8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että lait tulevat voimaan mahdollisimman pian. Ilmoittajansuojeludirektiivin edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset on ollut saatettava voimaan viimeistään 17.12.2021. Lakiin ehdotetaan siirtymäaikaa siten, että sisäinen ilmoituskanava ehdotetaan otettavaksi käyttöön kolmen kuukauden kuluessa lain voimaantulosta. Niissä 11 §:n 1 momentin 6 ja 7 kohdissa tarkoitetuissa organisaatioissa, joissa on säännöllisesti enintään 249 työntekijää, ehdotetaan sisäinen ilmoituskanava otettavavaksi käyttöön kuitenkin viimeistään 17.12.2023 mennessä. Jos 11 §:n 1 momentissa tarkoitetulla organisaatiolla, jonka palveluksessa on säännöllisesti alle 50 työntekijää, on käytössä ennen lain voimaantuloa vapaaehtoinen sisäinen ilmoituskanava, jossa on tarkoitus vastaanottaa tässä laissa tarkoitettuja ilmoituksia, ehdotetaan, että ilmoituskanavan tulee täyttää tässä laissa säädetyt vaatimukset viimeistään 17.12.2023. Hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien sisäinen ilmoituskanava ehdotetaan otettavaksi käyttöön viimeistään kolmen kuukauden kuluessa lain voimaantulosta.

## 9 Toimeenpano ja seuranta

Direktiivin täytäntöönpanoa ja lainsäädännön toimivuutta tullaan seuraamaan erikseen. EU:n komissio tulee antamaan Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen direktiivin täytäntöönpanosta viimeistään 17.12.2023. Suomen tulee toimittaa komissiolle vuosittain ilmoituksia koskevat tilastot, ilmoitusten perusteella aloitettujen tutkintatoimien lukumäärät ja tulokset sekä arviot taloudellisten vahinkojen määristä ja ilmoitusten perusteella tehtyjen tutkintojen perusteella takaisin perityt rahamäärät.

## 10 Suhde muihin esityksiin

Liikenne- ja viestintäministeriössä on valmisteltu hallituksen esitys HE 220/2021 laiksi vaarallisten aineiden kuljetuksesta, joka on parhaillaan eduskunnassa käsiteltävänä. Esityksessä esitettäisiin säädettäväksi ilmoittajan suojelusta kaikkia liikennemuotoja koskien. Myös työntekijän suojelusta säädettäisiin. Lakiehdotuksen 59 §:n mukaan viranomainen ei saa ryhtyä oikeudellisiin toimenpiteisiin suunnittelemattoman tai tahattoman rikkomuksen johdosta, joka tulee sen tietoon tämän luvun säännösten nojalla tehdyn tiekuljetusta koskevan selvityksen tai satamassa tapahtunutta onnettomuutta tai vaaratilannetta koskevan selvityksen perusteella, ellei kyse ole törkeänä huolimattomuutena pidettävästä velvollisuuksien laiminlyömisestä tai rikoslaissa (39/1889) rangaistavaksi säädetystä menettelystä. Lisäksi työnantaja ei saa kohdella syrjivästi palveluksessaan olevaa työntekijää tai muuta henkilöä, joka tekee ilmoituksen tiedossaan mahdollisesti olevasta vaaratilanteesta.

Liikenne- ja viestintäministeriössä valmistellaan parhaillaan myös muita säädösmuutoksia, jotka liittyvät ehdotettavan lain liitteessä mainittuihin lakeihin. Näitä hallituksen esityksiä ovat hallituksen esitys alusliikennepalvelulaiksi, hallituksen esitys ajoneuvolain muuttamisesta, hallituksen esitys ilmailulain muuttamisesta, hallituksen esitys vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun hallituksen esityksen (HE 220/2021 vp) täydentämisestä sekä kolme hallituksen esitystä sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamisesta.

### 10.1 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2023 talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Lain tehokas ja tavoitteet täyttävä täytäntöönpano vaatii resursseja ja järjestelmäuudistuksia, joiden menovaikutukset kohdistuvat vuoden 2023 talousarvioon. Julkisen talouden suunnitelman sisältämän kehyspäätöksen yhteydessä tulee päättää pysyvien menolisäysten kattamisesta vuodesta 2024 lukien niiltä osin, kun niitä ei ole aiemmissa kehyspäätöksissä katettu.

## 11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esitetyllä lailla pantaisiin täytäntöön kansallisesti Euroopan unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelua koskeva direktiivi. Laissa säädettäisiin ilmoitusmenettelystä, ilmoittajan suojasta ja sen edellytyksistä, ilmoittajan ja ilmoituksen kohteena olevan henkilön henkilöllisyyden suojaamisesta. Laissa olisi myös hyvitystä ja vahingonkorvausta koskevat säännökset, tahallaan väärien tietojen ilmoittamisen tai julkistamisen kriminalisointisäännös sekä viittaukset rikoslain rangaistussäännöksiin. Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän suojan, 12 §:ssä säädetyn sananvapauden, 18 §:ssä säädetyn oikeuden työhön ja 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan kannalta.

### 11.1 Sananvapaus

Perustuslain 12 §:n mukaan jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia. Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Perustuslain sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin. Sananvapaus antaa yleisesti turvaa erilaisille luovan toiminnan ja itseilmaisun muodoille, eikä sananvapautta ole perustuslaissa sidottu mihinkään tiettyyn viestinnän muotoon (HE 309/1993 vp, s. 56). Sananvapaus kuuluu myös virkamiehelle ja julkisyhteisön työntekijälle. Heidän sananvapauttaan voidaan kuitenkin rajoittaa tietyin edellytyksin.

Sananvapaus on turvattu myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 10 artiklassa. Sen mukaan jokaisella on sananvapaus. Tämä oikeus sisältää vapauden pitää mielipiteitä sekä vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia alueellisista rajoista riippumatta ja viranomaisten siihen puuttumatta. Koska näiden vapauksien käyttöön liittyy velvollisuuksia ja vastuuta, se voidaan asettaa sellaisten muodollisuuksien, ehtojen, rajoitusten ja rangaistusten alaiseksi, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen turvallisuuden, alueellisen koskemattomuuden tai yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, muiden henkilöiden maineen tai oikeuksien turvaamiseksi, luottamuksellisten tietojen paljastumisen estämiseksi, tai tuomioistuinten arvovallan ja puolueettomuuden varmistamiseksi. Sananvapaus on turvattu myös kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP-sopimus) 19 artiklassa. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 11 artiklan mukaisesti jokaisella on oikeus sananvapauteen ja 8 artiklan mukaisesti henkilötietojen suojaan.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on useissa ratkaisuissaan arvioinut EIS:n 10 artiklassa turvatun sananvapauden ja palvelussuhteesta johtuvien velvoitteiden välistä rajanvetoa. EIT on katsonut, että EIS 10 artiklan mukainen oikeus sananvapauteen turvaa myös yksityisoikeudellisissa työsuhteessa olevan työntekijän oikeutta ilmoittaa etenkin julkiseen etuun liittyvistä väärinkäytöksistä. Väärinkäytösten ilmoittamistapauksissakin työsuhteesta johtuvat velvoitteet, kuten työntekijän lojaliteettivelvollisuus, asettavat työntekijän sananvapaudelle EIT:n käytännössä tarkemmin määritellyt rajat. Sananvapaudelle voidaan asettaa lailla rajoituksia, jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa 10 artiklan 2 kohdassa mainittujen seikkojen kannalta.

EIT on arvioinut työn yhteydessä havaituista väärinkäytöksistä ilmoittavan virkamiehen ja työntekijän sananvapauden rajoja. Tuomiossaan Guja v. Moldova (12.2.2008, 14277/04) EIT muodosti niin sanotut Guja-kriteerit, joilla arvioitiin väärinkäytöksistä ilmoittaneen virkamiehen sananvapauteen puuttumisen välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta demokraattisessa yhteiskunnassa. Heinisch v. Germany tuomiossa (21.7.2011, 28274/08) EIT sovelsi Guja-kriteerejä yksityisoikeudellisessa työsuhteessa olevan työntekijän sananvapauden rajojen arvioinnissa. EIT tunnustaa työntekijän lojaliteettivelvollisuuden olemassaolon ja työnantajan tarpeen suojata kaupallisia intressejään. Lojaliteettivelvollisuus edellyttää EIT:n mukaan, että työntekijä ilmoittaa havaitsemistaan väärinkäytöksistä ensisijaisesti työpaikan sisäisesti. Heinisch-tapauksessa EIT katsoi vanhustenhoidon laiminlyöntien olevan julkisen intressin kannalta olennainen tieto eikä työntekijällä tosiasiassa ollut muita mahdollisia ilmoituskeinoja, sillä esimiehet eivät olleet useista ilmoituksista huolimatta puuttuneet laiminlyönteihin. Työntekijä oli varmistunut tietojen paikkansapitävyydestä ja toimi muutoinkin vilpittömässä mielessä tarkoituksenaan estää vanhuksiin kohdistuvat laiminlyönnit.

Virkamiehen ja julkisyhteisön työntekijän sananvapauden käyttöön liittyy velvollisuuksia ja vastuita. Selkeät yksityishenkilöihin nähden poikkeavat lisärajoitukset virkamiehen ja julkisyhteisön työntekijän sanavapauden käytölle asettavat esimerkiksi salassapitovelvoite ja työturvallisuusvelvoitteisiin kuuluva häirinnän kielto. Sananvapautta ei saa käyttää muiden työntekijöiden häirinnän ja työilmapiirin rapauttamisen välineenä. Toisaalta työyhteisön epäkohdistakaan

kirjoittaminen tai muu mielipiteiden esittäminen ei sinänsä ole kiellettyä virkamiehiltä ja työntekijöiltä.

Esityksen mukaan henkilö voisi ilmoittaa työnsä yhteydessä havaitsemastaan EU-oikeuden rikkomisesta ja hän saisi suojaa työnantajan vastatoimilta. Ensisijaisesti ilmoitus tulisi tehdä työnantajan sisäiseen ilmoituskanavaan. Jos se ei johtaisi asianmukaisiin toimiin tai jos sisäistä ilmoituskanavaa ei olisi käytettävissä, henkilö voisi ilmoittaa ulkoiseen ilmoituskanavaan, jona toimisi oikeuskanslerinvirasto ja josta ilmoitus siirrettäisiin toimivaltaisen viranomaisen selvitettäväksi. Kolmas tapa ilmoittaa EU-oikeuden rikkomisesta olisi tietojen julkistaminen. Suojan saaminen edellyttäisi, että ilmoittajalla olisi ilmoitushetkellä perusteltu syy uskoa rikkomista koskevan tiedon paikkansapitävyyteen. Tästä säädettäisiin lain 7 §:ssä.

Esityksen mukaan organisaatio voisi ottaa sisäisessä kanavassa vastaan myös nimettömästi tehtyjä ilmoituksia ja ryhtyä niiden edellyttämiin toimiin, mutta velvollisuutta nimettömien ilmoitusten vastaanottamiseen ja tutkimiseen ei olisi. Ulkoisessa ilmoituskanavassa nimetön ilmoittaminen ei olisi mahdollista. Myös nimettömästi sisäisessä ilmoituskanavassa ilmoittanut saisi suojaa vastatoimilta, jos hänet myöhemmin tunnistettaisiin. Ehdotetussa lain 5 §:ssä (3 momentin 2 kohta) säädettäisiin nimenomaisesti siitä, että suojaa saisi myös henkilö, joka on rikkomisesta ilmoittaessaan ilmoittanut tai julkistanut liikesalaisuuden.

Ehdotetun sääntelyn mukaan ilmoittajalle annettaisiin suojaa häneen kohdistuvilta vastatoimilta. Suojan tavoitteena on alentaa henkilön kynnystä ilmoituksen tekemiseen ja sitä kautta sananvapauden käyttämiseen. Ehdotettu sääntely ilmoituskanavista ja sisäisen ilmoittamisen ensisijaisuudesta olisi yhdenmukainen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännön kanssa.

### 11.2 Suojelu vastatoimilta

Arvioitaessa ehdotuksen tavoitteen hyväksyttävyyttä perusoikeusjärjestelmän kannalta voidaan huomiota kiinnittää myös perustuslain 18 §:n 1 momentin säännökseen julkisen vallan velvoitteesta huolehtia työvoiman suojelusta. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan säännöksen piiriin kuuluu myös työsuojelu sanan laajassa merkityksessä ja se kattaa myös työaikasuojelu (HE 309/1993 vp, s. 69). Säännöksen ei voida katsoa rajautuvan vain työ- tai virkasuhteessa olevien henkilöiden työolojen turvallisuudesta ja terveellisyydestä huolehtimiseen, vaan julkisen vallan on huolehdittava myös esimerkiksi yksityisten yrittäjien työvoiman suojelusta.

Perustuslain 18 §:ssä säädetään oikeudesta työhön. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Pykälän 3 momentin mukaan ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 30 artiklan mukaan jokaisella työntekijällä on oikeus suojaan perusteettomalta irtisanomiselta unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti.

Perustuslain 18 §:n 3 momentin säännös koskee kaikkia eri palvelussuhteen muotoja, työsopimussuhteen lisäksi myös esimerkiksi virkasuhdetta. Säädettäessä irtisanomisperusteista lailla, lainsäätäjää sitoo mielivallan kielto (HE 309/1993 vp). Työstä erottaminen voi tarkoittaa työsopimuksen irtisanomista, purkamista tai purkautumista, mutta arvioitavaksi voivat tulla muutkin mekanismit, joilla henkilön työnteko toisen palveluksessa tosiasiallisesti lopetetaan vastoin hänen tahtoaan.

Esitetyn lain 23 §:ssä säädettäisiin vastatoimien kiellosta. Ehdotettavassa säännöksessä mainittaisiin kiellettynä vastatoimena työnantajan tai tämän edustajan sellainen menettely, jolla työ-

tai virkasuhteessa olevan henkilön työehtoja heikennetään, palvelussuhde päätetään, henkilö lomautetaan, häntä muutoin kohdellaan epäedullisesti tai häneen kohdistetaan muita kielteisiä seurauksia sen vuoksi, että hän on ilmoittanut rikkomisesta, rikkomisepäilystä tai osallistunut ilmoittamansa rikkomisen selvittämiseen. Jos esimerkiksi työsuhteen päättämiselle olisi työsopimuslaissa tarkoitettu asiallinen ja painava peruste, joka ei liity ehdotetussa laissa tarkoitettuun rikkomisesta ilmoittamiseen, kyseessä ei olisi kielletty vastatoimi. Ilmoittajan suojelua koskevan sääntelyn ja ehdotetun lain 23 §:n tarkoituksena on kannustaa henkilöitä ilmoittamaan työnsä yhteydessä havaitsemistaan rikkomuksista suojaamalla heitä työnantajan palvelussuhteeseen liittyviltä vastatoimilta. Ehdotettu säännös olisi sopusoinnussa ja vahvistaisi osaltaan perustuslain 18 §:n 3 momentissa säädettyä suojaa perusteettomalta työstä erottamiselta.

### 11.3 Henkilötietojen suoja

Perustuslain 10 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Perustuslain 10 §:n mukaista suojaa täydentävät ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (Euroopan ihmisoikeussopimus) 8 artiklan mukainen yksityiselämän suoja sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvattu yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa turvattu henkilötietojen suoja. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä katsottu kattavan myös henkilötietojen suojan.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 8 artiklan mukaan henkilötietojen käsittelyn on oltava asianmukaista ja sen on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten ja asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn oikeuttavan perusteen nojalla. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaan, siltä osin kuin perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat.

### 11.4 Kansallinen liikkumavara

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (ks. PeVL 42/2016 vp, s. 2-3 ja siinä viitatut lausunnot). Merkityksellistä on ollut, että perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa henkilötietojen käsittelystä säädettäessä erityisesti se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy perustuslain 10 §:n samassa momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin. Lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on tämän vuoksi arvioinut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/I), minkä johdosta esimerkiksi tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta (PeVL 29/2016 vp, s. 4-5 ja esimerkiksi PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp sekä PeVL 14/2009 vp).

Perustuslakivaliokunta on tietosuoja-asetusta täydentävää lainsäädäntöä koskevassa lausunnossaan (PeVL 14/2018 vp, s. 4) pitänyt perusteltuna tarkistaa aiempaa kantaansa henkilötietojen

suojan kannalta tärkeistä sääntelykohteista. Valiokunnan mielestä tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Valiokunnan käsityksen mukaan tietosuoja-asetuksen sääntely vastaa asianmukaisesti tulkittuna ja sovellettuna myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan määräytyvää henkilötietojen suojan tasoa. Näin ollen erityislainsäädäntöön ei ole tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla enää valtiosääntöisistä syistä välttämätöntä sisällyttää kattavaa ja yksityiskohtaista sääntelyä henkilötietojen käsittelystä. Perustuslakivaliokunnan mielestä henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. PeVL 25/2005 vp). Valiokunta on tämän johdosta painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4).

Kuten edellä esityksen perusteluissa on tarkemmin kuvattu, henkilötietojen käsittely perustuisi yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan. Esitykseen sisältyvissä lakiehdotuksissa on huomioitu tietosuoja-asetuksen sallima kansallinen liikkumavara karsimalla tarpeetonta päällekkäistä sääntelyä toisaalta tietosuoja-asetuksen ja toisaalta sitä täydentävän tietosuojalain kanssa. Esityksessä ei esimerkiksi ehdoteta rekisterinpitäjien määrittämistä koskevaa sääntelyä, vaan rekisterinpitäjyys määräytyisi yleisen tietosuoja-asetuksen perusteella. Esityksessä ei myöskään ehdoteta sellaista suojatoimisääntelyä, josta säädetään jo tietosuoja-asetusta täydentävässä ja täsmentävässä tietosuojalaissa. Lakiehdotuksessa ehdotetaan henkilötietojen säilytysaikaa koskevaa sääntelyä ja rekisteröidyn oikeuksien rajoittamista koskevaa sääntelyä, joiden on esityksen perusteluissa tarkemmin kuvatulla tavalla katsottu olevan tarpeellisia ja mahdollisia tietosuoja-asetuksen salliman liikkumavaran puitteissa. Lakiehdotusten arvioidaan täyttävän perustuslain 10 §:stä seuraavat vaatimukset sen mukaisesti kuin perustuslakivaliokunta on tarkistanut tulkintaansa.

### 11.5 Arkaluonteiset tiedot

Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (ks. PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). Myös EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 51 johdantokappaleen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin 37 johdantokappaleen mukaan erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Valiokunta on tämän johdosta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään ja sääntelyn on oltava EU:n tietosuojalainsäädännön mahdollistamissa puitteissa yksityiskohtaista ja kattavaa (PeVL 65/2018 vp, s. 45, PeVL 15/2018 vp, s. 40.

Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely perustuisi tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohtaan, jota täsmentää tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 2 kohta. Ehdotettavan lain soveltamisalalla on ilmeistä, että osa käsiteltävistä henkilötiedoista on luonteeltaan arkaluonteista. Niiden osalta on edelleen noudatettava perustuslakivaliokunnan aiempaa sääntelyn laintasoisuutta koskevaa käytäntöä. Rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvien henkilötietojen

osalta säädetään tietosuoja-asetuksen 10 artiklassa, jossa edellytetään niihin liittyvästä käsittelystä säätämistä jäsenvaltion lainsäädännössä.

Edellä todetusta johtuen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi, että rekisterinpitäjä saisi käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin ja rikostuomioihin ja rikoksiin liittyviä tietoja vain, jos käsittely olisi tämän lain 1 §:ssä säädetyn tarkoituksen kannalta välttämätöntä. Lisäksi rekisterinpitäjällä olisi myös oikeus käsitellä muita valtiosääntöisesti arkaluonteisia tietoja, mikä on tuotu esiin esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa. Esityksen perusteluissa todetaan lisäksi, että on hyvin vaikea etukäteen ennakoida, minkä tyyppisiä henkilötietoja ilmoituskanaviin ilmoitetaan. Edellä mainitun vuoksi täsmällisempi ja tarkkarajaisempi sääntely arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta ei ole mahdollista. Arkaluonteisia tietoja koskevan sääntelyehdotuksen arvioidaan täyttävän perustuslain 10 §:stä seuraavat vaatimukset.

### 11.6 Säilytysaika

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt tulkintakäytännössään erityistä huomiota arkaluonteisten henkilötietojen säilytysaikoihin. Perustuslakivaliokunnan mukaan tietojen pysyvä säilyttäminen ei ole henkilötietojen suojan mukaista, ellei siihen ole tietojärjestelmän tai tarkoitukseen liittyviä perusteita (ks. esim. PeVL 51/2018 vp, PeVL 31/2017 vp). Valiokunta on pitänyt myös viiden vuoden säilytysaikaa arkaluonteisten tietojen osalta pitkänä (PeVL 3/2021 vp, s. 4, PeVL 51/2018 vp, s. 16, PeVL 13/2017 vp, s. 6) ja korostanut, että mitä pidemmäksi tietojen säilytysaika muodostuu, sitä olennaisempaa on huolehtia tietoturvasta, tietojen käytön valvonnasta ja rekisteröidyn oikeusturvasta (PeVL 28/2016 vp, s. 7). Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on kiinnittänyt huomiota siihen, että myös säilytysaikojen tulisi olla oikeasuhtaisia henkilötietojen käsittelyn tarkoitukseen nähden, ja että säilytysaikoja olisi rajoitettava (S. ja Marper v. Yhdistynyt Kuningaskunta, tuomion kohdat 107 ja 108).

Ehdotettuun lakiin sisältyisi säännös (29 §:n 2 momentti), jonka mukaan ilmoituskanavien kautta tulevat tiedot poistettaisiin viiden vuoden kuluttua ilmoituksen saapumisesta. Henkilötiedot, joilla ei selvästi olisi merkitystä ilmoituksen käsittelyn kannalta, olisi poistettava ilman aiheetonta viivytystä. Koska ilmoituskanaviin voidaan ilmoittaa hyvinkin arkaluonteisia tietoja, säilytysaikaa koskevaa täsmällistä ja tarkkarajaista sääntelyä on pidettävä tarpeellisena huomioiden perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä ilmenevät arkaluonteisten tietojen käsittelyyn liittyvät vaatimukset. Säännöksen katsotaan parantavan rekisteröityjen oikeusturvaa erityisesti arkaluonteisten tietojen säilyttämisen osalta, koska tietoja säilytettäisiin viiden vuoden ajan ilmoituksen saapumisesta ja tarpeettomaksi arvioitavat tiedot tulisi poistaa ilman aiheetonta viivytystä. Ehdotetun säännöksen arvioidaan täyttävän perustuslain 10 §:stä seuraavat vaatimukset.

### 11.7 Rekisteröidyn oikeuksien rajoittaminen

Perustuslakivaliokunta painotti yleistä tietosuoja-asetusta koskevaan ehdotukseen sisältyvien delegointivaltuuksien arvion yhteydessä, että erityisesti läheisesti perusoikeuksien toteutumiseen liittyvässä sääntelyssä vaatimusta keskeisten osien sisällyttämisestä lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävään säädökseen on tulkittava laajasti. Tämä merkitsi valiokunnan mukaan sitä, että ainakin yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävän asetuksen tasolla (PeVL 12/2012 vp, s. 3/II).

Yksityiselämän suojan rajoituksella tulisi olla hyväksyttävä yhteiskunnallinen intressi ja rajoituksen tulisi olla oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Tämä merkitsee, että rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Perusoikeuden rajoitta-

minen on sallittua ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään (PeVM 25/1994 vp, ja esimerkiksi PeVL 56/2014 vp ja PeVL 18/2013 vp).

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi poikkeus tietosuoja-asetuksen 18 artiklaan, jonka mukaan rekisteröity voi vaatia henkilötietojensa käsittelyn rajoittamista esimerkiksi tilanteissa, joissa rekisteröity kiistää henkilötietojensa paikkansapitävyyden. Rajoituksen tavoitteet ja oikeasuhtaisuus on kuvattu tarkemmin säännöskohtaisissa perusteluissa. Rekisteröidyllä olisi edelleen käytössä oikeus vaatia epätarkkojen tai virheellisen tietojen oikaisemista tietosuoja-asetuksen 16 artiklan perusteella. Ehdotettua rajoitusta voidaan pitää rekisteröidyn oikeusturvan kannalta hyvin vähäisenä.

Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi poikkeus tietosuoja-asetuksen 15 artiklaan, joka antaisi rekisterinpitäjälle mahdollisuuden rajoittaa rekisteröidyn oikeutta saada pääsy omiin henkilötietoihin. Rekisteröidyn oikeutta olisi mahdollista rajoittaa, kun se on välttämätöntä ja oikeasuhtaista tutkinta- ja jatkotoimien turvaamiseksi tai ilmoittajan henkilöllisyyden suojaamiseksi.

Rekisteröidylle olisi kuitenkin luovutettava muut häntä koskevat henkilötiedot, jotka jäävät tietosuoja-asetuksen 15 artiklassa säädetyn oikeuden ulkopuolelle. Lisäksi rekisteröidyllä olisi aina oikeus käyttää oikeuttaan tietosuojavaltuutetun välityksellä. Rekisteröidyltä ei siten kokonaan evättäisi mahdollisuutta valvoa henkilötietojensa käsittelyä. Rajoitukset eivät menisi pidemmälle kuin on välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi. Rajoituksen tavoitteita ja oikeasuhtaisuutta on arvioitu tarkemmin pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa

Rekisteröidyn oikeuksien rajoittamista koskevan sääntelyn arvioidaan täyttävän perustuslain 10 §:stä seuraavat vaatimukset ja olevan oikeasuhtaista niillä tavoiteltavaan päämäärän.

**11.8 Julkisuusperiaate/salassapitovelvollisuus**

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Lainsäätäjän toimivaltaan kuuluu pelkästään sellaisten julkisuuden rajoitusten asettaminen, joita voidaan pitää perustuslaissa tarkoitetulla tavalla välttämättöminä (PeVL 43/1998 vp).

Perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetyn julkisuusperiaatteen näkökulmasta merkityksellinen on ehdotettu 32 §, joka koskee salassapitoa. Ilmoittajien suojelun parantamisella vahvistettaisiin perusoikeuksien toteutumista. Salassapidolla suojattaisiin mm. edellä kuvattuja yksityiselämän suojaa, sanavapautta, henkilötietojen suojaa ja erityisesti lain tarkoituksen mukaisesti ilmoittajaa vastatoimilta. Suojan tavoitteena on alentaa henkilön kynnystä ilmoituksen tekemiseen ja sitä kautta sananvapauden käyttämiseen. Direktiivin johdantokappaleessa 82 on todettu, että ilmoittavan henkilön henkilöllisyyden luottamuksellisuuden suojelu ilmoittamisprosessissa sekä ilmoituksen perusteella aloitettavien tutkimusten aikana on olennainen ennakkotoimenpide vastatoimien ehkäisemiseksi. Pyrkimyksen suojata ilmoittajan henkilöllisyyttä voidaan katsoa täyttävän perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvatun julkisuusperiaatteen ja sen julkisuusperiaatteen rajoituksilta edellyttämän välttämättömyysvaatimuksen kanssa.

Eduskunta on korostanut, että viranomaisten tietojen salassapitoa koskevia säännöksiä tulisi erityislainsäädännön sijaan sisällyttää keskitetysti julkisuuslakiin (EV 303/1998 vp, HaVM 31/1998 vp, myös PeVL 8/2021 vp, PeVL 62/2018 vp, PeVL 2/2008 vp). Ehdotettu salassapi-

tosäännös, joka koskisi ilmoittaneiden henkilöllisyyden salaamista, on kuitenkin perusteltua sijoittaa nyt ehdotettuun erityislakiin ottaen huomioon, että säännöstä on tarkoitus soveltaa myös muulla kuin viranomaisten toiminnassa.

### 11.9 Oikeusturva

Oikeusturvaa koskee perustuslain 21 §. Sen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Direktiivissä edellytetään jäsenvaltioita säätämään tehokkaista, oikeasuhtaisista ja varottavista seuraamuksista tilanteissa, joissa ilmoittavista yritetään estää, ilmoittajaa vastaan toteutetaan vastatoimia tai rikotaan velvollisuutta suojata ilmoittajan henkilöllisyyttä. Lisäksi direktiivissä edellytetään ilmoituksista tai tietojen julkistamisesta aiheutuneiden vahinkojen korvaamista kansallisen oikeuden mukaisesti. Ehdotetussa lain 26 §:ssä säädettäisiin vahingonkorvauksesta, 34 §:ssä hyvityksestä ja 36 §:ssä rikosoikeudellisista seuraamuksista. Esityksen mukaan laissa ei säädettäisi uusista kriminalisoinneista direktiivin tarkoittamissa tilanteissa, vaan mahdolliset rikosoikeudelliset seuraamukset määräytyisivät rikoslain mukaan ja 36 §:ssä olisi informatiivinen viittaus muun muassa salassapitovelvollisuuden rikkomista ja tietosuojarikosta koskeviin rikoslain rangaistussäännöksiin.

Vahingonkorvauksesta säädettäisiin 26 §:ssä. Jos tahallisesti on yritetty estää tai on estetty ilmoittajaa tekemästä ilmoitusta tai häntä kohtaan on tehty tahallisesti vastatoimia, ilmoittajalle tulisi korvata näin aiheutettu vahinko. Jos ilmoittaja tahallisesti ilmoittaa tai julkistaa vääriä tietoja, hän olisi velvollinen korvaamaan ilmoituksen kohteelle siitä aiheutunut vahinko. Pykälässä olisi viittaukset työsopimuslain 12 luvun säännöksiin työsopimuksen perusteettomasta päättämisestä maksettavasta korvauksesta ja 1 luvun säännöksen työnantajan vastuusta edustajansa aiheuttaman vahingon korvaamisessa, jotka siis voisivat myös tulla sovellettavaksi.

Oikeudenloukkauksesta maksettavasta hyvityksestä säädetään muun muassa yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014), laissa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986), liikesalaisuuslaissa (595/2018) ja laissa oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä (362/2009). Nyt ehdotettava säännös hyvityksestä on muotoiltu samaan tapaan kuin yhdenvertaisuuslain hyvitystä koskeva säännös. Hyvityksestä säädettäisiin lain 34 §:ssä. Ehdotetun säännöksen mukaan ilmoittajalla olisi oikeus saada hyvitystä työnantajalta tai muulta säännöksessä mainitulta taholta, joka on kohdistanut ilmoittajaan vastatoimia. Hyvityksen tulisi olla oikeudenmukaisessa suhteessa teon vakavuuteen, ja vakavuuden arvioinnissa huomioitaisiin teon laatu, laajuus ja kesto. Hyvitystä voitaisiin kohtuullistaa tai se voitaisiin jättää kokonaan määräämättä, jos se muodostuisi kohtuuttomaksi. Hyvitystä määrättäessä tulisi huomioida mahdollinen samasta teosta muun lain nojalla tuomittu korvaus. Hyvityksen saaminen ei estäisi lain 26 §:ssä säädettyä tai muussa laissa säädettyä vahingonkorvausta.

Edellä mainituissa laeissa hyvitystä voidaan määrätä maksettavaksi, kun on loukattu henkilön oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun tai oikeutta oikeusturvaan siltä osin kuin kyse on asia käsittelystä ilman aiheetonta viivytystä tuomioistuimessa. Ehdotetulla hyvityssäännöksellä suojattaisiin oikeutta sananvapauteen. Hyvitys voisi tulla määrättäväksi, kun ilmoittaja on käyttänyt sanavapauttaan ilmoittamalla havaitsemastaan rikkomuksesta ja sen seurauksena joutunut työn-

antajansa vastatoimien kohteeksi. Työsopimuslaissa säädetty korvaus työsuhteen perusteettomasta päättämisestä ei tule sovellettavaksi, jos työsuhdetta ei päätetä, vaan vastatoimi on esimerkiksi työtehtävien muuttaminen. Vahingonkorvaus puolestaan edellyttää aina syntynyttä vahinkoa.

**11.10 Omaisuudensuoja**

Ehdotuksen 10 ja 13 §:ssä säädetyt lakisääteisiä ja vapaaehtoisia sisäisiä ilmoituskanavia koskevat velvoitteet ja niihin liittyvä siirtymäaika ovat merkityksellisiä perustuslaissa turvatun omaisuuden suojan kannalta.

Ehdotuksen mukaan niissä yksityisen sektorin oikeushenkilöissä, joissa on säännöllisesti enintään 249 työntekijää, sisäinen ilmoituskanava olisi otettava käyttöön kuitenkin viimeistään 17.12.2023 mennessä. Mikäli yksityisen sektorin oikeushenkilöllä, jossa on käytössä ennen lain voimaantuloa ilmoituskanava ja jossa on säännöllisesti alle 50 henkilöä, tulisi ilmoituskanavan täyttää tämän lain vaatimukset viimeistään 17.12.2023.

Ehdotukset vaikuttavat takautuvasti jo solmittuihin elinkeinonharjoittajien välisiin sopimuksiin ja mahdollisiin kustannuksiin organisaation hankkimasta ilmoituskanavasta ulkopuoliselta palvelujen tarjoajalta. Esitys liittyy Euroopan unionin perusoikeusperuskirjan 20 artiklaan yhdenvertaisuudesta.

Ehdotuksella pyritään sovittamaan yhteen organisaatioiden tarpeet sopeuttaa toimintansa uusiin vaatimuksiin, takaamaan yhdenvertainen suojelu ilmoittajille sekä samanlaiset vaatimukset kaikille yksityisen sektorin organisaatiolle riippumatta siitä, ovatko ne perustaneet sisäisen ilmoituskanavan lain velvoittamina vai vapaaehtoisesti.

Ehdotus merkitsee rajoitusta perustuslain 15 §:ssä säädettyyn omaisuuden suojaan. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Pykälän 2 momentin mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Omaisuudensuojasäännöksellä turvataan varallisuusarvoisia etuja ja oikeuksia. Sopimusvapautta ei ole nimenomaisesti suojattu. Sopimusvapaus on suojattu yleislausekkeen kautta ja sitä kautta sopimussuhteen pysyvyys nauttii perustuslain suojaa.

Perusoikeuksien rajoittamisessa on otettava huomioon useita seikkoja perustuslakivaliokunnan linjausten mukaisesti (PeVM 25/1994 vp). Perusoikeuksien rajoitusten on perustuttava eduskunnan säätämään lakiin. Rajoitusten on oltava täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Rajoitukselle on oltava painava yhteiskunnallinen ja perusoikeusjärjestelmän kannalta myös hyväksyttävä tarve. Perusoikeuden ydinaluetta ei saa rajoittaa. Perusoikeuksien rajoittamisessa tulee noudattaa suhteellisuusvaatimusta. Rajoituksen on oltava välttämätön hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi eli rajoituksen tulee täyttää suhteellisuusvaatimus. Perusoikeuksien rajoittamisessa tulee huolehtia riittävistä oikeusturvajärjestelyistä sekä noudattaa ihmisoikeusvelvoitteita.

Perustuslakivaliokunnassa (PeVL 2/2014 vp) on arvioitu ehdotuksen puuttumista taannehtivasti kauppakeskuksissa toimivien elinkeinonharjoittajien välisiin sopimuksiin, joissa edellytettiin elinkeinonharjoittajan pitävän liikettään auki kaikkina kauppakeskuksen aukiolopäivinä. Ehdotusta on arvioitava perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännökseen kiinnittyvän sopimusvapauden ja siihen liittyvän perusteltujen odotusten suojan kannalta. Omaisuuden perustuslainsuoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, joskaan kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole valiokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi (ks. esim. PeVL 63/2002 vp, s. 2/II ja PeVL 37/1998 vp, s. 2/I). Varallisuusoikeudellisten oikeus-

toimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa (ks. esim. PeVL 42/2006 vp, s. 4/I, PeVL 21/2004 vp, s. 3/I ja PeVL 33/2002 vp, s. 3/I, PeVL 15/2018 vp, s. 58). Siihen kuuluu valiokunnan käytännössä oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa (PeVL 42/2006 vp, s. 4/I ja PeVL 21/2004 vp, s.3/I). Nämä perustuslakivaliokunnan lausunnot käsittelevät kahden elinkeinonharjoittajan välistä asemaa tilanteissa, joissa toinen elinkeinonharjoittaja on heikommassa neuvotteluasemassa suhteessa sopimuskumppaniinsa. Valiokunta on arvioinut omaisuuden suojaan puuttuvaa sääntelyä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden, kannalta (ks. esim. PeVL 56/2005 vp, s. 2 ja PeVL 13/2003 vp, s. 2□3, PeVL 15/2018 vp, s. 58).

Perustuslakivaliokunnan arvioinnissa on kiinnitetty huomiota sopimussuhteeseen puuttumisen oikeasuhtaisuuteen ja riittävään siirtymäaikaan. Tällä turvataan sopijapuolen mahdollisuus sovittautua uuteen järjestelmään.

Perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaan (PeVL 24/1998 vp) suhteellisuusvaatimus merkitsee sitä, että perusoikeuden rajoituksen tulee olla välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi eikä se saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa kyseiseen perusoikeuteen. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään lähtenyt vakiintuneesti siitä, että velvoitteet ja rajoitukset ovat kulloinkin kysymyksessä olevan omaisuuden erityisluonne huomioon ottaen perustuslain mukaisia, jos ne perustuvat lain täsmällisiin säännöksiin ja ovat omistajan kannalta kohtuullisia (esimerkiksi PeVL 4/2000 vp, PeVL 34/2000 vp, PeVL 8/2002 vp, PeVL 63/2002 vp ja PeVL 36/2004 vp). Oikeasuhtaisuuden arvioinnissa merkitystä on myös sillä, miten yritysten tulee varautua sopimusten ja toimintojen muutoksiin, jotka saattavat aiheuttaa lisäkustannuksia Myös näissä tilanteissa siirtymäaika on keskeinen tekijä ehdotuksen oikeasuhtaisuuden arvioinnissa (ks. esim. PeVL 56/2005 vp, s. 2 ja PeVL 15/2018 vp, s. 58).

Ehdotettu siirtymäaika enintään 249 henkilöä työllistäville yksityisen sektorin oikeushenkilöille turvaa elinkeinonharjoittajien mahdollisuuden varautua sopimuksissaan ja omissa järjestelyissään ehdotuksen aiheuttamiin muutoksiin.

### 11.11 Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Ehdotetun lain 11 §:n 1 momentti sisältää ilmoittajansuojeludirektiivin edellyttämän säännöksen, jonka mukaan organisaatio voi antaa sisäisen ilmoituskanavan tai sen osan ulkopuolisen palveluntuottajan/tarjoajan hoidettavaksi. Pykälän 2 momentin mukaan organisaatio vastaa ehdotettavan lain velvollisuuksien toteutumisesta yhdessä ulkopuolisen palveluntuottajan kanssa myös siinä tapauksessa, että se on antanut sisäisen ilmoituskanavan tai sen osan järjestämisen ulkopuolisen tahon hoidettavaksi.

Julkinen hallintotehtävä organisoidaan pääasiassa virastoksi. Perustuslain 119 §:ssä säädetään, että valtion keskushallintoon voi kuulua valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. Valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Valtionhallinnon rakenteita järjesteltäessä on tarkasteltava eri vaihtoehtojen vaikutuksia perusoikeuksien toteutumiseen. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan tehtävänä on turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Ministeriön vastuuseen valtioneuvoston päätösten ja muiden toimenpiteiden valmistelijana ja täytäntöön panijana sekä hallinnon ohjaajana kuuluu huolehtia perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisesta myös sen alaisen hallinnon toiminnan ja rakenteen osalta.

Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan 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 kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Julkisella hallintotehtävällä viitataan perustuslain 124 §:ssä verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen etuja, oikeuksia ja velvollisuuksia koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä (PeVL 17/2012 vp). Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän ala on muodostunut verraten laajaksi ja monimuotoiseksi ja siihen on katsottu kuuluvan myös tehtäviä tai tehtäväkokonaisuuksia, joissa on esimerkiksi vahvoja yksityisoikeudellisia piirteitä omaavia tehtäviä.

*Lailla säätäminen*

Perustuslain 124 §:n esitöiden mukaan lähtökohtana on, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Koska etenkin julkisten palvelutehtävien hoitaminen on voitava järjestää joustavasti eikä tällaisten tehtävien antamisesta ole sääntelyn tavoitteiden kannalta tarpeen edellyttää säädettäväksi yksityiskohtaisesti lailla, voidaan hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säätää tai päättää myös lain nojalla. Tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan on tällöinkin perustuttava lakiin (HE 1/1998 vp, s. 179/I). Perustuslakivaliokunta on todennut, että julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle myös lain nojalla tehtävällä sopimuksella (PeVL 11/2004 vp, s. 2/I, PeVL 11/2002 vp, s. 5/I).

*Tarkoituksenmukaisuus*

Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin (HE 1/1998 vp, s. 179/II, PeVL 16/2016 vp, s. 3 ja PeVL 8/2014 vp, s. 3/II). Myös hallintotehtävän luonne on otettava huomioon (HE 1/1998 vp, s. 179/II, ks. esim. PeVL 6/2013 vp, s. 2/II, PeVL 65/2010 vp, s. 2/II, PeVL 57/2010 vp, s. 5/I). Siten tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täyttyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla (HE 1/1998 vp, s. 179/II, ks. myös PeVL 8/2014 vp, s. 4/I). Perustuslakivaliokunta on painottanut tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen olevan oikeudellinen edellytys, jonka täyttyminen jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi (ks. PeVL 26/2017 vp ja siinä viitatut lausunnot sekä HE 1/1998 vp, s. 179/II). Tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen (ks. esim. PeVL 44/2016 vp, s. 5). Tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen ei ole suoranaisesti katsottu muodostavan ehdotonta estettä ehdotetulle sääntelylle yhteydessä, jossa kysymys oli teknisluonteisista, palveluiden tuottamiseen liittyvistä tehtävistä.

*Perusoikeuksien turvaaminen*

Edellytyksenä julkisen hallintotehtävän antamiselle muulle kuin viranomaiselle on perustuslain 124 §:n mukaan lisäksi se, ettei hallintotehtävän antaminen saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännös korostaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista (HE 1/1998 vp, s. 179/II). Oikeusturvan 8

(34) ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistamisen kannalta on perustuslakivaliokunnan käytännössä tarkasteltu kysymyksiä hallinnon yleislakien soveltamisesta, virkavastuusta, sääntelyn yleisestä tarkkuudesta ja muusta asianmukaisuudesta, hallintotehtävää hoitavien henkilöiden sopivuudesta ja pätevyydestä sekä toiminnan valvonnasta (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 49—50, PeVL 33/2004 vp, s. 7, PeVL 46/2002 vp, s. 10, PeVL 27/2014 vp, s. 2—3, PeVL 5/2014 vp, s. 4).

*Merkittävä julkisen vallan käyttö*

Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa vain viranomaisille. Merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä pidetään esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179/II, ks. esim. PeVL 62/2010 vp, s. 6/I ja PeVL 28/2001 vp, s. 5/II).

*Subdelegointi*

Yksityiselle siirretyn julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämiseen (subdelegointiin) on perustuslakivaliokunnan käytännössä suhtauduttu lähtökohtaisesti kielteisesti. Ehdotonta kieltoa tällaiselle siirtämiselle ei kuitenkaan ole ollut osoitettavissa tilanteissa, joissa on kyse teknisluonteisesta tehtävästä ja joissa alihankkijaan kohdistuvat samat laatuvaatimukset ja vastaava valvonta kuin alkuperäiseen palveluntuottajaan (PeVL 6/2013 vp, s. 4).

*Ehdotettavan lain suhde perustuslain 124 §:ään*

Ehdotettavan lain 10 §:ssä säädettäisiin sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuudesta, joka koskee lukuisia yksityisen ja julkisen sektorin organisaatioita. Sisäisen ilmoituskanavan perustaneen organisaation on annettava siihen työ- tai virkasuhteessa oleville henkilöille mahdollisuus ilmoittaa sisäisen ilmoituskanavan kautta. Ilmoittajan suojelun yleisenä edellytyksenä on ehdotettavan 8 §:n mukaan se, että ilmoitus organisaation toiminnassa havaituista rikkomisista tehdään kyseisen organisaation sisäiseen ilmoituskanavaan. Sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus on uusi velvollisuus ja toiminto.

Ehdotettavan lain 11 §:ssä säädettäisiin, että organisaatio voi antaa sisäisen ilmoituskanavan järjestämisen ulkopuolisen palveluntuottajan hoidettavaksi. Tämä perustuu ilmoittajansuojeludirektiivin 8 artiklan 5 kohtaan, jonka mukaan ilmoituskanavien toiminnasta joko sisäisesti tätä varten nimetty henkilö tai yksikkö tai ulkoisesti kolmas osapuoli. Sisäisen ilmoituskanavien perustamisvelvolliset organisaatiot voivat olla joko yksityisen tai julkisen sektorin organisaatioita.

Ehdotettavan lain 11 §:n 2 momentissa säädettäisiin, että sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollinen organisaatio vastaa tässä laissa säädettyjen velvollisuuksien toteutumisesta myös siinä tapauksessa, että se on antanut sisäisen ilmoituskanavan järjestämisen ulkopuolisen tahon hoidettavaksi.

Lain 11 §:n 3 momentissa säädettäisiin, että sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisten viranomaisten, hyvinvointialueiden ja –yhtymien, kuntien ja kuntayhtymien, liikelaitoskuntayhtymien ja kunnallisten liikelaitosten lukuun ulkoistamista koskevan sopimuksen mukaisia tehtäviä hoitaessaan palvelujen tuottajan palveluksessa olevaan henkilöstöön sovelletaan rikosoikeudellisia virkavastuuta koskevia säännöksiä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa.

Ehdotettava laki ja sen ulkoistamista koskeva 11 § perustuu ilmoittajansuojeludirektiivin täytäntöönpanovelvoitteeseen, joka on kansallisesti pantava täytäntöön lailla. Direktiivi on pakottavaa oikeutta. Lisäksi perustuslain 124 § edellyttää, että viranomaisten osalta julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle voidaan antaa vain lain nojalla. Ehdotettavassa laissa ulkoistaminen tarkoittaisi sisäisen ilmoituskanavan tai sen osan ulkoistamista.

Sisäisen ilmoituskanavan tehtäviä ovat ehdotettavassa laissa tarkoitetut mm. ilmoituksen vastaanottaminen suullisesti tai kirjallisesti, ilmoituksen vastaanottaminen joissakin tapauksissa henkilökohtaisessa tapaamisessa, tiedottaminen sisäisestä ja ulkoisesta ilmoittamisesta ja niihin liittyvistä menettelyistä ja ilmoittajan suojelun edellytyksistä, vastaanottoilmoituksen antaminen ja tiedonanto toimenpiteistä ilmoittajalle, ehdotettavan lain salassapitoon, henkilötietojen käsittelyyn ja rekisteröimiseen liittyvät tehtävät, ilmoituksen paikkansa pitävyyden selvittäminen ja tarvittaessa rikkomiseen puuttuminen eli tarvittavat korjaamistoimenpiteet.

Sisäisen ilmoituskanavan sisältämissä tehtävissä on kysymyksessä perustuslain 124 §:n tarkoittamasta viranomaiselle annetuista julkisista hallintotehtävistä. Julkisella hallintotehtävällä viitataan perustuslaissa verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Kysymyksessä ei kuitenkaan ole merkittävistä julkisista hallintotehtävistä, vaan enimmäkseen avustavista tai teknisistä ilmoitusprosessiin liittyvistä tehtävistä. Myös viranomaista avustavia tehtäviä on pidetty julkisina hallintotehtävinä (ks. esim. PeVL 55/2010 vp, s. 2/I). Ilmoituksen paikkansa pitävyyden selvittäminen voi kuitenkin vaatia erityistä asiantuntemusta kyseessä olevalta lainsäädäntöalalta. Ilmoituksen paikkansa pitävyyden selvittämisen jälkeen mahdollisesti tapahtuva rikkomiseen puuttuminen voi yleensä olla sellainen tehtävä, joka edellyttää viranomaisen omaa ratkaisua tarvittavista toimenpiteistä.

Sisäisen ilmoituskanavan perustamisella ja sen asianmukaisella toimivuudella on merkitystä ilmoittajien oikeuksien kannalta, koska kysymyksessä on prosessi, jossa erityisen merkittävä rooli on sillä, että on olemassa toimiva ilmoituskanava johon voi luotettavasti tehdä ilmoituksen rikkomisesta ja ilmoittaja saa suojelua mm. sillä, että hänen henkilöllisyytensä pidetään salassa ilmoitusprosessin ajan. Myös ilmoituksen kohteen henkilöllisyys on salassa pidettävää tietoa. Voidaan katsoa, että ilmoituskanavan toimivuudella on merkittäviä vaikutuksia yksityiselämän suojaan ja luonnollisen henkilön mahdollisuuksiin tehdä ilmoituksia rikkomisista turvallisesti ja käsiteltävien tietojen käsittelyyn voi liittyä erityisiä riskejä luonnollisen henkilön tietosuojan kannalta. Lain tarkoituksena on nimenomaan ilmoittajan suojelu mahdollisilta kielletyiltä vastatoimilta.

Sisäisen ilmoituskanavan ulkoistaminen riippuu viranomaisen omasta päätöksestä ja se perustuu viranomaisen omaan harkintaan siitä, onko ulkoistaminen tarkoituksenmukaisempaa kuin hoitaa asia itse. Ulkoistamiselle voi olla useita erilaisia syitä, esimerkiksi tarvittavan asiantuntemuksen hankkiminen palveluntarjoajalta, resurssikysymykset jne. Ilmoittajansuojeludirektiivi ei aseta kansalliselle täytäntöönpanolle erityisiä edellytyksiä ulkoisen palveluntarjoajan asiantuntemuksen tai kokemuksen osalta. Tällä hetkellä markkinoilla on tarjolla useita toimijoita, jotka tarjoavat tällaisia palveluja. Palvelujen myyminen ei edellytä osaamista tai koulutusta, mutta käytännössä palveluntarjoajan kokemukseen ja osaamiseen kiinnitetään huomiota palvelua hankittaessa.

Ulkoistaminen voi siis olla tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä se vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia, koska viranomainen vastaa laissa säädettyjen velvollisuuksien toteutumisesta myös siinä tapauksessa, että se on ulkoistanut ilmoituskanavan järjestämisen ulkoisen tahon hoidettavaksi. Lisäksi palveluntuottajan

palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan ehdotettavan lain mukaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia sekä esimerkiksi tietosuojan rikkomiseen liittyviä säännöksiä. Ulkoinen taho on myös vahingonkorvausvastuussa aiheuttamansa vahingon osalta. Lisäksi ilmoittajalla on mahdollisuus tehdä ilmoitus rikkomisesta ulkoiseen viranomaisen ilmoituskanavaan, jos sisäinen ilmoituskanava ei täytä laissa säädettyjä vaatimuksia ja ilmoituksen oikeellisuutta ei siellä selvitetä asianmukaisesti.

### 11.12 Toimivaltainen viranomainen

Esityksen mukaan keskitettynä ulkoisena ilmoituskanavana toimisi oikeuskanslerinvirasto. Kaikki ulkoinen ilmoittaminen tapahtuisi oikeuskanslerinvirastolle, ja sieltä ilmoitus siirrettäisiin ilmoituksen paikkansa pitävyyden selvittämiseksi ja mahdollisia jatkotoimia varten aina kulloinkin kyseessä olevan hallinnon tai lainsäädäntöalan toimivaltaiselle viranomaiselle, jonka toimivalta perustuu olemassa olevaan lainsäädäntöön.

Perustuslakivaliokunta on viranomaisten toimivaltuuksia koskevaa sääntelyä arvioidessaan pitänyt arvion lähtökohtana sitä, että viranomaisen toimivaltuuksien sääntely on merkityksellistä perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen kannalta (PeVL 51/ 2006 vp, s. 2/I). Julkisen vallan käytön tulee momentin mukaan perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lähtökohtana on, että julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74/II). Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta (PeVL 10/2016 vp, s. 2). Valiokunnan mukaan myös sääntelyn selkeyteen on syytä kiinnittää erityistä huomiota perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa (ks. myös PeVL 45/2016 vp, s. 3, PeVL 41/2006 vp, s. 4/II).

Ehdotettu säännös ulkoisesta ilmoittamisesta yhdelle keskitetylle viranomaiselle, oikeuskanslerinvirastolle, olisi ilmoittajan kannalta selkeä. Ilmoittaja tai ilmoittamista harkitseva saisi samalta viranomaiselta myös neuvontaa esimerkiksi ilmoituksen tekemisessä ja lain soveltamisalasta.

### 11.13 Ehdotettavan lain 21 §:n valituskiellon suhde perustuslain 21 §:än

Ehdotettavan lain 21 §:ssä säädettäisiin ilmoituksen käsittelyn lopettamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan toimivaltainen viranomainen voi tehdä päätöksen asian käsittelyn lopettamisesta: 1. jos ilmoitus koskee rikkomista, joka on ilmeisen vähäinen eikä edellytä asian paikkansa pitävyyden selvittämistä; tai 2. kun kyse on toistuvista ilmoituksista, jotka eivät sisällä rikkomista koskevaa merkittävää uutta tietoa verrattuna aikaisempaan ilmoitukseen, joka on jo asianmukaisesti käsitelty. Momentilla pantaisiin täytäntöön direktiivin 11 artiklan 3 ja 4 –kohdat joiden mukaan tällaisissa tapauksissa toimivaltaisten viranomaisten on lisäksi ilmoitettava päätöksensä ja sen perustelut ilmoittajalle.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että päätös käsittelyn lopettamisesta ei vaikuta tässä laissa tarkoitettuun ilmoittajan suojeluun ja että ilmoittajalla ei ole valitusoikeutta päätökseen.

Perustuslain 21 §:n 1 momentti sisältää yleissäännöksen jokaisen oikeudesta saada itseään koskeva asia lain mukaan toimivaltaisen tuomioistuimen tai muun viranomaisen ratkaistavaksi. Lähtökohtana on yksilön oikeus omasta aloitteestaan saada asiansa käsitellyksi. Säännöksellä on tarkoitus turvata Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 14 artiklassa edellytetty oikeus oikeudenkäyntiin jokaisessa sopimusmääräyksissä tarkoitetussa tilanteessa. Jokaisella on oikeus

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa tarkoitettuun oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan tai velvollisuuksistaan taikka häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä. Oikeuksia ja velvollisuuksia koskevalla päätöksenteolla sopimuksessa viitataan paitsi yksityisoikeudellisiin riita-asioihin myös moniin julkisoikeudellisiksi luonnehdittaviin asioihin.

Perustuslain 21 §:n 1 momentti kattaa päätökset riita- ja rikosasioissa samoin kuin yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevissa hallintoasioissa. Hallintoviranomaisen päätökset tällaisissa asioissa on siten voitava saattaa tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Vaikka momentin säännöksillä on selkeä kytkentä erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleeseen, on perustuslakivaliokunta katsonut kansallisen perustuslain tässä kohden liittyvän Suomen oikeuden mukaan oikeuksiksi tai velvollisuuksiksi tarkoitettuihin seikkoihin.

Viranomaisen päätöstä voidaan perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan luonnehtia perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla yksilön oikeutta koskevaksi silloin, kun lainsäädännössä on riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille. Selkein tällainen peruste on niin sanottu subjektiivinen oikeus. Sillä tarkoitetaan oikeutta, joka viranomaisen on myönnettävä tai toteutettava lainsäädännöstä ilmenevien edellytysten täyttyessä. Kysymys on viime kädessä siitä, muodostaako asian sääntely laissa riittävän täsmällisen perustan oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle asianomaisen henkilön ja julkisen vallan välille.

Perustuslakivaliokunnan lausunnoissa ja mietinnöissä muutoksenhakukiellosta on katsottu mahdolliseksi säätää lailla, kun otettiin huomioon, että asianosainen saattoi aina tehdä uuden hakemuksen asian käsittelemiseksi kiireellisenä, kun päätöksellä ei ollut välittömiä itsenäisiä oikeusvaikutuksia ja asianosaisella oli mahdollisuus valittaa päätöksestä pääasiaratkaisua koskevan muutoksenhaun yhteydessä kun asian siirtämistä tai jatkoselvitykseen ryhtymistä koskevat päätökset olivat sellaisia, joihin ei ollut välitöntä tarvetta saada oikeussuojaa.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 6 §:n 1 momentin mukaan valittamalla saa hakea muutosta päätökseen, jolla viranomainen on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta. Hallintopäätöksen valituskelpoisuus liittyy oikeusturvan tarpeeseen ja siihen, sisältääkö päätös jonkun oikeutta, etua tai velvollisuutta koskevan asiaratkaisun. Lain 7 §:n mukaan hallintopäätökseen saa hakea muutosta valittamalla se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa edun vuoksi. Muutoksenhakuoikeus on perustuslain mukainen pääsääntö, josta on toisaalta mahdollista säätää lailla vähäisiä poikkeuksia (ks. esimerkiksi PeVL 63/2010 vp, s. 2/II, PeVL 40/2010 vp, s. 5/II). Lisäksi lain 86 §:n 2 momentin mukaan, jos valittaminen on erityisen säännöksen nojalla kielletty tai päätös ei ole valituskelpoinen, päätökseen on sisällytettävä ilmoitus siitä, minkä säännöksen nojalla valittaminen ei ole mahdollista.

Ehdotettavan pykälän 2 momentissa tarkoitettu valituskielto koskee päätöstä, jossa on kysymys päätöksestä ilmoittajan tekemän ilmoituksen käsittelyn lopettamisesta rikkomisesta, joka on ilmeisen vähäinen eikä edellytä asian paikkansa pitävyyden selvittämistä tai kun kyse on toistuvista ilmoituksista, jotka eivät sisällä merkittävästi uutta tietoa verrattuna aikaisempaan ilmoitukseen, joka on jo asianmukaisesti käsitelty.

Ilmoittaja on henkilö, joka ilmoittaa tai julkistaa työssään tai sen yhteydessä saamiaan rikkomista koskevia tietoja. Kysymys ei ole asiasta, jossa hän itse olisi asianosainen tai jossa viranomaisen päätös kohdistuisi häneen tai hänen oikeuteensa etuunsa tai velvollisuutensa. Hänelle ei ilmoituksen tekemisen johdosta synny subjektiivista sellaista oikeutta, joka viranomaisen on

myönnettävä tai toteutettava lainsäädännöstä ilmenevien edellytysten täyttyessä. Pelkästään ilmoituksen tekeminen ei muodosta ilmoituksentekijälle asianosaisasemaa eikä ole siten ilmoittajan oikeusturvan kannalta ole tarpeen luoda mahdollisuutta valittaa asian käsittelemättä jättämisestä.

Ilmoittaja voi tehdä uuden ilmoituksen ja asia voidaan siten ottaa uudelleen käsittelyyn, jos siihen on edellytyksiä eli toistuvasti tekemiensä ilmoitusten osalta esimerkiksi uutta asian käsittelyyn vaikuttavaa tietoa. Valituskielto ei myöskään vaikuttaisi hänen asemaansa ilmoittajana, vaan hän saisi laissa säädettyä suojelua myös silloin kun viranomainen tekee pykälässä tarkoitetun päätöksen käsittelyn lopettamisesta. Valituskielto ei ole myöskään ongelmallinen perustuslain näkökulmasta, koska ilmoittajalla on aina mahdollisuus tehdä asiassa myös rikosilmoitus ja saattaa mahdollinen rikosepäily myös poliisin tutkittavaksi.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

## 12 Soveltaminen Ahvenanmaalla ja maakunnan toimivalta

Direktiivin soveltamisala kattaa useita eri EU:n politiikka-aloja. Tätä ilmentää myös ehdotuksen antaminen usean eri EU:n perussopimuksen oikeusperusta-artiklan nojalla. Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 ja 27 §:ssä säädetään valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välisestä toimivallan jaosta. Direktiivin aineellinen soveltamisala kattaa kysymyksiä, jotka kuuluvat Ahvenanmaan itsehallintolain mukaisesti Ahvenanmaan toimivaltaan, kuten ympäristönsuojelun, elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuuden, eläinten terveyden ja hyvinvoinnin alalla. sekä postilaitoksen, yleisradio- ja kaapelilähetystoiminnan harjoittamisen sekä tieliikenteen alalla.

*Ponsi*

Koska ilmoittajansuojeludirektiivissä on säännöksiä, jotka ehdotetaan pantaviksi täytäntöön lailla, annetaan eduskunnan hyväksyttäviksi seuraavat lakiehdotukset:

# 1.

# Laki

**Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

**Yleiset säännökset**

1 §

*Lain tarkoitus*

Tämän lain tarkoituksena on tehostaa Euroopan unionin oikeuden ja kansallisen lainsäädännön täytäntöönpanon valvontaa säätämällä niiden henkilöiden suojelusta, jotka ilmoittavat tämän lain soveltamisalaan kuuluvista rikkomisista. Tällä lailla pannaan täytäntöön unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2019/1937, jäljempänä *ilmoittajansuojeludirektiivi*.

2 §

*Soveltamisala*

Tätä lakia sovelletaan sellaisten henkilöiden suojeluun, jotka ilmoittavat ilmoittajansuojeludirektiivin liitteessä tarkoitetun Euroopan unionin lainsäädännön tai sen kansallisen täytäntöönpanolainsäädännön tai muun kansallisen lainsäädännön rikkomisista seuraavilla lainsäädännön aloilla:

1) julkiset hankinnat lukuun ottamatta puolustus- ja turvallisuushankintoja;
2) finanssipalvelut, -tuotteet ja -markkinat;
3) rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen;
4) tuoteturvallisuus ja vaatimustenmukaisuus;
5) liikenneturvallisuus;
6) ympäristönsuojelu;
7) säteily- ja ydinturvallisuus;
8) elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuus sekä eläinten terveys ja hyvinvointi;
9) Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 168 artiklan tarkoittama kansanterveys;
10) kuluttajansuoja;
11) yksityisyyden ja henkilötietojen suoja sekä verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuus.

Lakia sovelletaan 1 momentissa tarkoitetuissa asioissa tekoihin tai laiminlyönteihin:

1) jotka on säädetty rangaistavaksi;
2) joista voi seurata rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus; taikka
3) jotka voivat vakavasti vaarantaa lainsäädännön yleisen edun mukaisten tavoitteiden toteutumista.

Poiketen siitä, mitä 1 momentin 9 kohdassa säädetään, lakia ei sovelleta rikkomiseen, joka koskee lääkelain (395/1987) 19 §:n 1 momenttia tai 68—73 §:ää, ihmisen elimien, kudoksien ja solujen lääketieteellisestä käytöstä annetun lain (101/2001) 2—5 lukua, 14, 15 tai 17—20, 21, 21 a, 22 tai 23 §:ää taikka rajat ylittävästä terveydenhuollosta annetun lain (1201/2013) 9 §:n 2—4 momenttia, 10 §:ää, 11 §:n 2 momenttia, 12 §:n 2 momenttia tai 13—23 tai 32 §:ää. [

Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, lakia sovelletaan sellaisten henkilöiden suojeluun, jotka ilmoittavat:

1) Euroopan unionin varainhoitoa tai menojen toteuttamista tai unionin tulojen taikka varojen keräämistä koskevan lainsäädännön tai määräysten rikkomisesta;

2) Euroopan unionin tai kansallisten avustusten tai valtiontukien myöntämistä, käyttämistä tai takaisinperintää koskevan lainsäädännön tai ehtojen rikkomisesta;

3) Euroopan unionin tai kansallisten kilpailusääntöjen rikkomisesta;

4) Euroopan unionin tai kansallisen yritysten ja yhteisöjen verotusta koskevan lainsäädännön rikkomisesta taikka järjestelystä, jonka tarkoituksena on saada yritysten tai yhteisöjen verotusta koskevan lainsäädännön tavoitteen tai tarkoituksen vastaista veroetua; tai

5) muun kuin 1 momentin 10 kohdassa tarkoitetun Euroopan unionin tai kansallisen kuluttajan suojaamiseksi säädetyn lainsäädännön rikkomisesta.

3§

*Suhde muuhun lainsäädäntöön*

Tällä lailla ei rajoiteta muuhun kansalliseen tai Euroopan unionin lainsäädäntöön perustuvaa ilmoittajan suojelua.

Jos muuhun lakiin tai asetukseen, jolla on täytäntöönpantu tai joka täydentää ilmoittajansuojeludirektiivin liitteen II osassa mainittua unionin lainsäädäntöä, sisältyy erityisiä säännöksiä sisäisten tai viranomaisten ylläpitämien ilmoituskanavien perustamisesta, ilmoittamisesta ja ilmoituksen perusteella toteutettavista toimenpiteistä, jotka poikkeavat tässä laissa säädetystä, sovelletaan kyseisiä säännöksiä tämän lain asemesta. Tällä lailla täydennetään edellä tarkoitettua ilmoituskanavia koskevaa sääntelyä ja tämän lain säännöksiä sovelletaan siltä osin kuin asiasta ei ole erikseen muualla säädetty.

4§

*Poikkeukset soveltamisalasta*

Tätä lakia ei sovelleta:

1) sellaiseen rikkomista koskevan tiedon ilmoittamiseen, joka sisältyy julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 18 §:n tai kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetun lain (588/2004) 8 §:n nojalla turvallisuusluokiteltuun asiakirjaan;

2) sellaiseen rikkomista koskevan tiedon ilmoittamiseen, joka kuuluu terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (559/1994) tai yksityisestä terveydenhuollosta annetussa laissa (152/1990) säädetyn terveydenhoitohenkilöstön vaitiolovelvollisuuden taikka oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 17 §:ssä, asianajajista annetun lain (496/1958) 5 c §:ssä tai luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain (715/2011) 8 §:n 1 momentin 4 tai 5 kohdassa säädetyn salassapitovelvollisuuden piiriin;

3) sellaiseen rikkomista koskevan tiedon ilmoittamiseen puolustus- ja turvallisuushankinnoista, joihin sovelletaan Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 346 artiklaa;

4) sellaiseen rikkomista koskevan tiedon ilmoittamiseen, joka koskee tuomioistuimen päätöksenteon luottamuksellisuutta, jos siitä on erikseen säädetty oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetussa laissa (370/2007) tai oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetussa laissa (381/2007);

5) esitutkintaan, syyteharkintaan tai rikosasian käsittelyyn tuomioistuinmenettelyssä;
6) tapauksiin, joissa henkilö on antanut tietoon perustuvan suostumuksensa siihen, että hänet määritellään tietolähteeksi tai rekisteröidään sellaiseksi lainvalvontaviranomaisten ylläpitämissä tietokannoissa poliisilain (872/2011) 5 luvun 40 §:n, henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (616/2019) 36 §:n, rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain (108/2018) 36 §:n, henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain (639/2019) 45 §:n, rikostorjunnasta Tullissa annetun lain (623/2015) 3 luvun 39 §:n, henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun lain (650/2019) 11 tai 30 §:n taikka sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain (2014/255) mukaisesti.

5 §

*Henkilöllinen soveltamisala*

Tässä laissa säädettyjä suojelua koskevia säännöksiä sovelletaan ilmoittajaan, joka on saanut rikkomista koskevia tietoja työssään tai sen yhteydessä ollessaan seuraavassa asemassa:
1) työ- tai virkasuhde;
2) itsenäinen ammatinharjoittaja;
3) osakkeenomistaja;
4) yhteisön hallituksen tai hallintoneuvoston jäsen tai toimitusjohtaja;
5) vapaaehtoistyöntekijä; tai
6) harjoittelija.

Suojelua koskevia säännöksiä sovelletaan myös ilmoittajaan, joka on saanut rikkomista koskevia tietoja 1 momentissa tarkoitettua työtä edeltäneiden neuvottelujen aikana tai sittemmin päättyneen työnsä aikana.

Suojelua koskevia säännöksiä sovelletaan myös 1 momentissa tarkoitetussa asemassa olevaan ilmoittajaan, joka on:
1) ilmoittanut tai julkistanut rikkomista koskevan tiedon nimettömästi, jos hänet tunnistetaan myöhemmin;
2) liikesalaisuuslain (595/2018) 5 §:n mukaisesti yleisen edun suojaamiseksi ilmoittanut tai julkistanut rikkomista koskevan tiedon yhteydessä liikesalaisuuden.

Lisäksi suojelua koskevia säännöksiä sovelletaan:
1) henkilöön, joka avustaa ilmoittajaa ilmoittamismenettelyssä ja joka on työnsä vuoksi sellaisessa asemassa, että hän voi ilmoituksen johdosta joutua vastatoimien kohteeksi;
2) kolmanteen henkilöön, jolla on yhteyksiä ilmoittajaan ja joka voi työnsä vuoksi joutua vastatoimien kohteeksi;
3) oikeushenkilöön, joka on ilmoittajan omistuksessa tai jossa ilmoittaja työskentelee tai johon ilmoittaja on muulla tavoin yhteydessä työnsä vuoksi ja joka edellä mainitun asemansa vuoksi voi joutua vastatoimien kohteeksi.

2 luku

## Ilmoittajan suojelun edellytykset

6 §

*Ilmoittajan suojelun yleiset edellytykset*

Tässä laissa säädetyn suojelun yleisenä edellytyksenä on, että ilmoittajalla on perusteltu syy uskoa rikkomista koskevan tiedon paikkansapitävyyteen ilmoittamishetkellä ja että tällainen tieto kuuluu lain soveltamisalaan.

7 §

*Sisäisen ilmoittamisen ensisijaisuus*

Ilmoittajan suojelun edellytyksenä on, että ilmoitus organisaation toiminnassa havaitusta rikkomisesta tehdään ensisijaisesti kyseisen organisaation sisäiseen ilmoituskanavaan, jollei ilmoittamisesta suoraan 2 §:ssä tarkoitetun lainsäädännön tai määräysten valvonnasta vastaavan viranomaisen (toimivaltainen viranomainen) ilmoituskanavaan ole erikseen muualla säädetty.

8 §

*Viranomaiselle ilmoittaminen*

Oikeuskanslerinviraston keskitettyyn ilmoituskanavaan tai toimivaltaiselle viranomaiselle ilmoituksen tekevään ilmoittajaan sovelletaan tässä laissa säädettyjä suojelua koskevia säännöksiä, jos:

1) organisaatiossa ei ole sisäistä ilmoituskanavaa tai ilmoittajalle ei ole annettu mahdollisuutta ilmoittaa sisäisen ilmoituskanavan kautta;

2) ilmoittajalla on perusteltu syy uskoa, ettei sisäisen ilmoituksen perusteella ole ryhdytty 16 §:ssä tarkoitettuihin toimenpiteisiin mainitun pykälän 2 momentissa säädetyssä määräajassa;

3) ilmoittajalla on perusteltu syy uskoa, että rikkomiseen ei voida puuttua tehokkaasti sisäisen ilmoituksen perusteella; tai

4) ilmoittajalla on perusteltu syy uskoa, että hän on vaarassa joutua ilmoittamisen johdosta vastatoimien kohteeksi.

Poiketen siitä, mitä 1 momentissa säädetään, suojelua koskevia säännöksiä sovelletaan ilmoittajaan, joka ilmoittaa rikkomisesta suoraan toimivaltaiselle Euroopan unionin toimielimelle tai laitokselle.

9§

*Julkistaminen*

Ilmoittajaan, joka julkistaa rikkomista koskevan tiedon, sovelletaan tässä laissa säädettyjä suojelua koskevia säännöksiä, jos:

1) ilmoittaja on tehnyt ilmoituksen 8 §:n mukaisesti oikeuskanslerinviraston keskitettyyn ilmoituskanavaan tai toimivaltaiselle viranomaiselle ja ilmoittajalla on perusteltu syy uskoa, ettei toimivaltainen viranomainen ole ryhtynyt selvittämään ilmoituksen oikeellisuutta 20 §:n 2 momentin 2 kohdassa säädetyssä määräajassa;

2) ilmoittajalla on perusteltu syy uskoa, että rikkominen voi aiheuttaa yleiseen etuun kohdistuvan välittömän ja ilmeisen vaaran;

3) ilmoittajalla on perusteltu syy uskoa, että viranomaiselle ilmoittaminen voi aiheuttaa vaaran vastatoimien kohteeksi joutumisesta; tai

4) ilmoittajalla on perusteltu syy uskoa, että toimivaltainen viranomainen on osallisena rikkomisessa tai on muutoin todennäköistä, että toimivaltainen viranomainen ei puutu rikkomiseen tehokkaasti asiaan liittyvien erityisten olosuhteiden vuoksi.

3 luku

**Sisäinen ilmoituskanava**

10 §

*Sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus*

Seuraavien organisaatioiden, joihin työ- tai virkasuhteessa olevien henkilöiden määrä on säännöllisesti vähintään 50, on perustettava sisäinen ilmoituskanava rikkomista koskevan tiedon ilmoittamista ja ilmoituksen perusteella toteutettavia toimenpiteitä varten:

1) lailla tai valtioneuvoston asetuksella perustetut valtion hallintoviranomaiset sekä muut valtion virastot ja laitokset, valtioneuvoston kanslia, ministeriöt, eduskunnan kanslia ja eduskunnan yhteydessä tai valvonnassa toimivat virastot ja laitokset, tasavallan presidentin kanslia, tuomioistuimet, valtion liikelaitokset ja itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset;

2) Ahvenanmaan maakunnan viranomaiset niiden huolehtiessa valtakunnan viranomaisille kuuluvista tehtävistä maakunnassa;

3) hyvinvointialueet ja hyvinvointiyhtymät;

4) kunnat, kuntayhtymät, liikelaitoskuntayhtymät ja kunnalliset liikelaitokset;

5) seurakunnat ja seurakuntayhtymät, tuomiokapitulit, kirkkohallitus ja kirkollishallitus;

6) kaupparekisterilain (129/1979) 3 §:n 1 momentin 1, 2 ja 4—6 kohdassa tarkoitetut yhteisöt; sekä

7) säätiölaissa (487/2015) tarkoitetut säätiöt, eläkelaitokset ja työttömyyskassat.

Sisäisen ilmoituskanavan perustaneen organisaation on annettava siihen työ- tai virkasuhteessa oleville henkilöille mahdollisuus tehdä ilmoitus sisäisen ilmoituskanavan kautta. Organisaatio voi sallia myös muille henkilöille ilmoittamisen sisäisen ilmoituskanavan kautta.

11 §

*Sisäisen ilmoituskanavan ulkoistaminen*

Organisaatio voi antaa sisäisen ilmoituskanavan järjestämisen ulkopuolisen palveluntuottajan tehtäväksi.

Organisaatio vastaa tässä laissa säädettyjen velvollisuuksien toteutumisesta myös siinä tapauksessa, että se on antanut sisäisen ilmoituskanavan järjestämisen ulkopuolisen tahon hoidettavaksi.

Edellä 10 §:n 1 momentin 1—4 kohdassa tarkoitetun organisaation lukuun ulkoistamista koskevan sopimuksen mukaisia tehtäviä hoitaessaan palvelujen tuottajan palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

12 §

*Yhteiset sisäiset ilmoituskanavat ja resurssien jakaminen*

Seuraavilla organisaatioilla voi olla yhteinen sisäinen ilmoituskanava:

1) 10 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetut organisaatiot, joilla on kiinteä hallinnollinen ja toiminnallinen yhteys;

2) hyvinvointialueet ja hyvinvointiyhtymät;

3) kunnat, kuntayhtymät, liikelaitoskuntayhtymät ja kunnalliset liikelaitokset;

4) seurakunnat ja seurakuntayhtymät, tuomiokapitulit, kirkkohallitus ja kirkollishallitus;

5) samaan konserniin, talletuspankkien yhteenliittymään tai rahoitus- ja vakuutusryhmittymään kuuluvat yhtiöt;

6) Innovaatiorahoituskeskus Business Finland ja Business Finland -osakeyhtiö.

Edellä 10 §:n 1 momentin 6 ja 7 kohdassa tarkoitetut organisaatiot, joiden palveluksessa on enintään 249 henkilöä, voivat jakaa ilmoitusten vastaanottamiseen, paikkansa pitävyyden selvittämiseen tai toteutettaviin tutkimuksiin osoitettuja resursseja keskenään. Resurssien jakamisesta huolimatta kullakin resurssien jakamiseen osallistuvalla organisaatiolla on 16 §:n mukainen velvollisuus antaa palautetta ja tarvittaessa puuttua ilmoitettuun rikkomiseen sekä 32 §:ssä säädetty salassapitovelvollisuus.

13 §

*Vapaaehtoiset sisäiset ilmoituskanavat*

Jos muu kuin 10 §:n 1 momentissa tarkoitettu organisaatio perustaa sisäisen ilmoituskanavan tämän lain soveltamisalaan kuuluvien rikkomisten ilmoittamista varten, vapaaehtoiseen sisäiseen ilmoituskanavaan, sisäiseen ilmoittamiseen ja ilmoittajan suojeluun sovelletaan, mitä tässä laissa säädetään.

14 §

*Ilmoituksen käsittelystä vastaava henkilö*

Sisäisen ilmoituskanavan perustaneen organisaation tai 11 §:ssä tarkoitetun palveluntuottajan on nimettävä ilmoituksen käsittelystä vastaava henkilö tai henkilöt, joiden on voitava hoitaa tehtävänsä puolueettomasti ja riippumattomasti. Lisäksi organisaatio tai palveluntuottaja voi nimetä ilmoituksen paikkansa pitävyyden selvittämiseksi tarvittavia asiantuntijoita.

Ilmoituksia saavat käsitellä vain organisaation tähän tehtävään nimeämät henkilöt.

15 §

*Sisäistä ilmoituskanavaa koskevat vähimmäisvaatimukset*

Sisäisessä ilmoituskanavassa on voitava ilmoittaa kirjallisesti ja suullisesti.

Ilmoituskanavan perustaneen organisaation on toimitettava ilmoittajalle vastaanottoilmoitus seitsemän päivän kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta.

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 perustaneen organisaation olisi tiedotettava ilmoittamisesta sisäiseen ilmoituskanavaan ja oikeuskanslerinviraston keskitettyyn ilmoituskanavaan, niihin liittyvistä menettelyistä ja ilmoittajan suojelun edellytyksistä. Tiedot on esitettävä selkeässä muodossa ja siten, että ne ovat helposti ilmoittajien saatavilla.

Salassapidosta sisäisessä ilmoituskanavassa säädetään 32 §:ssä.

16 §

*Ilmoituksen paikkansa pitävyyden selvittäminen ja tiedonanto toimenpiteistä*

Ilmoituksen käsittelystä vastaavan henkilön on ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin ilmoituksen paikkansa pitävyyden selvittämiseksi ja tarvittaessa rikkomiseen puuttumiseksi.

Ilmoituksen käsittelystä vastaavan henkilön on annettava ilmoittajalle kolmen kuukauden kuluessa ilmoituksen vastaanottoilmoituksen toimittamisesta tieto siitä, mitä toimenpiteitä ilmoi-

tuksen perusteella toteutetaan. Jos vastaanottoilmoitusta ei ole toimitettu, toimenpiteistä on kerrottava kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun ilmoituksen vastaanottoilmoitusta koskeva seitsemän päivän määräaika on päättynyt.

17 §

*Nimetön ilmoittaminen*

Organisaatio voi päättää ottaa sisäisessä ilmoituskanavassa vastaan myös nimettömiä ilmoituksia. Nimettömien ilmoitusten perusteella ei tarvitse toimittaa vastaanottoilmoitusta tai toteuttaa 16 §:n 2 momentissa tarkoitettuja toimenpiteitä.

4 luku

## Ilmoittaminen oikeuskanslerinvirastolle ja toimivaltaiset viranomaiset

18 §

*Keskitetty oikeuskanslerinviraston ilmoituskanava*

Ilmoittajan on 8 §:ssä mainittujen edellytysten täyttyessä tehtävä viranomaiselle tarkoitettu ilmoitus 2 §:ssä tarkoitetusta rikkomisesta keskitettyyn ilmoituskanavaan, jollei ilmoittamisesta suoraan toimivaltaisen viranomaisen ilmoituskanavaan ole erikseen säädetty.

Keskitetyn ilmoituskanavan toiminnasta vastaa oikeuskanslerinvirasto. Oikeuskanslerinviraston on siirrettävä ilmoitus toimivaltaiselle viranomaiselle ilmoituksen paikkansa pitävyyden selvittämistä varten. Jos toimivaltaista viranomaista ei 2 §:n 4 momentin 1-5 kohdassa tarkoitetuissa asioissa ole, ilmoitus on siirrettävä toimivaltaiselle ministeriölle. Siirto on tehtävä kiireellisesti, jos on kyse terveyttä tai turvallisuutta välittömästi ja vakavasti vaarantavasta rikkomisesta.

Oikeuskanslerinviraston on tiedotettava keskitettyyn ilmoituskanavaan ilmoittamisesta, toimivaltaisista viranomaisista ja annettava niihin liittyen neuvontaa.

19 §

*Keskitettyä ilmoituskanavaa koskevat vähimmäisvaatimukset*

Oikeuskanslerinviraston keskitettyyn ilmoituskanavaan on voitava ilmoittaa kirjallisesti ja suullisesti. Ilmoittajan pyynnöstä suullinen ilmoittaminen on järjestettävä kohtuullisen ajan kuluessa järjestettävässä henkilökohtaisessa tapaamisessa.

Oikeuskanslerinviraston on toimitettava ilmoittajalle vastaanottoilmoitus viipymättä ja viimeistään seitsemän päivän kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta. Vastaanottoilmoitus voidaan jättää toimittamatta ilmoittajan pyynnöstä tai, jos sen antaminen vaarantaisi ilmoittajan henkilöllisyyden suojan.

Oikeuskanslerinviraston tulee nimetä ilmoituksen käsittelystä vastaava henkilö tai henkilöt. Vastaavalla henkilöllä on oltava riittävä asiantuntemus ilmoitusten käsittelyyn. Ilmoituksia saavat käsitellä vain nimetyt henkilöt.

Keskitetyssä ilmoituskanavassa ei oteta vastaan nimettömiä ilmoituksia.

20 §

*Ilmoitusten käsittely toimivaltaisissa viranomaisissa*

Toimivaltaisten viranomaisten tulee nimetä ilmoituksen käsittelystä vastaava henkilö tai henkilöt. Vastaavalla henkilöllä on oltava riittävä asiantuntemus ilmoitusten käsittelyyn. Ilmoituksia saavat käsitellä vain nimetyt henkilöt.

Ilmoitusten käsittelystä vastaavien henkilöiden on:

1) ryhdyttävä ilmoituksen johdosta tarpeellisiin toimenpiteisiin ilmoituksen paikkansa pitävyyden selvittämiseksi ja tarvittaessa rikkomiseen puuttumiseksi;

2) annettava ilmoittajalle tieto ilmoituksen perusteella toteutetuista toimenpiteistä kolmen tai perustelluista syistä enintään kuuden kuukauden kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta toimivaltaisessa viranomaisessa;

3) annettava ilmoittajalle tieto ilmoituksen perusteella aloitetun selvityksen lopullisesta tuloksesta.

Lisäksi toimivaltainen viranomainen voi nimetä ilmoituksen paikkansa pitävyyden selvittämiseksi tarvittavia asiantuntijoita.

Jos ilmoituksia vastaanotetaan paljon, toimivaltainen viranomainen voi asettaa etusijalle niiden ilmoitusten käsittelyn, jotka koskevat tämän lain soveltamisalaan kuuluvia vakavia rikkomisia. Ilmoittajalle on kuitenkin aina kerrottava ilmoituksen perusteella toteutetuista toimenpiteistä 2 momentin 2 kohdassa säädetyssä määräajassa.

21 §

*Ilmoituksen käsittelyn lopettaminen*

Toimivaltainen viranomainen voi tehdä päätöksen asian käsittelyn lopettamisesta, jos:

1) ilmoitus koskee rikkomista, joka on ilmeisen vähäinen eikä edellytä asian paikkansa pitävyyden selvittämistä; tai

2) kyse on toistuvista ilmoituksista, jotka eivät sisällä rikkomista koskevaa merkittävää uutta tietoa verrattuna aikaisempaan ilmoitukseen, joka on jo asianmukaisesti käsitelty.

Päätös käsittelyn lopettamisesta ei vaikuta tässä laissa tarkoitettuun ilmoittajan suojeluun. Ilmoittajalla ei ole valitusoikeutta päätöksestä.

22 §

*Toimivaltaisen viranomaisen vastaanottamat ilmoitukset*

Jos toimivaltainen viranomainen vastaanottaa tässä laissa tarkoitetun ilmoituksen, sen on ilmoitettava ilmoituksen vastaanottamisesta viipymättä oikeuskanslerinvirastolle ja toimitettava ilmoittajalle vastaanottoilmoitus seitsemän päivän kuluessa.

5 luku

## Ilmoittajan suojelu

23 §

*Vastatoimien ja ilmoittamisen estämisen kielto*

Ilmoittajan työnantaja tai muu organisaatio, jonka johdon ja valvonnan alaisena, jonka hyväksi ilmoittaja tekee työtä tai johon ilmoittaja on työnsä vuoksi muutoin yhteydessä, ei saa kohdistaa ilmoittajaan tai muuhun 5 §:ssä tarkoitettuun henkilöön vastatoimia rikkomista koskevan tiedon ilmoittamisen tai julkistamisen vuoksi. Kiellettyä on myös menettely, jonka tarkoituksena on rikkomista koskevan tiedon ilmoittamisen tai julkistamisen estäminen.

Työnantajan tai tämän edustajan menettelyä tai päätöstä on pidettävä kiellettynä vastatoimena, jos työ- tai virkasuhteessa olevan henkilön palvelussuhteen ehtoja heikennetään tai hänen palvelussuhteensa päätetään, henkilö lomautetaan, häntä muutoin kohdellaan epäedullisesti tai häneen kohdistetaan muita kielteisiä seurauksia sen vuoksi, että hän on ilmoittanut tai julkistanut rikkomista koskevan tiedon tai osallistunut ilmoittamansa rikkomista koskevan asian selvittämiseen.

Tavaroiden tai palvelujen tarjoajan menettelyä on elinkeinotoiminnassa pidettävä kiellettynä vastatoimena, jos ilmoittajalta tai muulta 5 §:ssä tarkoitetulta henkilöltä evätään tavaroiden tai palveluiden toimittaminen, hänen sopimussuhteensa päätetään ennenaikaisesti tai häneen muutoin kohdistetaan kielteisiä seurauksia sen vuoksi, että hän on ilmoittanut tai julkistanut rikkomista koskevan tiedon taikka osallistunut ilmoittamansa rikkomista koskevan asian selvittämiseen.

Jos ilmoittaja on osakkeenomistaja tai yhteisön hallituksen tai hallintoneuvoston jäsen, 1 momentissa säädettyä kieltoa sovelletaan siihen yhteisöön, jossa ilmoittajalla on osakeomistus tai jonka toimielimeen hän kuuluu.

## 24 §

### *Vapaus vastuusta*

Ilmoittajaa, joka ilmoittaa tai julkistaa rikkomista koskevia tietoja tämän lain mukaisesti, ei aseteta tietojen antamisen tai hankkimisen osalta vastuuseen sopimukseen, lakiin, asetukseen tai määräykseen perustuvaa tietojen ilmaisemista koskevan rajoituksen rikkomisesta. Edellytyksenä on lisäksi se, että tietojen ilmoittaminen tai julkistaminen oli välttämätöntä tämän lain soveltamisalaan kuuluvan rikkomisen paljastamiseksi.

Mitä 1 momentissa säädetään ei sovelleta, jos tiedon hankkiminen tai saaminen on säädetty rangaistavaksi.

## 25 §

### *Todistustaakka*

Käsiteltäessä tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa vastatoimien ja ilmoittamisen estämisen kiellon rikkomista koskevaa asiaa, joka koskee ilmoittajalle tai muulle 5 §:ssä tarkoitetulle henkilölle aiheutunutta haittaa, vireillepanijan on esitettävä selvitystä seikoista, joihin vaatimus perustuu. Jos asiaa käsiteltäessä esitettyjen selvitysten perusteella voidaan olettaa vastatoimien kieltoa rikotun, vastapuolen on kumotakseen oletuksen osoitettava, että kieltoa ei ole rikottu. Tätä säännöstä ei sovelleta 36 §:ssä tarkoitettua rikosasiaa käsiteltäessä.

## 26 §

### *Vahingonkorvaus*

Sen, joka rikkoo tahallisesti 23 §:n 1 momentissa säädettyä vastatoimien ja ilmoittamisen estämisen kieltoa, on korvattava ilmoittajalle tai muulle 5 §:ssä tarkoitetulle henkilölle siten aiheuttamansa taloudellinen vahinko.

Tahallisesti vääriä tietoja ilmoittaneen tai julkistaneen ilmoittajan on korvattava ilmoituksen kohteelle siten aiheuttamansa taloudellinen vahinko.

Poiketen siitä, mitä 1 momentissa säädetään, työsopimuksen perusteettomasta päättämisestä maksettavaan korvaukseen sovelletaan työsopimuslain (55/2001) 12 luvun 2 §:ää tai merityösopimuslain (756/2011) 12 luvun 2 §:ää.

Poiketen siitä, mitä 1 momentissa säädetään, virkasuhteen lainvastaisesta päättämisestä maksettavan ansionmenetyksen korvaamiseen sovelletaan valtion virkamieslain (750/1994) 55 a §:ää, eduskunnan virkamiehistä annetun lain (1197/2003) 68 a §:ää, tasavallan presidentin kansliasta annetun lain (100/2012) 72 §:ää, kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 45 §:ää tai kirkkolain (1054/1993) 6 luvun 61 §:ää.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitetun vahingon aiheuttajan korvausvastuun sovitteluun ja korvausvastuun jakautumiseen kahden tai useamman korvausvelvollisen kesken sovelletaan vahingonkorvauslain 2 ja 6 lukua.

Tämän lain säännökset eivät rajoita vahinkoa kärsineen oikeutta vaatia korvausta vahingonkorvauslain tai muun lain nojalla taikka sopimussuhteen perusteella.

27 §

*Vahingonkorvausvelan vanhentuminen*

Edellä 26 §:n 1 momentissa tarkoitettu korvausvelka vanhentuu kolmen vuoden kuluessa siitä, kun vahingonkärsijä on saanut tietää tai hänen olisi pitänyt saada tietää vastatoimien ja ilmoittamisen estämisen kiellon vastaisesta menettelystä.

Työsopimuksen perusteettomasta päättämisestä maksettavan korvauksen vanhentumiseen ja kanneaikaan sovelletaan 1 momentista poiketen työsopimuslain (55/2001) 13 luvun 9 §:ää tai merityösopimuslain (756/2011) 13 luvun 11 §:ää.

Edellä 26 §:n 2 momentissa tarkoitettu korvausvelka vanhentuu kolmen vuoden kuluessa siitä, kun vahingonkärsijä on saanut tietää tai hänen olisi pitänyt tietää tahallisesta väärien tietojen ilmoittamisesta tai julkistamisesta.

Edellä 26 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitetun vahingonkorvauksen vanhentuminen on kuitenkin katkaistava ennen kuin kymmenen vuotta on kulunut vahinkoon johtaneesta tapahtumasta.

28 §

*Lain säännösten pakottavuus*

Sopimus, jolla vähennetään ilmoittajalle tai ilmoituksen kohteelle tämän lain mukaan tulevia oikeuksia ja oikeussuojakeinoja, on mitätön.

6 luku

## Henkilötietojen käsittely ja salassapito

29 §

*Henkilötietojen käsittely*

Ilmoittajan ja ilmoituksen kohteen henkilötietoja saavat käsitellä vain ne henkilöt, jotka organisaatio on 14 §:n 1 momentissa, 19 §:n 3 momentissa ja 20 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla nimennyt.

Organisaation on poistettava ilmoituskanavien kautta tulevat tiedot viiden vuoden kuluttua ilmoituksen saapumisesta, jollei niiden säilyttäminen ole välttämätöntä tässä tai muussa laissa säädettyjen oikeuksien tai velvoitteiden toteuttamista varten taikka oikeudellisen vaateen laatimiseksi, esittämiseksi tai puolustamiseksi. Henkilötiedot, joilla ei selvästi ole merkitystä ilmoituksen käsittelyn kannalta, on poistettava ilman aiheetonta viivytystä.

30 §

*Erityisiin henkilötietoryhmiin ja rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvien tietojen käsittely*

Rekisterinpitäjä saa käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin ja rikostuomioihin ja rikoksiin liittyviä tietoja vain, jos käsittely on 1 §:ssä säädetyn tarkoituksen kannalta välttämätöntä.

31 §

*Rekisteröidyn oikeuksien rajoittaminen*

Luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus), jäljempänä tietosuoja-asetus, 18 artiklaa rekisteröidyn oikeudesta käsittelyn rajoittamiseen ei sovelleta tässä laissa tarkoitettuun henkilötietojen käsittelyyn.

Tietosuoja-asetuksen 15 artiklassa säädettyä rekisteröidyn oikeutta tutustua tietoihin voidaan rajoittaa tämän lain nojalla ilmoitettujen henkilötietojen osalta, jos se on välttämätöntä ja oikeasuhtaista ilmoituksen paikkansa pitävyyden selvittämisen turvaamiseksi tai ilmoittajan henkilöllisyyden suojaamiseksi.

Jos vain osa rekisteröityä koskevista tiedoista on sellaisia, että ne 2 momentin mukaan jäävät tietosuoja-asetuksen 15 artiklassa tarkoitetun oikeuden ulkopuolelle, rekisteröidyllä on oikeus saada tietää muut häntä koskevat tiedot.

Rekisteröidyllä on oikeus saada tietoonsa 2 momentin nojalla tehdyn rajoituksen syyt ja pyytää tietojen antamista tietosuojavaltuutetulle tietosuojalain 34 §:n 3 ja 4 momentin mukaisesti.

32 §

*Salassapitovelvollisuus*

Joka tämän lain mukaisia ilmoituksia käsitellessään, ilmoittajaa ilmoittamismenettelyssä avustaessaan tai ilmoittajalle oikeudellista neuvontaa antaessaan on saanut tiedon ilmoittajan tai ilmoituksen kohteen henkilöllisyydestä tai muusta sellaisesta tiedosta, josta henkilöllisyys voidaan päätellä suoraan tai epäsuorasti, on velvollinen pitämään tiedon salassa. Salassa pidettävää tietoa ei saa oikeudettomasti ilmaista ilman sen henkilön nimenomaista suostumusta, jonka suojaksi salassapitovelvollisuus on säädetty.

Jos ilmoitus vastaanotetaan muun kuin tässä laissa tarkoitetun ilmoituskanavan kautta tai jos sen vastaanottaa muu kuin ilmoitusten käsittelystä vastaava henkilö, ilmoituksen vastaanottaja tulee pitää salassa tiedot, jotka voivat paljastaa ilmoittajan tai ilmoituksen kohteen henkilöllisyyden. Ilmoituksen vastaanottajan tulee toimittaa ilmoitus alkuperäisessä muodossaan viipymättä ilmoitusten käsittelystä vastaavalle henkilölle.

Oikeuskanslerinvirasto ja toimivaltainen viranomainen sekä ilmoittajaa ilmoittamismenettelyssä avustava tai ilmoittajalle oikeudellista neuvontaa antava henkilö, joka on saanut tiedon ilmoituksen kohteen henkilöllisyydestä tai muusta sellaisesta tiedosta, josta henkilöllisyys voidaan päätellä suoraan tai epäsuorasti, on velvollinen pitämään tiedon salassa.

Tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä hoidettaessa saatuihin ja laadittuihin viranomaisten asiakirjoihin ja tietoihin sovelletaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999), jollei tässä laissa toisin säädetä.

Ilmoitusta sekä ilmoittajan ja ilmoituksen kohteen henkilöllisyyttä koskevien tietojen julkisuudesta rikosprosessissa säädetään esitutkintalaissa (805/2011), viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa sekä oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetussa laissa (370/2007).

33 §

*Salassa pidettävien tietojen antaminen*

Ilmoituksen käsittelystä vastaava henkilö saa 32 §:n 1 momentissa säädetyn salassapitovelvollisuuden estämättä antaa tiedon ilmoittajan ja muiden ilmoituksessa mainittujen henkilöiden henkilöllisyydestä ja henkilöllisyyden suoraan tai epäsuorasti ilmaisevat muut tiedot ilmoituksen paikkansa pitävyyden selvittämiseksi nimetylle henkilölle, jos tiedon antaminen on välttämätöntä ilmoituksen paikkansa pitävyyden selvittämiseksi.

Lisäksi ilmoituksen käsittelystä vastaava henkilö saa antaa tiedon ilmoittajan, ilmoituksen kohteen ja muiden ilmoituksessa mainittujen henkilöiden henkilöllisyydestä ja henkilöllisyyden suoraan tai epäsuorasti ilmaisevat muut tiedot salassapitosäännösten estämättä, jos tiedon antaminen on tarpeen:

1) toimivaltaiselle viranomaiselle ilmoituksen paikkansa pitävyyden selvittämistä varten;

2) esitutkintaviranomaisille rikosten ennalta estämistä, paljastamista, selvittämistä ja syyteharkintaan saattamista varten;

3) syyttäjälle Syyttäjälaitoksesta annetun lain (32/2019) 9 §:ssä säädettyjen tehtävien suorittamista varten;

4) oikeudellisen vaateen laatimiseksi, esittämiseksi tai puolustamiseksi tuomioistuimessa tapahtuvassa käsittelyssä tai tuomioistuimen ulkopuolisessa oikeudellisessa tai hallinnollisessa menettelyssä.

Asianosaisen oikeudesta saada salassa pidettävä tieto säädetään muualla laissa erikseen.

Ilmoituksen kohteella on oikeus ilmaista ilmoittajan henkilöllisyys ja saada viranomaiselta tieto ilmoittajan henkilöllisyydestä, jos se on tarpeen oikeudellisen vaatimuksen laatimiseksi, esittämiseksi tai puolustamiseksi oikeudellisessa menettelyssä.

Ilmoituksen käsittelystä vastaavan henkilön on ilmoitettava ilmoittajalle etukäteen hänen henkilöllisyytensä ilmaisemisesta, jollei tällainen tieto vaaranna asiaan liittyvää ilmoituksen paikkansa pitävyyden selvittämistä, esitutkintaa tai oikeudenkäyntiä. Toimivaltaisen viranomaisen on lisäksi annettava ilmoittajalle kirjallinen selvitys salassa pidettävien tietojen ilmaisemisen syistä.

7 luku

## Seuraamukset

34 §

*Hyvitys*

Vastatoimien kohteeksi joutuneella ilmoittajalla tai muulla 5 §:ssä tarkoitetulla luonnollisella henkilöllä on oikeus saada vastatoimen aiheuttamasta loukkauksesta hyvitystä 23 §:ssä tarkoitetulta työnantajalta tai muulta organisaatiolta, joka on 23 §:n 1 momentin vastaisesti kohdistanut häneen vastatoimia. Lisäksi hyvitykseen on oikeus 5 §:ssä tarkoitetulla luonnollisella henkilöllä, johon on kohdistettu menettely, jonka tarkoituksena on ilmoittamisen estäminen.

Hyvityksen tulee olla oikeudenmukaisessa suhteessa teon vakavuuteen ja siitä aiheutuneeseen haittaan. Teon vakavuutta arvioidaan ottamalla huomioon teon laatu, laajuus ja kesto.

Hyvitystä voidaan kohtuullistaa tai se voidaan jättää määräämättä, jos hyvitys muodostuisi kohtuuttomaksi ottaen erityisesti huomioon kieltoa rikkoneen pyrkimykset estää tai poistaa menettelyn vaikutukset ja kiellon rikkojan taloudellinen asema.

Hyvityksen saaminen ei estä saamasta vahingonkorvausta tämän lain, vahingonkorvauslain tai muun lain mukaan taikka sopimussuhteen perusteella.

Hyvitystä määrättäessä on otettava huomioon mahdollinen samasta teosta tämän tai muun lain nojalla henkilöön kohdistuvan loukkauksen vuoksi tuomittu tai maksettavaksi määrätty korvaus tai hyvitys.

35 §

*Hyvitystä koskeva vaatimus*

Hyvitystä on vaadittava kolmen vuoden kuluessa 23 §:ssä tarkoitetusta:

1) ilmoittamisen estämisestä; tai

2) vastatoimien kiellon vastaisesta menettelystä.

36 §

*Rangaistussäännökset*

Edellä 5 §:ssä tarkoitettu ilmoittaja, joka 2 §:n mukaisessa ilmoituksessa tahallaan ilmoittaa tai julkistaa vääriä tietoja, on tuomittava, jollei teko ole vähäinen tai teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, *ilmoittajan suojelusta annetun lain rikkomisesta* sakkoon.

Syyttäjä ei saa nostaa syytettä ilmoittajan suojelusta annetun lain rikkomisesta, ellei asianomistaja ilmoita rikosta syytteeseen pantavaksi.

Rangaistus tämän lain 32 §:ssä säädetyn salassapitovelvollisuuden rikkomisesta tuomitaan rikoslain (39/1889) 38 luvun 1 tai 2 §:n mukaan, jollei teko ole rangaistava rikoslain 40 luvun 5 §:n mukaan tai siitä muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta.

Rangaistus väärästä ilmiannosta säädetään rikoslain 15 luvun 6 §:ssä, rangaistus yksityiselämää loukkaavasta tiedon levittämisestä rikoslain 24 luvun 8 §:ssä, rangaistus törkeästä yksityiselämää loukkaavasta tiedon levittämisestä rikoslain 24 luvun 8 a §:ssä, rangaistus kunnianloukkauksesta rikoslain 24 luvun 9 §:ssä ja rangaistus törkeästä kunnianloukkauksesta rikoslain 24 luvun 10 §:ssä.

Rangaistus viestintäsalaisuuden loukkauksesta säädetään rikoslain 38 luvun 3 §:ssä ja törkeästä viestintäsalaisuuden loukkauksesta 4 §:ssä. Rangaistus tietosuojarikoksesta säädetään rikoslain 38 luvun 9 §:ssä.

8 luku

## Erinäiset säännökset

37 §

*Vastaanotetun ilmoituksen kirjaaminen ja suullisen ilmoituksen dokumentointi*

Vastaanotetut ilmoitukset on merkittävä asianhallintarekisteriin tai muulla tavalla rekisteröitävä.

Jos ilmoitus tehdään henkilökohtaisessa tapaamisessa, on tapaamisesta laadittava pöytäkirja. Ilmoittajalle on varattava mahdollisuus tarkastaa ja hyväksyä pöytäkirja.

Suullinen ilmoitus voidaan tallentaa ilmoittajan suostumuksella.

38 §

*Raportointi*

Toimivaltaisten viranomaisten on ilmoitettava vuosittain oikeuskanslerinvirastolle ilmoitusten perusteella tehdyt ratkaisut ja rikkomisten perusteella takaisin perittyjen varojen määrä sekä arvio rikkomisten aiheuttamasta taloudellisen vahingon määrästä.

Mitä 1 momentissa säädetään raportointivelvoitteesta oikeuskanslerinvirastolle, sovelletaan myös viranomaisiin, joille on tehty ilmoitus suoraan tämän lain 2 §:n soveltamisalaan kuuluvasta rikkomisesta.

Oikeuskanslerinviraston on pidettävä kirjaa vuosittain vastaanotettujen ilmoitusten lukumäärästä ja raportoitava ilmoitusten lukumäärä sekä 1 momentissa tarkoitetut tiedot Euroopan komissiolle.

39 §

*Menettelyjen tarkastelu keskitetyssä ilmoituskanavassa ja toimivaltaisessa viranomaisessa*

Oikeuskanslerinviraston on tarkasteltava vähintään kolmen vuoden välein ilmoitusten vastaanottamista ja siirtämistä koskevien menettelyjen toimivuutta 18 §:ssä tarkoitetussa keskitetyssä oikeuskanslerinviraston ilmoituskanavassa.

Toimivaltaisten viranomaisten on tarkasteltava vähintään kolmen vuoden välein 18 §:ssä tarkoitetusta keskitetystä oikeuskanslerinviraston ilmoituskanavasta siirrettävien ilmoitusten vastaanottamista, ilmoitusten paikkansa pitävyyden selvittämistä ja ilmoitusten perusteella toteutettavien toimenpiteidensä toimivuutta.

40 §

*Voimaantulo*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Sisäinen ilmoituskanava on otettava käyttöön kolmen kuukauden kuluessa lain voimaantulosta.

Niissä 10 §:n 1 momentin 6 ja 7 kohdassa tarkoitetuissa organisaatioissa, joissa on säännöllisesti enintään 249 työntekijää, sisäinen ilmoituskanava on otettava käyttöön kuitenkin viimeistään 17 päivänä joulukuuta 2023.

Jos 13 §:ssä tarkoitetulla organisaatiolla, jonka palveluksessa on säännöllisesti alle 50 työntekijää, on käytössä ennen lain voimaantuloa vapaaehtoinen sisäinen ilmoituskanava, jossa on tarkoitus vastaanottaa tässä laissa tarkoitettuja ilmoituksia, tällaisen sisäisen ilmoituskanavan tulee täyttää tässä laissa säädetyt vaatimukset viimeistään 17 päivänä joulukuuta 2023.

Hyvinvointialueesta annetussa laissa (611/2021) tarkoitettujen hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien on otettava käyttöön sisäinen ilmoituskanava kolmen kuukauden kuluessa lain voimaantulosta.

---

## 2.

# Laki

**liikesalaisuuslain 5 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
*lisätään* liikesalaisuuslain (595/2018) 5 §:ään uusi 2 momentti seuraavasti:

5 §

*Väärinkäytöksen paljastaminen ja sananvapauden käyttäminen*

— — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — —

Ilmoittajan suojelusta säädetään lisäksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annetussa laissa ( / ).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

## 3.

# Laki

**valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 1 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
*lisätään* valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 1 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 722/2011, uusi 3 momentti seuraavasti:

1 §

*Soveltamisala*

— — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — —

Valtioneuvoston oikeuskanslerinvirasto toimii Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annetun lain ( / ) 18 §:ssä säädettynä keskitettynä ilmoituskanavana ja huolehtii sille mainitussa laissa säädetyistä muista tehtävistä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

**4.**

# Laki

**rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 7 luvun 8 ja 9 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*lisätään* rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017) 7 luvun 8 §:ään uusi 5 momentti ja 9 §:ään uusi 5 momentti seuraavasti:

7 luku

**Valvonta**

8 §

*Menettelytavat rikkomusepäilyistä ilmoittamiseen ilmoitusvelvollisen sisällä*

— — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — —

Menettelytavoista rikkomusepäilyistä ilmoittamiseen ilmoitusvelvollisen sisällä säädetään lisäksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annetussa laissa ( / ).

9 §

*Järjestelmä rikkomusepäilyjä koskevien ilmoitusten vastaanottamiseksi*

— — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — —

Valvontaviranomaisen ja asianajajayhdistyksen ylläpitämistä järjestelmistä rikkomusepäilyjä koskevien ilmoitusten vastaanottamiseksi säädetään lisäksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annetussa laissa.

---

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

---

**5.**

# Laki

**luottolaitostoiminnasta annetun lain 7 luvun 6 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
*muutetaan* luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014) 7 luvun 6 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 394/2019, seuraavasti:

7 luku

**Hallinto- ja ohjausjärjestelmät**

6 §

*Rikkomuksista ilmoittaminen*

Luottolaitoksella on oltava menettelytavat, joita noudattamalla luottolaitoksen palveluksessa olevat voivat ilmoittaa luottolaitoksen sisällä riippumattoman kanavan kautta finanssimarkkinoita koskevien säännösten ja määräysten epäillystä rikkomisesta. Ilmoitusmenettelyn tulee sisältää asianmukaiset ja riittävät toimenpiteet, joilla järjestetään ilmoitusten asianmukainen käsittely sekä suojataan ilmoituksen tekijää ja turvataan ilmoituksen tekijän ja ilmoituksen kohteena olevan henkilötietojen suoja. Ilmoittajansuojeluun sovelletaan lisäksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annettua lakia ( / ). Ilmoitusmenettelyn tulee lisäksi sisältää ohjeet, joilla turvataan ilmoituksen tekijän henkilöllisyyden suoja, jollei rikkomuksen selvittämiseksi tai muuten viranomaisen oikeudesta tietojen saamiseen laissa toisin säädetä.

— — — —

**6.**

# Laki

**sijoituspalvelulain 6 b luvun 13 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sijoituspalvelulain (747/2012) 6 b luvun 13 §:n 1 momentti,
sellaisena kuin se on laissa 523/2021, seuraavasti:

6 b luku

**Hallinto- ja ohjausjärjestelmät, avoimuus, riskien hallinta ja palkitseminen**

13 §

*Rikkomuksista ilmoittaminen*

Sijoituspalveluyrityksellä on oltava menettelytavat, joita noudattamalla sijoituspalveluyrityksen palveluksessa olevat voivat ilmoittaa sijoituspalveluyrityksen sisällä riippumattoman kanavan kautta finanssimarkkinoita koskevien säännösten ja määräysten epäillystä rikkomisesta. Ilmoitusmenettelyn tulee sisältää asianmukaiset ja riittävät toimenpiteet, joilla järjestetään ilmoitusten asianmukainen käsittely sekä suojataan ilmoituksen tekijää ja turvataan ilmoituksen tekijän ja ilmoituksen kohteena olevan henkilötietojen suoja. Ilmoittajansuojeluun sovelletaan lisäksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annettua lakia ( / ). Ilmoitusmenettelyn tulee lisäksi sisältää ohjeet, joilla turvataan ilmoituksen tekijän henkilöllisyyden suoja, jollei rikkomuksen selvittämiseksi tai muuten viranomaisen oikeudesta tietojen saamiseen laissa toisin säädetä.

— — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — —

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

**7.**

# Laki

**arvopaperimarkkinalain 12 luvun 3 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
*muutetaan* arvopaperimarkkinalain (746/2012) 12 luvun 3 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 401/2019, seuraavasti:

12 luku

**Markkinoiden väärinkäyttö**

3 §

*Rikkomuksista ilmoittaminen*

Liikkeeseenlaskijalla on oltava menettely, jota noudattamalla liikkeeseenlaskijan palveluksessa olevat voivat ilmoittaa liikkeeseenlaskijan sisällä riippumattoman kanavan kautta finanssimarkkinoita koskevien säännösten ja määräysten epäillystä rikkomisesta. Ilmoitusmenettelyn tulee sisältää asianmukaiset ja riittävät toimenpiteet, joilla järjestetään ilmoitusten asianmukainen käsittely sekä suojataan ilmoituksen tekijää ja turvataan ilmoituksen tekijän ja ilmoituksen kohteena olevan henkilötietojen suoja. Ilmoittajansuojeluun sovelletaan lisäksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annettua lakia ( / ). Ilmoitusmenettelyn tulee lisäksi sisältää ohjeet, joilla turvataan ilmoituksen tekijän henkilöllisyyden suoja, jollei rikkomuksen selvittämiseksi tai muuten viranomaisen oikeudesta tietojen saamiseen laissa toisin säädetä.

— — — —

**8.**

# Laki

**kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annetun lain 3 luvun 3 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*muutetaan* kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annetun lain (1070/2017) 3 luvun 3 §:n 1 momentti,

sellaisena kuin se on laissa 399/2019, seuraavasti:

3 luku

**Säännellyn markkinan toiminnan järjestäminen**

3 §

*Rikkomuksista ilmoittaminen*

Pörssillä on oltava menettelytavat, joita noudattamalla pörssin palveluksessa olevat voivat ilmoittaa pörssin sisällä riippumattoman kanavan kautta finanssimarkkinoita koskevien säännösten ja määräysten epäillystä rikkomisesta. Ilmoitusmenettelyn tulee sisältää asianmukaiset ja riittävät toimenpiteet, joilla järjestetään ilmoitusten asianmukainen käsittely sekä suojataan ilmoituksen tekijää ja turvataan ilmoituksen tekijän ja ilmoituksen kohteena olevan henkilötietojen suoja. Ilmoittajansuojeluun sovelletaan lisäksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annettua lakia ( / ). Ilmoitusmenettelyn tulee lisäksi sisältää ohjeet, joilla turvataan ilmoituksen tekijän henkilöllisyyden suoja, jollei rikkomuksen selvittämiseksi tai muuten viranomaisen oikeudesta tietojen saamiseen laissa toisin säädetä.

— — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — —

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

**9.**

# Laki

**vaihtoehtorahastojen hoitajista annetun lain 22 luvun 9 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
*muutetaan* vaihtoehtorahastojen hoitajista annetun lain (162/2014) 22 luvun 9 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 400/2019, seuraavasti:

22 luku

**Seuraamukset, muutoksenhaku ja rikkomuksista ilmoittaminen**

9 §

*Rikkomuksista ilmoittaminen*

Vaihtoehtorahastojen hoitajalla on oltava menettely, jota noudattamalla sen palveluksessa olevat voivat ilmoittaa yhtiön sisällä riippumattoman kanavan kautta markkinoiden finanssimarkkinoita koskevien säännösten ja määräysten epäillystä rikkomisesta. Ilmoitusmenettelyn tulee sisältää asianmukaiset ja riittävät toimenpiteet, joilla järjestetään ilmoitusten asianmukainen käsittely sekä suojataan ilmoituksen tekijää ja turvataan ilmoituksen tekijän ja ilmoituksen kohteena olevan henkilötietojen suoja. Ilmoittajansuojeluun sovelletaan lisäksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annettua lakia ( / ). Ilmoitusmenettelyn tulee lisäksi sisältää ohjeet, joilla turvataan ilmoituksen tekijän henkilöllisyyden suoja, jollei rikkomuksen selvittämiseksi tai muuten viranomaisen oikeudesta tietojen saamiseen laissa toisin säädetä.

— — — —

**10.**

# Laki

**sijoitusrahastolain 27 luvun 7 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
*muutetaan* sijoitusrahastolain (213/2019) 27 luvun 7 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 403/2019, seuraavasti

27 luku

**Seuraamukset ja rikkomuksista ilmoittaminen**

7 §

*Rikkomuksista ilmoittaminen*

Rahastoyhtiöllä on oltava menettely, jota noudattamalla rahastoyhtiön palveluksessa olevat voivat ilmoittaa rahastoyhtiön sisällä riippumattoman kanavan kautta finanssimarkkinoita koskevien säännösten ja määräysten epäillystä rikkomisesta. Ilmoitusmenettelyn tulee sisältää asianmukaiset ja riittävät toimenpiteet, joilla järjestetään ilmoitusten asianmukainen käsittely sekä suojataan ilmoituksen tekijää ja turvataan ilmoituksen tekijän ja ilmoituksen kohteena olevan henkilötietojen suoja. Ilmoittajansuojeluun sovelletaan lisäksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annettua lakia ( / ). Ilmoitusmenettelyn tulee lisäksi sisältää ohjeet, joilla turvataan ilmoituksen tekijän henkilöllisyyden suoja, jollei rikkomuksen selvittämiseksi tai muuten viranomaisen oikeudesta tietojen saamiseen laissa toisin säädetä.

— — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — —

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

## 11.

# Laki

**arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annetun lain 2 luvun 22 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*muutetaan* arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annetun lain (348/2017) 2 luvun 22 §:n 1 momentti,

sellaisena kuin se on laissa 402/2019, seuraavasti:

2 luku

**Arvopaperikeskuksen toimilupa, omistajat, hallinto ja toiminta sekä keskusvastapuoli**

22 §

*Rikkomuksista ilmoittaminen*

Arvopaperikeskuksella on oltava menettely, jota noudattamalla arvopaperikeskuksen palveluksessa olevat voivat ilmoittaa arvopaperikeskuksen sisällä riippumattoman kanavan kautta finanssimarkkinoita koskevien säännösten ja määräysten epäillystä rikkomisesta. Ilmoitusmenettelyn tulee sisältää asianmukaiset ja riittävät toimenpiteet, joilla järjestetään ilmoitusten asianmukainen käsittely sekä suojataan ilmoituksen tekijää ja turvataan ilmoituksen tekijän ja ilmoituksen kohteena olevan henkilötietojen suoja. Ilmoittajansuojeluun sovelletaan lisäksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annettua lakia ( / ). Ilmoitusmenettelyn tulee lisäksi sisältää ohjeet, joilla turvataan ilmoituksen tekijän henkilöllisyyden suoja, jollei rikkomuksen selvittämiseksi tai muuten viranomaisen oikeudesta tietojen saamiseen laissa toisin säädetä.

— — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — —

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 19.9.2022

**Pääministeri**

**Sanna Marin**

Oikeusministeri Anna-Maja Henriksson

**2.**

# Laki

**liikesalaisuuslain 5 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
*lisätään* liikesalaisuuslain (595/2018) 5 §:ään uusi 2 momentti seuraavasti:

| *Voimassa oleva laki* | *Ehdotus* |
|---|---|
| 5 § | 5 § |
| *Väärinkäytöksen paljastaminen ja sananvapauden käyttäminen* | *Väärinkäytöksen paljastaminen ja sananvapauden käyttäminen* |
| Sen estämättä mitä 3 ja 4 §:ssä säädetään, liikesalaisuuden hankkiminen, käyttäminen tai ilmaiseminen ei ole oikeudetonta, jos liikesalaisuus on hankittu, sitä on käytetty tai se on ilmaistu yleisen edun suojaamista varten väärinkäytöksen tai laittoman toiminnan paljastamiseksi. Liikesalaisuuden hankkiminen, käyttäminen tai ilmaiseminen ei myöskään ole oikeudetonta, jos se ei ylitä sitä, mitä voidaan pitää hyväksyttävänä sananvapauden käyttämisenä. | Sen estämättä mitä 3 ja 4 §:ssä säädetään, liikesalaisuuden hankkiminen, käyttäminen tai ilmaiseminen ei ole oikeudetonta, jos liikesalaisuus on hankittu, sitä on käytetty tai se on ilmaistu yleisen edun suojaamista varten väärinkäytöksen tai laittoman toiminnan paljastamiseksi. Liikesalaisuuden hankkiminen, käyttäminen tai ilmaiseminen ei myöskään ole oikeudetonta, jos se ei ylitä sitä, mitä voidaan pitää hyväksyttävänä sananvapauden käyttämisenä.<br>*Ilmoittajan suojelusta säädetään lisäksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annetussa laissa ( / ).* |

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .*

## 3.

# Laki

**valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 1 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*lisätään* valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 1 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 722/2011, uusi 3 momentti seuraavasti:

| *Voimassa oleva laki* | *Ehdotus* |
|---|---|
| 1 § | 1 § |
| *Soveltamisala* | *Soveltamisala* |
| Tässä laissa säädetään perustuslaissa tarkoitetusta oikeuskanslerin laillisuusvalvonnasta ja oikeuskanslerinvirastosta.<br>Oikeuskansleri valvoo asianajajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toimintaa niin kuin asianajajista annetussa laissa (496/1958) ja luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetussa laissa (715/2011) säädetään. | — — —

**4.**

# Laki

**rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 7 luvun 8 ja 9 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*lisätään* rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017) 7 luvun 8 §:ään uusi 5 momentti ja 9 §:ään uusi 5 momentti seuraavasti:

| *Voimassa oleva laki* | *Ehdotus* |
|---|---|
| 7 luku | 7 luku |
| **Valvonta** | **Valvonta** |
| 8 § | 8 § |
| *Menettelytavat rikkomusepäilyistä ilmoittamiseen ilmoitusvelvollisen sisällä* | *Menettelytavat rikkomusepäilyistä ilmoittamiseen ilmoitusvelvollisen sisällä* |
| Ilmoitusvelvollisella on oltava menettelytavat, joita noudattamalla sen palveluksessa olevat tai asiamiehet voivat ilmoittaa sen sisällä riippumattoman kanavan kautta tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten epäillystä rikkomisesta. Ilmoitusvelvollisella ei kuitenkaan tarvitse olla edellä tarkoitettuja menettelytapoja, jos valvontaviranomainen tai asianajajayhdistys päättää ilmoitusvelvollisen 2 luvun 3 §:ssä tarkoitetun riskiarvion perusteella, että valvontaviranomaisen ja asianajajayhdistyksen ilmoituskanava on riittävä ilmoitusvelvollisen koko, toiminta ja sen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskit huomioon ottaen. Ilmoituksen tekijän ja ilmoituksen kohteena olevan henkilön henkilötiedot ovat salassa pidettäviä, jollei laissa toisin säädetä.<br>Ilmoitusvelvollisen 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 oikeuden- | |

*Voimassa oleva laki*

käynnin, 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.

Ilmoituksen kohteena olevalla rekisteröidyllä henkilöllä ei ole oikeutta tarkastaa 1 ja 2 momentissa tarkoitettuja tietoja, jos tietojen antaminen saattaisi haitata rikosten tai väärinkäytösten selvittämistä. Tietosuojavaltuutettu voi rekisteröidyn pyynnöstä tarkastaa 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen, rekisteröityä koskevien tietojen lainmukaisuuden.

Ilmoitusvelvollisen tulee toteuttaa asianmukaiset ja riittävät toimenpiteet ilmoitusten tekijöiden suojelemiseksi.

9 §

*Järjestelmä rikkomusepäilyjä koskevien ilmoitusten vastaanottamiseksi*

Valvontaviranomaisen ja asianajajayhdistyksen on ylläpidettävä järjestelmää, jonka kautta se voi vastaanottaa ilmoituksia tämän lain säännösten epäillyistä rikkomuksista. Valvontaviranomaisen ja asianajajayhdistyksen on säilytettävä viiden vuoden ajan 1 momentissa tarkoitettuja ilmoituksia 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 ku-

*Ehdotus*

— — — — — — — — — — — — — — —

*Menettelytavoista rikkomusepäilyistä ilmoittamiseen ilmoitusvelvollisen sisällä säädetään lisäksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annetussa laissa ( / ).*

9 §

*Järjestelmä rikkomusepäilyjä koskevien ilmoitusten vastaanottamiseksi*

*Voimassa oleva laki*

luttua edellisestä tietojen säilyttämisen tarpeellisuuden tarkistamisesta. Tarkistamisesta on tehtävä merkintä.
Ilmoituksen kohteena olevalla rekisteröidyllä henkilöllä ei ole oikeutta tarkastaa 1 ja 2 momentissa tarkoitettuja tietoja, jos tietojen antaminen saattaisi haitata rikosten tai väärinkäytösten selvittämistä. Tietosuojavaltuutettu voi rekisteröidyn pyynnöstä tarkastaa 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen, rekisteröityä koskevien tietojen lainmukaisuuden.
Finanssivalvonnan velvollisuudesta ylläpitää järjestelmää finanssimarkkinoita koskeviin säännöksiin liittyviä väärinkäytösepäilyjä koskevien ilmoitusten vastaanottamiseksi säädetään Finanssivalvonnasta annetun lain 71 a §:ää.

*Ehdotus*

— — — — — — — — — — — — — — —

*Valvontaviranomaisen ja asianajajayhdistyksen ylläpitämistä järjestelmistä rikkomusepäilyjä koskevien ilmoitusten vastaanottamiseksi säädetään lisäksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annetussa laissa.*

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .*

**5.**

# Laki

**luottolaitostoiminnasta annetun lain 7 luvun 6 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
*muutetaan* luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014) 7 luvun 6 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 394/2019, seuraavasti:

| *Voimassa oleva laki* | *Ehdotus* |
|---|---|
| 7 luku | 7 luku |
| **Hallinto- ja ohjausjärjestelmät** | **Hallinto- ja ohjausjärjestelmät** |
| 6 § | 6 § |
| *Rikkomuksista ilmoittaminen* | *Rikkomuksista ilmoittaminen* |
| Luottolaitoksella on oltava menettelytavat, jota noudattamalla luottolaitoksen palveluksessa olevat voivat ilmoittaa luottolaitoksen sisällä riippumattoman kanavan kautta finanssimarkkinoita koskevien säännösten ja määräysten epäillystä rikkomisesta. Ilmoitusmenettelyn tulee sisältää asianmukaiset ja riittävät toimenpiteet, joilla järjestetään ilmoitusten asianmukainen käsittely sekä suojataan ilmoituksen tekijää ja turvataan ilmoituksen tekijän ja ilmoituksen kohteena olevan henkilötietojen suoja. Ilmoitusmenettelyn tulee lisäksi sisältää ohjeet, joilla turvataan ilmoituksen tekijän henkilöllisyyden suoja, jollei rikkomuksen selvittämiseksi tai muuten viranomaisen oikeudesta tietojen saamiseen laissa toisin säädetä. | Luottolaitoksella on oltava menettelytavat, jota noudattamalla luottolaitoksen palveluksessa olevat voivat ilmoittaa luottolaitoksen sisällä riippumattoman kanavan kautta finanssimarkkinoita koskevien säännösten ja määräysten epäillystä rikkomisesta. Ilmoitusmenettelyn tulee sisältää asianmukaiset ja riittävät toimenpiteet, joilla järjestetään ilmoitusten asianmukainen käsittely sekä suojataan ilmoituksen tekijää ja turvataan ilmoituksen tekijän ja ilmoituksen kohteena olevan henkilötietojen suoja. *Ilmoittajansuojeluun sovelletaan täydentävästi, mitä Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annetussa laissa (xxx/20 ) säädetään.* Ilmoitusmenettelyn tulee lisäksi sisältää ohjeet, joilla turvataan ilmoituksen tekijän henkilöllisyyden suoja, jollei rikkomuksen selvittämiseksi tai muuten viranomaisen oikeudesta tietojen saamiseen laissa toisin säädetä. |
| — — — — — — — — — — — — — — — | — — — — — — — — — — — — — — — |
| | *Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .* |

**6.**

# Laki

**sijoituspalvelulain 6 b luvun 13 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
*muutetaan* sijoituspalvelulain (747/2012) 6 b luvun 13 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 523/2021, seuraavasti:

| *Voimassa oleva laki* | *Ehdotus* |
|---|---|
| 6 b luku | 6 b luku |
| **Hallinto- ja ohjausjärjestelmät, avoimuus, riskien hallinta ja palkitseminen** | **Hallinto- ja ohjausjärjestelmät, avoimuus, riskien hallinta ja palkitseminen** |
| 13 § | 13 § |
| *Rikkomuksista ilmoittaminen* | *Rikkomuksista ilmoittaminen* |
| Sijoituspalveluyrityksellä on oltava menettelytavat, joita noudattamalla sijoituspalveluyrityksen palveluksessa olevat voivat ilmoittaa sijoituspalveluyrityksen sisällä riippumattoman kanavan kautta finanssimarkkinoita koskevien säännösten ja määräysten epäillystä rikkomisesta. Ilmoitusmenettelyn tulee sisältää asianmukaiset ja riittävät toimenpiteet, joilla järjestetään ilmoitusten asianmukainen käsittely sekä suojataan ilmoituksen tekijää ja turvataan ilmoituksen tekijän ja ilmoituksen kohteena olevan henkilötietojen suoja. Ilmoitusmenettelyn tulee lisäksi sisältää ohjeet, joilla turvataan ilmoituksen tekijän henkilöllisyyden suoja, jollei rikkomuksen selvittämiseksi tai muuten viranomaisen oikeudesta tietojen saamiseen laissa toisin säädetä. | Sijoituspalveluyrityksellä on oltava menettelytavat, joita noudattamalla sijoituspalveluyrityksen palveluksessa olevat voivat ilmoittaa sijoituspalveluyrityksen sisällä riippumattoman kanavan kautta finanssimarkkinoita koskevien säännösten ja määräysten epäillystä rikkomisesta. Ilmoitusmenettelyn tulee sisältää asianmukaiset ja riittävät toimenpiteet, joilla järjestetään ilmoitusten asianmukainen käsittely sekä suojataan ilmoituksen tekijää ja turvataan ilmoituksen tekijän ja ilmoituksen kohteena olevan henkilötietojen suoja. *Ilmoittajansuojeluun sovelletaan täydentävästi, mitä Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annetussa laissa (xxx/20 ) säädetään.* Ilmoitusmenettelyn tulee lisäksi sisältää ohjeet, joilla turvataan ilmoituksen tekijän henkilöllisyyden suoja, jollei rikkomuksen selvittämiseksi tai muuten viranomaisen oikeudesta tietojen saamiseen laissa toisin säädetä. |

| *Voimassa oleva laki* | *Ehdotus* |
| --- | --- |
| | *Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .* |

---

**7.**

# Laki

**arvopaperimarkkinalain 12 luvun 3 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
*muutetaan* arvopaperimarkkinalain (746/2012) 12 luvun 3 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 401/2019 seuraavasti:

| *Voimassa oleva laki* | *Ehdotus* |
| --- | --- |
| 12 luku | 12 luku |
| **Markkinoiden väärinkäyttö** | **Markkinoiden väärinkäyttö** |
| 3 § | 3 § |
| *Rikkomuksista ilmoittaminen* | *Rikkomuksista ilmoittaminen* |
| Liikkeeseenlaskijalla on oltava menettely, jota noudattamalla liikkeeseenlaskijan palveluksessa olevat voivat ilmoittaa liikkeeseenlaskijan sisällä riippumattoman kanavan kautta finanssimarkkinoita koskevien säännösten ja määräysten epäillystä rikkomisesta. Ilmoitusmenettelyn tulee sisältää asianmukaiset ja riittävät toimenpiteet, joilla järjestetään ilmoitusten asianmukainen käsittely sekä suojataan ilmoituksen tekijää ja turvataan ilmoituksen tekijän ja ilmoituksen kohteena olevan henkilötietojen suoja. Ilmoitusmenettelyn tulee lisäksi sisältää ohjeet, joilla turvataan ilmoituksen tekijän henkilöllisyyden suoja, jollei rikkomuksen selvittämiseksi tai muuten viranomaisen oikeudesta tietojen saamiseen laissa toisin säädetä. | Liikkeeseenlaskijalla on oltava menettely, jota noudattamalla liikkeeseenlaskijan palveluksessa olevat voivat ilmoittaa liikkeeseenlaskijan sisällä riippumattoman kanavan kautta finanssimarkkinoita koskevien säännösten ja määräysten epäillystä rikkomisesta. Ilmoitusmenettelyn tulee sisältää asianmukaiset ja riittävät toimenpiteet, joilla järjestetään ilmoitusten asianmukainen käsittely sekä suojataan ilmoituksen tekijää ja turvataan ilmoituksen tekijän ja ilmoituksen kohteena olevan henkilötietojen suoja. *Ilmoittajansuojeluun sovelletaan täydentävästi, mitä Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annetussa laissa (xxx/20 ) säädetään.* Ilmoitusmenet- |

| *Voimassa oleva laki* | *Ehdotus* |
| --- | --- |
| — — — — — — — — — — — — — — | telyn tulee lisäksi sisältää ohjeet, joilla turvataan ilmoituksen tekijän henkilöllisyyden suoja, jollei rikkomuksen selvittämiseksi tai muuten viranomaisen oikeudesta tietojen saamiseen laissa toisin säädetä.<br>— — — — — — — — — — — — — — — |
| | *Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .* |

# 8.

# Laki

**kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annetun lain 3 luvun 3 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*muutetaan* kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annetun lain (1070/2017) 3 luvun 3 §:n 1 momentti,

sellaisena kuin se on laissa 399/2019, seuraavasti:

| *Voimassa oleva laki* | *Ehdotus* |
| --- | --- |
| 3 luku | 3 luku |
| **Säännellyn markkinan toiminnan järjestäminen** | **Säännellyn markkinan toiminnan järjestäminen** |
| 3 § | 3 § |
| *Rikkomuksista ilmoittaminen* | *Rikkomuksista ilmoittaminen* |
| Pörssillä on oltava menettelytavat, joita noudattamalla pörssin palveluksessa olevat voivat ilmoittaa pörssin sisällä riippumattoman kanavan kautta finanssimarkkinoita koskevien säännösten ja määräysten epäillystä rikkomisesta. Ilmoitusmenettelyn tulee sisältää asianmukaiset ja riittävät toimenpiteet, joilla järjestetään ilmoitusten asianmukainen käsittely sekä suojataan ilmoituksen tekijää ja | Pörssillä on oltava menettelytavat, joita noudattamalla pörssin palveluksessa olevat voivat ilmoittaa pörssin sisällä riippumattoman kanavan kautta finanssimarkkinoita koskevien säännösten ja määräysten epäillystä rikkomisesta. Ilmoitusmenettelyn tulee sisältää asianmukaiset ja riittävät toimenpiteet, joilla järjestetään ilmoitusten asianmukainen käsittely sekä suojataan ilmoituksen tekijää ja |

*Voimassa oleva laki*

turvataan ilmoituksen tekijän ja ilmoituksen kohteena olevan henkilötietojen suoja. Ilmoitusmenettelyn tulee lisäksi sisältää ohjeet, joilla turvataan ilmoituksen tekijän henkilöllisyyden suoja, jollei rikkomuksen selvittämiseksi tai muuten viranomaisen oikeudesta tietojen saamiseen laissa toisin säädetä.

— — — — — — — — — — — — — — —

*Ehdotus*

turvataan ilmoituksen tekijän ja ilmoituksen kohteena olevan henkilötietojen suoja. *Ilmoittajansuojeluun sovelletaan täydentävästi, mitä Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annetussa laissa (xx/20 ) säädetään.* Ilmoitusmenettelyn tulee lisäksi sisältää ohjeet, joilla turvataan ilmoituksen tekijän henkilöllisyyden suoja, jollei rikkomuksen selvittämiseksi tai muuten viranomaisen oikeudesta tietojen saamiseen laissa toisin säädetä.

— — — — — — — — — — — — — — —

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .*

**9.**

# Laki

**vaihtoehtorahastojen hoitajista annetun lain 22 luvun 9 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan vaihtoehtorahastojen hoitajista annetun lain (162/2014) 22 luvun 9 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 400/2019 seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

22 luku

**Seuraamukset, muutoksenhaku ja rikkomuksista ilmoittaminen**

9 §

*Rikkomuksista ilmoittaminen*

Vaihtoehtorahastojen hoitajalla on oltava menettely, jota noudattamalla sen palveluksessa olevat voivat ilmoittaa yhtiön sisällä riippumattoman kanavan kautta markkinoiden finanssimarkkinoita koskevien säännösten ja

*Ehdotus*

22 luku

**Seuraamukset, muutoksenhaku ja rikkomuksista ilmoittaminen**

9 §

*Rikkomuksista ilmoittaminen*

Vaihtoehtorahastojen hoitajalla on oltava menettely, jota noudattamalla sen palveluksessa olevat voivat ilmoittaa yhtiön sisällä riippumattoman kanavan kautta markkinoiden finanssimarkkinoita koskevien säännösten ja

| *Voimassa oleva laki* | *Ehdotus* |
| --- | --- |
| määräysten epäillystä rikkomisesta. Ilmoitusmenettelyn tulee sisältää asianmukaiset ja riittävät toimenpiteet, joilla järjestetään ilmoitusten asianmukainen käsittely sekä suojataan ilmoituksen tekijää ja turvataan ilmoituksen tekijän ja ilmoituksen kohteena olevan henkilötietojen suoja. Ilmoitusmenettelyn tulee lisäksi sisältää ohjeet, joilla turvataan ilmoituksen tekijän henkilöllisyyden suoja, jollei rikkomuksen selvittämiseksi tai muuten viranomaisen oikeudesta tietojen saamiseen laissa toisin säädetä. | määräysten epäillystä rikkomisesta. Ilmoitusmenettelyn tulee sisältää asianmukaiset ja riittävät toimenpiteet, joilla järjestetään ilmoitusten asianmukainen käsittely sekä suojataan ilmoituksen tekijää ja turvataan ilmoituksen tekijän ja ilmoituksen kohteena olevan henkilötietojen suoja. *Ilmoittajansuojeluun sovelletaan täydentävästi, mitä Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annetussa laissa (xxx/20 ) säädetään.* Ilmoitusmenettelyn tulee lisäksi sisältää ohjeet, joilla turvataan ilmoituksen tekijän henkilöllisyyden suoja, jollei rikkomuksen selvittämiseksi tai muuten viranomaisen oikeudesta tietojen saamiseen laissa toisin säädetä. |
| — — — — — — — — — — — — — — — | — — — — — — — — — — — — — — — |
| | *Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .* |

**10.**

# Laki

**sijoitusrahastolain 27 luvun 7 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

| *Voimassa oleva laki* | *Ehdotus* |
| --- | --- |
| 27 luku | 27 luku |
| **Seuraamukset ja rikkomuksista ilmoittaminen** | **Seuraamukset ja rikkomuksista ilmoittaminen** |
| 7 § | 7 § |
| *Rikkomuksista ilmoittaminen* | *Rikkomuksista ilmoittaminen* |

| *Voimassa oleva laki* | *Ehdotus* |
| --- | --- |
| Rahastoyhtiöllä on oltava menettely, jota noudattamalla rahastoyhtiön palveluksessa olevat voivat ilmoittaa rahastoyhtiön sisällä riippumattoman kanavan kautta finanssimarkkinoita koskevien säännösten ja määräysten epäillystä rikkomisesta. Ilmoitusmenettelyn tulee sisältää asianmukaiset ja riittävät toimenpiteet, joilla järjestetään ilmoitusten asianmukainen käsittely sekä suojataan ilmoituksen tekijää ja turvataan ilmoituksen tekijän ja ilmoituksen kohteena olevan henkilötietojen suoja. Ilmoitusmenettelyn tulee lisäksi sisältää ohjeet, joilla turvataan ilmoituksen tekijän henkilöllisyyden suoja, jollei rikkomuksen selvittämiseksi tai muuten viranomaisen oikeudesta tietojen saamiseen laissa toisin säädetä. | Rahastoyhtiöllä on oltava menettely, jota noudattamalla rahastoyhtiön palveluksessa olevat voivat ilmoittaa rahastoyhtiön sisällä riippumattoman kanavan kautta finanssimarkkinoita koskevien säännösten ja määräysten epäillystä rikkomisesta. Ilmoitusmenettelyn tulee sisältää asianmukaiset ja riittävät toimenpiteet, joilla järjestetään ilmoitusten asianmukainen käsittely sekä suojataan ilmoituksen tekijää ja turvataan ilmoituksen tekijän ja ilmoituksen kohteena olevan henkilötietojen suoja. *Ilmoittajansuojeluun sovelletaan täydentävästi, mitä Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annetussa laissa (xx/20 )* säädetään. Ilmoitusmenettelyn tulee lisäksi sisältää ohjeet, joilla turvataan ilmoituksen tekijän henkilöllisyyden suoja, jollei rikkomuksen selvittämiseksi tai muuten viranomaisen oikeudesta tietojen saamiseen laissa toisin säädetä. |
| — — — — — — — — — — — — — — — | — — — — — — — — — — — — — — — |
| | *Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .* |

## 11.

# Laki

**arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annetun lain 2 luvun 22 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*muutetaan* arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annetun lain (348/2017) 2 luvun 22 §:n 1 momentti,

sellaisena kuin se on laissa 402/2019, seuraavasti:

| *Voimassa oleva laki* | *Ehdotus* |
|---|---|
| 2 luku | 2 luku |
| **Arvopaperikeskuksen toimilupa, omistajat, hallinto ja toiminta sekä keskusvastapuoli** | **Arvopaperikeskuksen toimilupa, omistajat, hallinto ja toiminta sekä keskusvastapuoli** |
| 22 § | 22 § |
| *Rikkomuksista ilmoittaminen* | *Rikkomuksista ilmoittaminen* |
| Arvopaperikeskuksella on oltava menettely, jota noudattamalla arvopaperikeskuksen palveluksessa olevat voivat ilmoittaa arvopaperikeskuksen sisällä riippumattoman kanavan kautta finanssimarkkinoita koskevien säännösten ja määräysten epäillystä rikkomisesta. Ilmoitusmenettelyn tulee sisältää asianmukaiset ja riittävät toimenpiteet, joilla järjestetään ilmoitusten asianmukainen käsittely sekä suojataan ilmoituksen tekijää ja turvataan ilmoituksen tekijän ja ilmoituksen kohteena olevan henkilötietojen suoja. Ilmoitusmenettelyn tulee lisäksi sisältää ohjeet, joilla turvataan ilmoituksen tekijän henkilöllisyyden suoja, jollei rikkomuksen selvittämiseksi tai muuten viranomaisen oikeudesta tietojen saamiseen laissa toisin säädetä. | Arvopaperikeskuksella on oltava menettely, jota noudattamalla arvopaperikeskuksen palveluksessa olevat voivat ilmoittaa arvopaperikeskuksen sisällä riippumattoman kanavan kautta finanssimarkkinoita koskevien säännösten ja määräysten epäillystä rikkomisesta. Ilmoitusmenettelyn tulee sisältää asianmukaiset ja riittävät toimenpiteet, joilla järjestetään ilmoitusten asianmukainen käsittely sekä suojataan ilmoituksen tekijää ja turvataan ilmoituksen tekijän ja ilmoituksen kohteena olevan henkilötietojen suoja. *Ilmoittajansuojeluun sovelletaan täydentävästi, mitä Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annetussa laissa ( / ) säädetään.* Ilmoitusmenettelyn tulee lisäksi sisältää ohjeet, joilla turvataan ilmoituksen tekijän henkilöllisyyden suoja, jollei rikkomuksen selvittämiseksi tai muuten viranomaisen oikeudesta tietojen saamiseen laissa toisin säädetä. |
| — — — — — — — — — — — — — — | — — — — — — — — — — — — — — |
| | *Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .* |

*Voimassa oleva laki* *Ehdotus*

| Euroopan unionin asetusten tai kansallisten lakien rikkominen seuraavilla lainsäädännön aloilla | |
|---|---|
| Lainsäädännön ala | 2 §:n 1 momentin soveltamisalaan kuuluvat säädökset (ei tyhjentävä luettelo) |
| 1) Julkiset hankinnat (2 §:n 1 momentin 1 kohta) | Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016, hankintalaki)<br><br>Laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1398/2016) |
| 2) Finanssipalvelut, -tuotteet ja -markkinat (2 §:n 1 momentin 2 kohta) | Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 236/2012, annettu 14 päivänä maaliskuuta 2012, lyhyeksimyynnistä ja tietyistä luottoriskinvaihtosopimuksiin liittyvistä kysymyksistä<br>Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 345/2013, annettu 17 päivänä huhtikuuta 2013, eurooppalaisista riskipääomarahastoista<br>Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 346/2013, annettu 17 päivänä huhtikuuta 2013, eurooppalaisista yhteiskunnalliseen yrittäjyyteen erikoistuneista rahastoista<br>Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 537/2014, annettu 16 päivänä huhtikuuta 2014, yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen lakisääteistä tilintarkastusta koskevista erityisvaatimuksista ja komission päätöksen 2005/909/EY kumoamisesta<br>Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 600/2014, annettu 15 päivänä toukokuuta 2014, rahoitusvälineiden markkinoista sekä asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta<br>Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 648/2012, annettu 4 päivänä heinäkuuta 2012, OTC-johdannaisista, keskusvastapuolista ja kauppatietorekistereistä<br>Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/1011, annettu 8 päivänä kesäkuuta 2016, rahoitusvälineissä ja rahoitussopimuksissa vertailuarvoina tai sijoitusrahastojen arvonkehityksen mittaamisessa käytettävistä indekseistä ja direktiivien 2008/48/EY ja 2014/17/EU sekä asetuksen (EU) N:o 596/2014 muuttamisesta<br>Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 596/2014, annettu 16 päivänä huhtikuuta 2014, markkinoiden väärinkäytöstä (markkinoiden väärinkäyttöasetus) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/6/EY ja komission direktiivien 2003/124/EY, 2003/125/EY ja 2004/72/EY kumoamisesta<br>Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 909/2014, annettu 23 päivänä heinäkuuta 2014, arvopaperitoimituksen parantamisesta Euroopan unionissa sekä arvopaperikeskuksista ja direktiivien 98/26/EY ja 2014/65/EU sekä asetuksen (EU) N:o 236/2012 muuttamisesta<br>Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1286/2014, annettu 26 päivänä marraskuuta 2014, vähittäismarkkinoille tarkoitettuja paketoituja ja vakuutusmuotoisia sijoitustuotteita (PRIIP-tuotteita) koskevista avaintietoasiakirjoista |

| Euroopan unionin asetusten tai kansallisten lakien rikkominen seuraavilla lainsäädännön aloilla | |
|---|---|
| Lainsäädännön ala | 2 §:n 1 momentin soveltamisalaan kuuluvat säädökset (ei tyhjentävä luettelo) |
| | Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2015/2365, annettu 25 päivänä marraskuuta 2015, arvopapereilla toteutettavien rahoitustoimien ja uudelleenkäytön raportoinnista ja läpinäkyvyydestä sekä asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta<br>Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/1129, annettu 14 päivänä kesäkuuta 2017, arvopapereiden yleisölle tarjoamisen tai kaupankäynnin kohteeksi säännellyllä markkinalla ottamisen yhteydessä julkaistavasta esitteestä ja direktiivin 2003/71/EY kumoamisesta<br>Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2015/847, annettu 20 päivänä toukokuuta 2015, varainsiirtojen mukana toimitettavista tiedoista ja asetuksen (EY) N:o 1781/2006 kumoamisesta<br>Maksupalvelulaki (290/2010)<br>Maksulaitoslaki (297/2010)<br>Laki vaihtoehtorahastojen hoitajista (162/2014)<br>Arvopaperimarkkinalaki (746/2012)<br>Laki Finanssivalvonnasta (878/2008)<br>Kirjanpitolaki (1336/1997)<br>Tilintarkastuslaki (1141/2015)<br>Sijoituspalvelulaki (747/2012)<br>Laki luottolaitostoiminnasta (610/2014)<br>Laki Finanssivalvonnan valvontamaksusta (879/2008)<br>Laki ulkomaisen maksulaitoksen toiminnasta Suomessa (298/2010)<br>Laki kaupankäynnistä rahoitusvälineillä (1070/2017)<br>Säästöpankkilaki (1502/2001)<br>Laki luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisusta (1194/2014)<br>Laki rahoitusvakausviranomaisesta (1195/2014)<br>Laki Suomen pankista (214/1998)<br>Laki talletuspankkien yhteenliittymästä (599/2010)<br>Laki osuuspankeista ja muista osuuskuntamuotoisista luottolaitoksista (423/2013)<br>Laki rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvonnasta (699/2004)<br>Laki kiinnitysluottopankkitoiminnasta (688/2010)<br>Laki liikepankeista ja muista osakeyhtiömuotoisista luottolaitoksista (1501/2001)<br>Laki eläkesäätiöistä ja eläkekassoista (946/2021)<br>Vakuutuskassalaki (1164/1992)<br>Laki vakuutusten tarjoamisesta (234/2018)<br>Sijoitusrahastolaki (213/2019)<br>Laki sidotusta pitkäaikaissäästämisestä (1183/2009)<br>Laki arvo-osuustileistä (827/1991)<br>Laki hypoteekkiyhdistyksistä (936/1978)<br>Joukkorahoituslaki (734/2016)<br>Laki arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta (348/2017) |
| 3) Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estäminen<br>(2 §:n 1 momentin 3 kohta) | Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (2017/444) |

| Euroopan unionin asetusten tai kansallisten lakien rikkominen seuraavilla lainsäädännön aloilla | |
|---|---|
| Lainsäädännön ala | 2 §:n 1 momentin soveltamisalaan kuuluvat säädökset (ei tyhjentävä luettelo) |
| | |
| 4) Tuoteturvallisuus ja vaatimustenmukaisuus<br>(2 §:n 1 momentin 4 kohta) | Unionin yhdenmukaistamislainsäädäntö, merkintävaatimukset mukaan lukien, joka koskee muita teollisuustuotteita kuin elintarvikkeita, rehuja, ihmisille ja eläimille tarkoitettuja lääkkeitä, eläviä kasveja ja eläimiä, ihmisperäisiä tuotteita sekä kasvi- ja eläinperäisiä tuotteita, jotka liittyvät suoraan niiden tulevaan lisääntymiseen, sellaisena kuin se luetellaan markkinavalvonnasta ja tuotteiden vaatimustenmukaisuudesta sekä direktiivin 2004/42/EY ja asetusten (EY) N:o 765/2008 ja (EU) N:o 305/2011 muuttamisesta 20 päivänä kesäkuuta 2019 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2019/1020 liitteessä I<br>Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/1148 , annettu 20 päivänä kesäkuuta 2019, räjähteiden lähtöaineiden markkinoille saattamisesta ja käytöstä, asetuksen (EY) N:o 1907/2006 muuttamisesta ja asetuksen (EU) N:o 98/2013 kumoamisesta<br>Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 2016/426 (EU), annettu 9 päivänä maaliskuuta 2016, kaasumaisia polttoaineita polttavista laitteista ja direktiivin 2009/142/EY kumoamisesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 2016/425 (EU), annettu 9 päivänä maaliskuuta 2016, henkilönsuojaimista ja neuvoston direktiivin 89/686/ETY kumoamisesta<br>Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 765/2008, annettu 9 päivänä heinäkuuta 2008, tuotteiden kaupan pitämiseen liittyvää akkreditointia ja markkinavalvontaa koskevista vaatimuksista ja neuvoston asetuksen (ETY) N:o 339/93 kumoamisesta<br>Laki eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta (1137/2016)<br>Laki Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy -nimisestä osakeyhtiöstä (761/2014)<br>Laki uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta (1396/2010)<br>Laki valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi (9/2014)<br>Laki eurooppalaisesta alueellisen yhteistyön yhtymästä (1340/2015)<br>Laki ulkorajan ylittävästä yhteistyöstä (657/2015)<br>Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012)<br>Turvavarastolaki (970/1982)<br>Laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä (429/2016)<br>Laki yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä (293/2017, muutettu lailla 799/2020)<br>Laki päästökaupasta johtuvien epäsuorien kustannusten kompensoimisesta (138/2017)<br>Laki alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta (8/2014)<br>Laki puolustustarvikkeiden viennistä (282/2012)<br>Ampuma-aselaki (1/1998)<br>Laki vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta (556/2007)<br>Asevelvollisuuslaki (1438/2007)<br>Laki räjähteiden lähtöaineiden markkinoille saattamisesta ja käytöstä (73/2021)<br>Hissiturvallisuuslaki (1134/2016)<br>Laki pyroteknisten tuotteiden vaatimustenmukaisuudesta (180/2015) |

| Euroopan unionin asetusten tai kansallisten lakien rikkominen seuraavilla lainsäädännön aloilla | |
|---|---|
| Lainsäädännön ala | 2 §:n 1 momentin soveltamisalaan kuuluvat säädökset (ei tyhjentävä luettelo) |
| | Mittauslaitelaki (707/2011)<br>Painelaitelaki (1144/2016)<br>Laki räjähteiden vaatimustenmukaisuudesta (1140/2016)<br>Sähköturvallisuuslaki (1135/2016)<br>Laki räjähdysvaarallisissa tiloissa käytettäväksi tarkoitettujen laitteiden ja suojausjärjestelmien vaatimustenmukaisuudesta (1139/2016)<br>Kaasulaitelaki (502/2018)<br>Laki kuluttajien käyttöön tarkoitetuista henkilönsuojaimista (218/2018)<br>Laki aerosolien vaatimustenmukaisuudesta (794/2020)<br>Laki tuotteiden ekologiselle suunnittelulle ja energianmerkinnälle asetettavista vaatimuksista (1005/2008) Laki CE-merkintärikkomuksesta (187/2010)<br>Kuluttajaturvallisuuslaki (920/2011)<br>Lelujen turvallisuudesta annettu laki (1154/2011)<br>Ajoneuvolaki (82/2021)<br>Laivavarustelaki (1503/2011)<br>Laki sähköisen viestinnän palveluista (2014/917)<br>Laki eräistä EU-direktiiveissä säädetyistä lääkinnällisistä laitteista (629/2010)<br>Laki lääkinnällisistä laitteista (719/2021)<br>Laki eräiden teknisten laitteiden vaatimustenmukaisuudesta (1016/2004) |
| 5) Liikenneturvallisuus<br>(2 §:n 1 momentin 5 kohta) | Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 996/2010, annettu 20 päivänä lokakuuta 2010, siviili-ilmailun onnettomuuksien ja vaaratilanteiden tutkinnasta ja ehkäisemisestä ja direktiivin 94/56/EY kumoamisesta<br>Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1071/2009, annettu 21 päivänä lokakuuta 2009, maantieliikenteen harjoittajan ammatin harjoittamisen edellytyksiä koskevista yhteisistä säännöistä ja neuvoston direktiivin 96/26/EY kumoamisesta<br>Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 391/2009, annettu 23 päivänä huhtikuuta 2009, alusten tarkastamis- ja katsastamislaitoksia koskevista yhteisistä säännöistä ja standardeista<br>Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 392/2009, annettu 23 päivänä huhtikuuta 2009, merten matkustajaliikenteen harjoittajan vastuusta onnettomuustapauksessa<br>Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 376/2014, annettu 3 päivänä huhtikuuta 2014, poikkeamien ilmoittamisesta, analysoinnista ja seurannasta siviili-ilmailun alalla, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 996/2010 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/42/EY, komission asetusten (EY) N:o 1321/2007 ja (EY) N:o 1330/2007 kumoamisesta<br>Raideliikennelaki (1302/2018)<br>Ilmailulaki (864/2014)<br>Laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä (503/2005)<br>Ratalaki (110/2007)<br>Laki liikenteen palveluista (320/2017)<br>Laki aluksen teknisestä turvallisuudesta ja turvallisesta käytöstä (1686/2009)<br>Alusliikennepalvelulaki (623/2005)<br>Laivavarustelaki (1503/2011)<br>Turvallisuustutkintalaki (525/2011) |

| Euroopan unionin asetusten tai kansallisten lakien rikkominen seuraavilla lainsäädännön aloilla | |
|---|---|
| Lainsäädännön ala | 2 §:n 1 momentin soveltamisalaan kuuluvat säädökset (ei tyhjentävä luettelo) |
| | Laki kansainväliseen merenkulkijoiden koulutusta, pätevyyskirjoja ja vahdinpitoa koskevaan vuoden 1978 yleissopimukseen tehtyjen muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja niiden soveltamisesta (413/2009)<br>Laki matkustaja-aluksen henkilöluetteloista (1038/2009)<br>Laki eräiden irtolastialusten turvallisesta lastaamisesta ja lastin purkamisesta (1206/2004)<br>Laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta (719/1994)<br>Merilaki (674/1994) |
| 6) Ympäristönsuojelu (2 §:n 1 momentin 6 kohta) | Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 525/2013, annettu 21 päivänä toukokuuta 2013, järjestelmästä kasvihuonekaasupäästöjen seuraamiseksi ja niistä raportoimiseksi sekä muista ilmastonmuutosta koskevista tiedoista raportoimiseksi kansallisella ja unionin tasolla sekä päätöksen N:o 280/2004/EY kumoamisesta<br>Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1257/2013, annettu 20 päivänä marraskuuta 2013, aluskierrätyksestä sekä asetuksen (EY) N:o 1013/2006 ja direktiivin 2009/16/EY muuttamisesta<br>Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 649/2012, annettu 4 päivänä heinäkuuta 2012, vaarallisten kemikaalien viennistä ja tuonnista<br>Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 782/2003, annettu 14 päivänä huhtikuuta 2003, orgaanisten tinayhdisteiden kieltämisestä aluksissa<br>Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 166/2006, annettu 18 päivänä tammikuuta 2006, epäpuhtauksien päästöjä ja siirtoja koskevan eurooppalaisen rekisterin perustamisesta ja neuvoston direktiivien 91/689/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta<br>Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 443/2009, annettu 23 päivänä huhtikuuta 2009, päästönormien asettamisesta uusille henkilöautoille osana yhteisön kokonaisvaltaista lähestymistapaa kevyiden hyötyajoneuvojen hiilidioksidipäästöjen vähentämiseksi<br>Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1005/2009, annettu 16 päivänä syyskuuta 2009, otsonikerrosta heikentävistä aineista<br>Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 510/2011, annettu 11 päivänä toukokuuta 2011, päästönormien asettamisesta uusille kevyille kuljetusajoneuvoille osana unionin kokonaisvaltaista lähestymistapaa kevyiden hyötyajoneuvojen hiilidioksidipäästöjen vähentämiseksi<br>Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2015/757, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2015, meriliikenteen hiilidioksidipäästöjen tarkkailusta, raportoinnista ja todentamisesta sekä direktiivin 2009/16/EY muuttamisesta<br>Neuvoston asetus (EY) N:o 1936/2001, annettu 27 päivänä syyskuuta 2001, eräiden laajasti vaeltavien kalakantojen pyyntiin sovellettavien valvontatoimenpiteiden vahvistamisesta<br>Neuvoston asetus (EY) N:o 812/2004, annettu 26 päivänä huhtikuuta 2004, kalastuksen tahattomia valassaaliita koskevista toimenpiteistä sekä asetuksen (EY) N:o 88/98 muuttamisesta<br>Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1007/2009, annettu 16 päivänä syyskuuta 2009, hyljetuotteiden kaupasta |

| Euroopan unionin asetusten tai kansallisten lakien rikkominen seuraavilla lainsäädännön aloilla | |
|---|---|
| Lainsäädännön ala | 2 §:n 1 momentin soveltamisalaan kuuluvat säädökset (ei tyhjentävä luettelo) |
| | Neuvoston asetus (EY) N:o 734/2008, annettu 15 päivänä heinäkuuta 2008, aavan meren haavoittuvien meriekosysteemien suojelusta pohjakalastuksessa käytettävien pyydysten haittavaikutuksilta<br>Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 995/2010, annettu 20 päivänä lokakuuta 2010, puutavaraa ja puutuotteita markkinoille saattavien toimijoiden velvollisuuksien vahvistamisesta<br>Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1143/2014, annettu 22 päivänä lokakuuta 2014, haitallisten vieraslajien tuonnin ja leviämisen ennalta ehkäisemisestä ja hallinnasta<br>Kemikaaleja koskevat säännöt, sellaisina kuin niistä säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1907/2006, annettu 18 päivänä joulukuuta 2006, kemikaalien rekisteröinnistä, arvioinnista, lupamenettelyistä ja rajoituksista (REACH), Euroopan kemikaaliviraston perustamisesta, direktiivin 1999/45/EY muuttamisesta sekä neuvoston asetuksen (ETY) N:o 793/93, komission asetuksen (EY) N:o 1488/94, neuvoston direktiivin 76/769/ETY ja komission direktiivien 91/155/ETY, 93/67/ETY, 93/105/EY ja 2000/21/EY kumoamisesta<br>Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/848, annettu 30 päivänä toukokuuta 2018, luonnonmukaisesta tuotannosta ja luonnonmukaisesti tuotettujen tuotteiden merkinnöistä ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 834/2007 kumoamisesta<br>Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/1241 annettu 20 päivänä kesäkuuta 2019, kalavarojen säilyttämisestä ja meriekosysteemien suojelemisesta teknisten toimenpiteiden avulla, neuvoston asetusten (EY) N:o 1967/2006, (EY) N:o 1224/2009 ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EU) N:o 1380/2013, (EU) 2016/1139, (EU) 2018/973, (EU) 2019/472 ja (EU) 2019/1022 muuttamisesta sekä neuvoston asetusten (EY) N:o 894/97, (EY) N:o 850/98, (EY) N:o 2549/2000, (EY) N:o 254/2002, (EY) N:o 812/2004 ja (EY) N:o 2187/2005 kumoamisesta<br>Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/631 annettu 17 päivänä huhtikuuta 2019, hiilidioksidipäästönormien asettamisesta uusille henkilöautoille ja uusille kevyille hyötyajoneuvoille ja asetusten (EY) N:o 443/2009 ja (EU) N:o 510/2011 kumoamisesta<br>Luonnonsuojelulaki (1096/1996)<br>Ympäristönsuojelulaki (527/2014)<br>Päästökauppalaki (311/2011)<br>Laki biopolttoaineista ja bionesteistä (393/2013)<br>Laki biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä (446/2007)<br>Laki uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta (1396/2010)<br>Laki pienpuun energiatuesta (101/2011)<br>Valtionavustuslaki (688/2001)<br>Laki maatalouden rakennetuista (1476/2007)<br>Laki maaseudun kehittämiseen myönnettävistä tuista (1443/2006)<br>Sähkömarkkinalaki (588/2013)<br>Energiatehokkuuslaki (1429/2014)<br>Asunto-osakeyhtiölaki (1599/2009)<br>Laki asuinhuoneiston vuokrauksesta (481/1995) |

| Euroopan unionin asetusten tai kansallisten lakien rikkominen seuraavilla lainsäädännön aloilla | |
|---|---|
| Lainsäädännön ala | 2 §:n 1 momentin soveltamisalaan kuuluvat säädökset (ei tyhjentävä luettelo) |
| | Laki vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta (604/2001)<br>Aravarajoituslaki (1190/1993)<br>Laki asumisoikeusasunnoista (650/1990)<br>Laki tuotteiden ekologiselle suunnittelulle ja energiamerkinnälle asetettavista vaatimuksista (1005/2008)<br>Laki energian alkuperätakuista (1050/2021)<br>Laki uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja muista hallinnollisista menettelyistä (1145/2020)<br>Jätelaki (646/2011)<br>Laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (200/2005)<br>Merenkulun ympäristönsuojelulaki (1672/2009)<br>Laki aluksen teknisestä turvallisuudesta ja turvallisesta käytöstä (1686/2009)<br>Kemikaalilaki (599/2013)<br>Laki liikenteen palveluista (320/2017)<br>Laki Suomen ympäristökeskuksesta (1069/2009)<br>Laki alusten haitallisten kiinnittymisenestojärjestelmien rajoittamisesta tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (92/2010)<br>Laki eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta (383/2009) ja sen nojalla annettu asetus eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta (713/2009)<br>Vesilaki (587/2011)<br>Geenitekniikkalaki (377/1995)<br>Laki vaarallisten aineiden kuljetuksista (719/1994)<br>Laki ajoneuvojen energia- ja ympäristövaikutusten huomioon ottamisesta julkisissa hankinnoissa (1509/2011)<br>Laki liikenteessä käytettävien vaihtoehtoisten polttoaineiden jakelusta (478/2017)<br>Laki alusten aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä vuonna 1973 tehtyyn kansainväliseen yleissopimukseen liittyvän vuoden 1978 pöytäkirjan I liitteeseen tehtyjen muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (270/2017)<br>Laki tulvariskien hallinnasta (620/2010)<br>Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (252/2017, YVA-laki)<br>Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)<br>Maa-aineslaki (555/1981)<br>Kaivoslaki (621/2011)<br>Ydinenergialaki (990/1987)<br>Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta (390/2005)<br>Laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä (503/2005)<br>Ratalaki (110/2017)<br>Ilmailulaki (864/2014)<br>Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977)<br>Laki eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden lunastusluvasta (768/2004) |

| Euroopan unionin asetusten tai kansallisten lakien rikkominen seuraavilla lainsäädännön aloilla | |
|---|---|
| Lainsäädännön ala | 2 §:n 1 momentin soveltamisalaan kuuluvat säädökset (ei tyhjentävä luettelo) |
| | Laki hyljetuotteiden kaupasta (355/2020)<br>Metsästyslaki (615/1993)<br>Laki puutavaran ja puutuotteiden markkinoille saattamisesta (897/2013)<br>Laki vieraslajeista aiheutuvien riskien hallinnasta (1709/2015, vieraslajilaki)<br>Laki vaarallisten aineiden käytön rajoittamisesta sähkö- ja elektroniikkalaitteissa (387/2013)<br>Laki luonnonmukaisesta tuotannosta (1330/2021) |
| 7) Säteily- ja ydinturvallisuus<br>(2 §:n 1 momentin 7 kohta) | Neuvoston asetus (Euratom) 2016/52, annettu 15 päivänä tammikuuta 2016, elintarvikkeiden ja rehujen radioaktiivisen saastumisen sallituista enimmäistasoista ydinonnettomuuden tai muun säteilyhätätilanteen jälkeen ja neuvoston asetuksen (Euratom) N:o 3954/87 sekä komission asetusten (Euratom) N:o 944/89 ja (Euratom) N:o 770/90 kumoamisesta<br>Neuvoston asetus (Euratom) N:o 1493/93, annettu 8 päivänä kesäkuuta 1993, radioaktiivisten aineiden siirroista jäsenvaltioiden välillä<br>Ydinenergialaki (990/1987)<br>Laki säteilyturvakeskuksesta (1069/1983)<br>Hallintolaki (434/2003)<br>Valmiuslaki (1552/2011)<br>Säteilylaki (859/2018)<br>Terveydensuojelulaki (763/1994)<br>Laki eräistä EU-direktiiveissä säädetyistä lääkinnällisistä laitteista (629/2010)<br>Laki lääkinnällisistä laitteista (719/2021)<br>Laki eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta (1137/2016)<br>Laki lääkärin hyväksymisestä luokkaan A kuuluvien säteilytyöntekijöiden terveydentilan seurannan suorittavaksi lääkäriksi (170/2017)<br>Elintarvikelaki (23/2006)<br>Rehulaki (86/2008) |
| 8) Elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuus, eläinten terveys ja hyvinvointi<br>(2 §:n 1 momentin 8 kohta) | Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 178/2002, annettu 28 päivänä tammikuuta 2002, elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvistä menettelyistä<br>Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) No 1107/2009 kasvinsuojeluaineista<br>Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/429, annettu 9 päivänä maaliskuuta 2016, tarttuvista eläintaudeista sekä tiettyjen eläinterveyttä koskevien säädösten muuttamisesta ja kumoamisesta (”eläinterveyssäännöstö”)<br>Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1069/2009, annettu 21 päivänä lokakuuta 2009, muiden kuin ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläimistä saatavien sivutuotteiden ja niistä johdettujen tuotteiden terveyssäännöistä ja asetuksen (EY) N:o 1774/2002 kumoamisesta (sivutuoteasetus)<br>Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/625, annettu 15 päivänä maaliskuuta 2017, virallisesta valvonnasta ja muista virallisista toimista, jotka suoritetaan elintarvike- ja rehulainsäädännön ja eläinten terveyttä ja hyvinvointia, kasvien terveyttä ja kasvinsuojeluaineita koskevien sääntöjen soveltamisen varmistamiseksi, sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 999/2001, (EY) N:o 396/2005, (EY) N:o 1069/2009, (EY) N:o 1107/2009, (EU) N:o 1151/2012, (EU) N:o 652/2014, (EU) 2016/429 ja (EU) 2016/2031, neuvoston asetusten (EY) N:o 1/2005 ja (EY) N:o 1099/2009 ja |

| Euroopan unionin asetusten tai kansallisten lakien rikkominen seuraavilla lainsäädännön aloilla | |
|---|---|
| Lainsäädännön ala | 2 §:n 1 momentin soveltamisalaan kuuluvat säädökset (ei tyhjentävä luettelo) |
| | neuvoston direktiivien 98/58/EY, 1999/74/EY, 2007/43/EY, 2008/119/EY ja 2008/120/EY muuttamisesta ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 854/2004 ja (EY) N:o 882/2004, neuvoston direktiivien 89/608/ETY, 89/662/ETY, 90/425/ETY, 91/496/ETY, 96/23/EY, 96/93/EY ja 97/78/EY ja neuvoston päätöksen 92/438/ETY kumoamisesta (virallista valvontaa koskeva asetus)<br>Neuvoston asetus (EY) N:o 1/2005, annettu 22 päivänä joulukuuta 2004, eläinten suojelusta kuljetuksen ja siihen liittyvien toimenpiteiden aikana sekä direktiivien 64/432/ETY ja 93/119/EY ja asetuksen (EY) N:o 1255/97 muuttamisesta<br>Neuvoston asetus (EY) N:o 1099/2009, annettu 24 päivänä syyskuuta 2009, eläinten suojelusta lopetuksen yhteydessä<br>Elintarvikelaki (23/2006)<br>Rehulaki (86/2008)<br>Eläintautilaki (76/2021)<br>Laki eläimistä saatavista sivutuotteista (517/2015)<br>Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus kasvintuhoojien vastaisista suojatoimenpiteistä (2016/2031), Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EU) N:o 228/2013, (EU) N:o 652/2014 ja (EU) N:o 1143/2014 muuttamisesta sekä neuvoston direktiivien 69/464/ETY, 74/647/ETY, 93/85/ETY, 98/57/EY, 2000/29/EY, 2006/91/EY ja 2007/33/EY kumoamisesta<br>Kasvinterveyslaki (1110/2019)<br>Laki kasvinsuojeluaineista 1563/2011<br>Eläinsuojelulaki (247/1996)<br>Laki eläinten kuljetuksesta (1429/2006)<br>Laki tieteellisiin tai opetustarkoituksiin käytettävien eläinten suojelusta (497/2013) |
| 9) Kansanterveys (2 §;n 1 momentin 9 kohta) | Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 141/2000, annettu 16 päivänä joulukuuta 1999, harvinaislääkkeistä<br>Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/6, annettu 11 päivänä joulukuuta 2018, eläinlääkkeistä ja direktiivin 2001/82/EY kumoamisesta<br>Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 726/2004, annettu 31 päivänä maaliskuuta 2004, ihmisille ja eläimille tarkoitettuja lääkkeitä koskevista yhteisön lupa- ja valvontamenettelyistä ja Euroopan lääkeviraston perustamisesta<br>Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1901/2006, annettu 12 päivänä joulukuuta 2006, lastenlääkkeistä sekä asetuksen (ETY) N:o 1768/92, direktiivin 2001/20/EY, direktiivin 2001/83/EY ja asetuksen (EY) N:o 726/2004 muuttamisesta<br>Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1394/2007, annettu 13 päivänä marraskuuta 2007, pitkälle kehitetyssä terapiassa käytettävistä lääkkeistä sekä direktiivin 2001/83/EY ja asetuksen (EY) N:o 726/2004 muuttamisesta<br>Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 536/2014, annettu 16 päivänä huhtikuuta 2014, ihmisille tarkoitettujen lääkkeiden kliinisistä lääketutkimuksista ja direktiivin 2001/20/EY kumoamisesta<br>Veripalvelulaki (197/2005) |

| Euroopan unionin asetusten tai kansallisten lakien rikkominen seuraavilla lainsäädännön aloilla | |
|---|---|
| Lainsäädännön ala | 2 §:n 1 momentin soveltamisalaan kuuluvat säädökset (ei tyhjentävä luettelo) |
| | Laki ihmisen elimien ja kudoksien lääketieteellisestä käytöstä (kudoslaki, 101/2001), pois lukien 2-5 luvut paitsi 5 luvun 16 § ja pois lukien 7 luvun 21-23 §:t.<br>Lääkelaki (395/1987), pois lukien 68-73 §:t.<br>Laki kliinisestä lääketutkimuksesta (983/2021)<br>Tupakkalaki (549/2016)<br>Kemikaalilaki (599/2013)<br>Säteilylaki (592/1991)<br>Geenitekniikkalaki (377/1995) |
| 10) Kuluttajansuoja (2 §:n 1 momentin 10 kohta) | Kuluttajansuojalaki (38/1978)<br>Luottolaitostoiminnasta annettu laki (610/2014)<br>Kilpailulaki (948/2011) |
| 11) Yksityisyyden ja henkilötietojen suoja sekä verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuus (2 §:n 1 momentin 11 kohta) | Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus)<br>Tietosuojalaki (1050/2018)<br>Laki sähköisen viestinnän palveluista (917/2014)<br>Laki henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa (1069/2015)<br>Laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (1054/2018)<br>Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (616/2019)<br>Laki henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa (639/2019)<br>Laki henkilötietojen käsittelystä Tullissa (650/2019)<br>Laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (615/2020)<br>Laki henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa (332/2019)<br>Alusliikennepalvelulaki (623/2005)<br>Ilmailulaki (864/2014)<br>Laki eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta (485/2004)<br>Liikenteen palveluista annettu laki (320/2017<br>Raideliikennelaki (1302/2018)<br>Laki yksityisyyden suojasta työelämässä (759/2004)<br>Sähkömarkkinalaki (588/2013)<br>Maakaasumarkkinalaki (587/2017) |