

## Talousvaliokunta

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

**Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle**

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 147/2022 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Juha Keränen, oikeusministeriö
- lakimies Kai Ketelimäki, Suomen Kuntaliitto
- asiantuntija Johanna Linna, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- toiminnanjohtaja Sonja Finér, Finnwatch ry
- johtava asiantuntija Ville Kajala, Keskuskauppakamari
- asiantuntija Albert Mäkelä, Suomen Yrittäjät ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- työ- ja elinkeinoministeriö
- Finanssivalvonta
- Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- Suomen ympäristökeskus
- Finanssiala ry
- Medialiitto ry
- Suomen Asianajajaliitto
- Suomen Journalistiliitto ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- valtiovarainministeriö
- Patentti- ja rekisterihallitus

## Valiokunnan lausunto TaVL 53/2022 vp

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

#### *Ehdotuksen tausta ja tavoitteet*

Ehdotetulla lailla pantaisiin täytäntöön unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2019/1937 (ilmoittajansuojeludirektiivi). Ilmoittajansuojeludirektiivin tarkoituksena on tarjota suojelua henkilöille, jotka ilmoittavat työssään havaitsemistaan unionin oikeuden rikkomisista tai rikkomisepäilyistä. Direktiivin tavoitteena on yhtenäistää eurooppalainen ilmoittajansuojelu ja tehostaa EU:n lainsäädännön rikkomisten paljastumista direktiivin soveltamisalaan kuuluvilla aloilla. Direktiivin soveltamisala kattaa laajasti sektoreita, joilla väärinkäytösten ilmoittaminen ja paljastaminen on tarpeen yleisen edun näkökulmasta. Esimerkkeinä voidaan mainita EU:n talousarvioon kohdistuvien petosten ja korruption ehkäisy ja paljastaminen sekä tietyt julkisiin hankintoihin, finanssipalveluihin ja ympäristönsuojeluun liittyvät rikkomiset.

EU-lainsäädännön rikkomuksia koskevan ilmoittajansuojelun ohella ehdotetun lain soveltamisalaan kuuluisivat myös sellaiset kansalliset säännökset, joilla on implementoitu ilmoittajansuojeludirektiivin soveltamisalaan kuuluvaa EU-lainsäädäntöä tai joita varten on olemassa kansalliseen lainsäädäntöön perustuvia ilmoituskanavia. Ehdotettu laki on siis soveltamisalaltaan laajempi kuin ilmoittajansuojeludirektiivi edellyttää. Ehdotettu laki ilmoittajansuojelusta olisi yleislaki, ja se täydentäisi voimassa olevaa erityissääntelyä ilmoittajien suojelusta. Lakia sovellettaisiin rinnakkain ja täydentävänä muun lainsäädännön kanssa.

Talousvaliokunta kannattaa ehdotuksen tavoitetta tehostaa EU:n oikeuden ja kansallisen lainsäädännön täytäntöönpanon valvontaa ja pyrkimystä lisätä ilmoitusten määrää rikkomuksista. Tehokas ja toimiva ilmoittajansuojelu palvelee myös yleistä etua. Valiokunta kuitenkin toteaa, että ehdotetun lain taustalla olevan ilmoittajansuojeludirektiivin monimutkaisuus ja sen aiheuttamat haasteet kansallisessa täytäntöönpanossa ovat vaikuttaneet siihen, että ehdotettu ilmoittajansuojelua koskeva sääntely on osin vaikeasti tulkittava ja sen soveltaminen yksittäistapauksiin voi olla hyvinkin vaativaa. Valiokunta korostaa, että kyseessä on vahvasti sekä yksilöiden että yritysten oikeuksiin ja asemaan puuttuva säädöskokonaisuus, joten sääntelyn selkeys ja ennakoitavuus on erityisen tärkeää.

Talousvaliokunta on tässä lausunnossaan tarkastellut hallituksen esitystä ehdotetun sääntelyn tavoitteiden toteutumisen ja oman toimialansa näkökulmasta keskittyen asiantuntijakuulemisessa esiin nousseisiin seikkoihin.

#### *Keskeisten ehdotusten arviointia*

##### *Lain soveltamisala*

Uusi ilmoittajansuojelulaki koskisi ilmoittajansuojeludirektiivin soveltamisalaan kuuluvan EU-lainsäädännön tai sen kansallisen täytäntöönpanolainsäädännön taikka muun kansallisen lainsäädännön rikkomisia tietyillä lainsäädännön aloilla. Koska lakia sovellettaisiin myös tiettyihin kansallisen lainsäädännön rikkomisiin, sen soveltamisala olisi laajempi kuin ilmoittajansuojeludirektiivissä edellytetään. Talousvaliokunta pitää soveltamisalan laajentamista ehdotetulla tavalla pe-

## Valiokunnan lausunto TaVL 53/2022 vp

rusteltuna ensinnäkin sen vuoksi, että direktiivin soveltamisalaan kuuluvien EU-säädösten implementointi on Suomessa toteutettu osana kansallista sektorikohtaista lainsäädäntöä, ja toisaalta sen takia, että ilmoittajien olisi lähes mahdotonta arvioida, milloin mahdollinen rikkominen tai sen epäily perustuu EU:n sääntelyyn ja milloin kansalliseen lainsäädäntöön.

Useissa asiantuntijalausunnoissa on todettu, että ehdotetun lain soveltamisala on ilmoittajan näkökulmasta vaikeaselkoinen. Koska laki koskisi vain tiettyjä sektoreita, ilmoittajan voi olla vaikea arvioida, kattaako ilmoittajansuojelu ilmoitettavaksi aiotun rikkomisen. Lisäksi osalla lain soveltamisalaan kuuluvista aloista suojelun saaminen edellyttää (ehdotetun lain 2 §:n 2 momentti), että ilmoitettavasta rikkomuksesta määrättävä sanktio on riittävän vakava. Talousvaliokunta huomauttaa, että ilmoittajansuojeludirektiiviin ei sisälly vastaavaa edellytystä ilmoitettavan rikkomisen vakavuudesta. Valiokunta toteaa, että yllä kuvatut soveltamisalaan liittyvät epävarmuustekijät saattavat kannustaa ilmoituksen tekemättä jättämiseen ja näin heikentää lain tavoitteen toteutumista.

### *Kolmiportainen ilmoitusmenettely ja sisäisen ilmoituskanavan ensisijaisuus*

Ilmoittajansuojelulain mukaista suojaa saadakseen ilmoittajan tulisi noudattaa kolmiportaista menettelyä. Ilmoitus tulisi tehdä ensisijaisesti sen organisaation sisäiseen ilmoituskanavaan, jossa rikkominen on havaittu. Pääsääntöisesti ilmoittaminen viranomaiselle voisi tapahtua tietyin edellytyksin vasta sisäisen ilmoituskanavaan tehdyn ilmoituksen jälkeen. Julkistamisen kautta rikkomuksesta ilmoittaminen oikeuttaisi lain mukaiseen ilmoittajansuojeluun vain, jos ilmoittaja on aiemmin tehnyt ilmoituksen Oikeuskanslerinviraston keskitettyyn ilmoituskanavaan tai toimivaltaiselle viranomaiselle ja ilmoittajalla on perusteltu syy uskoa, että toimivaltainen viranomainen ei ryhdy selvittämään ilmoituksen oikeellisuutta tai on jollain lailla osallisena rikkomuksessa tai että viranomaiselle ilmoittamiseen liittyy vaara joutua aiheettomien vastatoimien kohteeksi.

Talousvaliokunta katsoo, että valittua kolmiportaista ilmoitusmenettelyä puoltavat hallituksen esityksessä esitetyt perustelut, joiden mukaan organisaatio, jossa rikkominen on tapahtunut, pysyy parhaiten itse selvittämään ilmoituksen oikeellisuuden. Lisäksi sisäisen ilmoittamisen ensisijaisuudella estetään organisaatiolle tiedon leviämistä tai julkistamisesta aiheutuvaa mainehaittaa erityisesti silloin, kun ilmoitus ei ole aiheellinen tai on väärä. Toisaalta ilmoittajansuojelun tiukka sitominen ehdotettuun kolmiportaiseen menettelyyn voi joissain tapauksissa hidastaa rikkomisen selvittämistä tai heikentää ilmoittajan oikeusturvaa ja näin vähentää rikkomusten ilmoittamisen houkuttelevuutta.

Talousvaliokunta kiinnittää tältä osin huomiota erityisesti seuraaviin seikkoihin:

Ehdotuksessa jää epäselväksi, saako ilmoittaja suojelua, jos hän käyttää erityissääntelyyn perustuvaa ilmoituskanavaa eikä ehdotuksen mukaista keskitettyä ilmoituskanavaa. Esimerkkinä voidaan mainita tilanne, jossa ilmoittaja tietämättömänä oikeuskanslerin keskitetystä ilmoituskanavasta tekee kartellista ilmoituksen Kilpailu- ja kuluttajavirastolle. Talousvaliokunta katsoo, että ehdotusta pitäisi tältä osin täsmentää.

Yrityksissä on usein ns. vapaaehtoisia ilmoituskanavia, jotka eivät perustu mihinkään lainsäädäntöön. Tyypillisesti näihin vapaaehtoisiihin ilmoituskanaviin tehdään ilmoituksia liittyen esimerkik-

## Valiokunnan lausunto TaVL 53/2022 vp

si työelämän epäkohtiin, kuten epäasialliseen käyttäytymiseen tai muihin vastaaviin työliitännäisiin kysymyksiin, jotka eivät kuulu ehdotetun lain soveltamisalaan. Valiokunta huomauttaa, että tämä voi merkitä yksilöiden erilaista kohtelua ilmoittajansuojelun osalta.

Talousvaliokunta pitää tarkoituksenmukaisena ehdotetun ilmoittajansuojelulain 12 §:n linjausta, jonka mukaan mahdollistetaan konsernitason ja yritysten yhteenliittymien yhteiset ilmoituskanavat. Näin voidaan välttää hallinnollista taakkaa ja päällekkäiset järjestelmät saman yritysryhmän sisällä. Asiantuntijalausunnoissa esitetään säännöstä täsmennettäväksi niin, että se selkeästi kattaisi myös esimerkiksi kaupan alalla toimivat ketjuyritykset, osuuskunnat sekä sellaiset vakuutusyritysten ryhmät, jotka eivät ole rahoitusryhmittymiä. Talousvaliokunta kehottaa työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaa harkitsemaan näitä täsmennyksiä.

Asiantuntijalausuntojen mukaan ehdotetun ilmoittajansuojelulain 15 §:n 1 momentissa on ilmeinen virhe. Pykälän 1 momentissa todetaan seuraavasti: "Sisäisessä ilmoituskanavassa on voitava ilmoittaa kirjallisesti ja suullisesti." Yksityiskohtaisten perustelujen ja saman pykälän 3 momentin valossa on kuitenkin ilmeistä, että 1 momentissa pitäisi olla: "Sisäisessä ilmoituskanavassa on voitava ilmoittaa kirjallisesti tai suullisesti." Talousvaliokunta kehottaa työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaa tarkistamaan, että lainkohdan sanamuoto vastaa säännöksessä tarkoitettua.

### *Ehdotuksen mukaiset keinot ilmoittajan suojaamiseksi*

Ehdotetussa ilmoittajansuojelulaisissa on säännöksiä, joiden tarkoituksena on suojella ilmoittajaa toimilta, joihin työnantaja tai ilmoituksen kohteena oleva organisaatio mahdollisesti ryhtyy ilmoituksen johdosta. Ehdotuksen mukaan työnantaja ei saa kieltää ilmoituksen tekemistä tai tehdyn ilmoituksen vuoksi kohdistaa ilmoittajaan vastatoimia eli heikentää palvelussuhteen ehtoja tai päättää palvelussuhdetta, lomauttaa tai muutoin kohdella ilmoittajaa epäedullisesti. Työnantajalla tai muulla ilmoituksen kohteella on todistustaakka, kun ilmoittaja väittää, että häneen on kohdistettu vastatoimia tai kielletty ilmoittamasta rikkomusta. Lisäksi tietyissä tilanteissa ilmoittajaa suojataan vastuuvapaudella, jos hän ehdotetun lain mukaisissa tilanteissa rikkomusta ilmoittaessaan tulee paljastaneeksi seikan, jonka julkisuuteen liittyy rajoituksia. Yllä kuvattujen suoje-lutoimien osalta ehdotettu sääntely perustuu ilmoittajansuojeludirektiiviin, eikä siitä ole mahdollista poiketa kansallisella lainsäädännöllä. Talousvaliokunta toteaa, että lain tavoitteen ja ilmoittajan oikeusturvan näkökulmasta on välttämätöntä, että ilmoittajaa suojellaan tehokkaasti ilmoituksen kohteen vastatoimilta. Valiokunta kuitenkin huomauttaa, että ehdotettu sääntely on osittain hyvin tulkinnanvaraista ja tulee väistämättä aiheuttamaan monimutkaisia sekä ilmoittajan että ilmoituksen kohteen oikeusturvaan vaikuttavia tulkintatilanteita, joiden lopputulosta on vaikea ennakoita.

Ehdotuksen mukaan ilmoittajalla olisi myös oikeus vahingonkorvaukseen vahingosta, joka hänelle aiheutuu tahallisesti toteutetusta vastatoimesta tai kiellosta ilmoittaa rikkomusta. Toisaalta tahallisesti väärä tietoja ilmoittaneen tai julkistaneen ilmoittajan olisi korvattava ilmoituksen kohteelle siten aiheuttamansa taloudellinen vahinko. Ehdotettu laki ei rajoittaisi vahinkoa kärsineen oikeutta vaatia korvausta myös vahingonkorvauslain, muun lain tai sopimussuhteen perusteella. Vahingonkorvausoikeudessa noudatettavan rikastumiskiellon perusteella kuitenkin korvattaisiin vain todellinen aiheutunut vahinko. Talousvaliokunta katsoo, että sekä ilmoittajan että ilmoituksen kohteen tulee saada korvaus toisen osapuolen sille tahallisesti aiheuttamasta vahin-

## Valiokunnan lausunto TaVL 53/2022 vp

gosta. Valiokunta huomauttaa, että muun muassa säännöspohjan moninaisuuden vuoksi ilmoittajansuojaa koskevista yksittäisistä vahingonkorvaustapauksista voi muodostua hyvin monimutkaisia ja vaikeasti ennustettavia.

### *Ilmoittajan oikeus hyvitykseen*

Ehdotetun lain mukaan työnantajan tai muun organisaation vastatoimen kohteeksi joutuneella olisi oikeus saada vastatoimen aiheuttamasta loukkauksesta hyvitystä. Hyvityksen tulee olla oikeassa suhteessa teon vakavuuteen ja siitä aiheutuneeseen haittaan. Teon vakavuutta arvioidaan ottamalla huomioon teon laatu, laajuus ja kesto. Hyvityksessä ei ole kysymys vahingonkorvauksesta, vaan sen tarkoituksena on hyvittää ilmoittajalle vastatoimien aiheuttama henkilöön kohdistuva loukkaus. Ehdotetun lain hyvitystä koskevat säännökset vastaisivat pitkälti yhdenvertaisuuslain vastaavia säännöksiä. Hyvityksen saaminen ei estäisi saamasta vahingonkorvausta ehdotetun lain nojalla tai muulla perusteella.

Elinkeinoelämän edustajien asiantuntijalausuntojen mukaan ehdotetun kaltainen hyvitys ylittää selvästi direktiivin vähimmäisvaatimukset. Ne katsovat, että ehdotetun ilmoittajansuojelulain rangaistus- ja vahingonkorvaussäännökset ovat riittäviä, eikä hyvitystä koskevia säännöksiä tulisi lainkaan ottaa käyttöön. Siinä tapauksessa, että hyvityksestä kuitenkin säädetään, elinkeinonharjoittajien edustajat edellyttävät, että oikeus hyvitykseen pitäisi olla myös ilmoituksen kohteella, jos ilmoitus on tehty selvästi perättömästi tai vahingoittamistarkoituksessa. Tätä perustellaan muun muassa yritykselle aiheutuvalla mainehaitalla. Lisäksi hyvitykselle tulisi asettaa euromääräinen maksimimäärä.

Talousvaliokunta toteaa, että ilmoittajansuojeludirektiivi edellyttää korjaustoimenpiteitä, mutta ei suoraan ehdotetun kaltaisen hyvityksen sisällyttämistä kansalliseen lainsäädäntöön. Toisaalta useaan muuhun kansalliseen lainsäädäntöön sisältyy vastaavanlaisia hyvitystä koskevia säännöksiä, joiden tarkoituksena on hyvittää ilmoittajan henkilöön kohdistuvia oikeudenloukkauksia, madaltaa ilmoituskynnystä ja suojata heikompaa osapuolta. Talousvaliokunnan näkemyksen mukaan hyvityksen ei tulisi olla automaattinen seuraamus vaan perusteet sen määräämiselle tulisi aina arvioida tapauskohtaisesti.

Talousvaliokunta kiinnittää huomiota vielä ehdotetun ilmoittajansuojelulain 35 ja 29 §:ään. Ehdotuksen 35 §:n mukaan hyvitystä on vaadittava kolmen vuoden kuluessa ilmoittamisen estämisestä tai vastatoimen kiellon vastaisesta menettelystä. Säännöksessä ei kuitenkaan rajoiteta sitä, kuinka vanhaan ilmoitukseen ilmoittaja voisi tällöin vedota. Lisäksi vastatoimiväitteen kohteeksi joutuneen organisaation on käännetyn todistustaakan nojalla pystyttävä osoittamaan, että väitetty vastatoimi ei ole johtunut tehdystä ilmoituksesta. Toisaalta ehdotetun 29 §:n 2 momentin mukaan organisaation on lähtökohtaisesti poistettava ilmoituskanavien kautta tulevat tiedot viimeistään viiden vuoden kuluttua ilmoituksen saapumisesta. Talousvaliokunta katsoo, että ilmoituksen kohteen oikeusturvan kannalta ei ole kohtuullista, että sitä vastaan voitaisiin esittää väitteitä perustuen tietoihin, jotka se on velvoitettu lain nojalla aiemmin hävittämään. Valiokunta kehottaa työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaa varmistamaan, että ehdotettu sääntely ei mahdollista tällaista tilannetta.

## Valiokunnan lausunto TaVL 53/2022 vp

### *Salassapitovelvollisuus*

Ehdotetun ilmoittajansuojelulain 32 §:ssä säädetään salassapitovelvollisuudesta. Ehdotettu salassapitovelvollisuus kattaisi ensinnäkin velvollisuuden pitää ilmoittajan, ilmoituksen kohteen ja muiden ilmoituksessa mainittujen henkilöiden henkilöllisyys salassa. Lisäksi säädettäisiin velvollisuudesta pitää salassa viranomaisten asiakirjat siten kuin julkisuuslaissa (621/1999) säädetään.

Talousvaliokunta pitää hyvänä, että salassapitovelvoite koskee samantasoisena kaikkia ilmoitusprosessiin osallisia tahoja ja että salassapitovelvoite koskee myös ilmoittajaa ilmoitusmenettelyssä avustavia henkilöitä. Valiokunta katsoo, että salassapitovelvollisuuden tulee kattaa kaikki ilmoitusprosessiin osallistuvat henkilöt, koska heidän tietoonsa voi tulla esimerkiksi liikesalaisuuksia, joiden paljastuminen ulkopuolisille voi aiheuttaa peruuttamatonta vahinkoa yrityksen toiminnalle. Talousvaliokunta huomauttaa, että säännöksestä ei käy yksiselitteisesti ilmi, ketkä kaikki katsotaan ilmoituksen vastaanottajiksi tai ilmoittajaa ilmoitusmenettelyssä avustaviksi henkilöiksi, ja pitää tärkeänä, että säännöstä täsmennetään tältä osin.

### ***Kokoavia huomioita***

Talousvaliokunta kannattaa ehdotetun ilmoittajansuojelulain tavoitetta ja pitää ilmoittajien suojelun parantamista tärkeänä keinona edistää väärinkäytösten paljastumista ja lainsäädännön täytäntöönpanon valvonnan tehokkuutta. Tehokas ilmoittajansuoja palvelee yleistä etua, ja myös sen vuoksi sen vahvistaminen on perusteltua. Ilmoittajansuojeludirektiivi ja siihen pohjautuvat EU-maiden kansalliset lainsäädännöt yhdenmukaistavat ilmoittajansuojaa EU:n tasolla ja mahdollistavat entistä yhtenäisemmän soveltamiskäytännön eri jäsenmaissa.

Valiokunta kuitenkin huomauttaa, että ehdotuksen taustalla olevan hyvin monimutkaisen ilmoittajansuojeludirektiivin säännösten implementointi Suomen kansalliseen lainsäädäntöön on haasteellista. Vaikka kansallisessa valmistelussa on tehty järkeviä rajanvetoja, joilla näitä monimutkaisuuksia sekä esimerkiksi hallinnollista taakkaa on voitu vähentää, ehdotettu säädöskokonaisuus on siitä huolimatta osin vaikeasti tulkittava. Tämä voi vähentää ilmoittajien halukkuutta ilmoittaa rikkomisista ja näin olennaisesti heikentää lain tavoitteen toteutumista.

Talousvaliokunta korostaa, että kyse on valvontaviranomaisten toimintaedellytysten sekä ilmoittajien ja ilmoitusten kohteiden oikeusturvan kannalta kriittisestä sääntelystä. Ilmoittajan oikeudet pitää varmistaa tehokkaasti, jotta rikkomuksia koskevia ilmoituksia ylipäätään saadaan. Toisaalta ilmoituksen kohteelle on turvattava riittävät puolustautumisoikeudet sekä keinot puolustautumisoikeuksiensa toteuttamiseksi. Talousvaliokunta katsoo, että tässä on onnistuttu kohtuullisen hyvin, joskin ehdotukseen liittyy edelleen täsmennystarpeita.

## **VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS**

Talousvaliokunta esittää,

*että työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.*

## **Valiokunnan lausunto TaVL 53/2022 vp**

Helsingissä 15.11.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sanni Grahn-Laasonen kok

varapuheenjohtaja Katri Kulmuni kesk

jäsen Atte Harjanne vihr

jäsen Mari Holopainen vihr

jäsen Hannu Hoskonen kesk

jäsen Pia Kauma kok

jäsen Matias Mäkyne sd

jäsen Sakari Puisto ps

jäsen Minna Reijonen ps

jäsen Hussein al-Tae sd

jäsen Veikko Vallin ps

jäsen Tuula Väättäin sd

varajäsen Kai Mykkänen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johanna Rihto-Kekkonen