Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

**Lausunto**

8.11.2022

VN/17/2022
Click or tap here to enter text.

Eduskunta, Talousvaliokunta

# HE 147/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta sekä siihen liittyviksi laeiksi

## Yleistä

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriöltä lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 147/2022 vp).

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) pitää perusteltuna ehdotusta säätää yleislaki Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta sekä siihen liittyviä muita lakimuutoksia. Ehdotuksella pantaisiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1937 unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta, jäljempänä ilmoittajansuojeludirektiivi.

Työ- ja elinkeinoministeriö keskittyy lausunnossaan erityisesti ehdotetun lain soveltamisalaan niiltä osin kuin se käsittää lainsäädäntöä, joka kuuluu ministeriön ja talousvaliokunnan toimialaan. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö lausuu ehdotuksen yritysvaikutuksista.

## Lain soveltamisala ja ilmoittajan suojelun edellytykset

TEM:n toimialan kannalta merkityksellisiä lain soveltamisalaan kuuluvia lainsäädännön aloja ovat julkiset hankinnat, ydinenergia-alan lainsäädäntö, tuoteturvallisuus ja vaatimustenmukaisuus, kilpailulainsäädäntö sekä valtiontuet ja avustukset.

Soveltamisala on ilmoittajan kannalta vaikeaselkoinen. Soveltamisalan hahmottamista helpottaa kuitenkin sen laajennus ilmoittajansuojeludirektiivin vähimmäisvaatimuksiin verrattuna. Soveltamisalaan kuuluvat myös lain 2 §:ssä tarkoitetuilla lainsäädäntöaloilla täysin kansallisin perustein säädetty lainsäädäntö. Suojelun edellytyksen osalta soveltamisalan vaikeaselkoisuutta pyritään helpottamaan sillä, että ilmoittajalta


| Postiosoite<br>Postadress<br>Postal Address | Käyntiosoite<br>Besöksadress<br>Office | Puhelin<br>Telefon<br>Telephone | Faksi<br>Fax<br>Fax | s-posti, internet<br>e-post, internet<br>e-mail, internet |
|---|---|---|---|---|
| Työ- ja elinkeinoministeriö<br><br>PL 32<br>00023 Valtioneuvosto | <br><br>Aleksanterinkatu 4<br>Helsinki | <br><br>0295 16001<br>+358 295 16001 | <br><br>09 1606 2160<br>+358 9 1606 2160 | <br><br>kirjaamo.tem@gov.fi<br>www.tem.fi |

edellytettäisiin vain perusteltua syytä uskoa, että ilmoitettava tieto kuuluu lain soveltamisalaan.

Ilmoittajien kannalta lain tulkinnallisuus ilmenee erityisesti ehdotuksen 2 §:n 1 momenteissa tarkoitetuilla lainsäädännön aloilla, joiden osalta soveltamisalaan kuulumista ja siten suojelun saamista olisi arvioitava ilmoitettuun rikkomukseen liitetyn seuraamuksen kautta. Näihin lainsäädännön aloihin kuuluvat muun muassa julkiset hankinnat lukuun ottamatta puolustus- ja turvallisuushankintoja. Sen sijaan lain 2 §:n 4 momentin soveltamisalan kannalta muun muassa kansalliset valtiontuet ja avustukset, kansallisen kilpailulainsäädännön rikkomiset ja verolainsäädännön rikkomiset ja järjestelyt veroetujen saamiseksi olisivat laajasti soveltamisalassa ja ilmoittajien kannalta helpommin hahmotettavissa, koska ilmoittajaa suojeltaisiin riippumatta siitä, millainen seuraamus voisi liittyä hänen ilmoittamaansa rikkomukseen.

**Julkiset hankinnat (2 §:n 1 mom. 1 kohta)**

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.

Ilmoittajansuojeludirektiivin aineelliseen soveltamisalaan kuuluu julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö ja siten EU-kynnysarvot ylittäviin hankintoihin sovellettavan lainsäädännön rikkomiset. Lain soveltamisalaa ehdotetaan direktiivin kansallisen liikkumavaran nojalla laajennettavaksi siten, että julkisten hankintojen osalta lain soveltamisalaan kuuluisivat myös kansalliset kynnysarvot ylittävät julkiset hankinnat ja niihin liittyvät rikkomiset. Soveltamisala olisi siten jonkin verran laajempi kuin mitä ilmoittajansuojeludirektiivissä edellytetään.

Työ- ja elinkeinoministeriö kannattaa ehdotettua laajennusta, joka on 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.

Jotta julkisisiin hankintoihin liittyvästä rikkomuksesta ilmoittavaa henkilöä suojeltaisiin, tulee kyse olla sellaista rikkomuksesta, johon liittyy ehdotetun lain 1 §:n 2 momentin mukainen seuraamus. Kyse tulee olla teosta tai laiminlyönnistä, joka on säädetty rangaistavaksi tai joista voi seurata rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus taikka joka voi vakavasti vaarantaa lainsäädännön yleisen edun mukaisten tavoitteiden toteutumista.

**Tuoteturvallisuus ja vaatimuksenmukaisuus (2 §:n 1 mom. 4 kohta)**

Tuoteturvallisuutta ja tuotteiden vaatimustenmukaisuutta koskeva sääntely perustuu valtaosin Euroopan unionin sääntelyyn ja siihen perustuvaan kansalliseen täydentävään

sääntelyyn. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan vastuulle kuuluu merkittävä osa EU:n markkinavalvonta-asetuksen soveltamisalassa olevasta EU:n yhdenmukaistetusta tuotelainsäädännöstä. Ministeriön sääntelyvastuulle kuuluu muun muassa sähköturvallisuuslaki (1135/2016), hissiturvallisuuslaki (1134/2016), painelaitelaki (1144/2016), joilla on pantu täytäntöön ko. sektorin EU:n tuotesääntelyä. Sektorilakien soveltamisala kattaa myös kansallista sääntelyä. Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes on keskeinen markkinavalvontaviranomainen ko. sektoreilla. Ministeriön vastuulle kuuluu lisäksi muun muassa kansallinen horisontaalinen laki eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta (1137/2016, markkinavalvontalaki) sekä horisontaalinen kuluttajaturvallisuuslaki. Tuoteturvallisuutta ja vaatimustenmukaisuutta koskeva lainsäädäntö on kuvattu tarkemmin hallituksen esityksessä osiossa 3.1.3.

Työ- ja elinkeinoministeriölle kuuluu Tukesin yleinen tulosohjaus. Tukes on ilmoitusten käsittelyssä toimivaltainen viranomainen useilla ehdotettavan lain soveltamisalaan kuuluvilla lainsäädäntösektoreilla, joiden osalta sääntelyvastuu kuuluu useammalle ministeriölle työ- ja elinkeinoministeriön lisäksi (sosiaali- ja terveysministeriö, ympäristöministeriö, sisäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö ja liikenne- ja viestintäministeriö). Valmistelussa lain toimeenpanoa on pyritty edistämään selvittämällä viranomaisten resursseja ja toimintatapoja.

Yksittäisenä huomiona työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää huomiota hallituksen esityksen perusteluihin soveltamisalaa (2 §, HE s. 142) koskien, jotta ei jää väärää käsitystä. Hallituksen esityksessä todetaan, että EU:n markkinavalvonta-asetuksessa säädetään seuraamusmaksusta. EU:n markkinavalvonta-asetuksessa ei säädetä seuraamusmaksusta vaan seuraamuksista sen 41 artiklassa. Asetus jättää jäsenvaltioille liikkumavaraa seuraamuksista säätämiseksi.

**Ympäristönsuojelu (2 §:n 1 mom. 6 kohta)**

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.

**Säteily- ja ydinturvallisuus (2 §:n 1 mom. 7 kohta)**

Ydinenergian käytön turvallisuutta koskevista vaatimuksista säädetään TEM:n toimialalle kuuluvassa ydinenergialaissa (990/1987). Ydinenergian käyttö vaatii aina luvan. Luvanvaraisen toiminnan harjoittajalle on laissa säädetty useita velvollisuuksia, kuten ydinenergian käytön turvallisuudesta ja syntyneistä ydinjätteistä huolehtiminen. Työ- ja elinkeinoministeriö ja Säteilyturvakeskus (STUK) valvovat velvollisuuksien noudattamista. Hallituksen esityksessä valvovan viranomaisen listasta on (s. 172) on jäänyt mainitsematta valvovana viranomaisena työ- ja elinkeinoministeriö.

Ehdotetun 1 momentin 7 kohdan mukaan soveltamisalaan kuuluisi säteily- ja ydinturvallisuutta koskeva lainsäädäntö. Säteily- ja ydinturvallisuuden alalla soveltamisalaan kuuluisi unionin lainsäädännön ja sen kansallisen täytäntöönpanolainsäädännön lisäksi myös pelkästään kansallisella perusteella säädetty lainsäädäntö. Lisäksi ilmoittaja voisi saada suojelua, jos ilmoitus koskee 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 7 kohdassa tarkoitetun lainsäädännön tavoitteena on osaltaan turvata yleisen edun toteutumista. Siten rikkomiset, jotka ovat esimerkiksi omiaan aiheuttamaan huomattavia ihmisten henkeen tai terveyteen taikka ympäristöön kohdistuvia riskejä täyttäisivät edellytyksen vakavasta yleisen edun vaarantamisesta. Esimerkiksi 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.

**Valtiontuet ja avustukset (2 §:n 3 mom. 2 kohta)**

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että direktiivin täytäntöönpanossa käytetty kansallinen liikkumavara soveltamisalan laajentamiseksi 2 §:n 4 momentissa on perusteltu. Ilmoittajansuojelua tulisi saada myös ilmoitettaessa kansallisista varoista myönnettyihin tukiin tai avustuksiin liittyvistä rikkomisista. Laajennus edistäisi direktiivin tavoitteiden toteutumista vähentämällä ilmoittajan riskiä ja selonottovelvollisuutta epäilyn kohteena olevien julkisten varojen alkuperästä. Myöskään tuetun toiminnan luonteella ei tulisi olla merkitystä vaan suoja olisi perusteltua ulottaa julkisista varoista myönnettyihin tukiin ja avustuksiin riippumatta siitä, onko se myönnetty taloudelliseen vai muun luonteiseen toimintaan. Ilmoittajan ei tarvitsi arvioida, liittyykö tekoon tai laiminlyöntiin tiettyä seuraamusta. Tämän voidaan nähdä madaltavan ilmoituskynnystä.

**Kilpailusäännöt (2 §:n 3 mom. 3 kohta)**

Euroopan unionin kilpailusääntöjen lisäksi suojelua sovellettaisiin myös kansallisten kilpailusääntöjen vastaisista menettelyistä ja rikkomisista ilmoittaviin henkilöihin. Direktiivi edellyttää suojelun soveltamista vain EU:n kilpailusääntöjen rikkomisista ilmoittamiseen. Työ- ja elinkeinoministeriö kuitenkin katsoo, että kilpailuoikeuden osalta on perusteltua laajentaa suojelu 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. Jos soveltamisala rajoitettaisiin koskemaan vain EU:n kilpailusääntöjen rikkomisia, olisi ilmoittamista harkitsevan henkilön käytännössä äärimmäisen vaikea arvioida, saisiko hän suojelua vai ei. Kilpailusääntöjen rikkomisesta ilmoittavaa henkilöä suojeltaisiin riippumatta siitä, liittyykö ilmoitettavaan tekoon tai laiminlyöntiin tiettyä seuraamusta. Ratkaisu on ilmoittajan suojelun kannalta perusteltu ja sen voidaan nähdä madaltavan ilmoittamiskynnystä.

**Yritysvaikutukset**

Sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus koskee vähintään 50 työntekijän yrityksiä. Ilmoittajansuojeludirektiivissä jätetään jäsenvaltion harkittavaksi, ulotetaanko sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus alle 50 työntekijän mikro- ja pienyrityksiin. Valmistelussa on katsottu, että ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus aiheuttaisi mikro- ja pienyritysten kokoon suhteutettuna liiallista sääntelytaakkaa eikä sisäinen ilmoittaminen välttämättä turvaisi ilmoittamisen luottamuksellisuutta.

Ehdotuksen yritysvaikutusten arvioinnissa on hyödynnetty TEM:n sääntelytaakkalaskuria. Ehdotetun lain yritysvaikutukset riippuvat keskeisesti yrityksen henkilöstömäärästä. Pääasiallisen kohdejoukon eli vähintään 50 työntekijän keskisuurten ja suuryritysten osuus kaikista yrityksistä on verrattain pieni (1 %). Yhteensä ehdotettavan lain pääasiallisessa kohdejoukossa voidaan arvioida olevan noin 3715 yritystä. Vapaaehtoisesti sisäisen ilmoituskanavan perustaville alle 50 työntekijän yrityksille ei aiheudu suoraa

sääntelytaakkaa, mutta niiden on noudatettava ilmoittajansuojelulain velvoitteita lain soveltamisalaan kuuluvia ilmoituksia käsitellessään.

Ehdotuksen vaikutukset kohdistuvat etenkin keskisuuriin yrityksiin, joilla ei ole vielä käytössä ilmoitusmenettelyitä. Yritykset pystyvät vaikuttamaan sisäisen ilmoituskanavan perustamiskustannuksiin valitsemalla tarpeisiinsa sopivan ilmoitusmenettelyn (ns. postilaatikkomalli riittää). Ilmoituskanavan perustamisvaiheessa kustannuksia syntyy myös ilmoitusten käsittelijöiden ja henkilöstön koulutuksesta ilmoituskanavan hankkimisesta. Toistuvia kustannuksia yrityksille aiheutuu muun muassa ilmoitusjärjestelmän ylläpidosta ja ilmoitusten käsittelystä. Tarkkojen arvioiden tekeminen kustannuksista on haastavaa, koska laki mahdollistaa yrityksille harkintaa sen suhteen, kuinka lain velvoitteet toteutetaan. Kansallisessa täytäntöönpanossa on päädytty vaihtoehtoon, joka aiheuttaa yrityksille mahdollisimman vähän sääntelytaakkaa.

Sisäisen ilmoittamisen ensisijaisuuden ansiosta yritykset pystyvät puuttumaan tehokkaammin väärinkäytöksiin eikä ilmoituksesta synny mainehaittaa. Yritykset voivat järjestää ilmoituskanavan itse tai ulkoistaa sen kokonaisuudessaan.

Laki täydentäisi voimassa olevaa ilmoituskanavia koskevaa sääntelyä. Yritysten hallinnollista takkaa on pyritty helpottamaan siten, että yritykset voisivat jatkaa nykysääntelyyn perustuvien ilmoituskanavien käyttöä muun muassa finanssialalla sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevissa asioissa. Hallinnollista taakkaa helpotetaan osaltaan myös mahdollistamalla konsernien yhteiset ilmoituskanavat.

Sisäisten ilmoituskanavan perustaminen edistää vastuullista yritystoimintaa ja tehokasta puuttumista yrityksessä havaittuihin väärinkäytöksiin. 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.

Huomioiden etenkin lain soveltamisalan vaikeaselkoisuuden, on oletettavaa, että kynnys ilmoitusten tekemiseen säilynee jatkossakin melko korkeana ja ilmoitusten määrät vähäisinä. Edellä kerrotuin tavoin valtiontukiin ja avustuksiin ja kilpailulainsäädäntöön liittyvien rikkomusten osalta ilmoittajan on kuitenkin helpompaa arvioida, kuuluuko ilmoitettava tieto lain soveltamisalaan. Siten on mahdollista, että näissä rikkomuksissa ilmoituskynnys on matalampi.

Päivi Kantanen
Neuvotteleva virkamies

Jakelu

Eduskunta, Työelämä- ja tasa-avovaliokunta

Tiedoksi

Tarja Kröger, TEM
Kimmo Ruth, TEM
Johanna Ylitepsa, TEM
Katariina Jämsén, TEM
Antti Neimala, TEM
Raimo Luoma, TEM