OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto
Juha Keränen, neuvotteleva virkamies
juha.keranen@gov.fi, puhelin 0295 150 142

VASTINE

16.11.2022

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

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

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan vastinekuuleminen 17.11. kello 12.15-

Vastineena työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle annetuista lausunnoista ja huomioista oikeusministeriö esittää kunnioittavasti seuraavaa. Vastineessa kommentoidaan erityisesti niitä lausuntoja, joissa esitetään muutoksia hallituksen esityksessä ehdotettuun. Vastineen lopussa esitetään huomiot myös laki- ja talousvaliokunnan lausunnoista.

1. Ehdotetun ilmoittajansuojelulain soveltamisala (2 §)

AKAVA ry, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry ja **STTK ry**, katsovat, että esitettävän lain soveltamisalan olisi tullut olla lakiehdotuksessa esitettyä laajempi. Lakiehdotuksen aineellisen soveltamisalan rajaaminen erikseen määriteltyihin aloihin on ongelmallinen, koska se takaa väärinkäytöksistä ilmoittavalle suojelua vain tiettyihin, lain soveltamisalamääräyksissä määriteltyihin aloihin liittyvissä kysymyksissä. Tällöin oikeus ilmoittajan suojeluun ei toteudu kaikilla aloilla, vaikka sille olisi väärinkäytösten ilmitulon näkökulmasta tarvetta.

AKAVA, SAK ja STTK toteavat, että nyt esitetyssä muodossa soveltamisalamääräys on suojattavan ilmoittajan näkökulmasta erittäin tulkinnanvarainen. Esimerkiksi lakiehdotuksen 2 §:n mukaan soveltamisalaan kuuluu Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 168 artiklan tarkoittama kansanterveys. Kansallinen kansanterveyden käsite ei kuitenkaan ole sama kuin EU-oikeudessa, joten osa kansanterveyteen kuuluvista asioista kuuluu soveltamisalaan ja osa ei. Tämä arviointi jää yksittäisen väärinkäytöksestä ilmoittamista harkitsevan työntekijän tehtäväksi.

Valtioneuvoston oikeuskansleri on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota ehdotetun ilmoittajansuojelulain 2 §:n rangaistavuutta ja rangaistusluontoista sanktioitavuutta koskevien soveltamisalatunnusmerkkien merkitykseen.

Oikeusministeriö: Lain valmisteluvaiheessa selkeästi suurin osa valmistelutyöryhmän jäsenistä päätyi kannattamaan hallituksen esityksen 2 §:n mukaista soveltamisalaa. Ilmoittajansuojeludirektiivin mukaista soveltamisalan minimitasoa pidettiin perusteltuna laajentaa siten, että mukaan otettiin kunkin lainsäädäntöalan koko kansallinen lainsäädäntö. Sama koskee 2 §:n 4 momentissa tarkoitettuja ilmoituksia (varainhoito, avustukset, valtiontuet, kilpailusäännöt jne.). Tämä sen vuoksi, että ilmoittajan ei käytännössä olisi mahdollista erottaa onko säädös EU-pohjainen vai kansallinen.

Aineellista soveltamisalaa koskevat säännökset ovat ilmoittajan kannalta vaikeaselkoisia. Aineellisen soveltamisalan hahmottamista helpottaa kuitenkin se, että soveltamisalaa on laajennettu ilmoittajansuojeludirektiivin vähimmäisvaatimuksiin verrattuna ottamalla mukaan myös kunkin ehdotetun ilmoittajansuojelulain 2 §:ssä tarkoitetun lainsäädäntöalan kansallinen lainsäädäntö (EU perusteisen toimeenpanolainsäädännön lisäksi). Ilmoittajan kannalta vaikeaselkoisuutta pyritään helpottamaan myös sillä, että aineellisen soveltamisalan osalta ilmoittajalta edellytettäisiin vain perusteltua syytä uskoa, että ilmoitettava tieto kuuluu aineelliseen soveltamisalaan (ilmoittajan suojelun yleisistä edellytyksistä tarkemmin jäljempänä).

Ilmoittajien kannalta lain tulkinnallisuus ilmenee erityisesti ehdotuksen 2 §:n 1-3 momenteissa tarkoitetuilla lainsäädännön aloilla, joiden osalta soveltamisalaan kuulumista ja siten suojelun saamista olisi arvioitava ilmoitettuun rikkomukseen liitetyn seuraamuksen kautta. Rikkomisella tarkoitettaisiin sellaisia tekoja, jotka ovat rikoksia, rikkomuksia, väärinkäytöksiä tai laiminlyöntejä, joista voi seurata vankeusrangaistus, sakko tai rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus. Rikkomisella tarkoitettaisiin myös sellaisia tekoja, väärinkäytöksiä ja laiminlyöntejä, joista seuraa yleiseen etuun kohdistuva uhka tai joista kohdistuu yleiseen etuun vakava haitta, jos niistä seuraa huomattavia riskejä yhteiskunnan hyvinvoinnille, vaikka niistä ei seuraisi edellä mainittua seuraamusta. Ilmoittaja saisi suojaa vain ilmoittaessaan edellä mainitut kriteerit täyttävistä rikkomisista. Soveltamisalaan eivät kuuluisi esimerkiksi hallinnolliset lupamenettelyt ja niiden ehtojen rikkomisesta ilmoittamiset, ellei kyse olisi yleiselle edulle aiheutuvasta vakavasta haitasta.

Sen sijaan lain 2 §:n 4 momentin soveltamisalan kannalta muun muassa kansalliset valtiontuet ja avustukset, kansallisen kilpailulainsäädännön rikkomiset ja verotusta koskevien asioiden rikkomiset/ järjestelyt veroetujen saamiseksi olisivat laajasti soveltamisalassa ja ilmoittajien kannalta helpommin hahmotettavissa, koska ilmoittaja saisi suojaa riippumatta siitä, millainen seuraamus voi liittyä hänen ilmoittamaansa rikkomiseen.

Sosiaali- ja terveysministeriö vastusti sote-asioiden ottamista mukaan soveltamisalaan samoin kuin kansanterveyden määrittelemistä muutoin kuin miten se määräytyy EU-säännösten mukaisesti. Tätä on selostettu hallituksen esityksessä tarkemmin osiossa 3.1.3. EU:n komissio on ilmoittajansuojeludirektiivin täytäntöönpanon seuraamista varten perustetussa työryhmässä ilmoittanut harkitsevansa soveltamisalan laajentamista myöhemmin, kunhan täytäntöönpanosta saadaan kokemuksia nyt voimassa olevan ilmoittajansuojeludirektiivin soveltamisalan mukaisesti. Ilmoittajansuojeludirektiivin 27 artiklan 3. kohdan mukaan komissio tulee antamaan viimeistään joulukuussa 2025 Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen, jossa tarkastellaan tarvetta toteuttaa lisätoimenpiteitä, kuten tarvittaessa muutoksia, joilla direktiivin soveltamisalaa laajennetaan kattamaan muita unionin säädöksiä tai aloja. Mikäli soveltamisalaa laajennetaan, asiaa tarkastellaan uudelleen myös meillä. Saamiemme tietojen mukaan nyt esitetyn kaltainen soveltamisala ollaan ottamassa monissa EU-jäsenmaissa lainsäädäntöön. EU:n komissio seuraa direktiivin täytäntöönpanoa jäsenmaissa ja arvioi erikseen myöhemmin mahdolliset muutostarpeet.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin huomioon ehdotetun ilmoittajansuojelulain 2 §:n rangaistavuutta ja rangaistusluontoista sanktioitavuutta koskevien soveltamisalatunnusmerkkien merkitykseen oikeusministeriö toteaa, että lain soveltamisalaa on ollut tarpeen täsmentää tämän tyyppisillä kriteereillä. Näillä kriteereillä ei ole esimerkiksi sellaista vaikutusta, että tulevaisuudessa tekoja tulisi säätää rangaistavaksi tai hallinnollisesti sanktioitavaksi nykyistä laajemmin tai vähäisemmin perustein.

2. Henkilöllinen soveltamisala (5 §)

Elinkeinoelämän keskusliitto (EK) toteaa, että esityksen mukaan suojelua sovelletaan ilmoittajaa ilmoitusmenettelyssä työnsä yhteydessä avustavaan henkilöön. Avustajana mahdollisesti toimivien henkilöpiiri jää sääntelyssä liian avoimeksi ja on omiaan aiheuttamaan riitatilanteita siitä, kuka voi toimia avustajana ja millainen osallistuminen ilmoitusmenettelyyn täyttää avustamisen kriteerit. EK katsoo, että edellä kerrotuista syistä olisi perusteltua todeta selkeästi, että avustajana voivat toimia vaaleilla valitut henkilöstön edustajat, kuten luottamusmies tai luottamusvaltuutettu sekä työsuojeluvaltuutettu. EK katsoo, että hallituksen esityksessä ehdotettu työpaikan ulkopuolisia avustajia koskeva suoja (mm. ammattiliiton lakimies, asianajaja tai oikeusavustaja) ylittää direktiivin vähimmäisedellytykset, eikä vastaa direktiivin tarkoitusta. Direktiivin tarkoituksena on suojata yritysten sisäisiä ammattiliiton ja työntekijöiden edustajia, jotka ovat työnsä vuoksi yhteydessä ilmoittajan työnantajaan tai sen palveluja käyttävään asiakkaaseen tai vastaanottajaan, ei ulkopuolisia tahoja tai henkilöitä, jotka avustavat ilmoittajaa ammattiinsa liittyen.

Professori Liukkunen toteaa, että direktiivin 4 artiklan 3 kohdan mukaan direktiiviä sovelletaan myös ”sellaisiin ilmoittaviin henkilöihin, joiden työsuhde ei ole vielä alkanut, silloin kun rikkomisia koskevat tiedot on saatu palvelukseenottomenettelyn tai muiden sopimusta edeltävien neuvottelujen aikana” (engl. ”during the recruitment process or other pre-contractual negotiations”). Lakiehdotuksen 5§:n 2 momentin, jonka mukaan suojelua koskevia säännöksiä sovelletaan ilmoittajaan, joka on saanut rikkomista koskevia tietoja ”työtä edeltäneiden neuvotteluiden aikana,” tulisi olla tältä osin täsmällisempi. Direktiivin sanamuoto koskee palvelukseenottomenettelyä eikä pelkästään työtä edeltäneitä neuvotteluja.

Professori Liukkusen mukaan lakiehdotuksen 5 §:stä puuttuu ryhmä, johon direktiiviä sovelletaan 4 artiklan 1 kohdan d) alakohdan nojalla. Tämä ryhmä on henkilöt, jotka työskentelevät toimeksisaajien, alihankkijoiden ja toimittajien valvonnassa ja niiden johdolla. Kuten direktiivin johdanto-osan 39 kohdasta käy ilmi, kyse on henkilöryhmästä, joka tyypillisesti voi joutua vastatoimien kohteeksi. Vaikka lakiehdotuksen 5 § sisältää SEUT 49 artiklassa tarkoitetut itsenäiset ammatinharjoittajat, tulisi pykälän siis myös sisältää muut toimijat, jotka työskentelevät toimeksisaajien, alihankkijoiden ja toimittajien valvonnassa ja näiden johdolla.

Oikeusministeriö: Oikeusministeriö toteaa EK:n huomautukseen avustajasta, että avustajalla ei ole esitetyssä laissa erillistä määritelmää (direktiivin 5 art. 8 kohta), vaan tämä sisältyy ehdotuksen 5 §:n 4 momenttiin. 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. Tällaisessa asemassa voivat käytännössä olla organisaation sisäiset avustajat. Avustavia henkilöitä voisivat olla esimerkiksi työpaikan luottamusmies, luottamusvaltuutettu, työsuojeluvaltuutettu tai muu henkilöstön edustaja. Kyse voisi pykälän säännöskohtaisten perustelujen mukaan 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. Ehdotuksella ei puututa oikeuteen turvautua ulkopuoliseen oikeudelliseen apuun ja tähän liittyviin salassapitovelvoitteisiin.

Professori Liukkunen toteaa, että lakiehdotuksen 5§:n 2 momentin, jonka mukaan suojelua koskevia säännöksiä sovelletaan ilmoittajaan, joka on saanut rikkomista koskevia tietoja ”työtä edeltäneiden neuvotteluiden aikana,” tulisi olla täsmällisempi. Direktiivin 4 artiklan 3 kohdan sanamuoto koskee palvelukseenottomenettelyä eikä pelkästään työtä edeltäneitä neuvotteluja. Ehdotetun 5 §:n 2 momentin tarkoituksena on suojella ilmoittajia sekä ennen työnteon alkamista (esim. työnhakijat) että työnteon päättymisen jälkeen (esim. entiset työntekijät). Ehdotuksen säännöskohtaisissa perusteluissa täsmennetään, että 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. Suojelu koskee myös ilmoittajaa, joka on saanut tiedon rikkomisesta työssä, joka on ilmoittamishetkellä jo päättynyt.

Professori Liukkunen huomauttaa myös, että ehdotetusta 5 §:stä puuttuvat 4 artiklan 1 kohdan d) alakohdassa tarkoitetut ”henkilöt, jotka työskentelevät toimeksisaajien, alihankkijoiden ja toimittajien valvonnassa ja niiden johdolla”. Valmistelussa on katsottu, ettei 4 artiklan 1 kohdan d) alakohdassa tarkoitettuja henkilöitä ole erikseen tarpeen mainita 5 §:ssä. Tällaiset henkilöt ovat joko itsenäisiä ammatinharjoittajia tai työntekijöitä, jotka kuuluvat 5 §:n mukaisesti lain henkilölliseen soveltamisalaan. Lisäksi soveltamisala on laaja kattaen myös osakkeenomistajat, harjoittelijat ja vapaaehtoistyöntekijät, jotka ovat saaneet rikkomista koskevia tietoja työssään tai sen yhteydessä.

Esityksessä todetulla tavalla sopimusketjutilanteissa ilmoittaja kuuluisi lain henkilölliseen soveltamisalaan riippumatta siitä, mihin tahoon hän on palvelussuhteessa tai sopimussuhteessa. Ilmoittaja saisi siten suojelua, vaikka hän olisi ilmoituksen kohteen kanssa sopimussuhteessa olevan työnantajan tai toimeksiantajan, kuten alihankkijan tai muun toimeksisaajan, palveluksessa. Valmistelussa ei ole ilmennyt, että toimeksisaajien, alihankkijoiden tai toimittajien valvonnassa ja niiden johdolla voisi käytännössä työskennellä muita luonnollisia henkilöitä kuin itsenäisiä ammatinharjoittajia tai työntekijöitä.

Oikeusministeriö toteaa lisäksi, että työskentely ”johdon ja valvonnan alaisena” on kansallisessa työoikeudessa yksi työsuhteen tunnusmerkeistä. Ehdotetun 5 §:n mukaisesti suojellaan muitakin henkilöryhmiä kuin työntekijöitä. Tulkinnanvaraisuuksien välttämiseksi 5 §:ssä ei erikseen mainita työskentelyä esimerkiksi toimeksisaajan ”valvonnassa ja johdolla”. Erilaiset työnteko- ja sopimusketjutilanteet sekä työntarjoajan ja työnsuorittajan välisen relaation luonne on huomioitu vastatoimien ja ilmoittamisen estämisen kieltoa koskevassa 23 §:ssä. Kielto koskee kuitenkin nimenomaisesti ilmoittajan työnantajaa tai muuta organisaatiota, jonka johdon ja valvonnan alaisena tai jonka hyväksi ilmoittaja tekee työtä tai johon ilmoittaja on työnsä vuoksi muutoin yhteydessä.

3. Sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus (10 §)

Ahvenanmaan maakuntahallitus toteaa, että nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä ehdotetaan erityisesti Ahvenanmaata koskevia säännöksiä. Ilmoittajan suojaa koskevaan lakiin ehdotettavan 10 § 1 momentin 2 kohdan mukaan Ahvenanmaan maakunnan viranomaisten velvollisuutena olisi sisäisen

ilmoituskanavan perustaminen niiden huolehtiessa valtakunnan viranomaisille kuuluvista tehtävistä maakunnassa.

Suojaa sovelletaan myös sellaisiin henkilöihin, jotka ilmoittavat Euroopan unionin menoja, tuloja, tukia, valtiontukisääntöjä ja kilpailusääntöjä koskevista rikkomuksista. Lisäksi suojaa sovelletaan sellaisiin henkilöihin, jotka ilmoittavat yhteisöverosääntöjen rikkomisista tai järjestelyistä veroetujen saamiseksi.

Maakunnalla on Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 1, 4, 10, 12, 15, 16, 17 ja 21 kohdan mukaan lainsäädäntövalta julkisia hankintoja, ympäristönsuojelua, elintarvikkeita ja rehujen turvallisuutta sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia sekä kansanterveyden edistämistä ja liikennettä koskevissa asioissa. Tuoteturvallisuuden on katsottu kuuluvan maakunnan toimivaltaan itsehallintolain terveyden- ja sairaanhoitoa sekä elinkeinotoimintaa koskevien 18 §:n 12 ja 22 kohtien nojalla (Ahvenanmaan valtuuskunta, ÅD, 24/19, s. 2). Lisäksi korkein oikeus katsoi 27.6.1991 antamassaan ratkaisussa, että maakunnalla on katsottava olevan toimivalta koskien henkilötietojen suojaa niillä oikeudenaloilla, jotka muutenkin itsehallintolain mukaan kuuluvat maakunnan toimivaltaan.

Valtakunnalla on itsehallintolain 27 §:n 1, 10 ja 18 kohdan mukaan lainsäädäntövalta koskien perustuslain säätämistä, muuttamista ja kumoamista sekä perustuslaista poikkeamista (yksityiselämän suoja), kuluttajansuojaa ja ydinvoimaa. Valtakunnalla on 29 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan lainsäädäntövalta myös pankki- ja luottolaitosta koskevissa asioissa. Lisäksi myös rahanpesun on katsottu kuuluvan valtakunnan lainsäädäntövaltaan (ks. ÅD 18/18).

Maakunnan ja valtakunnan välinen toimivallan jako käy ilmi itsehallintolaista. Sekä valtakunnan että maakunnan viranomaisten toimivalta hallintoasioissa vastaa lainsäädäntövaltaa lain 23 ja 30 §:ssä mainituin poikkeuksin. Lain 32 §:n mukaan valtakunnan viranomaisen toimivalta hallintoasioissa voidaan siirtää sopimusasetuksella maakunnan viranomaiselle ja päin vastoin. Lainsäädäntövaltaa ei voi muuttaa muutoin kuin itsehallintolakia muuttamalla, mikä tarkoittaa sitä, että maakunnan viranomaisten on sovellettava valtakunnan lainsäädäntöä niiden suorittaessa itsehallintolain 30 §:ssä tarkoitettuja hallintotehtäviä tai sopimusasetuksella sekä päinvastoin.

Tietohallintolain (HE 246/2010 vp) eduskuntakäsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta (PeVL 46/2010 vp) katsoi, että ei olisi ollut itsehallintolain mukaista säätää lailla, että Ahvenanmaan maakunnan viranomaisten tulisi soveltaa kyseistä lakia niiden huolehtiessa valtakunnan viranomaiselle kuuluvasta tehtävästä maakunnassa. Perustuslakivaliokunnan mukaan valtakunnalla ei ole mitään yleistä oikeutta ohjata maakunnan viranomaisten työmenetelmiä niiden huolehtiessa niille sopimusasetuksella siirretyistä tehtävistä.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että ehdotettu tietohallintolain säännös oli poistettava lakiehdotuksesta. Perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella nyt ilmoittajansuojelulain 10 §:n 1 momentin 2 kohtaan ehdotettu säännös on poistettava lakiehdotuksesta. Jos ehdotukseen jätetään jokin Ahvenanmaan maakunnan viranomaisia koskeva säännös, on tehtävä selväksi, että säännös on olemassa vain yhtenäisyyden ja selkeyden takia. Itsehallintolaissa säädetään siitä, mitä lainsäädäntöä on sovellettava.

Kirjallisen yhtenäisyyden takia ruotsinkielinen Ahvenanmaan maakunnan viranomaisia tarkoittava ilmaus ”Ålands landskapsmyndigheter” tulee muuttaa muotoon ”myndigheter i landskapet Åland”, joka on itsehallintolaissa ja muussa lainsäädännössä käytössä oleva ilmaus.

Professori Liukkunen on kiinnittänyt huomiota siihen, että hallituksen esityksen perusteluiden mukaan se, kuinka määritellään säännöllisesti vähintään 50 työntekijää työllistävät henkilöt, määräytyisi samojen periaatteiden mukaisesti kuin yhteistoimintalain henkilöllinen soveltamisala. Esityksen mukaan 10 §:n ”1 momentissa tarkoitetuissa organisaatioissa henkilöstön määrän laskemisessa noudatettaisiin samoja periaatteita kuin yhteistoimintalain (1333/2021) 2 §:ssä”. Esityksessä viitataan

myös korkeimman oikeuden ratkaisuun KKO 2017:86, jossa tiettyjen hyvin lyhytaikaisia töitä suorittavien työntekijöiden linjattiin jäävän yhteistoimintalain soveltamisen ulkopuolelle. Yhteistoimintaan liittyvä EU-lainsäädäntö huomioon ottaen ratkaisua voidaan pitää linjauksiltaan yhteistoimintalain tulkinnan kannalta ongelmallisena, eikä tätä KKO:n ratkaisua voida asettaa käsillä olevan lakiehdotuksen soveltamisen ohjenuoraksi. Hallituksen esityksen perusteluiden kausiluonteista työtä koskeva kirjoitustapa on niin ikään ongelmallinen jättäessään työnantajaorganisaation harkittavaksi sen, tulisiko ilmoituskanava ottaa käyttöön tilanteissa, joissa henkilöstön määrä vaihtelee ”jatkuvasti” soveltamisrajan molemmin puolin.

Direktiivin 8 artiklassa käytetty 50 työntekijän käsite on siis EU-oikeuden käsite, jota ei voida kansallisesti määritellä omin tavoin niin kuin hallituksen esityksessä on tehty. Koska direktiivi ei anna erikseen mahdollisuutta käyttää kansallista laskentatapaa 50 työntekijän rajaa määritettäessä, jää tätä koskevien tarkempien linjauksien tekeminen EUT:n vastaisten tulkintaratkaisujen varaan. Kyseeseen ei siten voi tulla henkilömäärän laskennan perustaminen yhteistoimintalakia koskeviin periaatteisiin ja niitä koskevaan oikeuskäytäntöön, vaikka yhteistoimintalain soveltamisen lähtökohdat voidaan ottaa esille haettaessa tiettyä johtoa siihen, kuinka organisaatioiden säännöllinen työvoima määritetään. On selvää, että sekä osa- että kokoaikaiset työntekijät tulee ottaa huomioon laskettaessa lakiehdotuksen 10 §:ssä tarkoitettua 50:n työntekijän määrää. Huomiota voidaan osaltaan kiinnittää direktiivin johdanto-osan 38) kohtaan, jossa erikseen tuodaan esille SEUT 45 artiklan 1 kohdan työntekijän määritelmän merkitys ja tarve suojata muussa kuin tavanomaisessa työsuhteessa työskenteleviä henkilöitä. Direktiivin työntekijöitä koskevaa suojavaikutusta ei voida kansallisesti kaventaa, koska kyse on nimenomaan direktiivistä, jolla säädetään ehdottomasta vähimmäissuojasta.

Sosiaali- ja terveysministeriö (**STM)** toteaa, että Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoitettavien henkilöiden suojelusta ehdotettavan lain 10 §:n 1 momenttiin tulisi lisätä myös vakuutuskassat. Vakuutuskassat ovat yksityisoikeudellisia oikeushenkilöitä, joihin ilmoittajansuojelulakia tulisi soveltaa ilmoittajansuojeludirektiivin 8 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Vakuutuskassoja säädellään 1.1.2022 voimaan tulleella uudella vakuutuskassalailla (948/2021), joka kumosi aiemmin voimassa olleen vakuutuskassalain (1164/1992). Tässä yhteydessä vakuutuskassalain soveltamisala muuttui siten, että uutta vakuutuskassalakia sovelletaan vain sairaus-, hautaus- ja eroavustuskassoihin. Vakuutuskassat eivät saa harjoittaa eläkevakuutustoimintaa. Koska vakuutuskassat eivät harjoita eläkevakuutustoimintaa, ne eivät sisälly ehdotettuun 10 §:n 1 momentin 7 kohtaan. Myöskään 10 §:n 1 momentin 6 kohta ei sovellu vakuutuskassoihin. Vakuutuskassalaki on kansallista lainsäädäntöä, jolla ei ole pantu täytäntöön Euroopan unionin säännöksiä.

STM:n muutosehdotus:

1. lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentin 7 kohtaan tulisi lisätä vakuutuskassat, jolloin 7 kohdan sanamuoto kuuluisi seuraavasti:

7) säätiölaissa (487/2015) tarkoitetut säätiöt, eläkelaitokset, vakuutuskassat ja työttömyyskassat.

Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoitettavien henkilöiden suojelusta ehdotettavan lain 10 §:ään tulisi lisätä uusi 3 momentti, jota sovellettaisiin lisäeläkesäätöistä ja lisäeläkekassoista annetussa laissa (947/2021) (jäljempänä lisäeläkelaitoslaki) tarkoitettuihin lisäeläkelaitoksiin. Lisäeläkelaitokset ovat yksityisoikeudellisia oikeushenkilöitä, jotka harjoittavat muuta sosiaalista eläkevakuutustoimintaa kuin lakisääteistä eläkevakuuttamista. Lisäeläkelaitoslailla on pantu täytäntöön ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavien laitosten toiminnasta ja valvonnasta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2016/2341/EU (jäljempänä IORP II direktiivi), joka taas sisältyy ilmoittajansuojeludirektiivin liitteen II osaan. Ilmoittajansuojeludirektiivin 8 artiklan 4 kohdan mukaan 8 artiklan 3 kohdassa säädettyä 50 työntekijän raja-arvoa ei sovelleta oikeushenkilöihin, jotka

kuuluvat liitteessä olevan I osan B kohdassa ja II osassa tarkoitettujen unionin säädösten soveltamisalaan. Koska ehdotetun ilmoittajansuojelulain 10 §:ää sovelletaan vain eläkelaitoksiin, joihin työ- tai virkasuhteessa olevien henkilöiden määrä on säännöllisesti vähintään 50, ei velvoite perustaa sisäinen ilmoituskanava koskisi lisäeläkelaitoksia, joissa on säännöllisesti vähemmän kuin 50 työsuhteessa olevaa henkilöä. Koska lisäeläkelaitokset ovat hyvin pieniä laitoksia, joiden lisäeläkejärjestelmiin ei pääsääntöisesti enää voida liittää uusia vakuutettuja, olisi sinänsä perusteltua jättää lisäeläkelaitokset velvoittavan sääntelyn ulkopuolelle lisääntyvän hallinnollisen taakan välttämiseksi, jos ilmoittajansuojeludirektiivi tämän mahdollistaa. Toisin kuin useissa muissa rahoituspalveluihin sovellettavissa Euroopan unionin säännöksissä IORP II direktiivissä ei säädetä sisäisestä ilmoituskanavasta eikä tällaista säädöstä ole myöskään lisäeläkesäätiöistä ja lisäeläkassoista annetussa laissa.

Lisäeläkelaitosten lisäksi on myös eläkesäätiöitä ja eläkekassoja, jotka harjoittavat sekä IORP II direktiivissä tarkoitettua lisäeläketoimintaa, että lakisääteistä eläkevakuuttamista toisistaan erillään olevissa osastoissa. Tätä toimintaa säädellään eläkesäätiöistä ja eläkekassoista annetun lain, lisäeläkesäätiöistä ja lisäeläkekassoista annetun lain ja vakuutuskassalain voimaanpanosta annetulla lailla (951/2021). Lisäeläketoimintaa harjoittavat osastot kuuluvat IORP II direktiivin soveltamisalaan ja niihin sovelletaan lisäeläkelaitoslakia.

Jos ilmoittajansuojeludirektiiviä on pakottavasti sovellettava sisäisen ilmoituskanavan perustamisen osalta myös lisäeläkelaitoksiin, joihin on säännöllisesti työsuhteessa vähemmän kuin 50 henkilöä, sekä eläkesäätiöiden ja –kassoihin, joissa on lisäeläketoimintaa harjoittava osasto, tulisi ehdotetun ilmoittajansuojelulain 10 §:ään lisätä uusi 3 momentti, joka kuuluisi seuraavasti:

”Edellä 1 momentista poiketen lisäeläkesäätiöistä ja lisäeläkekassoista annetussa laissa (947/2021) tarkoitetun lisäeläkelaitoksen on riippumatta lisäeläkelaitokseen työsuhteessa säännöllisesti olevien henkilöiden määrästä perustettava sisäinen ilmoituskanava rikkomista koskevan tiedon ilmoittamista ja ilmoituksen perusteella toteutettavia toimenpiteitä varten. Mitä edellä säädetään lisäeläkelaitoksesta, sovelletaan myös eläkesäätiön ja eläkekassan vapaaehtoista lisäeläketoimintaa harjoittavaan osastoon riippumatta eläkesäätiöön tai eläkekassaan työsuhteessa säännöllisesti olevien henkilöiden määrästä.”

Oikeusministeriö: Oikeusministeriö toteaa, että mainitun 10 §:n 1 momentin 2 –kohdan tarkoitus on ollut mainita, että Ahvenanmaan maakunnan viranomaisilla on tarkoitettu sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus niiden organisaatioiden osalta, joissa on vähintään 50 työntekijää. Ilmoituskanava tulee perustaa rikkomista koskevan tiedon ilmoittamista ja ilmoituksen perusteella toteutettavia toimenpiteitä varten.

Ahvenanmaan maakuntahallituksen lausunnon mukaan maakunnan viranomaisten on joka tapauksessa sovellettava valtakunnan lainsäädäntöä niiden suorittaessa itsehallintolain 30 §:ssä tarkoitettuja hallintotehtäviä tai sopimusasetuksella sekä päinvastoin. Nuo tehtävät liittyen esitettävään ilmoittajansuojelulakiin mainitaan maakuntahallituksen lausunnossa. Koska ei olisi itsehallintolain mukaista säätää laintasoisesti eli tässä esitettävässä ilmoittajansuojelulaissa, että Ahvenanmaan maakunnan viranomaisten tulisi soveltaa kyseistä lakia niiden huolehtiessa valtakunnan viranomaiselle kuuluvasta tehtävästä maakunnassa, niin oikeusministeriö katsoo, että 10 §:n 1 momentin 2 –kohta tulisi poistaa maakuntahallituksen esittämillä perusteilla.

Oikeusministeriö toteaa lisäksi, että kirjallisen yhtenäisyyden takia ruotsinkielinen Ahvenanmaan maakunnan viranomaisia tarkoittava ilmaus ”Ålands landskapsmyndigheter” tulee muuttaa muotoon ”myndigheter i landskapet Åland”, joka on itsehallintolaissa ja muussa lainsäädännössä käytössä oleva ilmaus.

Professori Liukkusen huomautuksen johdosta oikeusministeriö toteaa, että ehdotetun 10 §:n 1 momentin mukaan pykälässä tarkoitettujen organisaatioiden, joihin työ- tai virkasuhteessa olevien henkilöiden määrä on säännöllisesti vähintään 50, on perustettava sisäinen ilmoituskanava. Liukkunen pitää lausunnossaan ongelmallisena sitä, että 10 §:n 1 momentin säännöskohtaisten perusteluiden mukaan henkilöstön määrän laskemisessa noudatettaisiin samoja periaatteita kuin yhteistoimintalain soveltamisalaa laskettaessa.

Ilmoittajansuojeludirektiivissä ei ole erikseen säädetty henkilöstömäärän laskentatavasta. Yritysten hallinnollisen taakan helpottamiseksi esityksessä on kuitenkin päädytty vastaavaan laskentatapaan kuin yhteistoimintalain soveltamisalaa määrittäessä. Pääsääntönä on, että henkilöstömäärään laskettaisiin sekä kokoaikaiset että osa-aikaiset työntekijät pääluvun mukaan. Työntekijä olisi mahdollista jättää laskennan ulkopuolelle vain hyvin poikkeuksellisissa tilanteissa, joten ehdotuksen ei voida nähdä heikentävän direktiivin tarkoituksen toteutumista.

Oikeusministeriö toteaa sosiaali- ja terveysministeriön kommenttien johdosta, että vakuutuskassat tulee lisätä 10 §:n 1 momentin 7-kohtaan STM:n esittämällä muotoilulla ja perusteluilla. Vakuutuskassoja koskeva tilanne ei ole ollut valmistelussa aikaisemmin tiedossa.

Oikeusministeriö yhtyy STM:n toteamukseen lisäeläkesäätiöiden ja lisäeläkekassojen osalta, että toisin kuin muissa rahoituspalveluihin sovellettavissa Euroopan unionin säännöksissä ilmoittajansuojeludirektiivin liitteessä mainitussa IORP II direktiivissä ei säädetä sisäisestä ilmoituskanavasta eikä tällaista säädöstä ole myöskään lisäeläkesäätiöistä ja lisäeläkassoista annetussa laissa. Tämän vuoksi ilmoittajansuojeludirektiivin 8 artiklan 4 kohdan mukaan 8 artiklan 3 kohdassa säädettyä 50 työntekijän raja-arvoa ei sovelleta oikeushenkilöihin, jotka kuuluvat liitteessä olevan I osan B kohdassa ja II osassa tarkoitettujen unionin säädösten soveltamisalaan. Koska ehdotetun ilmoittajansuojelulain 10 §:ää sovelletaan vain eläkelaitoksiin, joihin työ- tai virkasuhteessa olevien henkilöiden määrä on säännöllisesti vähintään 50, ei velvoite perustaa sisäinen ilmoituskanava koskisi lisäeläkelaitoksia, joissa on säännöllisesti vähemmän kuin 50 työsuhteessa olevaa henkilöä. Sen vuoksi lakiin tulee lisätä lisäeläkesäätiöt ja –kassat.

Oikeusministeriö esittää, että lisäys 10 §:n uudeksi 3 momentiksi tehtäisiin seuraavasti: ”Edellä 1 momentista poiketen lisäeläkesäätiöistä ja lisäeläkekassoista annetussa laissa (947/2021) tarkoitetun lisäeläkelaitoksen on riippumatta lisäeläkelaitokseen työsuhteessa säännöllisesti olevien henkilöiden määrästä perustettava sisäinen ilmoituskanava rikkomista koskevan tiedon ilmoittamista ja ilmoituksen perusteella toteutettavia toimenpiteitä varten. Mitä edellä säädetään lisäeläkelaitoksesta, sovelletaan myös eläkesäätiöön ja eläkekassaan, jossa on vapaaehtoista lisäeläkevakuutustoimintaa harjoittava osasto, riippumatta eläkesäätiöön tai eläkekassaan työsuhteessa säännöllisesti olevien henkilöiden määrästä.” Tämä muotoilu olisi tarkempi kuin STM:n esittämä ja viittaisi 10 §:n 1 momentissa, kuten muidenkin organisaatioiden osalta, mainitulla tavalla laajemmin itse organisaatioon eli lisäeläkelaitokseen, eläkesäätiöön ja eläkekassaan eikä osastoon.

4. Yhteiset sisäiset ilmoituskanavat ja resurssien jakaminen (12 §)

Keskuskauppakamari (KKK): kiinnittää huomiota siihen, että ehdotus ei kata kaiken tyyppisiä ryhmärakenteita. Ehdotetun säännöksen ulkopuolelle vaikuttaisivat jäävän esimerkiksi osuuskuntamuotoiset yritysryhmittymät silloin, kun nämä eivät ole talletuspankkien yhteenliittymiä tai rahoitus- ja vakuutusryhmittymiä. Ilmoittajansuojeludirektiivin kansallista täytäntöönpanoa valmistellut työryhmä ehdotti mietinnössään, että yhteistä ilmoituskanavaa voitaisiin hyödyntää myös konserninluonteisissa yritysten yhteenliittymissä, kuten ketjuyrityksissä.

Keskuskauppakamari ehdottaa, että ilmoittajansuojelulain 12 §:n 1 momentin 5 kohta muutettaisiin siksi kuulumaan: ”5) yhtiöt, jotka kuuluvat samaan konserniin, talletuspankkien yhteenliittymään, rahoitus- ja vakuutusryhmittymään tai muuhun yritysryhmittymään, jolla on kiinteä hallinnollinen ja toiminnallinen yhteys;”

Elinkeinoelämän keskusliitto (EK) toteaa, että esitetyssä kirjoitusasuun 12 § näyttää siltä, että yritysten yhteenliittymillä, joita on esimerkiksi kaupan alalla, ei yhteisen kanavan käyttö näyttäisi sallitulta. Konserniyrityksissä tai yritysten yhteenliittymissä tulee olla mahdollista käyttää yhtä yhteistä ilmoituskanavajärjestelmää ja suorittaa ilmoitusten jatkokäsittely kokonaisuudessaan keskitetysti riippumatta konsernin tai yritysten yhteenliittymän henkilöstön kokonaismäärästä tai siihen kuuluvien yksittäisten yritysten henkilöstömäärästä. Konserniyhtiöillä tulee olla konsernitason sisäisen ilmoituskanavan käyttämisen lisäksi mahdollisuus käsitellä ja tutkia ilmoitukset keskitetysti yrityksen henkilöstömäärästä riippumatta. Yhteistä ilmoituskanavaa ja ilmoitusten keskitettyä jatkokäsittelyä tulisi olla mahdollista hyödyntää myös konserninluonteisissa yritysten yhteenliittymissä, kuten ketjuyrityksissä.

Oikeusministeriö: Oikeusministeriö toteaa, että ilmoittajansuojeludirektiivissä yhteisten sisäisten ilmoituskanavien jakaminen keskenään on 8 artiklassa todettu olevan mahdollista tarvittaessa vain kuntien osalta. EU:n komission oikeuspalvelu on antamassaan kannanotossa todennut, että yhteisiä sisäisiä ilmoituskanavia ei tulisi voida käyttää laajemmin, ei edes konsernitilanteissa. Tämä tulkinta on herättänyt EU:n jäsenmaissa kritiikkiä, mm. sen vuoksi, että direktiivi ei suoraan kiellä yhteisiä sisäisiä ilmoituskanavia.

Koska kuitenkin eräissä tilanteissa voi käytännön syistä olla vahvat perustelut yhteisen sisäisen ilmoituskanavan käyttämiselle, on lakiesityksen 12 §:ssä mahdollistettu eräissä perustelluissa tilanteissa yhteisen sisäisen ilmoituskanavan käyttäminen. Edellytykset on esitetty hallituksen esityksen 12 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa.

EK:n kannan mukaan mm. konserneja koskevaa 12 §:n 5 kohtaa, jossa mahdollistetaan konsernien yhteiset ilmoituskanavat, tulisi laajentaa koskemaan yritysten yhteenliittymiä, kuten ketjuyrityksiä. Tältä osin oikeusministeriö toteaa, että yritysten yhteenliittymien vaikean määriteltävyyden vuoksi poikkeus voisi laajentua ennakoimattomasti, mitä ei voi pitää perusteltuna ottaen huomioon direktiivin vaatimukset. Yritysten yhteenliittymillä, esimerkiksi kaupan alalla tai muillakaan aloilla, ei ole katsottu yleisesti perustelluksi yhteisen sisäisen ilmoituskanavan käyttäminen, mutta 12 §:n 2 momentissa todetun mukaisesti yksityisen sektorin oikeushenkilöt, joilla on 50-249 työntekijää, voivat kuitenkin jakaa ilmoitusten vastaanottamiseen ja toteutettaviin tutkimuksiin osoitettuja resursseja keskenään.

5. Vapaaehtoiset sisäiset ilmoituskanavat (13 §)

Keskuskauppakamari (KKK) toteaa, että ehdotetun ilmoittajansuojelulain 13 §:ssä annetaan organisaatioille mahdollisuus perustaa vapaaehtoisesti sisäinen ilmoituskanava lain soveltamisalaan kuuluvien rikkomisten ilmoittamista varten silloin, kun lain 10 § ei sitä edellytä. Sen sijaan lain tarkoittaman sisäisen ilmoituskanavan suhde yritysten käytössä oleviin vapaaehtoisiin ilmoituskanaviin jää epäselväksi. Jos sisäisen kanavan kautta voitaisiin ottaa vastaan ilmoituksia vain 2 §:ssä tarkoitetuista teoista ja laiminlyönneistä, muita ilmoituksia vastaanottavan organisaation olisi perustettava erillinen ilmoituskanava ja -menettely muita ilmoituksia varten, mikä aiheuttaisi lisäkustannuksia. Saman sisäisen ilmoituskanavan käyttö kaikkiin väärinkäytösilmoituksiin olisi perusteltua myös siitä syystä, että ilmoittajalle ei välttämättä aina ole selvää, kuuluuko epäilty väärinkäytös ilmoittajansuojelusääntelyn piiriin vai ei.

Keskuskauppakamari toivoo siksi, että valiokunnan mietinnön perusteluissa selvennettäisiin vielä lakisääteisten ilmoituskanavien suhdetta lain soveltamisalan ulkopuolisiin vapaaehtoisiin ilmoituskanaviin. Mietinnön perusteluissa tulisi Keskuskauppakamarin näkemyksen mukaan yksiselitteisesti todeta se, että organisaatiot voivat ottaa sisäisen ilmoituskanavan kautta vastaan myös ilmoituksia sellaisista väärinkäytöksistä, jotka eivät kuulu lain soveltamisalaan. Jos näin meneteltäisiin, ilmoituksen käsittelyn aikana tai viimeistään 16 §:n 2 momentissa tarkoitetun tiedonannon yhteydessä ilmoittajalle olisi perusteltua antaa tieto siitä, ettei ilmoitukseen sovelleta ilmoittajansuojelulain säännöksiä.

Oikeusministeriö: Oikeusministeriö toteaa, että esitettävä laki ei estä organisaatioita ottamasta vastaan ilmoituksia sisäisessä ilmoituskanavassa myös sellaisista väärinkäytöksistä, jotka eivät kuulu esitettävän lain soveltamisalaan. Tällöin on kuitenkin voitava erottaa esitettävän ilmoittajansuojelulain soveltamisalaan liittyvät ilmoitukset ja muut ilmoitukset toisistaan siten, että ilmoittajansuojelulain mukaiset vaatimukset toteutuvat ilmoittajansuojelulain soveltamisalaan kuuluvien ilmoitusten osalta, koska suojelua sovelletaan vain tällaisiin ilmoituksiin.

6. Ilmoituksen käsittelystä vastaava henkilö (14 §)

Suomen Yrittäjät toteaa, että yrityksen olisi nimettävä ilmoituksen käsittelystä vastaava henkilö tai henkilöt, jonka tulee voida hoitaa tehtävänsä puolueettomasti ja riippumattomasti. Jos sisäisen ilmoituskanavan toimittaa ulkopuolinen palveluntuottaja, vastaava henkilö voisi olla palveluntuottajan palveluksessa oleva henkilö. Suomen Yrittäjät huomauttaa, että pienemmissä yrityksissä riippumattoman henkilön olemassaolo on käytännössä mahdottomuus. Pienissä ja keskisuurissa yrityksissä on vain erittäin poikkeuksellisesti sisäiseen tutkintaan nimettyjä henkilöitä tai yksiköitä, jotka olisivat aidosti muusta yrityksestä riippumattomia.

Esityksen perusteluissa on kuitenkin todettu, että pienemmissä organisaatioissa tällainen henkilö voisi olla sellainen työntekijä, jolla on asemansa puolesta edellytykset raportoida suoraan organisaation johdolle. Perusteluissa olisi tarpeen todeta vielä tarkemmin, että työsuhteessa oleva henkilö on aina riippuvainen työnantajastaan, vaikka tehtävänä olisikin hoitaa sisäisiä epäselvyyksiä. Siten puolueettomuuden ja riippumattomuuden tulkinta ei voi olla saman asteista kuin silloin, kun käytetään ulkopuolista palveluntuottajaa tai arvioidaan puolueettomuutta ja riippumattomuutta yrityksen tai työyhteisön ulkopuolisissa tilanteissa.

Oikeusministeriö: Oikeusministeriö toteaa, että direktiivin edellyttämällä tavalla ehdotettuun 14 §:ään sisältyy säännös, jonka mukaan 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. Lakiesityksen perusteluissa (s. 167) on todettu, että tällaista henkilöä nimettäessä olisi mahdollisuuksien mukaan varmistettava riippumattomuus ja se, ettei eturistiriitoja synny. Ilmoituksia saavat käsitellä vain organisaation tähän tehtävään nimeämät henkilöt. Oikeusministeriö toteaa, että perustelut tältä osin ovat riittävän tarkat eikä Suomen Yrittäjien esittämää tarkennusta perusteluihin ole syytä tehdä.

7. Sisäistä ilmoituskanavaa koskevat vähimmäisvaatimukset (15 §)

Keskuskauppakamari (KKK) huomauttaa, että ehdotetussa ilmoittajansuojelulain 15 §:n 1 momentissa on ilmeinen kirjoitusvirhe, joka tulisi valiokuntakäsittelyssä korjata. Ehdotetun säännöksen mukaan sisäisessä ilmoituskanavassa olisi voitava ilmoittaa kirjallisesti ja suullisesti.

Ilmoittajansuojeludirektiivin ja ehdotetun momentin perustelujen mukaan organisaatiot voivat valita ilmoitustavaksi kirjallisen tai suullisen ilmoittamisen (tai molemmat ilmoitustavat). Ehdotetun 1 momentin kirjoitusvirheeseen viittaa myös 3 momentin sanamuoto.

Kuntaliitto toteaa, että sisäisen ilmoituskanavan perustaneen organisaation on esitetyn 15 §:n mukaan tiedotettava ilmoittamisesta sisäiseen ilmoituskanavaan ja oikeuskanslerinviraston keskitettyyn ilmoituskanavaan, niihin liittyvistä menettelyistä ja ilmoittajan suojelun edellytyksistä. Eri osapuolten oikeusturvan kannalta olisi tarkoituksenmukaista, että myös ilmoittamiseen liittyvistä seuraamuksista ja mahdollisesta vahingonkorvausvelvollisuudesta olisi tiedotettava.

Oikeusministeriö: Oikeusministeriö yhtyy KKK:n huomautukseen, pykälässä on virhe. Lauseen tulisi kuulua: ”Sisäisessä ilmoituskanavassa on voitava ilmoittaa kirjallisesti tai suullisesti.” Pykälän perustelut vastaavat korjattua sanamuotoa.

Oikeusministeriö toteaa lisäksi, että 15 §:n 4 momentissa oleva ”olisi” –sana tulee muuttaa ”on” –sanaksi. Lisäksi toisen virkkeen ”niihin”- sana tulisi sanalla ”ilmoittamiseen” tekstin selkeyttämiseksi. 4 momentin ensimmäinen lause kuuluisi siten seuraavasti: ” Sisäisen ilmoituskanavan perustaneen organisaation on tiedotettava ilmoittamisesta sisäiseen ilmoituskanavaan ja oikeuskanslerin keskitettyyn ilmoituskanavaan, ilmoittamiseen liittyvistä menettelyistä ja ilmoittajan suojelun edellytyksistä.”

15 §:n 4 momentissa tiedottamisvelvollisuuden osalta on pysytty direktiivin sanamuodossa. Estettä tiedottaa laajemmin ei ole.

8. Toimivaltaiset viranomaiset (18 §)

Valtioneuvoston oikeuskansleri toteaa, että ilmoittajansuojeludirektiivin mukaan jäsenvaltioiden on nimettävä toimivaltaiset viranomaiset. Esityksessä laiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta ei ole säädetty toimivaltaisten viranomaisten nimeämisestä tai perusteista joiden nojalla voidaan todeta jonkin toimijan olevan direktiivissä ja laissa tarkoitettu toimivaltainen viranomainen. Tilanne, jossa toimivaltaisia viranomaisia ei ole yksiselitteisesti nimetty on oikeusturvan kannalta varsin ongelmallinen. Ilmoituksia voi tulla tehdyksi tai lähetetyksi väärille viranomaisille ja ilmoitus ja tieto ilmoittajasta voi näin tulla tietoon laajemmin kuin ilmoituksen käsittelyn kannalta on tarpeen.

Oikeuskanslerinvirastolle lain 18 §:n 3 momentissa annettu tehtävä tiedottaa toimivaltaisista viranomaisista muodostuu käytännössä mahdottomaksi, jos toimivaltaisia viranomaisia ei nimetä.

Valtioneuvoston oikeuskansleri toteaa, että sääntelyvaihtoehtoina voitaneen tutkia esimerkiksi lakiin valtioneuvostolle tai oikeusministeriölle säädettävää velvoitetta ja lakiin perustuvaa toimivaltaa ylläpitää luetteloa toimivaltaisista viranomaisista ja velvoitteesta tiedottaa toimivaltaisille viranomaisille näille kuuluvasta velvoitteesta. Siitä huolimatta, että lakivaliokunnan lausunnon mukaan oikeusministeriö pitää ratkaisua ongelmallisena, kun ilmoittajansuojeludirektiivin soveltamisala kasvaa jatkuvasti ja toimivaltaisten viranomaisten suuri määrä tekee tyhjentävän luettelon laatimisesta ministeriön käsityksen mukaan mahdotonta, tämä ratkaisu toteuttaisi direktiivin asettaman vaatimuksen nimetä toimivaltaiset viranomaiset. Voi myös katsoa, että soveltamisalan jatkuva laajentuminen ja toimivaltaisten viranomaisten suuri määrä juuri puoltavat nimeämistehtävän ja nimeämisen toimivaltaiseksi viranomaiseksi perusteiden määräämistä riittävän tarkasti ja täsmällisesti laissa.

Sääntelyvaihtoehtona mahdollinen tapa voisi olla myös esitetyn keskitettyä oikeuskanslerin ilmoituskanavaa koskevan 18 §:n 2 momentin muuttamista niin, että ilmoitus siirrettäisiin

toimivaltaiselle ministeriölle paitsi, kun toimivaltaista viranomaista ei esityksen mukaisesti ole, myös niissä tilanteissa joissa toimivaltainen viranomainen ei ole yksiselitteisesti tiedossa, tai kun ei ole selvää, onko toimivaltaiseksi viranomaiseksi tunnistettu toimija järjestänyt menettelyn ilmoitusten asianmukaiseksi käsittelemiseksi. Tällä ratkaisulla torjuttaisiin oikeusturvaloukkaukset tilanteissa, jossa oikeasta toimivaltaisesta viranomaisesta ei ole varmuutta tai toimivaltainen viranomainen ei ole järjestänyt ilmoitusten käsittelyä. Tämä vaihtoehto ei kuitenkaan vielä sellaisenaan poistaisi ongelmia toimivaltaisista viranomaisista tiedottamisessa eikä sinällään täyttäisi direktiivin velvoitetta nimetä toimivaltaiset viranomaiset. Jos tilanteessa, jossa toimivaltaista viranomaista ei Suomen lainsäädännön mukaan ole, säädettäisiin toimialasta vastaava ministeriö tässä tapauksessa toimivaltaiseksi viranomaiseksi esimerkiksi 18 §:ssä, täyttäisi tämäkin sääntelyvaihtoehto direktiivin asettamat viranomaisen nimeämisen vaatimukset.

Oikeusministeriö: Hallituksen esityksen valmistelussa käytiin läpi ilmoittajansuojeludirektiivin liitteen sisältämien EU-säädösten koko kansallinen täytäntöönpanolainsäädäntö. Tuolloin havaittiin, että kansallisen täytäntöönpanolainsäädännön sisältämät sanktiot ja valvonta on säädetty hyvin monella eri tavalla. Tämä on loogista, koska direktiivin liitteen kansalliseen täytäntöönpanolainsäädäntöön sisältyy laskentatavasta riippuen useita satoja säädöksiä. Kultakin lainsäädäntöalalta selvitettiin ao. ministeriöistä oikeat valvontaviranomaiset. 2 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa asioissa hallituksen esitykseen otettiin tieto valvontaviranomaisista eli lakiesityksen tarkoittamista toimivaltaisista viranomaisista niin tarkasti kuin se oli mahdollista luetteloon esitettävän lain 18 §:n perusteluihin (HE s. 172-173) havainnollistamaan tilannetta.

Ilmoittajansuojeludirektiivin voimaantulon jälkeen joulukuussa 2019 ilmoittajansuojeludirektiivin luetteloon on tullut runsaasti muutoksia ja EU-säädöksiä on käytännössä lisätty ilmoittajansuojeludirektiivin soveltamisalaan koko ajan ja niitä tulee jatkossa sinne lisää. EU:n komissio ei aktiivisesti päivitä ilmoittajansuojeludirektiivin liitettä. Tämän vuoksi esitetyssä 2 §:ssä päädyttiin yleiseen viittaukseen direktiivin soveltamisalasta, koska muunlainen ratkaisu ei olisi ollut järkevä, esimerkiksi asetuksella tarvittaessa päivittää täytäntöönpanolainsäädäntöä. Koska direktiivin liitteen sisältö elää koko ajan ja siihen saattaa tulla sellaista täytäntöönpanolainsäädäntöä, jossa valvontaviranomainen voikin olla joku muu kuin hallituksen esityksen esimerkkiluettelossa todetaan, päädyimme ratkaisuun, ettemme voi tyhjentävästi luetella toimivaltaisia viranomaisia eli valvontaviranomaisia.

Esitetyssä 2 §:n 4 momentissa olevien rikkomisten osalta tilanne on vieläkin vaikeampi. Esimerkiksi erilaisten tukien myöntäjät ovat yleensä samalla myös tukisäännösten valvontaviranomaisia. Erilaisia tukia on lukemattomia määriä. Sen vuoksi on mahdotonta niiden osalta luetella tarkasti kaikki toimivaltaiset viranomaiset tai muut organisaatiot. Tämän vuoksi lakiesityksessä on päädytty nyt esitettävään ratkaisuun. Saadessaan ilmoituksen keskitetty oikeuskanslerinviraston ilmoituskanava selvittää valvontaviranomaisen/toimivaltaisen viranomaisen ja lähettää asian sille. Toimivaltaisen viranomaisen toimivaltuudet perustuvat sille jo erikseen eri säädöksissä annettuihin toimivaltuuksiin ja tehtäviin. Oikeusministeriö katsoo, että esitettävä malli täyttää ilmoittajansuojeludirektiivin vaatimukset. Oikeusministeriö ymmärtää valtioneuvoston oikeuskanslerin näkökohdat, mutta katsoo, että lakiesityksessä esitetty malli on paras tapa esittää toimivaltaiset viranomaiset niin tarkasti kuin se on käytännössä mahdollista. Tämän lisäksi oikeusministeriö viittaa siihen, että esityksen 18 §:n 2 momentin mukaan, jos toimivaltaista viranomaista ei 2 §:n 4 momentin 1-5 kohdassa tarkoitetuissa asioissa ole, ilmoitus on siirrettävä toimivaltaiselle ministeriölle.

9. Ilmoituksen käsittelyn lopettaminen (21 §)

Elinkeinoelämän keskusliitto (EK) toteaa, että pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, että “Toimivaltainen viranomainen voi tehdä päätöksen asian käsittelyn lopettamisesta, jos: 1) ilmoitus koskee rikkomista, joka on ilmeisen vähäinen eikä edellytä asian paikkansa pitävyyden selvittämistä.”. EK katsoo, että pykälään tulee lisätä, että viranomainen voi lopettaa ilmoituksen käsittelyn myös siinä tilanteessa, että se toteaa, että yritys on käsitellyt ilmoituksen asianmukaisesti sisäisen ilmoittamisen vaiheessa.

Oikeusministeriö: Oikeusministeriö katsoo, että EK:n esittämää lisäystä ei tarvita pykälään, koska viranomainen voi ilmoituksen oikeellisuutta selvittäessään todeta sen muutenkin.

10.Vastatoimien ja ilmoittamisen estämisen kielto (23 §)

Professori Liukkunen toteaa, että ilmoittajansuojeludirektiivin 19 artikla edellyttää jäsenvaltioiden toteuttavan kaikki toimenpiteet, joilla voidaan estää vastatoimet ja niillä uhkailu sekä niiden yritykset. Kiellettyjä vastatoimia koskevan lakiehdotuksen 23 §:n kirjoitustapa kaipaisi tältä osin täsmennystä. Pykälästä tulisi selvästi ilmetä, että myös vastatoimien yritys ja niillä uhkailu on kiellettyä. Hallituksen esityksen perusteluista käy ilmi, että vastatoimia ei voida määritellä tyhjentävästi. Pykälän 1 momentin mukaan kiellettyä olisi myös menettely, jonka tarkoituksena on rikkomista koskevan tiedon ilmoittamisen tai julkistamisen estäminen. Esityksen perusteluiden mukaan käytännössä tällainen menettely voisi tarkoittaa esimerkiksi vastatoimilla uhkailua.

Oikeusministeriö: Oikeusministeriö toteaa, että vastatoimien ja ilmoittamisen estämistä koskevan 23 §:n 1 momentissa kielletään nimenomaisesti myös menettelyt, joiden tarkoituksena on rikkomista koskevan tiedon ilmoittamisen tai julkistamisen estäminen. Ehdotuksen säännöskohtaisissa perusteluissa täsmennetään, mitä estämisellä tarkoitetaan. Käytännössä tällainen menettely voisi tarkoittaa esimerkiksi vastatoimilla uhkailua. Vastatoimilla uhkailulla tarkoitettaisiin konkreettista uhkausta ilmoittamisen johdosta toteutettavasta vastatoimesta, kuten työsopimuksen irtisanomisesta.

Vastatoimen yrittämisen käsitettä pidettiin valmistelun aikana ongelmallisena ja tulkinnanvaraisena. On kuitenkin huomattava, että ehdotettua 23 §:n 2 ja 3 momenttia ei ole tarkoitettu luonteeltaan tyhjentäväksi listaukseksi vastatoimista. Vastatoimen kieltoa koskevassa 23 §:ssä ei edellytetä, että ilmoittajalle aiheutuu menettelystä varsinaista haittaa. Kiellettynä vastatoimena voitaisiin vastatoimen laajan määritelmän mukaisesti arvioida muutakin ilmoittajalle mahdollisesti haittaa aiheuttavaa menettelyä, johon on ryhdytty ilmoittamisen vuoksi. Ei ole siis poissuljettua, että kiellettynä vastatoimena tulisi kyseeseen menettely, joka on jäänyt yrityksen asteelle.

11. Vahingonkorvaus (26 §)

Akava, SAK ja STTK pitävät ongelmallisena lakiesitykseen 26 §:ssä ehdotettua vahingonkorvausmallia. Ehdotuksen mukaan työnantajalle esitetään vahingonkorvausvastuuta ilmoittamisen estämisestä ja vastatoimien kiellon rikkomisesta. Kuitenkin mahdollisena vastatoimena irtisanomistilanteissa vahingonkorvaus olisi täyden korvauksen sijaan rajattu palvelussuhdelainsäädännössä rajattuun vahingonkorvauksen enimmäismäärään.

Sen sijaan tahallisesti vääriä tietoja ilmoittaneen tai julkistaneen ilmoittajan olisi korvattava ilmoituksen kohteelle aiheuttamansa taloudellinen vahinko ilman vastaavia rajauksia. Esityksestä ei löydy perusteita, miksi ilmoituksen kohteen vahingonkorvausoikeudellinen suoja olisi parempi kuin esimerkiksi työntekijäasemassa olevan ilmoittajan. Tahallisuuden arvioinnissa katsottaisiin, että tiesikö tai olisiko ilmoittajan pitänyt tietää ilmoittavansa virheellisiä tietoja. Virheellisen tiedon ilmoittamisen

vuoksi yritys voisi esimerkiksi menettää suuren tilauksen, jolloin korvaussummat voisivat nousta valtaviksi.

Oikeusministeriö: Oikeusministeriö toteaa, että ehdotetun lain mukaan, jos vastatoimessa olisi kyse palvelussuhteen perusteettomasta päättämisestä, sovellettaisiin aiheutuneen vahingon korvaamiseen ja kanneaikoihin jatkossakin työsopimuslakia tai muuta palvelussuhdelainsäädäntöä. Tämä on perusteltua, jotta säilytetään korvausjärjestelmän yhtenäisyys.

Oikeusministeriö toteaa, että ilmoittajalla voi olla oikeus saada myös 34 §:n mukaisesti hyvitystä, mihin työnajatalla ei puolestaan ole oikeutta eli lähtökohtaisesti ilmoittajan asema on parempi kuin ilmoittamisen estämiseen tai vastatoimiin ryhtyneen työnantajan asema. Jos katsotaan, että vahingonkorvaus, johon ilmoittaja on esim. muiden säädösten perusteella oikeutettu, ei täysin riitä hyvittämään oikeuden loukkausta, hänellä voi olla oikeus ehdotetun 34 §:n mukaiseen hyvitykseen, jolle ehdotetussa laissa ei ole esitetty asetettavaksi ylärajaa.

Ilmoittajan korvausvastuun syntyminen edellyttää sitä, että teko on tahallinen eli ilmoittaja tietää ilmoittamansa/julkistamansa tiedon olevan virheellinen sekä sitä, että ilmoittajan tarkoituksena on aiheuttaa vahinkoa tai hän tietää teostaan aiheutuvan vahinkoa tai voi pitää vahingon aiheutumista todennäköisenä, mutta ei yritä estää sitä tai suhtautuu siihen välinpitämättömästi. Työntekijäjärjestöjen lausunnoissa on viitattu hallituksen esityksen perustelujen virheelliseen mainintaan ”olisiko pitänyt tietää ilmoittavansa virheellisiä tietoja”, joka on jo korjattu eduskunnan lakivaliokunnalle annetussa vastineessa.

Ehdotetun lain 26 §:n 5 momentissa viitataan sovittelun osalta vahingonkorvauslain 2 lukuun. Vahingonkorvauslain sovittelusäännöstä ei yleensä sovelleta tahallisesti aiheutettuun vahinkoon. VahL 2:1,2:n mukaan, jos vahinko on aiheutettu tahallisesti, on tuomittava täysi korvaus, jollei erityisistä syistä harkita kohtuulliseksi alentaa korvausta. Tuomioistuimen harkintaan jää siis, tulisiko ilmoittajan korvausvastuuta alentaa täydestä korvauksesta. Kirjallisuudessa on todettu, että tällöin voidaan ottaa huomioon mm. tahallisuuden aste, tahallisuuden kohdistuminen muuhun kuin juuri vahinkoseurauksen aikaansaamiseen tai se, että korvausvelvollisuus romahduttaisi täysin vahingonaiheuttajan talouden. (Ks. Pauli Ståhlberg, Juha Karhu: Suomen vahingonkorvausoikeus, s. 539).

12. Henkilötietojen käsittely (29 §)

Keskuskauppakamari (KKK) toteaa, että vastatoimiväitteille tulisi säätää vanhentumisaika. Ehdotetun ilmoittajansuojelulain 35 §:n mukaan hyvitystä on vaadittava kolmen vuoden kuluessa ilmoittamisen estämisestä tai vastatoimien kiellon vastaisesta menettelystä. Säännöksessä ei kuitenkaan aseteta mitään yksiselitteistä rajaa sille, kuinka vanhaan ilmoitukseen ilmoittaja voisi mahdollisen vastatoimiväitteen yhteydessä vedota. Keskuskauppakamari pitää tätä ongelmallisena paitsi sääntelyn ennakoitavuuden ja oikeasuhtaisuuden näkökulmasta myös tietojen säilyttämistä ja tietosuojaa koskevien vaatimusten näkökulmasta.

Vastatoimiväitteen kohteeksi joutuneen organisaation on käännetyn todistustaakan nojalla pystyttävä osoittamaan, että väitetty vastatoimi ei ole johtunut tehdystä ilmoituksesta. Pystyäkseen täyttämään käännetyn todistustaakkansa, organisaation on käytännössä säilytettävä vastaanottamansa ilmoitukset sekä niiden käsittelyä koskevat tiedot, mukaan lukien tieto siitä, ketkä organisaatiossa ovat tienneet ilmoituksesta.

Ehdotetun 29 §:n 2 momentin mukaan organisaation on poistettava ilmoituskanavien kautta tulevat tiedot viiden vuoden kuluttua ilmoituksen saapumisesta, jollei niiden säilyttäminen ole välttämätöntä ilmoittajansuojelulaissa tai muussa laissa säädettyjen oikeuksien tai velvoitteiden toteuttamista varten

taikka oikeudellisen vaateen laatimiseksi, esittämiseksi tai puolustamiseksi. Jollei vastatoimiväitteiden osalta säädetä aikarajaa sille, kuinka vanhoihin ilmoituksiin ilmoittaja voi vastatoimiväitteidensä yhteydessä vedota, organisaatiot voivat käytännössä joutua jatkuvasti säilyttämään tietoja yli säännöksessä mainitun viiden vuoden oletusajan. Pelkkä 23 §:n perusteluihin kirjattu maininta siitä, että ilmoituksen ja väitetyn vastatoimen syy-yhteyden arvioinnissa otetaan huomioon näiden läheinen ajallinen yhteys, ei välttämättä riitä siihen, että käännettyyn todistustaakkaan varautuva organisaatio uskaltaisi poistaa ilmoitusta koskevat tiedot viiden vuoden kuluttua ilmoituksen saapumisesta.

Elinkeinoelämän keskusliiton (EK) mukaan lakiehdotuksen mukainen viiden vuoden rajoitus ilmoittamiseen liittyvien tietojen säilyttämiselle on erittäin ongelmallinen ilmoituksia vastaanottavien organisaatioiden näkökulmasta. Käytännössä ilmoittaja voi väittää joutuneensa vastatoimen kohteeksi ja esittää vahingonkorvaus- tai hyvitysvaatimuksen jopa kymmenien vuosien kuluttua ilmoituksen tekemisestä. Käännetyn todistustaakan kanssa tämä johtaa siihen, että ilmoituksen vastaanottajalla tai ilmoituksen kohteella ei ole mitään mahdollisuuksia esittää vastatodistelua ja puolustaa oikeuksiaan, mikäli ilmoitukseen liittyvät tiedot on sääntelystä tulevien rajoitusten vuoksi tuhottu vuosikausia aiemmin. EK katsoo, että mikäli tietojen säilyttämiselle säädetään jokin määräaika, tulee vastatoimiväitteeseen vetoamiselle säätää vastaava määräaika, alkaen ilmoituksen tekemisestä ilmoituksen vastaanottajan ja ilmoituksenkohteen oikeussuojan varmistamiseksi.

Professori Liukkunen toteaa, että henkilötietojen käsittelystä säädettäisiin lakiehdotuksen 29 §:ssä, jonka otsikkona on ”Henkilötietojen käsittely”. Pykälän perusteluiden mukaan ”pykälään sisältyisi yleinen säännös ilmoituskanavien kautta saapuneiden henkilötietojen käsittelyn rajoittamisesta nimetyille henkilöille sekä henkilötietojen säilytysajasta”.

Vaikuttaa kuitenkin siltä, että 29 §:n 2 momentin ensimmäinen virke koskisi sanamuotonsa mukaan henkilötietojen käsittelyn sijaan ilmoitusten säilyttämistä, minkä vuoksi pykälän otsikkoa tulisi muuttaa niin, että se sisältäisi myös ilmoitusten säilyttämisen. Pykälän 29 perusteluissa tuodaan toisaalta esille, että pykälä koskee nimenomaan henkilötietojen käsittelyä ja sen toisella momentilla täytäntöönpantaisiin direktiivin 17 artiklan 2 kohta. Kuitenkin direktiivin 18 artiklan 1 kohta edellyttää sitä, että lakiehdotuksessa säädetään myös ilmoitusten säilyttämisestä ja sanamuotonsa mukaan viiden vuoden määräajan sisältävä 29 §:n 2 momentin virke vastaisi artiklan 1 kohtaa. Tämä huomioon ottaen olisi tarpeen selventää 29 §:n sääntelytapaa ja sääntelyn tarkoitusta. Vastoin pykälän perusteluissa esitettyä vaikuttaa siltä, että sanotussa toisessa momentissa säädettäisiin myös ilmoitusten säilyttämisestä ja tällä momentilla täytäntöönpantaisiin tältä osin direktiivin 18 artiklan 1 kohdan ilmoitusten säilyttämistä koskeva sääntely.

Oikeusministeriö: Oikeusministeriö toteaa KKK:n ja EK:n huomautuksen johdosta, että ilmoittajansuojeludirektiivissä ei mahdollisteta ilmoittajan suojelun rajoittamista ajallisesti ja siten säätäminen vastatoimiväitteeseen vetoamisen määräajasta ei ole mahdollista. Säilytysajan rajoittaminen on perusteltua myös henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten täsmällisyyden vuoksi. Näin ollen oikeusministeriö katsoo, ettei vastatoimiväitteeseen vetoamista ole mahdollista sitoa määräaikaan EK:n esittämällä tavalla.

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).

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. Näin ollen oikeusministeriö katsoo, että henkilötietojen säilytysaikaa koskeva sääntely on jo valtiosääntöisistä syistä välttämätöntä. Lisäksi säilytysaikaa koskevaa sääntelyä on pidettävä perusteltuna ottaen huomioon, mitä tietosuoja-asetuksessa säädetään säilytyksen rajoittamisen periaatteesta.

Oikeusministeriö toteaa, että mikäli kantaja myöhemmin vetoaisi tuomioistuimessa lähettämäänsä ilmoitukseen, olisi kantajan käytännössä osoitettava ilmoitus kanteensa tueksi. Tässä tapauksessa ilmoituksesta tulisi kirjallinen todiste, jonka tuomioistuin viran puolesta toimittaisi haasteen ohessa vastaajalle. Näin ollen oikeusministeriö katsoo, ettei vastatoimiväitteeseen vetoamista ole mahdollista sitoa määräaikaan KKK:n ja EK:n esittämällä tavalla. Näin ollen oikeusministeriö katsoo, että KKK:n ja EK:n esittämä huoli koskien ilmoituksen vastaanottajan mahdollisuutta puolustaa oikeuksiaan on turvattu prosessioikeudellisella sääntelyllä.

Oikeusministeriö yhtyy professori Liukkusen huomautukseen 29 §:n otsikosta ja esittää, että se muutettaisiin seuraavanlaiseksi: ”*Henkilötietojen käsittely ja ilmoitusten säilyttäminen*”. Valiokunnan mietinnössä tulisi todeta professori Liukkusen toteama se perusteluista puuttuva seikka, että ”29 §:n 2 momentissa säädettäisiin myös ilmoitusten säilyttämisestä ja tällä momentilla täytäntöönpantaisiin tältä osin direktiivin 18 artiklan 1 kohdan ilmoitusten säilyttämistä koskeva sääntely.”

13. Salassapitovelvollisuus (32 §)

Keskuskauppakamari pitää ehdotetun 32 §:n 2 momentin sanamuotoa erittäin ongelmallisena sisäisten ilmoituskanavien osalta. Ehdotetun säännöksen mukaan, jos ilmoitus vastaanotetaan muun kuin ilmoittajansuojelulaissa tarkoitetun ilmoituskanavan kautta tai jos sen vastaanottaa muu kuin ilmoitusten käsittelystä vastaava henkilö, ilmoituksen vastaanottajan tulee pitää salassa tiedot, jotka voivat paljastaa ilmoittajan tai ilmoituksen kohteen henkilöllisyyden. Ilmoituksen vastaanottajan tulee myös toimittaa ilmoitus alkuperäisessä muodossaan viipymättä ilmoitusten käsittelystä vastaavalle henkilölle.

Säännös vaikuttaisi johtavan siihen, että esimerkiksi organisaation työntekijöiden välisessä kahvipöytäkeskustelussa esiin nostettu epäkohta voitaisiin katsoa laissa tarkoitetuksi ilmoitukseksi ja asiasta kuulleen ilmoittajan kollegan tulisi ymmärtää ilmoittaa tieto eteenpäin oman organisaation sisäiseen ilmoituskanavaan ja hänelle syntyisi velvollisuus pitää tiedot salassa.

Ehdotetun säännöksen perusteella vaikuttaa myös epäselvältä, luoko ehdotetussa säännöksessä tarkoitettu virheellinen ilmoittaminen laissa tarkoitetun suojan vastatoimia vastaan, vaikka 7 § edellyttää, että ilmoitus on tehty ensisijaisesti sisäisen ilmoituskanavan kautta. Tämä epäselvyys on omiaan aiheuttamaan perusteettomia vastatoimiväitteitä esimerkiksi tilanteessa, jossa mahdollisesta väärinkäytöksestä kollegalleen kertonutta henkilöä ollaan irtisanomassa muusta syystä, vaikka kyseinen kollega ei olisi toimittanut tietoa eteenpäin omassa organisaatiossaan.

Ehdotettu säännös johtaisi Keskuskauppakamarin näkemyksen mukaan siihen, että organisaatioiden tulisi käytännössä kouluttaa kaikki organisaatioon kuuluvat henkilöt tunnistamaan mahdolliset

väärinkäytöksiä koskevat ilmoitukset, arvioimaan, kuuluvatko ne ilmoittajansuojelulain soveltamisalaan ja viemään ilmoitus eteenpäin organisaation sisäiseen ilmoituskanavaan. Tästä aiheutuisi organisaatioille kohtuutonta hallinnollista taakkaa. Henkilö, joka ei tunnistaisi tietoa ilmoittajansuojelulain soveltamisalaan kuuluvaksi ilmoitukseksi, saattaisi puolestaan epähuomiossa rikkoa laissa tarkoitettua salassapitovelvollisuutta ja altistua vahingonkorvausvaateille, jos hän kertoisi tiedoista muulle kuin ilmoitusta käsittelevälle henkilölle.

Keskuskauppakamari pitää sen sijaan ymmärrettävämpänä, että kyseistä säännöstä sovellettaisiin ulkoisena ilmoituskanavana toimivan viranomaisen palveluksessa oleviin henkilöihin. Tällöin viranomaisen palveluksessa olevan henkilön, joka saa ilmoituksen väärinkäytöksestä, tulisi toimittaa tieto omassa organisaatiossaan ulkoisia ilmoituksia käsittelevälle henkilölle.

Elinkeinoelämän keskusliitto (EK) toteaa, että pykälän 2 momentin velvoite toimittaa ilmoitus alkuperäisessä muodossaan viipymättä ilmoitusten käsittelystä vastaavalle henkilölle, mikäli ilmoituksen on vastaanottanut joku muu, kuin ilmoituksen käsittelystä vastaava henkilö tai jos ilmoitus on otettu vastaan jotakin muuta kuin ilmoituskanavan kautta, on epäselvä ja tulkinnanvarainen.

Säännöksessä jää epäselväksi, että ketkä kaikki tahot voidaan katsoa ilmoituksen vastaanottajiksi ja millä kaikilla tavoin ilmoitus voidaan katsoa tulleen tehdyksi tai vastaanotetuksi. Voiko esimerkiksi työntekijästä tulla ilmoituksen vastaanottaja, jos työkaveri kertoo työnantajan toiminnassa havaitsemastaan rikkomuksesta hänelle? Entä jos kyse on vastaavassa tilanteessa jonkun toisen yrityksen toiminnassa havaitusta rikkomuksesta? Tuleeko keskusteluun osallistuneesta ja rikkomisepäilystä tiedon saaneesta työntekijästä ilmoituksen vastaanottaja?

Organisaatiolla ei tule olla velvollisuutta ottaa vastaan ilmoituksia muuta kautta, kuin sisäisen ilmoituskanavan kautta. Organisaatioille ei myöskään tule asettaa velvollisuutta huolehtia ilmoituksen toimittamisesta oikealle organisaatiolle, jos ilmoitus on tehty jonkun muun organisaation kanavaan, kuin minkä toimintaa ilmoitus koskee.

Oikeusministeriö: Oikeusministeriö toteaa, että ilmoitus tulee tehdä organisaation perustamaan ilmoituskanavaan ja organisaation tulee nimetä ilmoituksen käsittelijät. Muut henkilöt eivät ole ilmoituksen vastaanottajia tai käsittelijöitä.

Salassapitovelvollisuuden laajuuden osalta oikeusministeriö toteaa, että salassapitovelvollisuus koskee sekä yksityisen että julkisen sektorin organisaatioita eikä tarkoitus ole ollut eritellä niitä toisistaan salassapitovelvollisuuden osalta. Salassapitovelvollisuus koskee sekä organisaation sisäisiä henkilöitä mutta myös kaikkia muitakin organisaation ulkopuolisia tahoja, joihin ilmoitus tehdään esimerkiksi vahingossa.

Oikeusministeriö toteaa lisäksi, että 32 § 2 momenttiin on jäänyt tekninen virhe. Momentti kuuluu seuraavasti: ”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.” Toisen virkkeen ”vastaanottaja” –sanasta puuttuu n –kirjain. Momentin tulee kuulua seuraavasti: ” ”Jos ilmoitus vastaanotetaan muun kuin tässä laissa tarkoitetun ilmoituskanavan kautta tai jos sen vastaanottaa muu kuin ilmoitusten käsittelystä vastaava henkilö, ilmoituksen vastaanottajan tulee pitää salassa tiedot, jotka voivat paljastaa ilmoittajan tai ilmoituksen kohteen henkilöllisyyden. Ilmoituksen vastaanottajan tulee toimittaa ilmoitus alkuperäisessä muodossaan viipymättä ilmoitusten käsittelystä vastaavalle henkilölle.”

14. Salassa pidettävien tietojen antaminen (33 §)

Keskuskauppakamari (KKK) toteaa, että salassa pidettävien tietojen antaminen ilmoituksen kohteena olevalle henkilölle Ehdotetun ilmoittajansuojelulain 33 §:ssä rajoitetaan ilmoituksen käsittelystä vastaavan henkilön oikeutta luovuttaa tietoja, jotka ilmaisevat suoraan tai epäsuorasti tiedon ilmoittajan ja muiden ilmoituksessa mainittujen henkilöiden henkilöllisyydestä.

Keskuskauppakamari pitää ilmoituskanavien kautta ilmoitettujen tietojen luottamuksellisuutta yhtenä direktiivin ja ehdotetun lain keskeisimmistä säännöksistä. Samalla kuitenkin Keskuskauppakamari pitää välttämättömänä, että ilmoituksen kohteena olevalla henkilöllä on riittävät mahdollisuudet puolustautua, jos häntä kohtaan harkitaan esimerkiksi työoikeudellisia toimenpiteitä, kuten irtisanomista tai varoitusta.

Tältä osin Keskuskauppakamari kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu 33 § ei ehkä mahdollista sitä, että ilmoituksen kohteena oleva henkilö saisi tiedon ilmoittajan henkilöllisyydestä tilanteessa, jossa häntä kohtaan harkittaisiin työoikeudellisia toimenpiteitä sisäisen ilmoituskanavan kautta tulleen ilmoituksen perusteella. Keskuskauppakamari pitää epäselvänä, antaisiko ehdotetun pykälän 2 momentin 4 kohta oikeuden luovuttaa tietoa tällaisessa tilanteessa. Myöskään ehdotettu 4 momentti ei näyttäisi luovan ilmoituksen kohteelle oikeutta saada tietoa ilmoittajan henkilöllisyydestä muulta kuin viranomaiselta. Keskuskauppakamari toivoo, että tätä seikkaa selvennetään 33 §:ssä tai vähintään valiokunnan mietinnön perusteluissa.

Oikeusministeriö: Oikeusministeriö toteaa, että Keskuskauppakamarin ehdotus siitä, että 33 §:n 2 momentin 4 kohdan tarkoitusta selvennetään mietinnössä, on perusteltu. Hallituksen esityksen säännöskohtaiset perustelut ovat tältä osin varsin suppeat. Mietinnössä voisi todeta, että työ- tai virkamiesoikeudellisen menettelyn käynnistämisen harkinta ei vielä oikeuta salassa pidettävien tietojen antamiseen. Tiedot voidaan luovuttaa, kun menettely ilmoituksen kohdetta vastaan on päätetty käynnistää. Oikeusturvan tarvetta ei voida katsoa olevan, jos työ- tai virkamiesoikeudellista menettelyä ei ilmoituksen perusteella käynnistetä.

Oikeusministeriö toteaa lisäksi, että ko. kohdasta puuttuu luovutuksensaaja eli ilmoituksen kohde, jolle tiedot voitaisiin luovuttaa. Tämän vuoksi 33 §:n 2 momentin 4 kohtaa tulisi muuttaa lisäämällä siihen luovutuksensaaja (ilmoituksen kohde) seuraavasti:

”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:

4) ilmoituksen kohteelle oikeudellisen vaateen laatimiseksi, esittämiseksi tai puolustamiseksi tuomioistuimessa tapahtuvassa käsittelyssä tai tuomioistuimen ulkopuolisessa oikeudellisessa tai hallinnollisessa menettelyssä.”

15. Hyvitys (34 §)

Elinkeinoelämän keskusliitto (EK) toteaa, että ehdotettu hyvitystä koskeva sääntely ylittää selvästi direktiivin vähimmäisvelvoitteet. Ilmoittajan suojelua koskeva direktiivi ei velvoita jäsenvaltioita säätämään hyvityksestä tai sitä vastaavista seuraamuksista ilmoittajan tai ilmoituksen kohteen suojaksi. Ehdotetun sääntelyn mukainen vahingonkorvausvelvollisuus sekä rangaistusseuraamukset täyttävät direktiivin seuraamuksille asettamat vähimmäisedellytykset.

Mikäli hyvityksestä vastoin näkemystämme säädetään, tulee ottaa huomioon, että direktiivi velvoittaa ilmoittajan suojaa vastaavasti jäsenvaltioita säätämään ilmoituksen kohteen suojaksi oikeasuhtaisista ja varoittavista seuraamuksista, joita sovelletaan henkilöihin, jotka ovat tietoisesti ilmoittaneet tai julkistaneet vääriä tietoja (23 art. 2. kohta). Jotta ilmoittajan ja ilmoituksen kohteen suojat olisivat tältä osin direktiivin edellyttämällä tavalla yhdenmukaiset, tulee mahdollisen hyvitysseuraamuksen toimia molempiin suuntiin. Mikäli hyvityksestä säädetään, tulee sen olla mahdollinen seuraamus myös siinä tilanteessa, että ilmoittaja on ilmoittanut tai julkistanut tahallisesti vääriä tietoja.

Lisäksi EK katsoo, että vahingonkorvaus on joka tapauksessa ensisijainen ja riittävä keino korvata vastatoimesta tai väärästä ilmoituksesta aiheutunut vahinko. Tästä syystä hyvitykselle tulisi säätää maksimimäärä ja euromääräinen katto tulisi asettaa sääntelyssä kohtuulliselle tasolle.

EK pitää tärkeänä, että 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 yhdenvertaisuuslakia vastaavasti. Hyvitys tulisi jättää kokonaan tuomitsematta mm. silloin, kun mahdollisen vastatoimen aiheuttama seuraus on yritetty estää tai poistaa.

Suomen Yrittäjät katsoo ensisijaisesti, että tulevassa laissa ei pidä säätää 34 §:n mukaisesta hyvityksestä. Direktiivin 23 artikla ei edellytä hyvityksestä säätämistä, vaan esityksen mukainen vahingonkorvausvastuu, muuhun lakiin tai sopimukseen perustuva vastuu ja rangaistusseuraamukset ovat riittäviä direktiivin täytäntöönpanon kannalta.

Jos hyvityksestä säädetään, Suomen Yrittäjät katsoo, että ilmoittajan ja ilmoituksen kohteen suojan tasapainon vuoksi oikeus hyvitykseen pitäisi olla myös ilmoituksen kohteella, jos ilmoitus on tehty selvästi perättömästi tai vahingoittamistarkoituksessa. Hyvityksen käyttö on esityksessä perusteltu siten, että sillä ei ole tarkoitus korvata aiheutunutta vahinkoa, vaan sillä pyritään hyvittämään henkilökohtainen loukkaus. Hyvityksen perusteena on yleensä myös ajatus siitä, että vahingon euromääräinen määrittäminen ja toteen näyttäminen on vaikeaa.

Oikeusministeriö: Oikeusministeriö katsoo, että hyvitys on tarpeellinen hallituksen esityksessä esitettyjen perustelujen mukaisesti, ensisijaisesti mm. siitä syystä, että vastatoimien kiellon rikkomisesta ei aina aiheudu vahinkoa, jonka määrä pystytään näyttämään toteen. Hyvitykselle ei tulisi säätää euromääräistä kattoa, koska tuomioistuin voi ottaa asiaan liittyvät seikat huomioon ja halutessaan kohtuullistaa hyvityksen määrän halutessaan.

16. Hyvitystä koskeva vaatimus (35 §)

Kuntaliitto toteaa, että lakiesityksen mukaan hyvitystä olisi vaadittava kolmen vuoden kuluessa ilmoittamisen estämisestä tai vastatoimien kiellon vastaisesta menettelystä. Aika olisi vuotta pidempi kuin vastaavassa säännöksessä yhdenvertaisuuslaissa ja tasa-arvolaissa. Esityksen perusteluissa ei ole esitetty erityistä syytä tähän poikkeamaan. Kyseisen 35 §:n perusteluissa todetaan, että ”Jos vastatoimien kiellon vastainen menettely on luonteeltaan jatkuvaa, olisi vaatimus esittävä kahden vuoden kuluessa lain vastaisen menettelyn päättymisestä.” Lakiesityksen 35 §:ssä ei kahden vuoden vaatimusaikaa kuitenkaan mainita. Direktiivin täytäntöönpano ei ehdottomasti edellytä hyvitysmahdollisuutta. Olisi tarkoituksenmukaista ja johdonmukaista, että jos hyvitysmahdollisuus kuitenkin lakiin sisällytetään, että sen vaatimisaika olisi kaksi vuotta, jota voidaan pitää riittävänä. Kysymys on tässä tapauksessa myös mahdollista hyvitystä suorittamaan joutuvan organisaation oikeusturvasta. Hyvitysmahdollisuutta tulisi harkita myös niihin tilanteisiin, joissa on tahallisesti ilmoitettu tai julkistettu vääriä tietoja.

Oikeusministeriö: Oikeusministeriö toteaa, että ehdotetun 35 §:n perusteluihin on jäänyt virheellinen maininta kahden vuoden määräajasta liittyen luonteeltaan jatkuvaan vastatoimen kiellon vastaiseen menettelyyn. Kanneaika olisi myös näissä tilanteissa kolme vuotta lainvastaisen menettelyn päättymisestä pykälän sanamuodon mukaisesti.

Oikeusministeriö toteaa lisäksi, että lakiesityksen 35 §:ään tulisi lisätä toimivaltaiseksi viranomaiseksi käräjäoikeus, mikä vastaisi pykälän perusteluiden lopussa todettua, jossa viitataan siihen, että hyvityskanteen käsittelevän tuomioistuimen toimivaltaisuus määräytyisi oikeudenkäymiskaaren 10 luvun mukaisesti. Oikeusministeriö toteaa, että sana ”käräjäoikeudessa” on ollut tarkoitus sisällyttää 35 §:ään, mutta se on pykälätekstiä muokattaessa jäänyt siitä vahingossa pois. OK:n 10 luvun 1 §:n mukaan luonnollista henkilöä vastaan esitetty vaatimus tutkitaan käräjäoikeudessa, jonka tuomiopiirissä hänellä on kotipaikka tai vakituinen asuinpaikka.

Pykälän teksti kuuluisi seuraavasti:

”35 § Hyvitystä koskeva vaatimus

Hyvitystä on vaadittava käräjäoikeudessa kolmen vuoden kuluessa 23 §:ssä tarkoitetusta:

1) ilmoittamisen estämisestä; tai

2) vastatoimien kiellon vastaisesta menettelystä.”

17. Voimaantulo (40 §)

Elinkeinoelämän keskusliito (EK) katsoo, että kolmen kuukauden siirtymäaika sisäisten ilmoituskanavien perustamiselle lain voimaantulosta on liian lyhyt. On selvää, että ehdotettu siirtymäaika muodostuu yrityksille sääntelystä seuraavien velvoitteiden kannalta liian lyhyeksi.

Valtioneuvoston oikeuskansleri toteaa, että esitetyn ilmoittajansuojelulain voimaantuloa koskevassa 40 §:ssä säädetään missä ajassa lain voimaantulon jälkeen sisäiset ilmoituskanavat on otettava käyttöön. Keskitetyn oikeuskanslerin ilmoituskanavan ja toimivaltaisten viranomaisten velvoitteiden osalta lakiin ei sisälly vastaavaa sääntelyä ja keskitetyn ilmoituskanavan on niin muodoin oltava käytettävissä lain tullessa voimaan. Keskitetyn ilmoituskanavan käyttöön ottoon kuluu väistämättä jonkin verran aikaa, minkä lisäksi toimivaltaisten viranomaisten tulee huolehtia siirrettävien ilmoitusten käsittelyn järjestämisestä niin, että kanavaan tulleet ilmoitukset voidaan oikeuskanslerinvirastosta siirtää niiden käsiteltäväksi ilmoittajien oikeusturvan vaarantumatta. Lain voimaantuloajasta päätettäessä on huolehdittava siitä, että lain voimaantulon edellyttämät toimet saadaan suoritettua niin oikeuskanslerinvirastossa kuin erityisesti myös toimivaltaisissa viranomaisissa.

Lakiehdotuksen 40 §:n voimaantulosäännökset sisäisten ilmoituskanavien perustamisen siirtymäajasta johtavat myös sellaiseen ongelmaan, että lain 7 §:n ja direktiivin mukainen sisäisen ilmoituskanavan ensisijaisuus ei toteudu ja 8 §:ää olisi tulkittava siten, että suora ilmoittaminen oikeuskanslerinviraston keskitettyyn ilmoituskanavaan tai toimivaltaiselle viranomaiselle on mahdollista. Hallituksen esityksen perusteluissa ei ole lainkaan käsitelty tätä tilannetta. Mietintövaliokunnan olisikin tarkasteltava vielä 7 ja 8 §:n sekä 40 §:n sisäisen ilmoituskanavan jaksotettujen sisäisen ilmoituskanavan käyttöönottoaikataulujen välistä suhdetta.

Lain nopeaa voimaantuloa luonnollisesti puoltaa se, että direktiivin kansallisen täytäntöönpanon

määräaika on hallituksen esityksestä ilmenevällä tavalla jo reippaastikin ylitetty. Tämä ei ole kuitenkaan peruste aiheuttaa epäselvyyttä ja oikeusturvaongelmia sekä vaatia täytäntöönpanolta mahdottomuuksia.

Lain 40 §:ssä tulisi siten välttämättä säätää siirtymäaikaa oikeuskanslerinviraston keskitetyn ilmoituskanavan toiminnan käynnistämiseen ja toimivaltaisille viranomaisille ilmoitusten käsittelyn järjestämiseen. Kyseessä on monilta osin nykyisistä viranomaisten menettelyistä poikkeava ja siten uusia teknisiä järjestelyitä ja henkilöiden nimeämisiä vaativa asia. Mietintövaliokunnan on välttämätöntä tarkastella siirtymäaikaa ja ottaa siitä voimaantulon yhteyteen tarvittavat säännökset.

Säännös voisi olla esimerkiksi niin, että keskitetty ilmoituskanava on otettava käyttöön ja toimivaltaisten viranomaisten järjestettävä ilmoitusten käsittely aloitettavaksi kolmen kuukauden kuluessa lain vahvistamisesta samalla tavoin kuin sisäiset ilmoituskanavat. Sama käyttöönottoaikataulu olisi myös johdonmukainen 7 ja §:ien säännösten kanssa. Ilmoittajansuojelussa on kyse melko monimutkaisesta lainsäädännöstä ja sen asianmukainen käsittely edellyttää koulutusta viranomaisissa. Toimivaltaisten viranomaisten ilmoituksia käsittelevälle henkilöstölle on syytä järjestää koulutusta varsin pian, joka tapauksessa hallinnossa on varmistettava, että osaaminen on riittävällä tasolla, kun velvoite käsitellä ilmoituksia tulee voimaan. Direktiivi edellyttää, että ilmoituksia käsittelevät henkilöt toimivaltaisissa viranomaisissa ovat saaneet koulutuksen ilmoitusten käsittelyyn (direktiivin 12 artikla).

Oikeusministeriö: Kolmen kuukauden siirtymäaika tulisi koskemaan valtion ja kuntien organisaatioita ja yksityisellä sektorilla vähintään 250 työntekijän organisaatioita sekä eräitä finanssisektorin, rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen liittyviä organisaatioita. Yksityisen sektorin organisaatioiden (50-249 työntekijää) osalta siirtymäkausi sisäisten ilmoituskanavien perustamiselle tulisi olemaan 17.12.2023. EU:n komissio on aloittanut rikkomusmenettelyn Suomea vastaan, koska täytäntöönpanolainsäädäntöä ei ole saatu voimaan 17.12.2021 mennessä. Oikeusministeriön kanta on, että kolmen kuukauden siirtymäaikaa ei tulisi pidentää.

Punnittaessa valtioneuvoston oikeuskanslerin esittämää on arvioitava hänen esittämiään näkökohtia ja tarpeita suhteessa siihen, että laki tulisi saada ilmoittajansuojeludirektiivin täytäntöönpanolakina voimaan niin pian kuin mahdollista. Oikeusministeriö katsoo, että esityksen voimaantulosäännös on asianmukainen ja perusteltu. Kun otetaan huomioon direktiivin täytäntöönpanotilanne ja käynnissä oleva rikkomusmenettely, ei oikeuskanslerinvirastolle ole perusteltua säätää erillistä siirtymäaikaa. Viime kädessä on kuitenkin eduskunnan harkittavissa, miten kysymystä arvioidaan.

18. Muut huomiot

1. **Professori Liukkunen** katsoo, että yhteistoimintamenettelyä ja vuoropuhelua koskevat lainmuutokset olisi ollut perusteltua sisällyttää ilmoittajansuojelua koskevaan lainsäädäntökokonaisuuteen.

   Oikeusministeriö: Professori Liukkusen huomautuksen johdosta oikeusministeriö toteaa, että ehdotettu 15 §:n 3 momentti edellyttää tiedottamista ilmoittamismenettelystä ja ilmoittajansuojelun edellytyksistä. Ehdotuksella on täytäntöönpantu direktiivin 7 artiklan 3 kohta ja 9 artiklan 1 kohdan g alakohta. Ilmoittajansuojeludirektiivissä ei kuitenkaan ole yhteistoimintaa koskevia vaatimuksia. Näin ollen lakiesityksessä ei ehdoteta säädettäväksi uudesta yhteistoimintavelvoitteesta tai muutoinkaan muutettavaksi voimassa olevaa yhteistoimintalainsäädäntöä.

Sisäisissä ilmoituskanavissa käsitellään työntekijöiden henkilötietoja. Hallituksen esityksessä todetulla tavalla ilmoituskanavien ja -menettelyiden käyttöönotto edellyttäisi voimassa olevien yhteistoimintalakien mukaista vuoropuhelua tai yhteistoimintamenettelyä henkilötietojen keräämisestä. Lisäksi olisi huomioitava yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain 21 §:n säännökset.

Yksityisyyden suojasta työelämässä annetussa laissa asetetaan eräitä yhteistoiminta- ja kuulemisvelvoitteita. Yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain 4 §:n 3 momentin mukaan henkilötietojen kerääminen työhön otettaessa ja työsuhteen aikana on käsiteltävä yhteistoimintalaissa (1333/2021) tarkoitetussa vuoropuhelussa taikka yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetussa laissa (1233/2013) tai työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa ja hyvinvointialueella annetussa laissa (449/2007) tarkoitetussa yhteistoimintamenettelyssä. Henkilötietoja voidaan kerätä eri tavoin järjestetyissä ilmoituskanavissa.

Lisäksi sähköisten ilmoituskanavajärjestelmien osalta yhteistoimintalain mukaisessa vuoropuhelussa on käsiteltävä tai yhteistoimintalain soveltamisalan ulkopuolelle jäävissä yrityksissä henkilöstöä on kuultava tietoverkon käyttöön liittyvät kysymyksistä. Velvoite perustuu yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain 21 §:ään. Pykälän mukaan mm. tietoverkon käyttö kuuluu yhteistoimintalaissa tarkoitetun vuoropuhelun sekä yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetussa laissa ja työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa ja hyvinvointialueella annetussa laissa tarkoitetun yhteistoimintamenettelyn piiriin. Muissa kuin yhteistoimintalainsäädännön piiriin kuuluvissa yrityksissä ja julkisoikeudellisissa yhteisöissä työnantajan on ennen päätöksentekoa varattava työntekijöille tai heidän edustajilleen tilaisuus tulla kuulluiksi tietoverkon käytöstä. Vuoropuhelun, yhteistoimintamenettelyn tai kuulemisen jälkeen työnantajan on tiedotettava henkilöstölle tietoverkon käytöstä. Yhteistoimintalaissa on tiedottamista koskevia velvoitteita.

Tietosuojavaltuutetun toimiston ohjeessa ”Työelämän tietosuoja ns. whistleblowing-ilmiantojärjestelmissä” on käsitelty mainittujen säännösten soveltumista ilmoituskanaviin. Ohjeen mukaan työnantajan tulee neuvotella henkilöstön edustajien kanssa päättäessään uusien henkilötietojärjestelmien ja tietojärjestelmien käyttöönotosta ja niiden sisällöstä, kuten muistakin kerättävistä tiedoista.

Lisäksi yhteistoimintalain 13 §:n mukaan sekä työnantaja että henkilöstön edustaja voivat tehdä aloitteen vuoropuhelun käymiseksi lain 8 §:ssä tarkoitetusta asiasta.

Lain valmistelussa on arvioitu, että em. lainsäädännössä asetetut velvollisuudet ovat riittäviä ottaen huomioon sääntelykokonaisuus, erityisesti ehdotetun lain 15 §:n henkilöstölle tiedottamista koskevat vaatimukset, että yleisen tietosuoja-asetuksen vaatimukset käsittelyn avoimuudesta ja rekisteröityjen informoinnista.

2. **Sosiaali- ja terveysministeriö** toteaa, että hallituksen esityksessä ei sinänsä mainita kosmeettisista valmisteista annettua lakia (492/2013). Hallituksen esityksessä sivulla 26 todetaan kuitenkin, että markkinavalvontalain soveltamisalaa on 11.4.2022 voimaan tulleella lain muutoksella laajennettu koskemaan myös kosmeettisia valmisteita. EU:n markkinavalvonta-asetuksen (EU) 2019/2020 liitteen I on kohdassa 35 luetteloitu EU:n kosmetiikka-asetus (EY) N:o 1223/1009, johon ilmoittajansuojeludirektiiviä sovelletaan ja joka on osaltaan pantu täytäntöön mainitulla kosmeettisista valmisteista annetulla lailla. Toisaalta hallituksen esityksen liitteenä oleva lakiluettelo ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi, joten jää valiokunnan harkintaan, lisätäänkö

kosmeettisista valmisteista annettua lakia luetteloon. Myöskin terveydensuojelulaki (763/1994) on ilmoittajansuojelulain liitteessä luetteloitu. Ministeriö toteaa, että terveydensuojelulaki on pääosin kansallista lainsäädäntöä, sillä poikkeuksella, että EU:n juomavesidirektiivi ja uimavesidirektiivi on täytäntöönpantu terveydensuojelulailla. Nämä direktiivit eivät kuitenkaan kuulu itse ilmoittajansuojeludirektiivin soveltamisalaan. Sosiaali- ja terveysministeriö ei kannattanut terveydensuojelulain lisäämistä lain liitteeseen lausunnossaan oikeusministeriölle.

Oikeusministeriö: Oikeusministeriö toteaa, että kosmeettisista valmisteista annettu laki (492/2013) tulisi selvyyden vuoksi lisätä hallituksen esityksen liitteen lakiluetteloon. Lain mainitseminen lakiluettelossa havainnollistaisi sitä, että laki kuuluu soveltamisalaan. Laki tulisi joko lisätä liitteen kohtaan 4) Tuoteturvallisuus ja vaatimustenmukaisuus tai vaihtoehtoisesti valiokunta voisi mietinnössään mainita, että laki puuttuu luettelosta.

Oikeusministeriö toteaa, että sosiaali- ja terveysministeriön mainitsema terveydensuojelulaki (763/1994) on vahingossa jäänyt lakiluetteloon ja se tulisi poistaa kohdasta 7) Säteily- ja ydinturvallisuus tai vaihtoehtoisesti valiokunta voisi mainita tästä mietinnössään. Sosiaali- ja terveysministeriö on aikaisemmin lausunut oikeusministeriölle, että koska ilmoittajansuojeludirektiivin soveltamisalaan kuuluu vain veden radioaktiivisuusdirektiivi, jota koskevat säännökset on täytäntöönpantu kansallisesti säteilylain nojalla, ei ole perusteltua sisällyttää ilmoittajansuojelulain soveltamisalaan terveydensuojelulakia.

3. **Valtioneuvoston oikeuskansleri** toteaa lausunnossaan, että esityksessä ei ole säännelty millä tavoin ilmoittaja saa tiedon siitä, mille viranomaiselle keskitettyyn oikeuskanslerinviraston ilmoituskanavaan ilmoitus on siirretty. Alustavassa arvioinnissa oikeuskanslerinvirastossa on suunniteltu, että tämä tieto annettaisiin ilmoittajalle oikeuskanslerinvirastosta, kun ilmoitus siirretään. Kun tieto siirron kohteesta on kuitenkin ilmoittajan kannalta varsin olennainen, olisi tiedon ilmoittamisesta perusteltua säätää laissa.

Oikeusministeriö: Oikeusministeriö toteaa, että 20 §:n 2 momentin 2 –kohdan mukaan toimivaltaisissa viranomaisissa ilmoitusten käsittelystä vastaavien henkilöiden on annettava ilmoittajalle tieto ilmoituksen perusteella toteutettavista toimenpiteistä kolmen tai perustellusta syystä kuuden kuukauden kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta toimivaltaisessa viranomaisessa. Tämän tiedon antamisella ilmoittaja saa tiedon siitä mihin ilmoitus on siirretty. Oikeusministeriö katsoo, että tämä on riittävää.

19. Lakivaliokunnan lausunto

Oikeusministeriöllä ei ole huomautettavaa lakivaliokunnan antamaan lausuntoon.

20. Talousvaliokunnan lausunto

Oikeusministeriö toteaa talousvaliokunnan lausunnon osalta seuraavaa.

1) Talousvaliokunta toteaa lausunnossaan, että ehdotuksessa jää epäselväksi, saako ilmoittaja suojaa, 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.

Oikeusministeriö: Oikeusministeriö toteaa, että talousvaliokunnan huomautuksessa on kysymys esitettävän lain suhteesta muuhun lainsäädäntöön ja kansallisiin säännöksiin (3 §). 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. Tätä on selostettu tarkemmin 3 §:n perusteluissa eri tilanteissa.

Kuten 3 §:n perusteluissa todetaan, 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. Ehdotettu ilmoittajansuojelulaki olisi ilmoitusten käsittelyä ja ilmoittajan suojelua koskevien velvoitteiden osalta täydentävää sääntelyä suhteessa ilmoituskanavia koskevaan finanssisektorin, rahanpesun ja terrorismin torjuntaa sekä raide-, meri- ja lentoliikenteen lainsäädäntöön.

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. Ilmoittaja voi valita tekeekö hän ilmoituksen edellä viitatun erityislainsäädännön soveltamisalaan kuuluvan ilmoituksen erityislainsäädännössä mainittuun kanavaan vai esitettävän lain soveltamisalaan kuuluvan ilmoituksen keskitettyyn oikeuskanslerinviraston ilmoituskanavaan.

Lakiesityksen finanssisektoria koskeviin lakeihin ja esimerkiksi rahanpesulakiin ehdotetaan lisättäväksi informatiivinen viittaus siitä, että ilmoittajaa suojeltaisiin ehdotettavassa laissa säädetyllä tavalla. Esimerkiksi rahanpesulaissa ei säädetä täsmällisesti ilmoittajan eikä ilmoituksen kohteen suojelun keinoista. Ilmoittajaa suojeltaisiin ehdotettavan lain 5 luvussa säädetyin toimenpitein ja vastatoimien kohteeksi joutuneella ilmoittajalla olisi mm. oikeus ehdotettavassa laissa säädettyyn hyvitykseen.

2) Talousvaliokunta toteaa lausunnossaan, että 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.

Oikeusministeriö: Oikeusministeriö toteaa (kuten edellä kohdassa 4), että ilmoittajansuojeludirektiivissä yhteisten sisäisten ilmoituskanavien jakaminen keskenään on 8 artiklassa todettu olevan mahdollista tarvittaessa vain kuntien osalta. EU:n komission oikeuspalvelu on antamassaan kannanotossa todennut, että yhteisiä sisäisiä ilmoituskanavia ei

tulisi voida käyttää laajemmin, ei edes konsernitilanteissa. Tämä tulkinta on herättänyt EU:n jäsenmaissa kritiikkiä, mm. sen vuoksi, että direktiivi ei suoraan kiellä yhteisiä sisäisiä ilmoituskanavia.

Koska kuitenkin eräissä tilanteissa voi käytännön syistä olla vahvat perustelut yhteisen sisäisen ilmoituskanavan käyttämiselle, on lakiesityksen 12 §:ssä mahdollistettu eräissä perustelluissa tilanteissa yhteisen sisäisen ilmoituskanavan käyttäminen. Edellytykset on esitetty hallituksen esityksen 12 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Talousvaliokunnan saamien lausuntojen mukaan mm. konserneja koskevaa 12 §:n 5 kohtaa, jossa mahdollistetaan konsernien yhteiset ilmoituskanavat, tulisi laajentaa koskemaan yritysten yhteenliittymiä, kuten ketjuyrityksiä. Tältä osin oikeusministeriö toteaa, että yritysten yhteenliittymien vaikean määriteltävyyden vuoksi poikkeus voisi laajentua ennakoimattomasti, mitä ei voi pitää perusteltuna ottaen huomioon direktiivin vaatimukset. Yritysten yhteenliittymillä, esimerkiksi kaupan alalla tai muillakaan aloilla, ei ole katsottu yleisesti perustelluksi yhteisen sisäisen ilmoituskanavan käyttäminen, mutta 12 §:n 2 momentissa todetun mukaisesti yksityisen sektorin oikeushenkilöt, joilla on 50-249 työntekijää, voivat kuitenkin jakaa ilmoitusten vastaanottamiseen ja toteutettaviin tutkimuksiin osoitettuja resursseja keskenään.

3) Talousvaliokunta toteaa lausunnossaan, että asiantuntijalausuntojen mukaan ehdotetun ilmoittajansuojalain 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.

   Oikeusministeriö: Oikeusministeriö yhtyy talousvaliokunnan huomautukseen (kuten edellä on esitetty kohdassa 7), pykälässä on virhe. Lauseen tulisi kuulua: ”Sisäisessä ilmoituskanavassa on voitava ilmoittaa kirjallisesti tai suullisesti.” Pykälän perustelut vastaavat korjattua sanamuotoa.

   Oikeusministeriö toteaa lisäksi, että 15 §:n 4 momentissa oleva ”olisi” –sana tulee muuttaa ”on” –sanaksi. Lisäksi toisen virkkeen ”niihin”- sana tulisi sanalla ”ilmoittamiseen” tekstin selkeyttämiseksi. 4 momentin ensimmäinen lause kuuluisi siten seuraavasti: ” Sisäisen ilmoituskanavan perustaneen organisaation on tiedotettava ilmoittamisesta sisäiseen ilmoituskanavaan ja oikeuskanslerin keskitettyyn ilmoituskanavaan, ilmoittamiseen liittyvistä menettelyistä ja ilmoittajan suojelun edellytyksistä.”

4) Talousvaliokunta toteaa lausunnossaan, 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.

Oikeusministeriö: Oikeusministeriö katsoo (kuten edellä kohdassa 15), että hyvitys on tarpeellinen hallituksen esityksessä esitettyjen perustelujen mukaisesti, ensisijaisesti mm. siitä syystä, että vastatoimien kiellon rikkomisesta ei aina aiheudu vahinkoa, jonka määrä pystytään näyttämään toteen. Hyvitys arvioidaan aina tapauskohtaisesti ja tuomioistuin voi ottaa asiaan liittyvät seikat huomioon ja halutessaan kohtuullistaa hyvityksen määrän halutessaan.

5) Talousvaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota ehdotetun ilmoittajansuojalain 35 §:ään 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.

Oikeusministeriö: Oikeusministeriö toteaa talousvaliokunnan huomautuksen johdosta (kuten edellä kohdassa 12), että ilmoittajansuojeludirektiivissä ei mahdollisteta ilmoittajan suojelun rajoittamista ajallisesti ja siten säätäminen vastatoimiväitteeseen vetoamisen määräajasta ei ole mahdollista. Säilytysajan rajoittaminen on perusteltua myös henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten täsmällisyyden vuoksi. Näin ollen oikeusministeriö katsoo, ettei vastatoimiväitteeseen vetoamista ole mahdollista sitoa määräaikaan.

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).

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. Näin ollen oikeusministeriö katsoo, että henkilötietojen säilytysaikaa koskeva sääntely on jo valtiosääntöisistä syistä välttämätöntä. Lisäksi säilytysaikaa koskevaa sääntelyä on pidettävä perusteltuna ottaen huomioon, mitä tietosuoja-asetuksessa säädetään säilytyksen rajoittamisen periaatteesta.

Oikeusministeriö toteaa, että mikäli kantaja myöhemmin vetoaisi tuomioistuimessa lähettämäänsä ilmoitukseen, olisi kantajan käytännössä osoitettava ilmoitus kanteensa tueksi. Tässä tapauksessa ilmoituksesta tulisi kirjallinen todiste, jonka tuomioistuin viran puolesta toimittaisi haasteen ohessa vastaajalle. Näin ollen oikeusministeriö katsoo, ettei vastatoimiväitteeseen vetoamista ole mahdollista sitoa määräaikaan ja että huoli koskien ilmoituksen vastaanottajan mahdollisuutta puolustaa oikeuksiaan on turvattu prosessioikeudellisella sääntelyllä.

6) Talousvaliokunta huomauttaa lausunnossaan, että säännöksestä ei käy yksiselitteisesti ilmi, ketkä kaikki katsotaan ilmoituksen vastaanottajiksi tai ilmoittajaa ilmoitusmenettelyssä avustaviksi henkilöiksi ja pitää tärkeänä, että säännöstä täsmennetään tältä osin.

Oikeusministeriö: Oikeusministeriö toteaa, että ilmoitus tulee tehdä organisaation perustamaan ilmoituskanavaan (7 §) ja organisaation tulee nimetä ilmoituksen käsittelijät (14 §). Pykälien sisältöä on selostettu yksityiskohtaisissa perusteluissa. Muut henkilöt eivät ole ilmoituksen vastaanottajia tai käsittelijöitä.

Oikeusministeriö toteaa huomautukseen avustajasta (kuten edellä tämän lausunnon kohdassa 2), että avustajalla ei ole esitetyssä laissa erillistä määritelmää (direktiivin 5 art. 8 kohta), vaan tämä sisältyy ehdotuksen 5 §:n 4 momenttiin. 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. Tällaisessa asemassa voivat käytännössä olla organisaation sisäiset avustajat. Avustavia henkilöitä voisivat olla esimerkiksi työpaikan luottamusmies, luottamusvaltuutettu, työsuojeluvaltuutettu tai muu henkilöstön edustaja. Kyse voisi pykälän säännöskohtaisten perustelujen mukaan 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. Ehdotuksella ei puututa oikeuteen turvautua ulkopuoliseen oikeudelliseen apuun ja tähän liittyviin salassapitovelvoitteisiin.

Oikeusministeriö katsoo, että talousvaliokunnan ehdottamat täsmennykset ilmenevät jo riittävän selvästi 5 §:n 4 momentin, 7 §:n ja 14 §:n perusteluista.