

Ilmoittajansuojelulaki ja kunnat

Laki Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta tuli voimaan 1.1.2023. Kysymys on EU:n ilmoittajansuojeludirektiivin (2019/1937), eli ns. whistleblower-direktiivin täytäntöönpanosta. Lainsäädännön tarkoituksena on varmistaa, että henkilö, joka työnsä yhteydessä havaitsee tai epäilee yleisen edun vastaista toimintaa erikseen määritellyillä EU:n tai kansallisen oikeuden aloilla, voi ilmoittaa asiasta turvallisesti. Direktiivi velvoittaa tietyt työnantajat perustamaan sisäisen ilmoituskanavan väärinkäytösten ilmoittamista varten. Direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että yksityisen ja julkisen sektorin oikeushenkilöt ottavat käyttöönsä sisäiset kanavat ja menettelyt rikkomisten sisäistä ilmoittamista ja jatkotoimia varten.

Ilmoituskanava ei ole yleinen ”palautekanava” vaan nimenomaan vakavien väärinkäytösten ilmoittamista varten luotu palvelu.

Ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus

Sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus koskee kuntia ja kuntayhtymiä, joiden työ- tai virkasuhteessa olevien henkilöiden määrä on säännöllisesti vähintään 50. Sama koskee kuntien ja kuntayhtymien määräysvallassa olevia oikeushenkilöitä kuten tytäryhtiöitä. Kunnilla ja kuntayhtymillä voi olla myös yhteisiä ilmoituskanavia.

Sisäinen ilmoituskanava tulisi ottaa käyttöön kolmen kuukauden sisällä lain voimaantulosta eli viimeistään 1.4.2023. Lain esitöissä on todettu, että ilmoituskanavien ja -menettelyiden käyttöönotto edellyttää yhteistoimintalakien mukaista vuoropuhelua tai yhteistoimintamenettelyä.

Ilmoittamismahdollisuus

Organisaatiossa työ- tai virkasuhteessa työskenteleville henkilöille on annettava mahdollisuus tehdä ilmoitus sisäisen ilmoituskanavan kautta. Organisaatio voi sallia myös muille henkilöille ilmoittamisen sisäisen ilmoituskanavan kautta. Se, annetaanko muille kuin organisaatioon työ- tai virkasuhteessa oleville kyseinen mahdollisuus, on siten organisaation harkinnassa. Tämän mahdollisuuden tarkoituksenmukaisuutta tulee harkita organisaatiokohtaisesti. Jos muille annetaan mahdollisuus tehdä ilmoituksia, tämä voidaan toteuttaa esimerkiksi organisaation verkkosivujen kautta. Mahdollisuus voitaisiin antaa esimerkiksi lain 5.1 §:ssä mainituille henkilöille, kuten yksityiselle ammatinharjoittajalle tai harjoittelijalle.

Lain tarkoittama suojelu koskee vain lain 5 §:ssä määritellyyn soveltamisalaan kuuluvia ilmoittajia.

Nimetön ilmoittaminen

Organisaatio voi halutessaan mahdollistaa myös nimettömien ilmoitusten vastaanottamisen. Velvollisuutta siihen ei ole.

Mahdollisuus nimettömään ilmoitukseen voi laskea kynnystä tehdä ilmoitus mahdollisesta rikkomuksesta, ja myös käytännössä parantaa ilmoittajan oikeusturvaa. Toisaalta nimettömän ilmoittamisen mahdollistaminen saattaa lisätä käsittelyyn tulevien ilmoitusten määrää. Nimettömän ilmoittamisen mahdollistaminen tulee harkita organisaatiokohtaisesti.

Keskitetty ilmoituskanava

Laissa on säännökset keskitetystä ilmoituskanavasta ja toimivaltaisista viranomaisista. Keskitetyn ilmoituskanavan toiminnasta vastaa oikeuskanslerinvirasto. Oikeuskanslerinviraston on tiedotettava keskitettyyn ilmoituskanavaan ilmoittamisesta, toimivaltaisista viranomaisista ja annettava niihin liittyen neuvontaa

Ilmoittajan suojelun edellytykset

Ilmoittajan suojelun edellytyksenä on, että ilmoitus tehdään ensisijaisesti organisaation sisäiseen ilmoituskanavaan ja että ilmoittajalla on ilmoittamishetkellä perusteltu syy uskoa, että rikkomista koskeva tieto pitää paikkansa ja että tällainen tieto kuuluu lain soveltamisalaan. Soveltamisala on määritelty lain 2 §:ssä. Soveltamisaloja on yksitoista, muun muassa julkiset hankinnat ja ympäristönsuojelu.

Eräissä poikkeustapauksissa suojelua koskevia säännöksiä sovelletaan ilmoittajaan, joka on tehnyt ilmoituksen oikeuskanslerin keskitettyyn ilmoituskanavaan tai toimivaltaiselle viranomaiselle. Tällainen tilanne on esimerkiksi silloin, kun organisaatiossa ei ole sisäistä ilmoituskanavaa tai ilmoittajalle ei ole annettu mahdollisuutta ilmoittaa sisäisen ilmoituskanavan kautta tai ilmoittajalla on perusteltu syy uskoa, että hän on vaarassa joutua ilmoittamisen johdosta vastatoimien kohteeksi.

Lakia sovelletaan tekoihin, jotka on säädetty rangaistavaksi, joista voi seurata rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus taikka jotka voivat vakavasti vaarantaa lainsäädännön yleisen edun mukaisten tavoitteiden toteutumista. Ilmoituskanavaa ei siten ole tarkoitettu yleiseksi ”palautekanavaksi” vaan nimenomaan vakavien väärinkäytösten ilmoittamista varten.

Ilmoittajan suojelu

Ilmoittajan työnantaja tai muu organisaatio ei saa kohdistaa ilmoittajaan tai muuhun lain 5 §:ssä tarkoitettuun henkilöön vastatoimia rikkomista koskevan tiedon ilmoittamisesta tai julkistamisesta. Menettely, jonka tarkoituksena on

rikkomista koskevan tiedon ilmoittamisen tai julkistamisen estäminen, on niin ikään kiellettyä. Työnantajan vastatoimia voisivat olla esimerkiksi palvelussuhteen ehtojen heikentäminen, palvelussuhteen päättäminen, henkilön lomauttaminen tai epäedullinen kohtelu tai muut kielteiset seuraukset.

Suojelua koskevia säännöksiä sovelletaan myös eräisiin muihin 5 §:n 3 ja 4 momentissa mainittuihin tahoihin, esimerkiksi henkilöön, joka avustaa ilmoittajaa ilmoittamismenettelyssä ja joka on työnsä vuoksi sellaisessa asemassa, että hän voi ilmoituksen johdosta joutua vastatoimien kohteeksi.

Seuraamukset

Jos vastatoimien ja ilmoittamisen estämisen kieltoa rikotaan, on ilmoittajalle ja muulle lain 5 §:ssä tarkoitettulle henkilölle korvattava aiheutettu taloudellinen vahinko. Vastaavasti tahallisesti vääriä tietoja ilmoittaneen tai julkistaneen ilmoittajan on korvattava ilmoituksen kohteelle aiheuttamansa taloudellinen vahinko.

Vastatoimien kohteeksi joutuneella ilmoittajalla tai muulla lain 5 §:ssä tarkoitettulla luonnollisella henkilöllä on oikeus saada hyvitystä vastatoimen aiheuttamasta loukkauksesta. Hyvitys olisi vastaava kuin esimerkiksi tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslaissa. Hyvitystä on vaadittava kolmen vuoden kuluessa ilmoituksen estämisestä tai vastatoimien kiellon vastaisesta menettelystä.

Ilmoittaja, joka tahallaan ilmoittaa tai julkistaa vääriä tietoja, voidaan tuomita ilmoittajan suojelusta annetun lain rikkomisesta sakkoon. Edellytyksenä on, ettei teko ole vähäinen eikä teosta muussa lainsäädännössä säädetä ankarampaa rangaistusta. Tahallisesti vääriä tietoja ilmoittaneen tai julkistaneen ilmoittajan on korvattava ilmoituksen kohteelle aiheuttamansa taloudellinen vahinko.

Whistleblower-direktiivin mukaisen sisäisen ilmoituskanavan järjestäminen

Organisaatio voi itse määrittää, millaiset ilmoituskanavat se ottaa käyttöönsä. Ilmoittamisen tulisi olla mahdollista kirjallisesti tai suullisesti. Ilmoituksia voidaan ottaa vastaan esimerkiksi postitse, verkkosivulla tai puhelimesta. Yksinkertaisimmillaan ilmoittaminen voisi tapahtua esimerkiksi toimittamalla ilmoitukset kirjallisesti perinteiseen palautelaatikkoon.

Jos suullinen ilmoittaminen on mahdollista, se on voitava tehdä puhelimitse tai muun ääniviestijärjestelmän kautta ja ilmoittajan pyynnöstä kohtuullisen ajan kuluessa järjestettävässä henkilökohtaisessa tapaamisessa.

Lain vaatimukset kanavalle ja ilmoitusten käsittelylle

Laissa on säännöksiä ilmoitusten käsittelystä:

- **Organisaation on tiedotettava** ilmoittamisesta sisäiseen ilmoituskanavaan ja oikeuskanslerinviraston keskitettyyn ilmoituskanavaan, ilmoittamiseen liittyvistä menettelyistä ja ilmoittajan suojelun edellytyksistä. Tiedot on esitettävä selkeässä muodossa ja siten, että ne ovat helposti ilmoittajien saatavilla.
- **Organisaation on nimettävä ilmoitusten käsittelystä vastaava henkilö tai henkilöt**, joiden on oltava tehtävässään puolueettomia ja riippumattomia. Lisäksi organisaatio tai palveluntuottaja voi nimetä tarvittavia asiantuntijoita ilmoituksen paikkansa pitävyyden selvittämiseksi. Nimettävä henkilö tai henkilöt ovat kunnan harkinnassa. Ilmoituksen käsittelystä vastaavia henkilöitä voisivat olla organisaation omat työntekijät esimerkiksi tietyssä yksikössä. Tällainen yksikkö voisi olla esimerkiksi sisäisestä tarkastuksesta vastaava yksikkö.
- **Kanavan tulee olla turvallinen.** Ilmoittajan ja ilmoituksessa mainittujen kolmansien osapuolten henkilöllisyyden luottamuksellisuus tulee suojata ja muiden kuin valtuutettujen henkilöstön jäsenten pääsy tietoihin estää.
- **Ilmoittajalle tulee toimittaa ilmoituksen vastaanottamisesta ilmoitus** seitsemän päivän kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta.
- **Kaikki rikkomisia koskevat ilmoitukset tulee kirjata.**
- **Ilmoituksen käsittelystä vastaavan henkilön on ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin** ilmoituksen paikkansa pitävyyden selvittämiseksi ja tarvittaessa rikkomiseen puuttumiseksi.
- **Ilmoittajalle tulee antaa palaute** toimista, joita ilmoituksen perusteella toteutetaan. Palaute on annettava viimeistään kolmen kuukauden kuluessa ilmoituksen vastaanottoilmoituksen toimittamisesta.
- **Ilmoituskanavan kautta tulevat tiedot on poistettava** viiden vuoden kuluttua saapumisesta, jollei säilyttäminen ole välttämätöntä ilmoittajansuojelu- tai muussa laissa säädettyjen oikeuksien tai velvoitteiden toteuttamista varten taikka oikeudellisen vaateen laatimiseksi, esittämiseksi tai puolustamiseksi
- **Henkilötiedot, joilla ei selvästi ole merkitystä ilmoituksen käsittelyn kannalta, on poistettava** ilman aiheetonta viivytystä.
- **Tieto ilmoittajasta ja ilmoituksen kohteesta on salassa pidettävää tietoa.**
- **Tietoja voi tietyin edellytyksin ilmoituksen paikkansa pitävyyden selvittämiseksi antaa tähän tehtävään nimetylle henkilölle.**

Järjestämisvaihtoehdot

Ilmoituskanavien toiminta voidaan hoitaa organisaatiossa kokonaan taikka ulkoistaa kokonaan tai osittain. Erilaisina kanavan toimintoina tulee järjestää

- viestintäratkaisu, jonka kautta ilmoitukset vastaanotetaan
- ilmoitusten vastaanottaminen/kuittaus ja lajitteleminen
- ilmoitusten tutkinta
- palaute ilmoittajalle
- arkistointi ja säilytys.

Tietosuojakysymykset

Kun ilmoituksia käsitellään ilmoittajansuojelulain mukaisesti, on henkilötietojen oikeusperustana viranomaisen lakisääteinen tehtävä (tietosuoja-asetus 6.1 artikla c kohta). Mikäli viranomaisen laajentaa käyttöön otettua kanavaa ilmoittajansuojelulain mukaisten velvoitteiden ulkopuolelle, voi viranomaisen yleinen etu (tietosuoja-asetus 6.1 artikla e kohta) tietyin edellytyksin toimia näiden lisäkäsittelytoimien perustana.

On huomioitava, että ilmoituksiin sisältyvien henkilötietojen käsittelyssä tulee kaikilta osin noudattaa yleisen tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain säännöksiä. Huomiota on kiinnitettävä erityisesti henkilötietojen käsittelyä koskeviin periaatteisiin (5 artikla) sekä sisäänrakennetun ja oletusarvoisen tietosuojan periaatteeseen (25 artikla).

Kanavan hankinta ulkopuolelta

Kun kunta hankkii viestintäratkaisun ja/tai siihen liittyvät palvelut/toiminnot markkinoilta, tulee kunnan lähtökohtaisesti kilpailuttaa hankinta. Jos hankinnan ennakoitu kokonaisarvo ylittää hankintalaissa säädetyn kansallisen kynnysarvon, hankintalaki määrittää kilpailutusprosessin. Mikäli hankinnan arvo jää alle kansallisen kynnysarvon, noudatetaan hankintaprosessissa kunnan omia pienhankintaohjeita.

Joka tapauksessa hankinnassa kannattaa kiinnittää huomiota

- riittävän kattavaan markkinakartoitukseen
- henkilötietojen käsittelyyn
- tietoturvaan
- palveluntuottajan salassapitovelvoitteisiin.

Näitä aiheita käsitellään tarkemmin alla. Neuvoja hankintaprosessiin löydät myös Julkisten hankintojen neuvontayksikön (JHNY) verkkopalvelusta [hankinnat.fiexternal link](#).

Markkinakartoitus

Hankinnan ennakoidun arvon määrittämiseksi tulee tehdä huolellinen markkina- ja hintakartoitus. Jos kunta hankkii oikeudet kanavan käyttöön ilman palveluja, voi hankinnan arvo hyvinkin jäädä alle **60 000 euron kansallisen kynnyсарvon tavaroille ja palveluille**[external link](#). Palveluntuottajilla on keskenään erilaiset hinnoittelumallit, joten hinnat vaihtelevat muun muassa sopimuskauden pituuden, kuntaorganisaation koon ja ilmoituksia käsittelevien henkilöiden määrän mukaan.

Henkilötietojen käsittelyn ulkoistaminen

Jos organisaatio ulkoistaa ilmoituskanavan yhteydessä henkilötietojen käsittelyä, asiasta tulee sopia kirjallisesti tietosuoja-asetuksen 28 artiklan mukaisesti. Sopimuksessa vahvistetaan muun muassa käsittelyn kohde ja kesto, käsittelyn luonne ja tarkoitus, henkilötietojen tyyppi ja rekisteröityjen ryhmät ja rekisterinpitäjän velvollisuudet ja oikeudet.

Henkilötietojen siirrot ETA-alueen ulkopuolelle voidaan toteuttaa ainoastaan, jos rekisterinpitäjä ja henkilötietojen käsittelijä noudattavat tietosuoja-asetuksessa vahvistettuja edellytyksiä. Siirto kolmansiin maihin voi tulla kysymykseen esimerkiksi pilvipalvelun käytön yhteydessä.

Suomen Kuntaliitto ry

Kai Ketelimäki
Lakimies

Juha Myllymäki
Lakiasiaainjohtaja