

Korruptioepäilyistä ilmoittavien henkilöiden suojeleminen

Lausuntotiivistelmä

Korruptioepäilyistä ilmoittavien henkilöiden suojele

Lausuntotiivistelmä

ISSN 1798-7105 (verkkojulkaisu)

ISBN 978-952-259-553-9 (verkkojulkaisu)

Helsinki 2016

KUVAILEHTI

Julkaisija	Oikeusministeriö Kriminaalipoliittinen osasto	Julkaisu-aika	16.12.2016
Tekijä(t)	Neuvotteleva virkamies Catharina Groop (OM)		
Julkaisun nimi	Korruptioepäilyistä ilmoittavien henkilöiden suoje- lausuntotiivistelmä		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Oikeusministeriön julkaisu 57/2016		
Julkaisun teema	Mietintöjä ja lausuntoja		
Tiivistelmä	<p>Oikeusministeriö pyysi korruptioepäilyistä ilmoittajien henkilöiden suoje- lausuntotiivistelmä (OM Selvityksiä ja ohjeita 25/2016) lausunnot yhteensä 63 viranomaiselta, yritykseltä, järjestöltä ja yksityishenkilöltä. Lausunnon antoi yhteensä 51 tahoa.</p> <p>Mietintöön saaduissa lausunnoissa korruption torjuntaa, ilmoittajien suoje- lausuntotiivistelmä ja korruptioepäilyistä ilmoit- tamisen helpottamista pidetään tärkeänä ja ajankohtaisena asiana. Moni lausunnonantaja toteaa, että korruption ilmituleminen on kaikkien edun mukaista ja että ilmoittamiskynnystä pitää siksi madaltaa. Työryhmä saa lisäksi kiitosta siitä, että korruptiivinen toiminta on ymmärretty laajasti kattaen sekä rikos- oikeudellisesti rangaistavan että epäeettisen korruptiivisen toiminnan. Osa lausunnonantajista pitää kuitenkin edelleen laajaa korruptiomääritelmää ongelmallisena.</p> <p>Työryhmän sisäistä ilmoittamista koskeviin ehdotuksiin suhtaudutaan pääsääntöisesti myönteisesti. Moni lausunnonantaja ilmaisee tukevansa korruptioon, suoje- lausuntotiivistelmä ja ilmoittamiseen liittyvien ohjeistusten laatimista ja koulutusten järjestämistä. Osa lausunnonantajista yhtyy työryhmän näkemykseen, ettei kaikkia yrityksiä voi velvoittaa järjestämään anonymiteetin takaava sisäinen ilmoitusjärjestelmä. Toiset taas katsovat, että sisäisen ilmoittamisen helpottamisen eteen tulisi tehdä huomattavasti enemmän ja/tai, että ehdotetut toimenpiteet tulisi saada työnantaja velvoittaviksi.</p> <p>Valtaosa kantaa ottaneista lausunnonantajista korostaa ulkoisen ilmoittamisen tärkeyttä ja sitä, että ilmoittamista tulee helpottaa ja selkiinnittää. Uuden ulkoisen ilmoituskanavan (ja siihen liittyen uuden selvitystyöryhmän) perustaminen sai laajaa kannatusta.</p> <p>Lausunnonantajat katsovat ilmoittajien suoje- lausuntotiivistelmä erittäin tärkeäksi. Valtaosa lausunnonantajista pitää erittäin tärkeänä mahdollisuutta ilmoittaa nimettömänä tai ainakin luottamuksellisesti. Osa lausujista kuitenkin toteaa, ettei ilmoittajien suoje- lausuntotiivistelmä toimi tällä hetkellä niin hyvin kuin työryhmä antaa ymmärtää ja että nykyisellään on olemassa riski, että ilmoittajan henkilöllisyys paljastuu.</p> <p>Useat lausunnonantajat kannattavat työryhmän tietoisuuden lisäämiseen liittyviä ehdotuksia ja suosituksia todeten, etteivät kansalaiset tiedä korruption ilmenemismuodoista ja haittavaikutuksista, ilmoitus- kanavista ja ilmoittajien suoje- lausuntotiivistelmä tarpeeksi. Moni lausunnonantaja on myös sitä mieltä, että neuvonta- palveluja tulee kehittää.</p> <p>Lisäksi lausunnonantajilla on näkemyksiä mm. suoje- lausuntotiivistelmä liittyvistä säädösmuutostarpeista ja jatkoval- mistelun painopisteistä.</p>		
Asiasanat	Ilmoittajien suoje- lausuntotiivistelmä, ilmoituskanavat, korruptio		
Asianumerot	OM 10/69/2014		
	ISSN (verkkojulkaisu) 1798-7105	ISBN (verkkojulkaisu) 978-952-259-553-9	
	Sivumäärä 42	Kieli suomi	URN-tunnus http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-553-9
Julkaisujen myynti/ jakelu	www.oikeusministerio.fi , sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi , julkaisumyynti: julkaisumyynti.valtioneuvosto.fi		

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Justitieministeriet Kriminalpolitiska avdelningen	Utgivningsdatum 16.12.2016
Författare	Konsultativ tjänsteman Catharina Groop (JM)	
Publikationens namn	Skydd för personer som anmäler misstankar om korruption Sammandrag av utlåtanden.	
Publikationsseriens namn och nummer	Justitieministeriets publikation 57/2016	
Publikationens tema	Betänkanden och utlåtanden	
Referat	<p>Justitieministeriet bad sammanlagt 63 myndigheter, företag, organisationer och privatpersoner yttra sig om betänkandet om skydd för personer som anmäler misstankar om korruption (JM Betänkanden och utlåtanden 25/2016). Utlåtanden inkom från totalt 51 remissinstanser.</p> <p>Enligt utlåtandena anses det vara viktigt att bekämpa korruption, skydda anmälare och att göra det lättare att anmäla misstankar om korruption. Många av remissinstanserna påpekar att det ligger i allas intresse att korruption avslöjas och att man därför bör sänka tröskeln för att anmäla korruption. Arbetsgruppen berömdes för att korruptiv verksamhet har behandlats i vid bemärkelse så att den omfattar såväl straffrättsligt straffbara gärningar som oetisk verksamhet. En del av remissinstanserna anser däremot att den vidsträckta definitionen av korruption är problematisk.</p> <p>Remissinstanserna förhåller sig i regel positivt till arbetsgruppens förslag som gäller intern anmälan. Många av remissinstanserna understöder förslaget om att utarbeta anvisningar och ordna utbildning om frågor som gäller korruption, skyddet för anmälare och anmälningsförfarandet. En del av remissinstanserna delar arbetsgruppens åsikt om att alla företag inte kan åläggas att skapa ett system för att lämna in anmälan anonymt, medan andra anser att det bör göras betydligt mer för att underlätta intern anmälan och/eller att arbetsgivarna ska åläggas att genomföra de föreslagna åtgärderna.</p> <p>Merparten av remissinstanserna framhåver vikten av en kanal för extern anmälan och att anmälningsförfarandet ska göras enklare och tydligare. Förslaget om att skapa en kanal för extern anmälan (och att inrätta en arbetsgrupp för att planera denna kanal) får brett understöd.</p> <p>Remissinstanserna anser det vara ytterst viktigt att anmälare skyddas. Huvuddelen av remissinstanserna anser det vara mycket viktigt att korruption kan anmälas anonymt eller åtminstone konfidentiellt. En del av remissinstanserna konstaterar dock att det nuvarande systemet för att skydda anmälare inte fungerar så väl som arbetsgruppen antyder och att det i nuläget finns en risk att anmälarens identitet avslöjas.</p> <p>Flera av remissinstanserna understöder arbetsgruppens rekommendationer och förslag om att öka kännedomen om korruption och konstaterar att man i allmänhet inte vet tillräckligt mycket om olika former och de skadliga effekterna av korruption, vilka kanaler det finns för att anmäla korruption och hur anmälarna skyddas. Många av remissinstanserna anser också att rådgivningstjänsterna bör utvecklas.</p> <p>Remissinstanserna har dessutom framfört åsikter om bl.a. behovet av lagändringar i fråga om skyddet för anmälarna samt vilka frågor som bör prioriteras i den fortsatta beredningen.</p>	
Nyckelord	skydd för anmälare, anmälningskanaler, korruption	
Ärendenummer	OM 10/69/2014	
	ISSN (webbpublikation) 1798-7105	ISBN (webbpublikation) 978-952-259-553-9
	Sidantal 42	Språk finska URN http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-553-9
Beställningar/ distribution	www.oikeusministerio.fi Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi , Beställningar: julkaisumyynti.valtioneuvosto.fi	

SISÄLLYS

JOHDANTO.....	8
1 Yleistä lausunnoista	9
2 Työpaikan sisäinen ilmoittaminen.....	10
2.1 Työryhmän ehdotukset ja suositukset	10
2.2 Lausunnonantajien näkemykset.....	11
3 Ilmoittaminen ulkopuoliselle taholle.....	14
3.1 Työryhmän ehdotukset ja suositukset	14
3.2 Lausunnonantajien näkemykset.....	14
4 Ilmoittajien suojele.....	20
4.1 Työryhmän ehdotukset ja suositukset	20
4.2 Lausunnonantajien näkemykset.....	21
5 Tietoisuus ja neuvonta ilmoituskanavista ja suojelesta	26
5.1 Työryhmän ehdotukset ja suositukset	26
5.2 Lausunnonantajien näkemykset.....	26
6 Muita huomioita	29
6.1 Suojeleluun ja ilmoittamiseen liittyvät säädösmuutostarpeet	29
6.1.1 Työryhmän ehdotukset.....	29
6.1.2 Lausunnonantajien näkemykset.....	29
6.2 Täsmennykset ja esiin nostetut puutteet	32
6.3 Jatkovalmistelun painopisteet.....	35
6.4 Näkökulman laajentaminen	39
LIITE	40

JOHDANTO

Suomi on ratifioinut useita kansainvälisiä sopimuksia, joissa ilmoittamista ja korruptioepäilyistä ilmoittavien henkilöiden suojelun tärkeyttä korostetaan. Näitä ovat mm. Euroopan neuvoston korruptiota koskeva siviilioikeudellinen yleissopimus (ETS 174), Yhdistyneiden Kansakuntien korruption vastainen yleissopimus (SopS 58/2006) ja OECD:n lahjonnan vastainen yleissopimus (SopS 14/1999 ja 815/1998). Suomea muistutetaan ilmoittajien suojelun tärkeydestä myös vuonna 2013 laaditussa OECD:n kolmannen maa-arvioinnin seurantaraportissa.

Oikeusministeriö asetti 9.2.2015 työryhmän selvittämään korruptioepäilyistä ilmoittavien henkilöiden työ- ja virkamiesoikeudellisen suojelun ja yhteisöjen ja yritysten raportointikanavien nykytilaa sekä nykytilan suhdetta Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin. Työryhmän toimikausi oli 16.02.–31.10.2015. Myöhemmin oikeusministeriö jatkoi työryhmän toimikautta 31.3.2016 saakka. Työryhmä luovutti mietintönsä (Mietintöjä ja lausuntoja 25/2016) oikeusministerille kesäkuussa 2016 ja siitä pyydettiin lausuntoja 30.8.2016 mennessä. Oikeusministeriö vastaanotti mietinnöstä yhteensä 51 lausuntoa. Lausunnon antaneet tahot on lueteltu liitteessä.

1 Yleistä lausunnoista

Mietintöön saaduissa lausunnoissa korruption torjuntaa, ilmoittajien suojelua ja korruptioepäilyistä ilmoittamisen helpottamista pidetään tärkeänä ja ajankohtaisena asiana. Moni lausunnonantaja toteaa, että korruption ilmituleminen on kaikkien edun mukaista ja että ilmoittamiskynnystä pitää siksi madaltaa. Työryhmä saa lisäksi kiitosta siitä, että korruptiivinen toiminta on ymmärretty laajasti kattaen sekä rikosoikeudellisesti rangaistavan että epäeettisen korruptiivisen toiminnan. Osa lausunnonantajista pitää kuitenkin edelleen laajaa korruptiomääritelmää ongelmallisena.

Työryhmän sisäistä ilmoittamista koskeviin ehdotuksiin suhtaudutaan pääsääntöisesti myönteisesti (ks. luku 2). Moni lausunnonantaja ilmaisee tukevansa korruptioon, suojeluun ja ilmoittamiseen liittyvien ohjeistusten laatimista ja koulutusten järjestämistä. Osa lausunnonantajista yhtyy työryhmän näkemykseen, ettei kaikkia yrityksiä voi velvoittaa järjestämään anonymiteetin takaavaa sisäistä ilmoitusjärjestelmää. Toiset taas katsovat, että sisäisen ilmoittamisen helpottamisen eteen tulisi tehdä huomattavasti enemmän ja/tai, että ehdotetut toimenpiteet tulisi saada työnantaja velvoittaviksi.

Valtaosa lausunnonantajista korostaa ulkoisen ilmoittamisen tärkeyttä ja sitä, että ilmoittamista tulee helpottaa ja selkiinnyttää (ks. luku 3). Uuden ulkoisen ilmoituskanavan (ja sitä suunnittelevan uuden selvitystyöryhmän) perustaminen sai laajaa kannatusta.

Lausunnonantajat katsovat korruptiosta ilmoittajien suojelun erittäin tärkeäksi. Valtaosa lausunnonantajista pitää erittäin tärkeänä mahdollisuutta ilmoittaa nimettömänä tai ainakin luottamuksellisesti. Osa lausunnonantajista toteaa, ettei ilmoittajien suojele toimi tällä hetkellä niin hyvin kuin työryhmä antaa ymmärtää ja että nykyisellään on olemassa riski, että ilmoittajan henkilöllisyys paljastuu.

Useat lausunnonantajat kannattavat työryhmän tietoisuuden lisäämiseen liittyviä ehdotuksia ja suosituksia todeten, etteivät kansalaiset tiedä korruption ilmenemismuodoista ja haittavaikutuksista, ilmoituskanavista ja ilmoittajien suojelusta tarpeeksi (ks. luku 5). Moni lausunnonantaja on myös sitä mieltä, että neuvontapalveluja tulee kehittää.

Jatkovalmistelun painopisteisiin on otettu kantaa monessa lausunnossa (ks. luku 6). Jatkovalmistelun yhteydessä tulee lausunnonantajien mukaan kiinnittää huomiota mm. ilmoittamisprosessiin, vastuun jakamiseen ja vastuutahoihin, ehdotusten (ml. mahdollisen uuden kanavan) taloudellisiin vaikutuksiin, säädösmuutostarpeisiin, ilmoituksen kohteen oikeusturvaan, sote- ja maakuntauudistusten haasteisiin, tiedotus- ja koulutustarpeisiin, median rooliin, toimijoiden välisen yhteistyön tehostamiseen ja korruptiotutkiminnan resursseihin.

2 Työpaikan sisäinen ilmoittaminen

2.1 Työryhmän ehdotukset ja suositukset

Mietinnössään ilmoittajien suojelua selvittänyt työryhmä toteaa, että:

- Työpaikoilla olisi hyvä käydä keskustelua työntekijöiden kanssa siitä, mitä korruptiolla tarkoitetaan ja miten siihen työpaikan sisällä suhtaudutaan.
- Kaikilla työntekijöillä tulisi olla mahdollisuus ilmoittaa korruptiivisesta toiminnasta nimettömänä tai ainakin luottamuksellisesti. Työryhmän mielestä korruptiivisesta toiminnasta tulisi ensisijaisesti ilmoittaa työpaikan sisällä.
- Ilmoitusjärjestelmän perustaminen tai muiden ilmoittamiseen liittyvien järjestelyjen tekeminen aiheuttaa joskus huomattaviakin kuluja työnantajille suhteessa työnantajan toimintaan. Lisäksi on tärkeää, että ilmoittajan henkilöllisyyttä pystytään suojaamaan, mikä ei aina ole mahdollista sellaisilla työpaikoilla, missä henkilöstöä on vähän. Näistä syistä työryhmä katsoo, ettei kaikkia työnantajia voi velvoittaa tekemään ilmoittamiseen liittyviä järjestelyjä tai perustamaan järjestelmiä, joiden kautta työntekijä pystyy ilmoittamaan nimettömänä tai luottamuksellisesti. Tilanteissa, joissa sisäisiä ilmoitusmekanismeja ei ole, korruptiivisesta toiminnasta ilmoittavalla työntekijällä tulisi olla nykyistä parempi mahdollisuus käännyä ulkopuolisen tahon puoleen.
- Jos työnantaja tarjoaa mahdollisuuden sisäiseen ilmoittamiseen, työpaikan sisällä tulisi olla ilmoitusten vastaanottamiseen, käsittelyyn ja tutkintaan sekä ilmoittajien suojeluun tarvittavaa osaaminen. Lisäksi tulisi varmistaa, että työntekijät ovat tietoisia siitä, kenelle korruptioepäilyistä ja -havainnoista voi ilmoittaa ja miten ilmoituksia käsitellään ja tutkitaan.
- Sisäisten kanavien lisäämiseksi työryhmä suosittelee, että laaditaan työnantajille verkkopohjainen ohjeistus, jolla lisätään tuntemusta nimettömästä / luottamuksellisesta ilmoittamisesta, ilmoitusten vastaanottamisesta, käsittelystä ja tutkinnasta sekä ilmoittajien suojelusta. Työryhmä suosittelee, että ilmoittamiseen ja ilmoittajien suojeluun liittyviä kysymyksiä sisällytetään jo tällä hetkellä järjestettäviin työnantajille suunnattuihin koulutuksiin.
- Jos työnantaja mahdollistaa sisäistä ilmoittamista, korruptiivista toimintaa epäilevällä tai havainneella työntekijällä tulisi olla mahdollisuus ilmoittaa kaikenlaisesta korruptiokäsitteen piiriin kuuluvasta toiminnasta. Työryhmä suosittelee, että edellä mainittuun ohjeistukseen sisällytetään tietoa korruption ilmenemismuodoista ja haittavaikutuksista ja että edellä mainittuihin koulutuksiin sisällytetään korruptiota koskevat osiot.

Tätä taustaa vasten työryhmä ehdottaa, että:

- Työpaikoilla käydään keskustelua työntekijöiden kanssa siitä, mitä korruptiolla tarkoitetaan ja miten siihen työpaikan sisällä suhtaudutaan.
- Kaikilla työntekijöillä olisi mahdollisuus ilmoittaa korruptiivisesta toiminnasta nimettömänä tai ainakin luottamuksellisesti. Työryhmän mielestä korruptiivisesta toiminnasta tulisi ensisijaisesti ilmoittaa työpaikan sisällä.
- Työntekijä pystyisi tekemään ilmoituksen ulkopuoliselle taholle, jos sisäisiä ilmoitusmekanismeja ei ole.

- Työpaikan sisällä olisi ilmoitusten vastaanottamiseen, käsittelyyn ja tutkintaan sekä ilmoittajien suojeluun tarvittavaa osaaminen (jos työnantaja tarjoaa mahdollisuuden sisäiseen ilmoittamiseen) ja että työntekijät olisivat paremmin selvillä siitä, kenelle korruptioepäilyistä ja -havainnoista voi ilmoittaa ja miten ilmoituksia käsitellään ja tutkitaan.
- Laaditaan työnantajille verkkopohjainen ohjeistus, jolla lisätään tuntemusta nimettömästä / luottamuksellisesta ilmoittamisesta, ilmoitusten vastaanottamisesta, käsittelystä ja tutkinnasta sekä ilmoittajien suojelusta ja että ilmoittamiseen ja ilmoittajien suojeluun liittyviä kysymyksiä sisällytetään jo järjestettäviin työnantajille suunnattuihin koulutuksiin.
- Jos työnantaja mahdollistaa sisäistä ilmoittamista, korruptiivista toimintaa epäilevällä tai havainneella työntekijällä tulisi olla mahdollisuus ilmoittaa kaikenkokoisesta korruptiokäsittelyn piiriin kuuluvasta toiminnasta. Edellä mainittuun ohjeistukseen tulisi sisällyttää tietoa korruption ilmenemismuodoista ja haittavaikutuksista ja että edellä mainittuihin koulutuksiin tulisi sisällyttää korruptiota koskevat osiot.

2.2 Lausunnonantajien näkemykset

Lausunnonpalaute lyhyesti

Osa lausunnonantajista (Kuntaliitto ry, Kuntatyönantajat KT, Tullin hallinto-osasto ja Keskuskauppakamari) yhtyy työryhmän käsitykseen, että korruptiivisesta toiminnasta tulisi ensisijaisesti ilmoittaa työpaikan sisällä. Keskuskauppakamari, Elinkeinoelämän Keskusliitto EK ja Suomen Yrittäjät ry korostavat kuitenkin, ettei kaikkia yrityksiä voi velvoittaa järjestämään anonymiteetin takaavaa sisäistä ilmoitusjärjestelmää. Ilmoittamista ja ilmoittajien suojelua koskevien yleisten ohjeistusten laatimista kannattavat työ- ja elinkeinoministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, Kuntaliitto ry, Tullin hallinto-osasto, Suomen Yrittäjät ry, Akava ry, Keskuskauppakamari, Nokia Corporation, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira ja Transparency International Suomi ry. Em. teemojen sisällyttämistä sisäisiin koulutuksiin kannattavat opetus- ja kulttuuriministeriö, ulkoministeriö, Suomen Yrittäjät ry, Kuntaliitto ry, Akava ry, Nokia Corporation ja Helsingin kaupunki. Opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, valtiovarainministeriö, Tullin valvontaosasto, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira, Nokia Corporation ja Helsingin kaupunki ilmoittavat yleisemmällä tasolla suhtautuvansa myönteisesti sisäistä ilmoittamista koskeviin ehdotuksiin. Ulkoministeriö toivoo, että jatkokäsittelyssä varmistetaan, että esitetyt toimenpiteet saadaan työnantajia velvoittaviksi. Suomen Journalistiliitto kokee, etteivät ehdotukset madalla ilmoituskynnystä. Transparency International Suomi ry katsoo, että sisäiseen ilmoittamiseen liittyvät ehdotukset jäävät vajavaisiksi. Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikkö ei näe, että yksin tiedon lisääminen ja ilmoittajan suojelu paljastaisivat merkittävästi nykyistä enemmän korruptiota yhteiskunnassa.

Lausunnoissa esitettyjä kannanottoja pääasiallisine perusteineen

Transparency International Suomi ry näkee, että työryhmän ehdotukset työpaikan sisäiseen ilmoittamiseen liittyen jäävät vajavaisiksi. Järjestö esittää siksi, että myös sisäisen ilmoittamisen mahdollisuuden selvittämistä jatketaan esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön yhteiskunta- ja yrittäjäsvastuun neuvottelukunnassa.

Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikkö huomauttaa, että Suomessa pienyritysten suuri suhteellinen osuus asettaa organisaatioiden sisältä tulevalle korruptioepäilyyn ilmoittamiselle omat haasteensa. Tämän kokoluokan yrityksissä anonyymi ilmoittaminen organisaation sisällä on käytännössä mahdotonta tai hyvin vaikeaa järjestää. Toinen ilmoittamishalukuutta vähentävä seikka on, että suomalaiset ovat pääsääntöisesti hyvin lojaaleja omaa työnantajaansa kohtaan. Näistä syistä selvitysyksikkö ei näe, että yksin tiedon lisääminen ja ilmoittajan suojeleminen paljastaisivat merkittävästi nykyistä enemmän korruptiota yhteiskunnassa. Uudistuksilla Suomi kuitenkin täyttäneen kansainvälisiin sopimuksiin liittyvät ilmoittajan suojeleminen koskevat vaatimukset.

Kuntaliitto ry yhtyy työryhmän käsitykseen, että korruptiivisesta toiminnasta tulisi ensisijaisesti ilmoittaa työpaikan sisällä mutta nostaa esille kuntien rajalliset resurssit, joiden vuoksi erillinen, yleinen ilmoituskanava kuitenkin voisi olla perusteltu. Kuntaliitto pitää tietoisuuden lisäämistä ja ohjeistusten laatimista kannatettavana. Mikäli ohjeistus laaditaan keskitetysti esimerkiksi oikeusministeriössä kuntasektori voi hyödyntää laadittua ohjeistusta omassa toiminnassaan ja omissa ohjeistuksissaan. Kuntaliiton mukaan uusia sitovia normeja ei tule säätää kunnille. Kuntaliitto toteaa lopuksi, että uuden työryhmän tulisi pohtia sisäisten ja ulkoisten kanavien suhdetta.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira korostaa, että korruptioon puuttumiseen tulisi laatia selkeät ohjeet työyhteisöjen sisällä. Vaikka erilaisen ilmoitusjärjestelmän perustaminen etenkin pienemmillä työpaikoilla on mietinnön mukaan kustannuksiin nähden perusteetonta, Valviran näkemys on, että erilaisten toimintatapojen ja ohjeistusten laatiminen työyhteisössä asiaan liittyen olisi kuitenkin suotavaa ilmoittajien suojeleminen takaamiseksi sekä yhdenvertaisen kohtelun turvaamiseksi.

Tullin hallinto-osaston mukaan epäilyistä korruptiivisesta toiminnasta tulee olla mahdollisuus ilmoittaa nimettömänä tai ainakin luottamuksellisesti työpaikan sisällä. Kuten työryhmä toteaa, on myös Tullin hallinto-osaston käsityksen mukaan korruptio-käsite hyvin vaikeaselkoinen eikä vaikutusvallan väärinkäyttö silloin, kun on kyse epäeettisestä toiminnasta osata aina mieltää korruptioksi. Tästä syystä työryhmän suositteleman verkkopohjaisen ohjeistuksen laatiminen työnantajien käyttöön on kannatettavaa korruptiotietoisuuden lisäämiseksi. Hallinto-osasto ilmoittaa kannattavansa työryhmän ehdotuksia.

Keskuskauppakamari pitää tärkeänä, että työnantajalle annetaan tilaisuus järjestää anonymiteetin takaava sisäinen ilmoitusjärjestelmä. Keskuskauppakamari yhtyy työryhmän näkemukseen, että sisäisen ilmoituskanavan tulisi olla ensisijainen. Jatkovalmistelussa on syytä varmistaa, että yrityksille jää riittävä harkintavapaus siitä, miten ilmoitusten käsittely on käytännössä tarkoituksenmukaista järjestää. Keskuskauppakamari ei pidä oikeasuhtaisena tai realistisena velvoittaa kaikkia yrityksiä järjestämään anonymiteetin takaavaa sisäistä ilmoitusjärjestelmää. Niiden yritysten osalta, jotka eivät pidä sisäisen ilmoitusjärjestelmän ylläpitoa yrityksen tosiasiallinen toiminta huomioon ottaen perusteltuna, anonyymi ilmoituspalvelu toteutuisi ainoastaan viranomaispalveluna. Ilmoittajan oikeusturvaa voi selkeyttää myös erikseen annettavalla ohjeistuksella, so. lainsäädäntöä muuttamatta.

Suomen Yrittäjät ry. yhtyy työryhmän mietinnössä esittämään johtopäätökseen, että työnantaja ei voi velvoittaa laatimaan työpaikan sisäiseen ilmoittamiseen liittyviä järjestelyjä tai perustamaan järjestelmiä, joiden kautta työntekijä pystyisi tekemään ilmoituksen korruptiivisesta toiminnasta. Suomen Yrittäjien näkemyksen mukaan kaikilla pienemmillä ja keskisuurilla yrityksillä ei ole käytännössä mahdollisuuksia tai

resursseja ilmoitusjärjestelmän perustamiseen tai ilmoittajien suojeluun. Suomen Yrittäjät ry. huomauttaa, että erillisen ilmoituskanavan perustaminen pienessä, muutamien hengien yrityksessä ei olisi myöskään tarkoituksenmukaista ottaen huomioon, että nimetön ilmoittaminen ei pienessä yrityksessä käytännössä takaa ilmoittajan henkilöllisyyden pysymistä salassa. Ilmoitusjärjestelmän rakentaminen aiheuttaisi yhdistyksen mukaan merkittäviä kuluja, jotka pienten yritysten kohdalla saattaisivat muodostua kohtuuttoman suuriksi liiketoimintaan nähden, eikä velvollisuutta ilmoitusjärjestelmän rakentamiseen tulisi myöskään sitoa yrityksen kokoon. Suomen Yrittäjät ry. kannattaa työnantajille suunnatun verkkopohjaisen ohjeistuksen laatimista ja työntekijöiden tietoisuuden lisäämistä. Yhdistys toteaa, että ohjeistuksen avulla valmiuksia ilmoittaa havaitsemastaan korruptiivisesta toiminnasta lisätään.

Verohallinto pitää tärkeänä, että työnantajalla on suojattu sisäinen menettely mahdollisten korruptiohavaintojen tekemiseen ja niiden käsittelyyn.

Poliisihallituksen mukaan on tärkeää, että yrityksillä on käytössään selkeät menettelytavat ja ilmoituskanavat erilaisista väärinkäytösepäilyistä ilmoittamista varten ja osaamista käsitellä ilmoituksia. Näiden menettelytapojen varmistamista ja valvontaa voisi Poliisihallituksen mukaan harkita tehostettavaksi nimeämällä näille (rahanpesun ilmoitusvelvollisten järjestelmän kaltaisesti) lailla valvoja, jolle annettaisiin samalla valvontavastuun lisäksi myös selkeä hallinnollisten seuraamusten antamisvalta lainlyöntitapauksissa.

Ulkoministeriö näkee toimenpide-ehdotukset kannatettavina ja toivoo, että jatkokäsittelyssä varmistetaan, että esitetyt toimenpiteet saadaan työnantajia velvoittaviksi.

Elinkeinoelämän Keskusliitto EK painottaa, ettei kaikkia yrityksiä ei tule velvoittaa ottamaan ilmoituskanavaa käyttöön. Yritysten vapaus räätälöidä omiin tarpeisiinsa vastaava ja sopiva *whistleblowing*-järjestelmä on turvattava ja *whistleblowing*-järjestelmien väärinkäytösriskit tulee tutkia ja arvioida. EK korostaa myös, että legitiimiä salassapitoa on turvattava (liikesalaisuuksien suojaa ei tule heikentää ja yksityisyydensuojaa ja tietosuojaa on kunnioitettava).

Akava ry toteaa, että ohjeistukset ja koulutukset ovat kannatettavia toimenpiteitä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Tullin valvontaosasto, Nokia Corporation ja Helsingin kaupunki ilmoittavat yleisemmällä tasolla suhtautuvansa myönteisesti sisäistä ilmoittamista koskeviin ehdotuksiin.

3 Ilmoittaminen ulkopuoliselle taholle

3.1 Työryhmän ehdotukset ja suositukset

Mietinnössään, ilmoittajien suojelua selvittänyt työryhmä toteaa, ettei kaikilla työntekijöillä ole mahdollisuus ilmoittaa korruptiivisesta toiminnasta (sen eri muodoissa) nimettömänä tai ainakin luottamuksellisesti. Työryhmä ehdottaa siksi, että perustetaan erillinen sähköinen kanava, jonka kautta kaikenlaisesta (laillisesta ja laittomasta) korruptiivisesta toiminnasta voi ilmoittaa nimettömänä tai ainakin luottamuksellisesti. Työryhmä ehdottaa lisäksi, että perustetaan erillinen ulkoiseen ilmoittamiseen keskittyvä työryhmä suunnittelemaan kyseistä kanavaa.

3.2 Lausunnonantajien näkemykset

Lausunnonpalaute lyhyesti

Useat lausunnonantajat kannattavat sähköisen kanavan perustamista nimetöntä tai luottamuksellista ilmoittamista varten. Näitä ovat työ- ja elinkeinoministeriö, ulkoasianministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, valtakunnansyyttäjänvirasto, Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikkö, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Transparency International Suomi ry, Tullin valvontaosasto, Tullin hallinto-osasto, Keskuskauppakamari, Helsingin kaupunki, Suomen Yrittäjät ja Kilpailu- ja kuluttajavirasto. Osa lausunnonantajista (valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Kuntaliitto ry, Kuntatyönantajat KT) ei ota kantaa mahdollisen uuden ilmoituskanavan perustamiseen mutta toteaa, että kannattaa uuden selvitystyöryhmän perustamista. Myös Akava ry ja Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry pitävät tärkeänä, että ilmoittaminen on mahdollista ja ilmoitusten tekoa helpotetaan ja selkiytetään. Poliisihallitus ja Verohallinto eivät kannata uuden ilmoituskanavan perustamista.

Lausunnoissa esitettyjä kannanottoja pääasiallisine perusteluineen

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää kannatettavana työryhmän esitystä erillisen sähköisen kanavan perustamisesta kaikenlaisen korruptiivisen toiminnan ilmoittamiseen nimettömänä tai ainakin luottamuksellisesti. Ministeriö toteaa, että tämäläiselle välineelle on tarve ja että se olisi omiaan lisäämään luottamusta viranomais-toimintaan. Ministeriön toimialalla esimerkiksi urheilun kohdalla ilmoitusjärjestelmiä on vielä vähän käytössä, vaikka ne olisivat väärinkäytösten estämiseksi ja selvittämiseksi tärkeitä.

Valtiovarainministeriö pitää mietinnössä esitettyjä työryhmän toimenpide-ehdotuksia ilmoittamiseen ja ilmoittajien suojeluun liittyvien ongelmakohtien ratkaisemiseksi kannatettavana. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan lahjonnan ja muun korruptiivisen toiminnan torjuminen ilmoittamisen helpottamisella ja ilmoittajien suojelua tehostamalla on koko yhteiskunnan edun mukaista. Valtiovarainministeriön kannattaa erityisesti mietinnön ehdotusta erillisestä työryhmästä, joka ryhtyisi selvittämään mahdollisuuksia perustaa sähköinen ilmoituskanava, jonka kautta kaikenlaisesta

(laittomasta ja epäeettisestä) korruptiivisesta toiminnasta voisi ilmoittaa nimettömänä tai luottamuksellisesti. Ministeriö katsoo, että jatkovalmistelun yhteydessä tulisi selvittää mahdollisen ilmoituskanava tarkoituksenmukaisuuden ja kustannus-hyötyanalyysin lisäksi myös korruptioepäilyn ilmiannon prosessi ja sen vastuuosapuolet yhteen sovitettuna ilmoituskanavaa koskevan selvitystyön kanssa. Prosessien ja vastuualueiden tulee olla selviä ennen kanavien tai järjestelmien kehittämistä. Jatkokäytössä olisi myös valtiovaraministeriön mukaan tarpeen arvioida taloudelliset vaikutukset omalla ja muilla hallinnonaloilla yhdessä muiden hallinnonalojen kanssa. Lopuksi ministeriö toteaa, että toimenpiteet on toteutettava valtiontalouden kehyspäättökseen ja valtion talousarvion mukaisten määrärahojen puitteissa.

Valtakunnansyyttäjänvirasto katsoo, että työryhmän ehdottama sähköinen ilmoituskanava on omiaan rohkaisemaan ilmoituksen tekemiseen niitä henkilöitä, jotka tällä hetkellä jättävät ilmoituksen tekemättä, koska eivät tiedä, minne korruptiohavainnosta voi ilmoittaa taikka kokevat, ettei ilmoittamisella ole merkitystä tehden samalla ilmoittamisen helpoksi ja turvalliseksi.

Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikkö pitää kannatettavana sähköisen kanavan perustamista nimetöntä tai luottamuksellista ilmoittamista varten. Yksikkö pitää hyvänä työryhmän esittämää vaihtoehtoa, jonka mukaan sähköinen ilmoitusportaali sijoitettaisiin suunnitteilla olevien kansallisten korruptionvastaisten verkkosivujen alaisuuteen. Tällöin sekä tietoa korruptiosta että mahdollisuus ilmoituksen tekemiseen anonyymisti tai luottamuksellisesti löytyisivät samasta paikasta.

Keskuskauppakamari yhtyy työryhmän näkemykseen, jonka mukaan korruptioepäilyistä ilmoittamista koskevat nykyiset menettelyt eivät ole ilmoittajan näkökulmasta riittävän selkeitä. Silloin kun ilmoituksen vastaanottajana ei ole ilmoittajan työnantaja, ilmoitusta vastaanottavan ja toimivaltaisen viranomaisen tulisi kaikissa tapauksissa olla selkeästi tiedossa, jotta ilmoitusmahdollisuudella voisi olla tavoiteltua vaikutusta. Keskuskauppakamari katsoo, että viranomaiselle tarkoitettujen ilmoitusten vastaanotto (ja siihen liittyvä ohjeistus) tulisi vähintään sähköisenä palveluna keskittää yhdelle palvelualustalle. Korruptiota koskevien viranomaistehtävien mahdollisen laajemman keskittämisen tulisi alentaa viranomaistoiminnan kokonaiskustannuksia eikä lisätä niitä. Keskuskauppakamari kannattaa työryhmän ehdotusta perustaa toimenpiteiden valmistelua jatkava työryhmä, jossa voidaan tarkemmin suunnitella viranomaisille tarkoitettujen ilmoitusten vastaanottamista koskevia vaihtoehtoja.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry. katsoo, että yleinen ilmoituskanava tarvitaan Suomeen ja että olisi tärkeää, että valmistelutyö aloitetaan välittömästi. SAK:n mielestä ilmoittajien kannalta on ensiarvoisen tärkeätä, että ilmoituksen kohteena oleviin epäkohtiin puututaan ja että puuttumisen tuloksista raportoidaan ilmoittajille. SAK katsoo, että ilmoituksia vastaanottavan tahon tulisi antaa ilmoittajille palautetta viranomaisvastuulla siten, että ilmoittajien käsitys ilmoituksen oikeudellisista perusteista, sen käsittelyyn liittyvistä vastuista ja mahdollisista seurauksista lisääntyisi. Ilmoittajien näkökulmasta tällaisen tiedon puute on SAK:n mukaan ilmoittamisen suurin ongelma, jopa suurempi kuin ne mahdolliset negatiiviset seuraukset, joita ilmoittamiseen liittyvät vastatoimet ovat ilmoittajille aiheuttaneet. SAK korostaa lisäksi, että jatkokäytön yhteydessä pitää pohtia onko ilmoitus tehtävä ensin sisäisesti, ilmoittajan työpaikkaa koskien, vai voiko ilmoittaja valita suoraan yleisen kanavan, jos hän pitää sitä omalta kannaltaan parempana vaihtoehtona.

Transparency International (TI) Suomi ry. pitää tarpeellisena erillisen, ulkoisen ilmoituskanavan perustamista ja katsoo, että kanavaa suunnittelevaa työryhmää pitäisi asettaa mahdollisimman pian. Työryhmälle on taattava riittävät resurssit ja asetettava selkeä tavoiteaika työn valmiiksi saattamiseksi. TI Suomi pitää tärkeänä, että ilmoitusmahdollisuus perustuu laajaan korruption käsitteeseen kattaen sekä nykyisen lainsäädännön korruption viittaavat rikokset että sellaiset korruption muodot, joissa on kyse muunlaisesta epäeettisestä toiminnasta. Ilmoitusmahdollisuuden perustuesa laajaan korruption käsitteeseen sekä anonymiteettiin, ulkoinen kanava laskee korruptioepäilyistä ilmoittamiseen liittyvää kynnystä, ja takaa ilmoitusmahdollisuuden laajasti kansalaisille. TI Suomi esittää, että mietinnössä ehdotettu tuleva työryhmä selvittäisi ulkoisen ilmoittamisen mahdollisuuden sähköisen kanavan lisäksi myös muilla keinoin ilmoittamisen mahdollisuudet tasapuolisen ilmoitusmahdollisuuden takaamiseksi.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto puoltaa työryhmän ehdotuksia, ennen kaikkea korruptioepäilyistä ilmoittamista varten perustettavaksi ehdotetun sähköisen ilmoituskanavan luomista. Viraston mukaan vaikuttaa selvältä, että tällainen keskitetty, turvattu kanava voisi tehostaa korruption vastaista työtä. Ilmoituskanavaan on tärkeää sisällyttää toiminto, joka mahdollistaa tarkentavien kysymysten ja materiaalipyyntöjen esittämisen ja niihin vastaamisen siten, että anonyymien yhteydenottajan identiteettiä paljastuminen ei vaarannu.

Tullin hallinto-osasto pitää korruption vastaista työtä tärkeänä ja jakaa työryhmän näkemyksen siitä, että ilmoittamisen helpottaminen, ilmoittajien suojeleminen ja korruptiivisen toiminnan ilmituleminen ovat kaikkien edun mukaisia. Tullin hallinto-osaston mukaan tällä myös ennalta estetään korruptiota ja lisätään luotettavuutta julkista hallintoa kohtaan. Tullin valvontaosasto pitää työryhmän loppuraportissa olevia ehdotuksia sekä suosituksia kannatettavina. Valvontaosaston näkemyksen mukaan työryhmän mietinnössään ehdottamat toimenpiteet madaltavat kynnystä ilmoittaa korruptioepäilyistä; lisääntyvät ilmoitukset edistävät korruption tunnistamista ja sen torjuntaan liittyvän lainsäädännön kehittämistä ja vahvistavat myös eettisesti hyviä käytänteitä julkisessa hallinnossa ja yrityksissä.

Suomen Yrittäjät ry. pitää tärkeänä, että työntekijöillä on luotettava mahdollisuus ilmoittaa havaitsemastaan korruptiosta. Suomen Yrittäjät ry. suhtautuu myönteisesti ilmoitusmahdollisuuksien parantamiseen, esimerkiksi viranomaisen laatiman erillisen sähköisen ilmoituskanavan avulla.

Kuntaliitto ry. kannattaa jatkotyöryhmän perustamista selvittämään edellytyksiä sähköiselle kanavalle. Kuntaliitto toteaa lisäksi, että ottaen huomioon kuntien resurssit, yleinen kanava voisi olla perusteltu. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että ilmoittaminen on mahdollista ja ilmoitusten tekoa helpotetaan ja selkiytetään. Sen mukaan uuden työryhmän työssä tulee huomioida erikseen kuntasektorin asema ja erityispiirteet. Lisäselvitystä edellyttää etenkin ilmoitusten hallinto-oikeudellinen status ja julkisuus- ja henkilötietolainsäädäntöön liittyvät kysymykset. Uuden työryhmän tulee huomioida, että ilmoitus voi kohdistua monenlaiseen toimintaan ja toimijaan. Kaikkeen toimintaan ei sovellu samanlaiset prosessit. Kuntaliitto korostaa, että mahdollisen uuden kanavan kautta ilmeisesti kohdennettaisiin ilmoituksia myös edelleen toimivaltaiselle viranomaiselle kuten kuntiin, jolloin ilmoituksen käsittely olisi kunnan hallintotoimintaa, jota säädellään mm. kunta-, hallinto-, julkisuus- ja henkilötietolainsäädännössä. Uuden työryhmän tulisi käsitellä myös tätä suhdetta. Kuntaliiton mukaan on tärkeää, että ilmoitusten käsittelyä suunnitellaan kunnissa ja kansallisella tasolla siten, että kansallisen tason suunnittelua ja ohjeistusta voidaan hyödyntää sektorikohtaisesti ja

eri aloilla. Mikäli suunnitellun kanavan käyttö kattaa kuntasektorin, kunnille ei saa aiheutua kohtuullista enempää hallinnollista taakkaa tai lisäkustannuksia, ilman rahoituksen osoittamista toimintaan. Tämän vuoksi mahdollisen uuden kanavan tulisi olla hyvin suunniteltu prosesseineen, ilmoitusten sisältövaatimuksineen sekä tietojärjestelmineen.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira ehdottaa kanavan avaamisen kytkemistä muihin sähköisen hallinnon kehittämishankkeisiin, jotta järjestelmät ja niihin liittyvät projektit eivät olisi päällekkäisiä. Lisäksi ei-laittoman korruption puuttumiseen pitää luoda riittävät välineet ja menettelytavat ennen kuin ilmoituksia siihen liittyen voidaan käsitellä. On myös arvioitava, kuinka korruptio-käsite tullaan määrittelemään kanavassa. Valvira huomauttaa, että hallintolaki edellyttää ilmoitusten käsittelyä kohtuullisessa ajassa, ja resurssien kohdentamisen kannalta turhien ilmoitusten tekeminen tulisi minimoida. Valviran käsityksen mukaan korruptio-käsitteen määrittely on tästä näkökulmasta oleellista.

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää kannatettavina työryhmän tekemiä ehdotuksia korruption torjunnan ja ennaltaehkäisyn keinojen jatkoselvittämiseksi. Ministeriö toteaa, että erillistä sähköistä ilmoituskanavaa suunniteltaessa tulisi selvittää mahdollisuudet olemassa olevien tietojärjestelmien hyödyntämiseen sekä arvioida, keitä toimivaltaisista viranomaisista erillinen ilmoituskanava edustaisi. Ministeriö korostaa lisäksi, että jatkossakin on pidettävä lähtökohtana, että työsuojeluilmoitukset tehdään suoraan toimivaltaiselle työsuojeluviranomaiselle, eikä erillisen ilmoituskanavan kautta.

Sisäiset tarkastajat ry. ehdottaa, että korruption liittyvien ilmoitusten vastaanottaminen keskitetään yhdelle viranomaiselle, jolla olisi vastuu yhtenäisten ja riippumattomien ohjeiden laatimisesta, hyvien käytänteiden kehittämisestä, valvonnasta sekä ilmiön seurannasta. Sisäiset Tarkastajat ry. ehdottaa lisäksi, että Suomeen perustetaan tai osoitetaan keskitetty viranomaistaho, jolle epäilyt korruptiivisesta toiminnasta voisi ilmoittaa. Tämä palvelisi niin yksityistä kuin julkista sektoria sekä yhdistyksiä ja säätiöitä. Ilmoitusten käsittelijöiden tulee olla poliittisesti ja virkatehtäviltään mahdollisimman riippumattomia. Poliittinen riippumattomuus olisi huomioitava ilmoitusten käsittelyä koskevissa viranomaisohjeissa.

Akava ry. yhtyy työryhmän kantaan siitä, että korruption vastaisessa taistelussa on kyettävä mahdollisimman helppoon ilmoitustapaan ja toteaa myös, että ilmoittajaa on myös tehokkaasti suojeltava kaikilta vastatoimilta.

Nokia Corporation toteaa, että ilmoituskanavan perustaminen ja sen toimivuuden varmistaminen edellyttää hyvää suunnittelua sekä ammattitaitoisia resursseja. Lisäksi kanavan ylläpito aiheuttaa hallinnollista työtä sekä kustannuksia. Edellä esitetyn johdosta tulisi korruption vastaisen verkkosivuston yhteyteen mahdollisesti perustettavaa ilmoituskanavaa harkittaessa kiinnittää huomiota ainakin seuraaviin seikkoihin:

- Kanavan ylläpito ja resursointi
- Kanavasta vastuullisen tahon identifiointi
- Ilmoituksia vastaanottavien henkilöiden kompetenssien varmistaminen
- Luottamuksellisuuden takaaminen (esim. ilmoittajan anonyymiteetin turvaaminen)
- Vastuu ilmoituksen perusteella tehtävästä tutkinnasta sekä tutkinnan ja tiedonkeruun resursointi

- Toimivalta tukinnan perusteella tarpeelliseksi katsottavien jatkotoimenpiteiden toteuttamisesta ja seurannasta, esim. vastuu korjaustoimenpiteistä sekä muut jatkotoimenpiteet
- Tutkinnan kohteena olevan tahon rooli, erityisesti tilanteessa, jossa kohteella on oma ilmoituskanava

Tietosuojavaltuutettu toteaa, että työryhmän kanavaa koskevat ehdotukset edellyttävät jatkovalmistelua niin tietoteknisten kuin oikeudellisten kysymysten ratkaisemiseksi. Tietosuojavaltuutettu toteaa, että kun ajatuksena on yleisilmoituskanava, jossa ei voida vedota viranomaisten lakisääteisiin valvontatehtäviin (esim. verottaja verotukseen liittyvien väärinkäytösten osalta tai UM kehitysapuvarojen väärinkäyttö), tulisi tällaisesta yleisestä mahdollista esitutkintaa edeltävästä selvittämistehtävästä hallinnossa säätää samoin kuin tällaisten tehtävien hoitamisen edellyttämistä henkilötiedon käsittelyyn liittyvistä järjestelyistä luovutuksineen ja salassapitosäännöksineen. Toiminnallisesti tulisi arvioida sitä, mitä lisäarvoa tällainen ulkopuolinen taho voisi tuoda korruptiovastaiseen työhön.

Sisäministeriö toteaa, että sähköisiä kanavia ja uusia viranomaistehtäviä suunniteltaessa on huomioitava nykyisten järjestelmien mahdollisuudet reagoida asiaan. Tarkastelun alle voitaisiin ottaa esim. poliisin tilannekeskusten tai jonkun muun olemassa olevan palvelun hyödyntäminen informatiivisena kanavana tai jopa korruptiosta tietoa eri viranomaisille välittävänä tahona. SM toteaa, että toisaalta olisi perusteltua, että poliisille ohjautuisivat vain ne jutut, joissa epäillä rikosta. Olemassa olevien järjestelmien hyödyntäminen ja tietovirtojen kanavointi voisi olla kustannustehokas keino hoitaa asiaa työryhmän esittämien periaatteiden mukaisesti. Poliisi ottaa vastaan lahjonnasta ja muusta rangaistavaksi säädetystä toiminnasta tehtyjä ilmoituksia. Uusia järjestelmiä luotaessa tulisi kiinnittää huomiota tähän poliisin toimivaltaan kuuluvaan tehtävään, jotta ilmoitusten tekoa rikosasioissa ei hajautettaisi eri tahoille.

Keskusrikospoliisi pitää todennäköisenä, että kanava lisäisi korruptiivisesta toiminnasta tehtäviä ilmoituksia. Keskusrikospoliisi toteaa, että mikäli korruptiivisesta toiminnasta tulevien ilmoitusten määrä osoittautuu suureksi, olisi varmistettava niiden ammattimainen ja laadukas esikäsittely, jonka jälkeen esitutkintakynnyksen ylittävät ilmoitukset voitaisiin ohjata tutkittaviksi poliisilaitoksiin tai Keskusrikospoliisiin. Mikäli esikäsittely-yksikkö luodaan, tulee erikseen selvittää kenen vastuulla toiminnon järjestäminen on ja miten se resursoidaan. Keskusrikospoliisi toteaa lisäksi, että erilaisia ilmoitusjärjestelmiä luotaessa olisi mahdollisuuksien mukaan huolehdittava siitä, että niihin liittyvät säännökset olisivat mahdollisimman yhteneväiset.

Poliisihallitus ei työryhmän mietinnön perusteella kannata yhden ilmoituskanavan luomista kaikentyyppisiä korruptioepäilyjä varten ilmoittaen kuitenkin, että poliisi osallistuu mielellään jatkotyöhön ilmoituskanavista ja korruptiotietoisuuden lisäämisestä. Lisäksi Poliisihallitus mainitsee, että Suomessa lahjonnasta ja muusta rangaistavaksi säädetystä toiminnasta tehtyjä ilmoituksia vastaanottaa poliisi ja poikkeuksista tähän säädetään erikseen lailla koskien muita lainvalvontaviranomaisia. Poliisihallituksen käsityksen mukaan poliisilla on jatkossakin oltava toimivalta käsitellä erilaisia rangaistaviksi säädettyjä tekoja koskevia ilmoituksia, eikä näitä tulisi hajauttaa Suomessa eri tahoille. Poliisihallitus katsoo, että poliisin ilmoitus- ja vihjekanaavat ovat varsin hyvin kansalaisten tiedossa, eikä työryhmä toisaalta esitäkään erityisesti niiden suhteen toimenpiteitä. Poliisilla on mahdollisuus ottaa ilmoituksia ja vihjeitä vastaan myös anonyymisti, ja tästäkin on tietoa saatavissa varsin laajalti. Poliisihallitus nostaa esille vielä sen, että rikosasioissa toimivaltaisten viranomaisten lisäksi on

tärkeää, että yhteiskunnassa on kanavia ilmoittaa hyvän hallinnon vastaisesta tai epäeettisestä toiminnasta. Tärkeimmät tällä saralla toimivat tahot ovat ylimmät laillisuusvalvojat, joiden toiminta tuottaa merkittäviä ohjaavia kannanottoja hallinnon kehittämiseksi.

Verohallinto ei kannata yleistä avointa ilmoitusjärjestelmää. Verohallinnon mukaan avoin ilmoitusjärjestelmä mahdollistaa hallitsemattoman ilmoittamisen, jolloin pitää tarkkaan arvioida epäillyn teon tutkimiskynnys, ilmoitusten säilyttäminen ja luovuttaminen sekä ilmoituksen kohteen oikeusturva. Lisäksi pitää ottaa huomioon viranomaisen salassapitovelvoitteet.

Helsingin kaupunki suhtautuu myönteisesti työryhmän ehdotuksiin.

4 Ilmoittajien suojeleminen

4.1 Työryhmän ehdotukset ja suositukset

Ilmoittajien suojeleminen selvittänyt työryhmä toteaa, että ilmoittajien suojeleminen koskeva lainsäädäntö on jossain määrin sirpaleista ja vaikeasti hahmotettavaa. Lainsäädäntö vaikuttaa kuitenkin kattavan kohtalaisen hyvin tilanteet, joissa ilmoittajaan tai hänen lähipiiriinsä kohdistuu vastatoimia. Työryhmä ei siksi tässä vaiheessa näe välitöntä tarvetta esittää säädettäväksi erillistä ilmoittajien suojeleminen koskevaa lakia. Työryhmä toteaa kuitenkin, että lainsäädännön toimivuutta on mahdollista analysoida syvällisemmin ehdotetun ilmoituskanavan käyttöönoton jälkeen.

Työryhmä toteaa, ettei ilmoittajien suojeleminen juurikaan – tiettyjä suuryrityksiä lukuun ottamatta – ole pohdittu yritysten tai viranomaisien sisällä. Niissä tapauksissa, joissa suojeleminen on pohdittu, työryhmän käsityksen mukaan on lähinnä keskitytty yhteen vastatoimen muotoon (työ- tai virkasuhteen päättämiseen) eikä ole mielletty, että vastatoimet voivat ilmetä monella eri tavalla. Työpaikoilla ja viranomaisissa ei myöskään pääsääntöisesti ole pohdittu suojeleminen eri muotoja, kestoja ja suojeleminen vastavia tahoja. Ilmoituksia vastaanottavilla tahoilla ei aina ole työkaluja ilmoittajien suojeleminen eikä työntekijöille vaikuta olevan selvää miten suojeleminen käytännössä toteutetaan. Tietyissä tapauksissa ainut tapa suojeleminen ilmoittajaa on tapauksen tutkinnan keskeyttäminen. Työryhmä toteaa myös, että harva ilmoituksia vastaanottava taho käytännössä suojeleminen ilmoittajaa ilmoittamisen yhteydessä varmistamalla, että ilmoittaja pystyisi ilmoittamaan nimettömänä tai ainakin luottamuksellisesti. Ilmoittajille ja ilmoittamisesta harkitseville vaikuttaa lisäksi olevan epäselvää miten suojeleminen käytännössä toteutetaan ja kenen toimesta.

Tilanteen korjaamiseksi työryhmä ehdottaa, että työnantajat ja ulkopuoliset tahot mahdollistaisivat nimettömän tai ainakin luottamuksellisen ilmoittamisen. Lisäksi ehdotetaan, että:

- työnantajat kävisivät keskustelua työntekijöiden kanssa siitä, (i) että väärinkäytöksiä ja korruptiota koskevia ilmoituksia saa tehdä nimettömänä tai luottamuksellisesti ja (ii) miten ilmoittajia suojeleminen erityyppisiltä vastatoimilta
- työnantajat ja ulkopuoliset tahot laatisivat sisäiset ilmoittajien suojeleminen koskevat ohjeet ja kehittäisivät suojeleminen käytäntöjä
- suunnitteilla oleville valtakunnalliselle korruption vastaiselle verkkosivustolle lisätään tietoa oikeudesta suojeleminen, suojeleminen antavista tahoista, suojeleminen muodoista jne.
- edellä mainitut teemat otetaan esille kaikissa ilmoittamisesta ja ilmoittajien suojeleminen koskevissa koulutuksissa ja lisätään yleisiin ilmoittamisesta koskeviin ohjeistuksiin
- ulkoiset ilmoituksia vastaanottavat tahot varmistaisivat, että suojeleminen osallistuvilla virkamiehillä on tarvittava osaaminen ja
- ehdotettu uusi työryhmä myös selvittäisi, miten voidaan taata, että ilmoittajan henkilöllisyys pysyisi salassa läpi ilmoittamisprosessin ja sen jälkeen, samalla varmistuen, että ilmoitusta selvittäville tahoilla on mahdollisuus saada tutkintaan tarvittavaa tietoa.

4.2 Lausunnonantajien näkemykset

Lausunnonpalaute lyhyesti

Lausunnonantajista valtiovarainministeriö, Fira Oy, Akava ry, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Nokia Corporation, Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Sisäiset Tarkastajat ry, Suomen Journalistiliitto, Transparency International Suomi ry, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira ja Valtakunnansyyttäjänvirasto katsovat ilmoittajien suojelun tärkeäksi. Moni lausunnonantaja (Keskuskauppakamari, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Keskusrikospoliisi, Nokia Corporation, Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry., Sisäiset Tarkastajat ry., Suomen Journalistiliitto, Transparency International Suomi ry. ja Valtakunnansyyttäjänvirasto) pitää erittäin tärkeänä mahdollisuutta ilmoittaa korruptiotapauksista nimettömänä tai ainakin luottamuksellisesti. Tutkivan journalismin yhdistys ry. ja Oikeustoimittajat ry. korostavat, ettei ilmoittajien suojele yhdistysten mielestä toimi tällä hetkellä niin hyvin kuin työryhmä antaa ymmärtää. Poliisihallitus ja KRP toteavat, että nykyisellään on olemassa riski, että ilmoittajan henkilöllisyys paljastuu esitutkintavaiheessa. Fira Oy ehdottaa uutta viranomaista, jonka vastuulle ilmoittajien suojele kuuluu korostaen, että suojelelta vastaavalla viranomaisella tulee olla riittävät valtuudet ja resurssit.

Lausunnoissa esitettyjä kannanottoja pääasiallisine perusteluineen

Poliisihallitus nostaa esille, että esitutkintalain säännös asianosaisjulkisuudesta (ETL 4:15) asettaa rajoitteita juuri ilmoittajien henkilöllisyyden suojaamisen näkökulmasta muun muassa korruptio- ja rahanpesurikoksissa ja näin ollen osaltaan saattaa heikentää ilmoittamishalukkuutta. Säännöksen mukaan asianosaisella on esitutkinnan aloittamisen jälkeen oikeus saada tieto esitutkintaan johtaneista seikoista, ja vaikka esitutkinnan aikana tätä oikeutta voidaan rajoittaa, niin tutkinnan päättymisen jälkeen tiedot on pääsääntöisesti annettava epäillylle ja asianomistajalle. Säännös asettaa poikkeamisen kynnyksen erittäin korkealle: tieto voidaan jättää antamatta vain, jos tiedon antamatta jättäminen on välttämätöntä erittäin tärkeän yleisen tai yksityisen edun turvaamiseksi. Ilmoitus korruptioepäilystä pienessä työyhteisössä tai rahanpesuilmoitus pienen ilmoitusvelvollisen toimesta voi käytännössä useimmiten johtaa ilmoittajan henkilöllisyyden paljastumiseen. Poliisihallitus korostaa lisäksi, että ilmoittajan kanssa tulisi pystyä kommunikoimaan suoraan: *”asioita on tehokkainta selvittää ilmoittajan kanssa ilmoituksen jättämisen jälkeenkin ja varmistua sekä jatkotoimista päättämiseen tarvittavan materiaalin saatavuudesta että ilmoittajan motiiveista”*.

Keskusrikospoliisin mukaan on tärkeää, että ilmoitusten tekijät voisivat luottaa siihen, ettei heidän henkilöllisyytensä tutkinnan aikana paljastu. KRP korostaa, että nykyisellään on olemassa riski, että henkilöllisyys paljastuu viimeistään esitutkintavaiheessa.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry. katsoo, että käteen työryhmän tarkastelusta jää se yleispäätelmä, että periaatteessa epäkohdista ilmoittaminen ilman pelkoa vastatoimista on mahdollista jo nyt. Pelkkä viranomaisten tulkinta ei kuitenkaan SAK:n mielestä riitä tätä turvaa varmistamaan. Tuomioistuimet lähtevät yleensä siitä, että tuomari on lain jatke. Jos laissa ei ole selkeästi jotain säädetty, tuomioistuimet hylkäävät vaatimuksen. SAK:n mukaan korruptiosta ilmoittajien suojelemiseksi

si olisi esim. työsopimuslain 7 luvun 2 §:ään syytä lisätä kielletyksi irtisanomisperusteeksi korruptioepäilyistä tai muusta epäkohdasta ilmoittaminen.

Sisäiset tarkastajat ry:n mukaan on ensiarvoisen tärkeää turvata luottamuksellisen ilmoittamisen mahdollisuus korruptioepäilyistä ilmoittavien henkilöllisyyden suojaamisessa. Käsittelyprosessin sujuvuuden kannalta on tärkeää, että myös nimettömänä tehdyn ilmoituksen jättäjään voi ottaa yhteyden ilman anonymiteetin rikkomista. Sisäiset Tarkastajat ry korostaa lisäksi, että suojelun aukottomuutta ilmoitusprosessin eri vaiheissa tulee turvata. Julkisten organisaatioiden toiminnassa ja päätöksenteossa on myös mukana luottamushenkilöitä, joiden toiminnan on oltava ilmoitusten piirissä.

Fira Oy ehdottaa uutta korruptiorikoksiin erikoistunutta ryhmää/viranomaista, jolla myös olisi riittävän laajat valtuudet ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin ilmoittajaan kohdistuvien vastatoimenpiteiden estämiseksi. Fira Oy toteaa, että kohdistetut resurssit antavat viestin myös siitä, että yhteiskuntamme halutaan pitää korruptiovaivana.

Akava ry. painottaa, että ilmoittajien suojelua koskevissa ratkaisussa on erityisesti painotettava yksityisellä sektorilla toimivien suojelua, huomioiden tässä mm. käynnissä oleva julkisen ja yksityisen toiminnan rajapinnan muutos yksityistämisten kautta.

Elinkeinoelämän Keskusliitto EK katsoo, että voimassa olevan lainsäädännön mukaiset *whistleblowing*-kanavat tarjoavat riittävän ja asianmukaisen suojan ilmoituskanavaa hyödyntävän ilmoittajan suojelemiseksi. EK toteaa lisäksi, että EU:n komissio on ilmoittanut aikovansa tutkia tulevaisuudessa tarpeen horisontaaliseksi *whistleblowing*-suojaksi vahvistaakseen väärinkäytösten paljastajien suojelua. EK pitää tärkeänä, että Suomi seuraa komission mahdollisesti tulevaa selvitystä ja sen lopputulosta. Suomen ei EK:n mukaan tule kiirehtiä omia erillisiä lainsäädäntöratkaisujaan ennen komission tutkimuksia.

Eduskunnan oikeusasiamies muistuttaa, että Suomessa lain tasoisesti voimassa olevan YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan 21. artiklan mukaan ”*Viranomaisen tai virkamies ei saa määrätä, soveltaa tai sallia henkilöön tai järjestöön kohdistuvaa seuraamusta sillä perusteella, että tämä on toimittanut kansalliselle valvontaelimelle tietoja, riippumatta siitä, ovatko ne oikeita vai vääriä, eikä tällaista henkilöä tai järjestöä saa muutoin asettaa epäedulliseen asemaan. [...] Kansallisen valvontaelimen keräämät luottamukselliset tiedot on suojattava. Henkilötietoja ei saa julkaista ilman kyseisen henkilön nimenomaista suostumusta.*” Oikeusasiamies toteaa myös, että eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11h §:ssä on erikseen säädetty, että ”*Kansalliselle valvontaelimelle tietoja antaneelle ei saa määrätä rangaistusta tai muuta seuraamusta tietojen antamisen perusteella.*”

Keskuskauppakamari pitää tärkeänä mahdollisuutta ilmoittaa epäilyistä nimettömänä ja yhtyy tässä työryhmän näkemykseen. Anonyymi ilmoittaminen osaltaan suojaa työntekijää mahdollisilta vastatoimilta ja siten täydentää työ- ja palvelussuhteita koskevaa lainsäädännöllistä suojaa. Keskuskauppakamari toteaa kuitenkin, että nimettömänä ilmoitettujen epäilysten osalta on joka tapauksessa tarkkaan harkittava toimenpiteet, joilla suojata yrityksiä perusteettomiksi jäävien epäilyjen sekä haitantekotai painostustarkoituksessa annettujen ilmoitusten aiheuttamilta haitoilta. Keskuskauppakamari pitää tästä syystä tärkeänä, että käsiteltävien ilmoitusten julkisuutta voidaan ilmoituskanavasta riippumatta rajoittaa.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto toteaa, että henkilöllisyyden paljastuminen on toistuvasti virastoon yhteyttä ottaville ilmoittajille ylitsepääsemätön kynnys kielteisten ammatillisten, taloudellisten ja pahimmillaan henkilökohtaisten seuraamusten pelosta johtuen. Jos riittävää näyttöä epäilystä kilpailunrajoituksesta ei saada ilman ilmoittajien kertomaa tai tutkinnan aloittaminen automaattisesti paljastaisi ilmoittajan henkilöllisyyden (esimerkiksi markkinatoimijoiden pienen lukumäärän vuoksi), joudutaan tutkimukset lopettamaan. Viraston kokemusten perusteella suunnitellun kaltaiseen sähköiseen ilmoituskanavaan on tärkeää sisällyttää toiminto, joka mahdollistaa tarkentavien kysymysten ja materiaalityyppien esittämisen ja niihin vastaamisen siten, että anonyymin yhteydenottajan identiteetin paljastuminen ei vaarannu.

Nokia Corporation toteaa, että ilmoittajien suojeleminen on olennainen osa ilmoituskanavan toimivuutta ja että suojeleminen tulee edistää kaikin keinoin. Nimetöntä/luottamuksellista ilmoittamista tulee Nokia Corporation:in mukaan mahdollistaa. Tämän lisäksi yritysten ja ulkoisten toimijoiden tulisi pyrkiä selventämään ohjeistukseensa ilmoittajien suojelemiseksi. Näin parannetaan ilmoituskanavien toimivuutta ja lisätään työntekijöiden luottamusta niihin.

Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry. toteaa, että nimettömänä tai luottamuksellisesti tehty ilmoitus madaltanee kynnystä ilmoituksen tekemiseen, joten on oletettavaa, että helpottamalla ilmoituksen nimetöntä tekemistä saadaan nostettua myös ilmoitusten määrää. Demla:n mukaan eri yhteisöjen luotettavan toiminnan näkökulmasta on parempi, että ilmoitusherkkyyks on ns. liiallisen korkealla ja tämä varmistetaan vain tarjoamalla ilmoittajalle mahdollisimman korkea suoja. Demla kehottaa työryhmää kiinnittämään huomiota siihen, että nimettömän ilmoituksen tekeminen mahdollistetaan riittävin keinoin erikokoisissa organisaatioissa ja yhteisöissä.

Suomen Journalistiliitto toteaa, että toimittajalla on oikeus lähdesuojaan, joka tarkoittaa, ettei toimittajan tarvitse paljastaa tietolähdettään, ellei kysymys ole ankarasta ja vakavasta rikoksesta tai salassapitorikoksesta. Tämä ei kuitenkaan ole tietolähteen oikeus eikä hän nauti suojeleminen Suomen kansallisen lainsäädännön mukaan. Mikäli tietolähteen asemaa ja suojeleminen parannettaisiin, korruptioepäilyt tulisivat paremmin julki ja tietolähde voisi luottaa tiedon luottamuksellisuuteen. Suomessa tietolähteen oikeus ei vastaa ruotsalaista viitekehystä. Journalistiliitto korostaa, että Ruotsissa virkamiesasemassa toimivan tietolähteen etsiminen ja vastatoimet on kriminalisoitu rikoslainsäädännössä ja että Suomessa työsuojelun ja virkamieslainen oleva lojaliteettivelvollisuus saattaa olla esteenä korruptiotapauksien paljastamiselle, esimerkiksi medialle.

Tutkivan journalismin yhdistys ry. ja Oikeustoimittajat ry. korostavat, ettei ilmoittajien suojeleminen yhdistysten mielestä toimi tällä hetkellä niin hyvin kuin työryhmä antaa ymmärtää. Mediaan ottavat usein yhteyttä ne ilmoittajat, jotka ovat joko yrittäneet tuoda epäkohtia esille omassa organisaatiossaan – yleensä heikoin tuloksin – tai jotka eivät uskalla tehdä sitä vastatoimien pelossa. Moni ilmoittaja näkee median jopa ainoana varteenotettavana vaihtoehtona epäkohtien paljastamiseen. Yhdistykset toteavat myös, että lähdesuoja vastaan hyökätään jatkuvasti. Myös käytännössä lähdesuoja on osoittautunut haavoittuvaksi. Tietolähteen paljastamiseen johtava tilanne voi syntyä esimerkiksi silloin, kun median paljastama organisaation sisäinen väärinkäyttö johtaa oikeudenkäyntiin. Tällöin todistajien joukossa voi olla henkilöitä, jotka ovat olleet yhteydessä toimittajiin epäselvyyksien paljastamiseksi. Todistajan asemassa heillä ei ole oikeutta kieltäytyä kertomasta, ovatko he olleet yhteydessä median.

Ulkoministeriön mukaan olisi tärkeää, että työryhmän ehdottamat toimenpiteet saataisiin mahdollisimman hyvin työnantajia velvoittaviksi.

Valtakunnansyyttäjänvirasto toteaa, että ehdotus työntekijän mahdollisuudesta tehdä ilmoitus nimettömänä turvaa sitä, että ilmoittamisen aiheuttamilta vastatoimilta vältytään. Valtakunnansyyttäjänvirasto katsoo, että työryhmän suosittelemat keinot varmasti edesauttavat erilaisten työnantajien käytänteiden yhdenmukaistumista.

Kuntaliitto ry. toteaa, että nimettömänä ilmoittaminen on viranomaisen, kunnan toiminnassa juridisesti ongelmallista. Kunnan käsittelemä ilmoitus korruptioepäilyistä on julkisuuslaissa tarkoitettu viranomaisen asiakirja. Kuntaliiton mukaan itse ilmoituksen salassapitoa pitää arvioida. Kuntaliitto toteaa kuitenkin, että nk. sisäisissä kanavissa nimettömänä ilmoittamisen mahdollistaminen todennäköisesti madaltaa ilmoittamisen kynnystä.

Tietosuojavaltuutettu toteaa, että henkilötietolain 24 §:ssä säädetään yleisestä informoinnista henkilötietojen käsittelyssä, jonka lähtökohta on se, että rekisteröity voi saada tiedon rekisterinpitäjistä, kun tietoja kerätään. Jos tiedot hankintaan muualta kuin rekisteröidyltä itseltään ja tietoja on tarkoitus luovuttaa, on rekisteröidylle annettava rekisterinpitäjätiedot viimeistään silloin kun niitä on tarkoitus luovuttaa. Tästä yleisestä informoinnista voidaan poiketa, jos se on välttämätöntä muun muassa rikosten ehkäisemiseksi tai selvittämiseksi. Henkilökohtaisten tiedonsaantioikeuksien osalta henkilötietolain 26 §:ssä tarkoitettua tarkastusoikeutta voidaan rajoittaa 27 §:n 1 kohdan mukaan muun muassa silloin, jos tiedon antaminen saattaisi haitata rikosten ehkäisemistä tai selvittämistä. Säännös on yksittäistapauksellista harkintaa edellyttävä ja jos katsotaan, että tarkastusoikeutta tulisi rajoittaa rekisterikohtaisesti, tulisi siitä säätää erikseen. Kun tarkoituksena on vastaanottaa nimettömiä ilmoituksia, voidaan ajatella, ettei ilmoittaja paljastu ainakaan suoraan. Tämä ei poissulje sitä, että epäsuorasti ilmoittaja voi paljastua, kun ilmoitus on teonkuvauksen osalta niin yksityiskohtainen, että sen kohteena oleva henkilö voi ilmoittajan tunnistaa osallistujien tai silminnäkijöiden joukosta. Kun nimettömän ilmoittamisen yhtenä tavoitteena on madaltaa ilmoituskynnystä, tulisi tässä tarkoituksessa annetut lupaukset testata siten, että niistä voidaan pitää kiinni tai informoida erityisesti niistä tilanteista, joissa nimettömyys joudutaan esimerkiksi oikeudenkäynnissä murtamaan ilmoituksen kohteen oikeusturvan takia. Lisäksi tulisi täsmentää mitä ilmoituksen luottamuksellisuus tarkoittaa ja jos se tarkoittaa työpaikan sisäistä salassapitoa, tulisi siitä ottaa salassapitovelvollisuutta kohdentava säännös (vrt. esim. yksityisyyden suojan työelämässä annetun lain 5 §:n 2 momentti). Tietosuojavaltuutettu korostaa myös ilmoituksen kohteen oikeudet todeten, että ilmoituskanava mitä ilmeisimmin olisi sähköinen viestintäkanava, jolloin ei henkilötietolain soveltaminen edellytä sitä, että ilmoituksista muodostetaan erityinen rekisteri vaan kyse on automatisoituun henkilötietojen käsittelyyn ryhtymisestä, johon jo sellaisenaan sovelletaan henkilötietolakia. Ilmoituskanavahankkeita arvioitaessa ovat tietosuojalliset periaatteet tiivistyneet seuraaviksi näkökohdiksi: Tietosuojaperiaatteet, jotka voidaan johtaa EU:n perusoikeuskirjasta on tiivistetyksi ilmaistu EU:n yleisen tietosuojasetuksen (2016/679) 5 artiklan 1 a-f) kohdissa sekä myös EU:n tietosuojadirektiivin (2016/680) 4 artiklan 1 a-f) kohdissa. Tässä tapauksessa tulee kyseeseen laillisuus-, tietojen virheettömyys ja säilytyksen rajoittamisen periaatteet. Tietosuojavaltuutettu toteaa, että kun tarkoituksena on ryhtyä käsittelemään ilmoituksista tai viesteistä ilmeneviä henkilötietoja tai tietoja, jotka on tarkoitus yhdistää tiettyyn henkilöön, on kyse henkilötietojen keräämisestä toiselta henkilöltä eli ilmoittajalta. Henkilötietojen kerääminen muualta kuin henkilöltä itseltään on henkilötiedon virheettömyysperiaatteen kannalta riski, jossa poiketaan muun muassa työelämän tietosuojalain 4 §:n 1 momentissa ilmaistusta vaatimuksesta,

jonka mukaan tiedot on hankittava ensisijaisesti työntekijältä itseltään. Kun tarkoituksena on myös nimettömien ilmoitusten vastaanotto, ei tiedonlähteen perusteella voida tehdä päätelmien ilmoituksen luotettavuudesta tai pyytää lisätietoja, jolloin käsittelyyn pääsääntöisesti liittyy riski henkilötietojen virheellisyydestä. Täydelliseen ilmoittajan anonyymisointiin liittyy myös se, ettei ilmoituksen kohde voi tehdä ilmoitusta rikoslain 15 luvun 6 §:ssä tarkoitettusta perättömästä ilmiannosta, mikäli katsoo, että ilmoitus on virheellinen ja se on johtanut perusoikeuksien ja -vapauksien perusteetomiin loukkauksiin. Tällöin ilmoituksen käsittelijän vastuu tiedon virheellisyydestä kasvaa henkilötietolain 9 §:n 2 momentissa ilmaistun suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Ottaen huomioon käsittelyn tarkoitukset eli korruptiorikosepäilyjä koskevien tietojen saaminen niiden selvittämiseksi ja ratkaisemiseksi, ei kyse ole tavanomaisesta vapaaehtoisuuteen perustuvasta henkilötietojen käsittelystä vaan viime kädessä rikosepäilyjä koskevien tietojen käsittelystä, jossa ei voida tukeutua virheettömyysperiaatteen näkökulmasta siihen, että tiedot tulisi kerätä vain epäillyltä itseltään tai hänen suostumuksellaan. Viime kädessä kyse on itsekriminointisuojausta ja siitä, että syyttäjällä on näyttövelvollisuus ja siten velvollisuus hankkia tietoa väitetyn rikoksen täyttymisestä. Tällaisesta prosessista ja siihen liittyvästä henkilötietojen käsittelystä ja asianosaisten tiedonsaantioikeuksista, on säädetty esitutkintalaissa ja poliisin henkilötietojen käsittelyä koskevassa laissa. Mikäli esitutkinta johtaa tuomioistuinkäsittelyyn jää viime kädessä tuomioistuimen arvioitavaksi lähinnä näyttökysymyksenä ilmoitukseen sisältyvän henkilötiedon oikeellisuus. Ilmoituksen tutkinta voi päättyä näytön puutteeseen myös ennen tuomioistuinta, mutta ilmoitus tulee joka tapauksessa loppuun käsiteltyä ja epäily tulee kumotuksi ja syyttömyysololetama vahvistettua. Tietosuojavaltuutettu toteaa, että kun ilmoituksen vastaanottajiksi on ehdotettu myös muita kuin esitutkintaviranomaisia, joudutaan arvioimaan sitä, kenellä muulla voisi olla tällainen oikeus ottaa vastaan ja ryhtyä käsittelemään epäilyjen selvittämiseksi tämältyypisiä ilmoituksia. Laillisuusperiaatteen mukaan ilmoitusten vastaanottajalla tulee olla oikeus henkilötietolain 12 §:n mukaan käsitellä rikosepäilyjä koskevia henkilötietoja. Henkilötietolain 12 §:n 4 kohdan mukaan henkilötietoja saa käsitellä, jos se on tarpeen oikeusvaateen laatimiseksi, esittämiseksi, puolustamiseksi tai ratkaisemiseksi. Säännöstä on tulkittu siten, että oikeus henkilötietojen käsittelyyn tämän perusteella on sillä, joka on oikeutettu laatimaan tai esittämään oikeusvaateen. Tämä tarkoittaa siviiliasioissa oikeudenhaltijaa tai tämän edustajaa (esim. tekijänoikeusjärjestö) tai rikosasioissa asianomistajaa. Lisäksi työpaikan sisällä kyse voi olla työnantajan antamien ohjeiden ja vahvistamien toimintatapojen vastaisesta menettelystä, jossa oikeusvaade voi olla työoikeudellinen ja siten täyttää tämän kriteerin.

5 Tietoisuus ja neuvonta ilmoituskanavista ja suojelusta

5.1 Työryhmän ehdotukset ja suositukset

Mietinnössään ilmoittajien suojelua selvittänyt työryhmä toteaa, että moni suomalainen ei ole tietoinen siitä kenelle korruptiivisesta toiminnasta voi ilmoittaa ja miten. Tutkimusten mukaan, tämä on osasy siihen, etteivät suomalaiset tee ilmoituksia korruptiivisesta toiminnasta.

Selvitystyönsä perusteella työryhmä toteaa lisäksi, ettei kokonaisvaltaista ilmoituksia vastaanottavia tahoja, ilmoituskäytäntöjä, ilmoittajien oikeuksia ja ilmoittajien suojelua koskevaa neuvontaa ole saatavilla. Siltä osin kun neuvontaa on saatavilla, se vaikuttaa koskevan yksittäisiä ilmoituskanavia eikä juurikaan suojelua. Moni viranomaislainen ei tämän lisäksi tunnu tiedostavan, että sillä olisi rooli ilmoittajien suojelussa.

Tätä taustaa vasten työryhmä suosittaa, että valtakunnalliselle korruption vastaiselle verkkosivustolle lisätään kattavaa tietoa ilmoittajien suojelusta ja ilmoittajien oikeuksista. Tämän lisäksi työryhmä suosittaa, että laaditaan eri tahoille suunnattuja ohjeistuksia ja että järjestetään eri tahoille suunnattuja ilmoittamiseen ja ilmoittajien suojelua koskevia koulutuksia.

5.2 Lausunnonantajien näkemykset

Lausunnonpalaute lyhyesti

Useat lausunnonantajat kannattavat yleisen tietoisuuden lisäämistä korruption ilmenemismuodoista ja haittavaikutuksista, ilmoituskanavista ja ilmoittajien suojelusta. Näitä ovat työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sisäministeriö, ympäristöministeriö, Poliisihallitus, Kuntaliitto ry., Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikkö, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira, Suomen Yrittäjät ry, Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry., Akava ry., Suomen Asianajajaliitto ja Nokia Corporation. Neuvontapalvelujen kehittämistä kannattavat Fira Oy, Akava ry., sisäministeriö ja Suomen Yrittäjät ry. Ohjeistusten laatimista kannattavat työ- ja elinkeinoministeriö, Akava ry, y Suomen Asianajajaliitto ja Nokia Corporation kun taas koulutusten järjestämistä kannattavat sosiaali- ja terveysministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Akava ry, Suomen Asianajajaliitto ja Suomen Yrittäjät ry.

Lausunnoissa esitettyjä kannanottoja pääasiallisine perusteineen

Suomen Yrittäjät ry. pitää tärkeänä, että panostetaan korruptiokäsitteen selkeyttämiseen ja tietoisuuden lisäämiseen. Suomen Yrittäjät ry ehdottaa, että Suomeen perustetaan keskitetty viranomaistaho, jolle epäilyt korruptiivisesta toiminnasta voisi ilmoittaa ja että tämä viranomaistaho olisi vastuussa ohjeiden, hyvien käytänteiden ja valvonnan kehittämisestä.

Nokia Corporations:in mukaan työryhmän ehdotus kansallisten korruption vastaisten sivujen perustamisesta on hyvä. Ehdotettu verkkosivusto olisi Nokian näkemyksen mukaan erinomainen kanava kansalaisten tietoisuuden lisäämiseksi. Nokia katsoo, että tällaisella sivulla voisi mm. jakaa tietoa eettisestä liiketoiminnasta ja korruption ilmenemismuodoista konkreettisin ja mahdollisuuksien mukaan käytännönläheisin esimerkein. Nokian näkemyksen mukaan tiedotuksen ja ohjeistuksen kautta pitäisi lisätä kansalaisten tietoisuutta korruptiivisesta toiminnasta ja erilaisista jo olemassa olevista ilmoituskanavista.

Sisäministeriö korostaa, että olennaista mietinnössä on havaita tarve kansalaisten neuvontaan ja viranomaisten tietämyksen lisäämiseen korruptiosta ja ilmoittajan suojeluun liittyvistä asioista. Sähköisiä kanavia ja uusia viranomaistehtäviä suunniteltaessa on kuitenkin sisäministeriön mukaan huomioitava nykyisten järjestelmien mahdollisuudet reagoida asiaan. Tarkastelun alle voitaisiin ottaa esim. poliisin tilannekeskusten tai jonkun muun olemassa olevan palvelun hyödyntäminen informatiivisena kanavana tai jopa korruptiosta tietoa eri viranomaisille välittävänä tahona.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että työryhmän ehdotusten pohjalta valtiolla tulisi laatia yhtenäisiä ohjeistuksia ja käytäntöjä, joita virastot ja laitokset työnantajina voisivat soveltaa. Ottaen huomioon mietinnössäkin todettu seikka, että Suomessa esiintyvälle korruptiolle on usein ominaista se, että muodollisesti toimitaan lain mukaan mutta kuitenkin epäeettisesti, tulisi työ- ja elinkeinoministeriön mukaan ilmoituksia käsittelevien ja vastaanottavien tahojen koulutuksen lisäksi huolehtia paremmin myös virkamiesten eettisestä koulutuksesta. Lisäksi tulisi lisätä toiminnan juridisten reunaehtojen, kuten esteellisyyssäännösten, osaamista. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan ilmoittamista koskevissa koulutuksissa on tärkeää ottaa huomioon myös asiattomien ilmoitusten tunnistaminen ja käsittely.

Opetus- ja kulttuuriministeriön käsityksen mukaan työryhmän raportissa on käsitelty melko suppeasti korruptiivista toimintaa koskevaa tiedottamista ja koulutusta. Raportin mukaan vähäinen ilmoitushalukkuus johtuu ainakin osin kansalaisten puutteellisista tiedoista sekä korruptiivisen toiminnan tunnistamisesta että käytettävissä olevista välineistä. Tiedon lisääminen verkkosivuille ja ohjeistuksen laatiminen on hyvä ensiaskel, mutta opetus- ja kulttuuriministeriö toivoo, että tiedotus- ja koulutusnäkökulma olisi keskeisesti esillä jatkovalmistelussa.

Poliisihallitus toteaa, että korruptiorikosten tunnistaminen ja paljastuminen yhteiskunnassa on tärkeää. Organisaatioiden ja ulkoisen valvonnan osaamistason nostaminen olisi olennaista, sillä poliisin mahdollisuudet aktiivisesti itse paljastaa rikosasioita tulevat resurssien vähenemisen vuoksi olemaan heikkenemään päin. Tietoisuuden lisäämiseen korruption muodoista, epäilyistä ilmoittamista koskevien säännösten ja käytäntöjen sekä osaamisen kehittämiseen liittyvät toimet ovat poliisin näkökulmasta ensisijaisia.

Ympäristöministeriö pitää perusteltuina työryhmän mietinnössä esitettyjä toimenpiteitä, jotka tähtäävät tietoisuuden lisäämiseen korruptiivisen toiminnan eri ilmenemismuodoista ja mahdollisuuksista ehkäistä sitä.

Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikkö pitää tietoisuuden lisäämiseen liittyviä ehdotuksia erittäin kannatettavina. Selvitysyksikön mukaan tutkimusten perusteella voidaan todeta, että ihmisten tiedot korruption käsitteen sisällöstä ja havaitun korruption ilmoittamisen kanavista ovat yleisesti melko heikolla tasolla. Voidaan

myös nähdä, että yleiseen asenneilmapiiriin vaikuttaminen lisää ilmoitushalukkuutta, näin tapahtui muun muassa verovilppien ilmoittamisen osalta.

Kuntaliitto pitää korruptiotietoisuuden lisäämistä kannatettavana korostaen, että tietoisuuden lisääminen ja osaamisen kehittäminen on ensiarvoisen tärkeää korruption torjunnassa.

Valtakunnansyyttäjänvirasto toteaa, että työryhmä ehdottaa, että tulevalle korruption vastaiselle verkkosivulle lisätään kattavaa tietoa ilmoittajien suojelusta ja ilmoittajien oikeuksista. Valtakunnansyyttäjänvirastolla ei ole huomautettavaa työryhmä suosituksen osalta.

Suomen Yrittäjät ry kannattaa työryhmän tietoisuuden lisäämiseen, neuvontaan ja koulutusten järjestämiseen liittyviä ehdotuksia.

Suomen Asianajajaliitto kannattaa mietinnössä esitettyä valtakunnallista korruption vastaista verkkosivustoa, jonne lisätään kattavaa tietoa ilmoittajien suojelusta ja ilmoittajien oikeuksista. Asianajajaliitto toteaa, että varsin hajallaan olevan normiston vuoksi viranomaisten ja soveltuvien osin myös työnantajien ohjeistus ja koulutus hyvien käytänteiden luomiseksi olisi varsin tärkeää.

Helsingin kaupunki ilmoittaa kannattavansa työryhmän ehdotuksia.

Demla katsoo, että vähintään yhtä tärkeää, kuin nimettömän tai luottamuksellisen ilmoitusmahdollisuuden takaaminen, on saattaa työntekijöiden sekä työnantajien tietoon korruptiivisen toiminnan tunnistamiseen vaadittava tieto ja osaaminen.

Fira Oy korostaa, että korruption havaittajalle tulisi olla yhteiskunnan toimesta tarjolla asiantuntevaa ja henkilökohtaista neuvontaa, joka olisi helposti saatavissa ja jossa ilmoittajan suojaan liittyvistä asioista ei olisi tarpeen olla huolissaan. Fira Oy näkee yhtenä mahdollisuutena, että poliisilla olisi tietty korruptiorikoksiin erikoistunut ryhmä, joka voisi antaa tarvittavaa neuvontaa ja tarvittaessa käynnistää tutkinnan tai ohjata toiselle toimivaltaiselle viranomaiselle.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira kannattaa tietoisuuden lisäämistä. Valviran mukaan esteellisyystilanteen tunnistaminen selkeyttää korruptiotilanteiden tunnistamista, ja siten omalta osaltaan kehittää korruption liittyvää oma-valvontaa ja ennaltaehkäisyä. Valvira katsoo tämän madaltavan myös työyhteisön sisällä kynnystä ilmoittaa korruptioepäilystä.

Akava ry toteaa, että ohjeistus, neuvonta ja koulutus ovat sinänsä kannatettavia toimenpiteitä, mutta ei välttämättä riittäviä.

Elinkeinoelämän Keskusliitto EK toteaa, että korruption torjunnassa tiedottamiselle ja valistuskampanjoinnille on selkeä tarve ja mahdollisuus saavuttaa hyviä tuloksia.

Myös ulkoministeriö, valtiovarainministeriö ja Tullin hallinto- ja valvontaosastot ilmoittavat tukevansa työryhmän ehdotuksia.

6 Muita huomioita

6.1 Suojeluun ja ilmoittamiseen liittyvät säädösmuutostarpeet

6.1.1 Työryhmän ehdotukset

Ilmoittajien suojeluun liittyen työryhmä toteaa, että ilmoittajien suojelua koskeva lainsäädäntö on jossain määrin sirpaleista ja vaikeasti hahmotettavaa mutta että lainsäädäntö kuitenkin vaikuttaa kattavan kohtalaisen hyvin tilanteet, joissa ilmoittajaan tai hänen lähipiiriinsä kohdistuu vastatoimia. Työryhmä ei siksi tässä vaiheessa näe välitöntä tarvetta esittää säädettäväksi erillistä ilmoittajien suojelua koskevaa lakia. Työryhmä toteaa kuitenkin, että lainsäädännön toimivuutta on mahdollista analysoida syvällisemmin ehdotetun ilmoituskanavan käyttöönoton jälkeen.

6.1.2 Lausunnonantajien näkemykset

Lausunnonpalaute lyhyesti

Osa lausunnonantajista kannattaa uutta ilmoittajien suojelua koskevaa lainsäädäntöä. Näitä ovat ulkoministeriö, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Sisäiset Tarkastajat ry, Suomen Yrittäjät ry. sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira. Osa taas ei näe tarvetta säätää ilmoittajien suojelusta (Asianajajaliitto, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ja Keskuskauppakamari). Eduskunnan oikeusasiamies, Akava ry. ja Valtakunnansyyttäjänvirasto toteavat, ettei lainsäädännöllisiä muutoksia voi sulkea pois ja/tai että lainsäädäntöä olisi hyvä tarkistaa ehdotetun ilmoituskanavan käyttöönoton jälkeen.

Lausunnonantajat korostavat myös muita säädösmuutostarpeita.

Lausunnoissa esitettyjä kannanottoja pääasiallisine perusteineen

Ulkoasianministeriö esittää harkittavaksi olisiko työntekijän suojaksi tarpeen säätää yhdenvertaisuuslain vastatoimen kieltoa vastaavasta säännöksestä myös korruptioepäilyistä ilmoittamisen osalta.

Eduskunnan oikeusasiamies toteaa, että lainsäädännön tarvetta on syytä arvioida mietinnön mukaan Ruotsissa vuonna 2017 voimaan tulevan lainsäädännön valossa ja tietosuojalainsäädännön muuttamistarvetta tulee arvioida sekä ilmoittajan että kohteen oikeussuojan toteutumisen kannalta. Työryhmä on ehdottanut, että edellä mainittu uusi työryhmä selvittäisi muun muassa ilmoittajan henkilöllisyyden salaamista. Oikeusasiamies toteaa, että ilmoittajien henkilötietojen luottamuksellisen käsittelyn varmistamiseen mahdollisesti liittyy julkisuuslain, henkilötietolain ja muiden lakien muutostarpeita.

Suomen Journalistiliitto ehdottaa, että lainsäädännössä turvattaisiin tietolähteen erityinen oikeus paljastaa korruptiotapauksia. Lakiin sananvapauden käyttämisestä

joukkoviestinnässä 4 lukuun 16 § 4 momenttiin tulisi säätää tietolähteen oikeudesta: *”Tietolähteeseen ei saa kohdistaa vastatoimia tai selvittää aktiivisilla toimenpiteillä tietolähdettä, jos hän on ilmaissut yhteiskunnallisen epäkohdan, josta yleisöllä on oikeus tietää.”* Journalistiliitto on kiinnostunut osallistumaan lainsäädännön jatkovalmisteluun, jotta median rooli voidaan ottaa paremmin huomioon.

Tutkivan Journalismin yhdistys ry ja Oikeustoimittajat ry:n mukaan lähdesuojaa vastaan hyökätään jatkuvasti. Yhdistykset korostavat, että vastaavien tilanteiden toistuminen tulisi estää viime kädessä lainsäädäntöteitse ja siten varmistaa, ettei todistajalta päästä kysymään asiaankuulumattomia kysymyksiä.

Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikkö katsoo, että tehokas korruption torjunta edellyttää työntekijöiden suojelun parantamisen lisäksi viranomaisten keskinäisen tietojenvaihdon mahdollistavien säännösten parantamista ja tietojenvaihdon esteiden purkamista. Viranomaisille tulisi säätää velvollisuus ilmoittaa havaitsemistaan korruptioepäilyistä esitutkintaviranomaisille. Voimassa olevien säännösten perusteella esimerkiksi verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain mukaan Verohallinto ei voi ilmoittaa esitutkintaviranomaiselle havaitsemaansa korruptioepäilyä, jos asiaan ei liity verorikosepäilyä tai muuta verotukseen liittyvää rikosta, josta on oikeus tehdä rikosilmoitus tai rahanpesuun liittyvää epäilyttävää liiketoimintaa.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviran näkemys on, että vaikka työntekijän ja virkamiehen suojaamiseksi työnantajan asiattomalta menettelyitä on useita säännöksiä, korruptioepäilyistä tai rikoksesta ilmoittamisen johdosta tapahtuva suojaaminen edellyttää selkeämpää säätelyä. Etenkin työskenneltäessä erityisen haavoittuvassa asemassa olevien sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden kuten vanhusten tai lasten kanssa, työntekijöiden oma aktiivisuus tapauksien esiin tuomisessa on ratkaisevaa. Tämä ei koske vain korruptioepäilyjä vaan kaikenlaista epäasialliseksi tai laittomaksi arvioitavaa toimintaa. Vastatoimien pelko ei saisi johtaa asiasta ilmoittamatta jättämiseen. Työntekijän suojan rakentuessa useista eri säädöksistä kuten yhdenvertaisen kohtelun edellytyksestä, epäasiallisen kohtelun kiellosta ja niin edelleen, lainsäädännöllinen turva saattaa vaikuttaa Valviran näkemyksen mukaan työntekijän näkökulmasta epäselvältä ja sirpaleiselta. Valvira katsoo tämän lisäävän epävarmuutta ja saattaa johtaa asiasta ilmoittamatta jättämiseen. Sosiaalihuoltolain (1301/2014) 48 §:ssä säädetään, että sosiaalihuollon henkilöstön on ilmoitettava sosiaalihuollossa havaitsemastaan epäkohdasta kunnan sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle, ja että tällaisen ilmoituksen tekijään ei saa kohdistaa kielteisiä vastatoimia ilmoituksen seurauksena. Pykälä on hyvin yksiselitteinen ja siten omalta osaltaan rohkaisee työntekijää puuttumaan epäkohtaan, kun hän saa lain suojaa vastatoimilta. Valvira kehottaa harkitsemaan vastaavan kaltaisia säädöksiä otettavan muuhunkin lainsäädäntöön. Valvira esittää toisenkin vaihtoehdon, joka olisi erillisen lainsäädännön säätäminen työntekijöiden ja virkamiesten suojaamiseksi. Mietinnön mukaan Ruotsissa on vuonna 2017 tulossa voimaan laki, joka suojaa työntekijää kaikenlaisilta vastatoimilta hänen ilmoittaessaan muun muassa perusoi-keuksien ja -vapauksien loukkauksista työpaikallaan. Valvira katsoo, että vastaavanlaisen lain säätämistä Suomessa olisi hyvä arvioida, kun lain toimivuudesta Ruotsissa on saatu tietoa.

Tullin hallinto-osaston käsityksen mukaan ilmoittajia suojaava lainsäädäntö voisi osaltaan madaltaa kynnystä ilmoittaa havaituista korruptio- ja väärinkäytösepäilyistä ja sen informatiivinen merkitys voisi olla korruptiota käsitteenä avaavana merkittävä ja yhteiskunnallisen päätöksenteon luotettavuutta lisäävä. Samalla se voisi Tullin sisäisen tarkastuksen mukaan selkeyttää ilmoittajan asemaa ilmoitusprosessin kulu-

essa ja sen jälkeen esimerkiksi vastatoimien varalta. Tullin hallinto-osasto pitää kuitenkin riittävänä työryhmän ehdotusta, analysoida lainsäädännöllisiä muutostarpeita ehdotetun ilmoituskanavan käyttöönoton jälkeen.

Tietosuojavaltuutetun toimisto toteaa, että työryhmä ehdottaa erillisen sähköisen kanavan perustamista, jota kautta voisi ilmoittaa nimettömänä tai ainakin luottamuksellisesti kaikentyyppisestä (laillisesta ja laittomasta) korruptiivisesta toiminnasta. Työryhmän mukaan kanavan ylläpito tulee vastuuttaa tietylle taholle ja suunnitella siten, että ilmoituksia vastaanottajataho pysyy kommunikoimaan sekä anonyymisti että omalla nimellään ilmoittavien henkilöiden kanssa. Tämän sivuston suunnitteluun työryhmä ehdottaa perustettavaksi erillistä työryhmää. Tietosuojavaltuutettu katsoo, että näiltä osin työryhmän ehdotukset edellyttävät jatkovalmistelua niin tietoteknisten kuin oikeudellisten kysymysten ratkaisemiseksi. Kun ajatuksena on yleisilmoituskanava, jossa ei voida vedota viranomaisten lakisääteisiin valvontatehtäviin (esim. verottaja verotukseen liittyvien väärinkäytösten osalta tai UM kehitysapuvarojen väärinkäyttö), tulisi tällaisesta yleisestä mahdollista esitutkintaa edeltävästä selvittämis-tehtävästä hallinnossa Tietosuojavaltuutetun mukaan säätää samoin kuin tällaisten tehtävien hoitamisen edellyttämistä henkilötiedon käsittelyyn liittyvistä järjestelyistä luovutuksineen ja salassapitosäännöksineen (vrt. esim. Rahanpesunselvittämiskeskus).

Suomen Yrittäjät ry toteaa, ettei tällä hetkellä ole tarvetta säätää erillistä ilmoittajien suojelua koskevaa lakia.

Akava ry korostaa, että lainsäädännön sirpaleisuus ja vaikeus johtavat siihen, ettei työntekijä käytännössä useinkaan uskalla tehdä ilmoitusta seurausten pelossa. Akava korostaa, että monissa maissa asiasta on säädetty oma lakinsa. Työryhmä ei kuitenkaan ole nähnyt välitöntä tarvetta esittää säädettäväksi erillistä ilmoittajien suojelua koskevaa lainsäädäntöä. Akavan mielestä tätä vaihtoehtoa ei kuitenkaan pitäisi sulkea pois, sillä ilmoittajien suojelua koskevan sääntelyn pitää olla selkeä ja helposti hahmotettavissa.

Sisäiset Tarkastajat ry toteaa, että kansallinen lainsäädäntö, joka suojaa ilmoittajien anonymiteettiä ja turvallisuutta on tarpeellinen, koska ilmoittajat ottavat suurin riskin. Sisäiset Tarkastajat ry toteaa lisäksi, että ilmoittajia suojaava lainsäädäntö madaltaa kynnystä ilmoittaa havaituista korruptio- ja väärinkäytösepäilyistä. Tiedonsaantioikeudet on syytä selkeyttää organisaation sisällä ja todeta laissa.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry nostaa esille Ruotsissa tammikuussa 2015 julkaistun lakiesityksen, ja sitä koskevan keskustelun, jossa yleisenä lähtökohdانا on se, että epäkohdista – niin korruptiosta kuin muistakin epäkohdista – on voitava ilmoittaa ilman pelkoa negatiivisista seurauksista. Lakiesityksessä, jonka on tarkoitus tulla lakina voimaan vuoden 2017 alusta, lähdetään siitä, että ilmoittajien suojelun vahvistamiseksi tarvitaan uusi laki, joka ottaa huomioon kaiken tyyppiset vastatoimet. Vanhoja lakeja täsmentämällä voidaan ottaa huomioon vain osa mahdollisista vastatoimista. SAK:n mielestä uusi Ruotsin mallin mukainen laki on perusteltu lähtökohta myös suomalaisessa valmistelussa. SAK toteaa myös, että korruption torjunnassa on vaikea päästä eteenpäin niin kauan kuin korruptiota ei ole täsmennetty suomalaisessa lainsäädännössä yleisesti - esimerkiksi omana korruption-torjuntalakina, kuten Ruotsissa - ja eräissä erityislaeissa, kuten työsopimuslaissa. Tämä huomautus ei kuitenkaan poista tarvetta yleisempään korruption-torjuntalakiin. SAK:n mielestä on myös tärkeää huomata, että ilmoittajat eivät ilmoitusta miettisäään voi etukäteen olla varmoja siitä, millä nimellä ilmoitettavaa ongelmaa tulisi käsi-

tellä. Se selviää usein vasta ilmoituksen kohteena olevaa asiaa tutkittaessa. Siksi ilmoittamisen tulisi perustua epäkohdista ilmoittamiseen. SAK:n mukaan korruptiosta ilmoittajien suojelemiseksi olisi esim. työsopimuslain 7 luvun 2 §:ään syytä lisätä kielletyksi irtisanomisperusteeksi korruptioepäilyistä tai muusta epäkohdasta ilmoittaminen.

Suomen Asianajajaliitto pitää kansainvälisissä sopimuksissa asetettuja tavoitteita tärkeinä. Asianajajaliitto katsoo kuitenkin, ettei välittömiin lainsäädännöllisiin muutoksiin ole tarvetta, mihin johtopäätökseen myös mietinnössä on päädytty. Nykylainsäädäntö kattaa Asianajajaliiton mukaan varsin hyvin tilanteet, joissa ilmoittajaan tai hänen lähipiiriinsä kohdistuu ilmoittamisesta johtuvia vastatoimia, mutta sen sijaan varsin hajallaan olevan normiston vuoksi viranomaisten ja soveltuvien osin myös työnantajien ohjeistus ja koulutus hyvien käytänteiden luomiseksi olisi varsin tärkeää.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n käsityksen mukaan Suomen työoikeudellinen ja muu palvelussuhteita koskeva lainsäädäntö yhdessä nykyisen rikos- ja prosessioikeudellisen sääntelyn kanssa tarjoaa riittävän tasoista oikeussuojaa ilmoittajalle. Työ- ja palvelussuhteita koskevaa sääntelyä ei siten ole tarpeen näiltä osin muuttaa.

Helsingin kaupunki ilmoittaa suhtautuvansa myönteisesti työryhmän ehdotuksiin.

Keskuskauppakamari katsoo, että työ- ja palvelussuhteita koskeva lainsäädäntö tarjoaa nykyisellään riittävät mahdollisuudet suojella työntekijää mahdollisilta vastatoimilta. Keskuskauppakamari yhtyy työryhmän käsitykseen siitä, että lainsäädäntö on sirpaleista, mutta ei edellytä varsinaisia sääntelymuutoksia. Ilmoittajan oikeusturvaa voi selkeyttää myös erikseen annettavalla ohjeistuksella, so. lainsäädäntöä muuttamatta.

Valtakunnansyyttäjänvirasto pitää tärkeänä työryhmän mainintaa, jonka mukaan nykylainsäädännön toimivuutta voidaan arvioida paremmin vasta siinä vaiheessa, kun ehdotettu sähköinen ilmoituskanava on ollut jonkin aikaa käytössä.

Kuntaliitto toteaa, että uusia sitovia normeja ei tule säätää kunnille.

6.2 Täsmennykset ja esiin nostetut puutteet

Lausunnoissa on otettu kantaa median rooliin, poliittisen korruption torjuntaan, ilmoituksen kohteen oikeusturvaan, vaikutusarviointien tärkeyteen ja eräisiin muihin korruptiosta ilmoittavien suojeeluun liittyviin seikkoihin.

Suomen Journalistiliiton mukaan työryhmän mietinnössä on sivuutettu median rooli korruptioepäilyjen paljastajana. Journalistiliitto korostaa, että medially on keskeinen rooli toimia julkisen vallan vahtikoirana. Median keskeisenä tehtävänä on Journalistiliiton mukaan paljastaa ja saattaa yhteiskunnallisia epäkohtia julkisuuteen. Journalistiliitto huomauttaa lisäksi, että työryhmän mietinnössä ei ole arvioitu suunnitteilla olevien tiedustelulakien vaikutusta korruptiotapauksien paljastamiseen. Niissä tiedon luottamuksellisuus on keskeinen elementti. Kuten työryhmän mietinnöstä käy ilmi, korruptiotapauksien ilmoittaminen ei ole kovinkaan yleistä. Tämä todennäköisesti johtuu Journalistiliiton mukaan siitä, ettei tietolähde uskalla sanktioiden tai kasvojen menettämisen seurauksena kertoa korruptioepäilyistä. Tiedustelulainsäädännön valmistelussa on siis kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, ettei se johda siihen, että

korruptioista ilmoittavan henkilön tarvitsisi pelätä luottamuksellisuuden viestin paljastumisesta, sillä tietolähde ei nauti tällä hetkellä erityistä suojelua.

Tutkivan journalismin yhdistys ry:n ja Oikeustoimittajat ry:n mielestä työryhmä on sivuuttanut median rooliin vakavien epäkohtien esille nostamisessa. Yhdistykset katsovatkin, että media pitää nähdä sellaisena ulkopuolisena tahona, jolle epäkohdista pitää voida ilmoittaa ilman vastatoimien pelkoa.

Keskuskauppakamari toteaa, ettei työryhmän ratkaisuehdotuksiin sisälly vaikutusarviota, minkä vuoksi ehdotusten oikeasuhtaisuutta on vaikea arvioida.

Sisäiset tarkastajat ry nostaa esille asiakirjojen julkisuuteen ja tietosuojaan liittyvät kysymykset toteamalla, ettei työryhmä pohdi tarkemmin, miten asiakirjojen julkisuuslain 11 § 2 ja 7 kohdat antavat turvaa luottamuksellisesti ilmoituksen valtion virastoissa ja laitoksissa sekä kunnissa tehneelle korruptioepäilyyn selvittämisen ja tutkimisen eri vaiheissa. Sisäiset tarkastajat ry korostaa lisäksi, että ilmoituskäytännöt kuntaorganisaatioissa ovat hyvin vaihtelevia ja nostaa esille, että Kuntaliitto teki vuonna 2012 kyselytutkimuksen, jonka perusteella käytännössä ymmärrys sisäisen tarkastuksen roolista on puutteellista ja sisäisen valvonnan järjestämisessä ja kulttuurissa on paljon kehitettävää. Sisäiset tarkastajat ry:n mukaan kuntalain säännökset sinällään eivät ole riittäviä edistämään korruptioepäilyjen esille tuomista ja kuntasektori on jäänyt mietinnössä liian vähäiselle huomioille ottaen huomioon toimintakentän laajuuden. Mittava osa verorahoitteista toimintaa toteutetaan kuntasektorin - ja tulevien maakuntien - kautta (kuten opetus-, sote-palvelut, rakentaminen, kaavoitus). Sisäiset tarkastajat ry mainitsee, että mietinnössä on myös nostettu esille korruption keskeisimpinä riskialueina rakennusala, julkiset hankinnat ja tarjouskilpailut, yhdyskuntasuunnittelu sekä poliittinen päätöksenteko ja rahoitus ja huomauttaa, että tämä kaikki kohdistuu mitä suurimmassa määrin kuntasektoriin/maakuntiin. Sisäiset tarkastajat ry toteaa, että kunnilla/maakunnilla onkin painotetusti potentiaalinen riski korruptiiviselle toiminnalle. Sisäiset tarkastajat ry nostaa esille, että kunnilla on myös kokemuksia rakennusalan kytkeytymisestä harmaaseen talouteen ja korruptioon ja korostaa, että tällöin ilmoittamisen kynnyks, ilmoittajaan kohdistuva uhka ja suojelun tarve ovat suuret. Suojelun tarve on myös realisoitunut. Sisäiset tarkastajat ry katsoo, että maakuntauudistus mullistaa monella tavalla julkisen puolen toimintaa: Tiedossa on, että sote:en liittyvän palvelutuotannon toteuttamisessa tulevat olemaan useat eri toimijat, niin yksityinen kuin julkinen sektori. Julkisella sektorilla on jo nyt toki paljon yritystoimintaa, monia toimintoja on siirretty yhtiöihin ja ostopalveluja yrityksiltä esim. sairaanhoitopalveluissa on käytetty jo pitkään varsin paljon. Mitä enemmän kuntaorganisaatio itse yhtiöittää toimintaa osakeyhtiöihin, törmätään Sisäiset tarkastajat ry:n mukaan valvonnallisiin haasteisiin. Jos näitä "avoimuusaukkoja" ei selkeytetä, sisältävät ne myös mahdollisuuden lisääntyvään korruptioon. Sisäisten tarkastajien havainto on myös julkiselle sektorille luonteenomainen ongelmatilanne: organisaation sisäinen toimintakulttuuri ja ilmoituksen kohteena olevan henkilön tehtävät ja virka-asema suhteessa ilmoittajan asemaan saattavat vaikuttaa siihen, miten hyvin käsittelyn riippumattomuus ja ilmoittajan suojelu toteutuvat. Asiasta ja ilmoituksen aiheesta riippuen poliittisten virkaveljien suojelua, sisäisten tarkastajien kokemusten mukaan, saattaa esiintyä niin valtio- kuin kuntasektorilla, minkä vuoksi ilmoitusten sisäisten käsittelijöiden tulisi olla myös poliittisesti ja virkatehtäviltään mahdollisimman riippumattomia. Poliittinen riippumattomuus olisi huomioitava ilmoitusten käsittelyä koskevissa viranomaisohjeissa ja organisaation sisäisissä ohjeissa. Ottaen huomioon tulevat sote- ja maakuntamuutokset, olisi jo nyt Sisäiset tarkastajat ry:n mukaan hyvä uudistaa ja yhtenäistää korruptiivisen toiminnan ilmoittamisen tapoja ja selvittely prosesseja. Ilmoittamiskynnyks olisi tehtävä Sisäiset tar-

kastajat ry:n mukaan mahdollisimman matalaksi, mutta samalla turvata käsittelyprosessin luottamuksellisuus sekä oikeudenmukaisuus ja myös tiedonsaantioikeudet on syytä selkeyttää organisaation sisäisen selvityksen osalta ja todeta laissa.

SAK:n mielestä on ongelmallista, että mietinnössä ei lainkaan puututa maailmalla paljon huomiota saaneeseen poliittiseen korruptioon. SAK katsoo, että tämäkin korruption muoto olisi jatkovalmistelussa huomioitava myös ilmoittajansuojan osalta, sillä korruptiollahan tarkoitetaan valta-aseman väärinkäyttöä omaksi tai porukan eduksi, eikä sitä siksi pitäisi rajata julkisten instituutioiden ulkopuolelle.

Poliisihallitus nostaa esille sen, että kansainvälisissä velvoitteissa tuodaan esiin nimenomaan vilpittömässä mielessä olevien ilmoittajien suojeleminen, mutta työryhmän omassa määrittelyssä ilmoittajalle ei aseteta tätä lisäedellytystä. Mietinnössä olisi lisäksi Poliisihallituksen mielestä pitänyt ottaa paremmin huomioon EU:n neljättä rahanpesudirektiiviä sekä tietosuojasetusta ja tietosuojadirektiiviä.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, ettei työryhmän mietinnössä mainita ulkopuolisina tahoina ylempiä viranomaisia, joille voi tehdä hallintokantelun.

Verohallinto toteaa, että työryhmän muistiossa on arvioitu ilmoittajan suojeleminen suhteessa työnantajan vastatoimiin. Työryhmän muistiossa ei ole kuitenkaan arvioitu ilmoituksen kohteen oikeussuojaa. Näissä tilanteissa tulee punnita ilmoituksen tekijän suojeleminen suhteessa ilmoituksen kohteen oikeusturvaan.

Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikön mukaan jää epäselväksi ovatko työryhmän ehdotukset luonteeltaan suosituksia vai kannattako työryhmä sitovampia normeja.

Eduskunnan oikeusasiamies toteaa, että oikeusasiamies voi ottaa omasta aloitteestaan tutkittavaksi toimivaltaansa kuuluvan asian (laki eduskunnan oikeusasiamiehestä 4 §). Oikeusasiamiehen kansliassa käytäntönä on, että mikäli kansliaan saapuneen anonyymien kirjoituksen perusteella on aiheutta asian tutkimiseen, oikeusasiamies tai apulaisoikeusasiamies ottaa asian omana aloitteena tutkittavaksi. Näin ollen anonyymien ilmoituksen, joka koskee viranomaisen, virkamiehen tai julkista tehtävää hoitavan lainvastaista menettelyä tai laiminlyöntiä, tutkimiselle ilmoittajan anonyymisti tekemän kirjoituksen perusteella ei ole estettä. Oikeusasiamies toteaa myös, että mietinnössä on epäeettisten, muttei lainvastaisten tekojen kategoriaan katsottu kuuluvan hyvän hallinnon vastainen menettely. Oikeusasiamies arvioi työryhmän viitanneen yksityissektorin käsitteistöön (*good governance*); julkisella sektorilla hyvän hallinnon vastainen menettely on lain vastaista (esim. perustuslain 21 §:n ja hallintolain).

Oikeuskansleri toteaa, että oikeuskansleri voi tutkia myös tietoonsa nimettömänä toimitetun epäilyn viranomaisen lainvastaisesta tai virheellisestä toiminnasta.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue mainitsee, että työsuojeluvälivaltiossa korruptioon liittyvät yhteydenotot ovat verrattain harvinaisia ja haluaa kiinnittää huomiota muutamiin, lähinnä ilmoittajan tietojen salassapitoon liittyviin mietinnön kohtiin. Työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain (44/2006) 10 §:ssä säädetään sanamuotonsa mukaisesti ilmoittajatietojen salassapidosta, kun työsuojeluviranomaiselle on tehty ilmoitus työpaikan turvallisuutta tai terveellisyttä koskevasta puutteellisuudesta tai epäkohdasta tai muusta sen valvontaan kuuluvien säännösten epäilyistä rikkomisesta. Koska kysymys on

perusoikeutenakin turvatus viranomaisen toiminnan julkisuudesta, tulee lainkohtaa tulkita AVI:n mukaan suppeasti. Näin ollen AVI katsoo, että saatetaan tulla tilanteeseen, jossa ilmoitus ei varsinaisesti koskekaan työsuojeluviranomaisen valvomaan lainsäädäntöä, eikä valvontalain ilmoittajansuojasäännös tule sovellettavaksi. Kysymys on akateeminen, eikä ole konkretisoitunut, koska yhteydenotot liittyvät aina työsuhteen päättymiseen tai vastaavaan edunmenetykseen, jolloin liityntä työsuojeluviranomaisen valvomaan lainsäädäntöön on olemassa. Etelä-Suomen AVI toteaa lisäksi mietinnön kohtaan 5.2.1 liittyen, että ilmoittajan henkilöllisyyden paljastaminen lisäksi vaatii henkilön suostumista tietojen luovuttamiseen. Mietinnön lukuun 4.2.3. liittyen aluehallintovirasto toteaa, että toimivalta ulottuu myös tilanteisiin, joissa työ- tai virkasuhde on päättynyt.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto toteaa, että vihjepankin ja/tai suoran yhteydenoton kautta virasto on usein tekemisissä henkilön kanssa, joka on valmis kertomaan epäilyistään, mutta joka pelkää joko oman työnantajansa tai muiden markkinatoimijoiden vastatoimia. Virastolla on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24.1 §:n 15 kohdan ja 11.2.§:n 2 kohdan nojalla mahdollisuus salata virastolle tietoja antaneen tahon henkilöllisyys. Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei suinkaan automaattisesti jätä nimettömiä ilmoituksia käsittelemättä, vaan niihin tartutaan mahdollisuuksien mukaan. Virastolla on edellä todetuin perustein mahdollisuus käyttää nimettömiä ilmoittajia tietolähteinä ja suojata heidän henkilöllisyytensä. Nimettömänä annetun tiedon käyttöön liittyy kuitenkin selvä rajoitus. Jos vihjeen antaja ei halua nimeään julkisuuteen, voidaan hänen antamiaan tietoja käyttää apuna tutkinnassa ja tutkimusten suuntaamisessa, mutta ei näyttönä oikeudessa.

6.3 Jatkovalmistelun painopisteet

Jatkovalmistelun painopisteisiin on otettu kantaa monessa lausunnossa. Jatkovalmistelun yhteydessä tulee lausunnonantajien mukaan kiinnittää huomiota mm. ilmoittamisprosessiin, vastuun jakamiseen ja vastuutahoihin, ehdotusten (ml. mahdollisen uuden kanavan) taloudellisiin vaikutuksiin, säädösmuutostarpeisiin, ilmoituksen kohteen oikeusturvaan, sote- ja maakuntauudistusten haasteisiin, tiedotus- ja koulutustarpeisiin, median rooliin, toimijoiden välisen yhteistyön tehostamiseen ja korruptiotutinnan resursseihin.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry korostaa, että työryhmän toimenpite-esitykset ovat osin tulkinnanvaraisia ja edellyttävät jatkotyötä, mitä työryhmä itsekin esittää. Se työ pitäisi SAK:n mielestä käynnistää pian. Muuten on vaarana, että Suomen maine maana, jossa korruptiontorjunta on maailman parasta kärkeä, on vaarassa tärveltyä. SAK korostaa, että jatkotyön yhteydessä pitää pohtia onko ilmoitus tehtävä ensin sisäisesti, ilmoittajan työpaikkaa koskien, vai voiko ilmoittaja valita suoraan yleisen kanavan, jos hän pitää sitä omalta kannaltaan parempana vaihtoehdona.

Valtiovarainministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa tulisi selvittää mahdollisen ilmoituskanavan tarkoituksenmukaisuuden ja kustannus-hyötyanalyysin lisäksi myös korruptioepäilyn ilmiannon prosessi ja sen vastuuosapuolet yhteen sovitettuna ilmoituskanavaa koskevan selvitystyön kanssa. Prosessien ja vastuualueiden tulee valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan olla selviä ennen sähköisten kanavien tai järjestelmien kehittämistä. Jatkotyössä olisi tarpeen arvioida taloudelliset vaikutukset omalla ja muilla hallinnonaloilla yhdessä muiden hallinnonalojen kanssa.

Sisäministeriö huomauttaa, että poliisi ottaa vastaan lahjonnasta ja muusta rangaistavaksi säädetystä toiminnasta tehtyjä ilmoituksia ja uusia järjestelmiä luotaessa tulisi kiinnittää huomiota tähän poliisin toimivaltaan kuuluvaan tehtävään, jotta ilmoitusten tekoa rikosasioissa ei hajautettaisi eri tahoille. Sisäministeriö ilmoittaa, että niin poliisilla kuin sisäministeriölläkin on halukkuutta osallistua mahdolliseen jatkotyökentelyyn ilmoituskanavien ja korruptiotietoisuuden lisäämisen osalta. Sisäministeriö kiinnittää huomiota, että hätäkeskuksen näkökulmasta ajatellen ilmoittajien suojaksi kehitettävät suojelukäytännöt saattavat edellyttää muutoksia hätäkeskusten hätäilmoitusten käsittelyssä niin riskinarvioinnin kuin hälytettävien viranomaistenkin osalta. Tämän vuoksi Hätäkeskuslaitoksen osaamista tulee hyödyntää jatkotyökentelyssä. Sisäministeriö katsoo, että toimenpiteiden käyttöönotolle tulee varata riittävästi aikaa, jotta ohjeistus ja niiden kouluttaminen ehditään toteuttaa. Sisäministeriö pitää kannattavana työryhmän ehdotusten toimeenpanoa, koska sen jälkeen Suomi täyttää entistä paremmin kansainväliset ilmoittajien suojeluun liittyvät velvoitteensa.

Eduskunnan oikeusasiamies kiinnittää huomiota siihen, että jatkovalmistelun yhteydessä tulee pohtia niitä mahdollisia julkisuuslain, henkilötietolain tai muiden lakien muutostarpeita, joita liittyy ilmoittajan henkilö tietojen luottamuksellisen käsittelyn varmistamiseen.

Kuntaliitto toteaa, että korruptioepäilyistä ilmoittamista tulee vielä selvittää hallinto-oikeudelliselta, julkisuus- ja henkilötietolainsäädännölliseltä sekä työ- viranhaltijaoikeudelliselta kannalta. Kuntaliiton mielestä uuden työryhmän työssä tulee huomioida erikseen kuntasektorin asema ja erityispiirteet, kuten luottamushenkilötoimielinten suorittama päätöksenteko viranhaltijapäätösten ohella. Lisäselvitystä edellyttää etenkin ilmoitusten hallinto-oikeudellinen status ja julkisuus- ja henkilötietolainsäädäntöön liittyvät seikat. Kuntaliitto katsoo, että ilmoitusten käsittelyä selvittävän uuden työryhmän työssä tulee huomioida, että ilmoitus voi kohdistua monenlaiseen toimintaan ja toimijaan: julkisen sektorin toimintaan, yksityisen sektorin toimintaan, yksityisen tai julkisomisteisen yhtiön toimintaan, poliittiseen toimintaan, kansainväliseen toimintaan jne. Korruptiivinen toiminta voi ilmetä monenlaisena toimintana epäeettisestä toiminnasta rikoksen tunnusmerkit täyttävään toimintaan, mikä aiheuttaa haastetta ilmoitusprosessille. Kuntaliiton käsityksen mukaan ilmoittajien suojan lisäksi ilmoituskanavan suunnittelussa jatkotyössä tulee ottaa huomioon myös ilmoituksen kohteiden, henkilöiden (kuten viranhaltijat, työntekijät ja luottamishenkilöt) joihin potentiaalinen epäily kohdistuu, oikeusturva. Kuntaliiton mukaan jatkoselvityksessä tulee käsitellä ilmoituksen kohteen työ- ja viranhaltijaoikeudellista asemaa; henkilötietojen käsittelyyn ja tietojen ja ilmoitusten salassapitoon liittyviä kysymyksiä sekä niiden suhdetta viranomaisen toiminnan julkisuuteen.

Poliisihallitus ilmoittaa, että poliisi osallistuu mielellään jatkotyöhön ilmoituskanavista ja korruptiotietoisuuden lisäämisestä. Poliisihallitus katsoo, että työryhmän ehdotusten pohjalta tehtävää kehittämistyötä olisi hyvä jakaa vaiheisiin eikä tarkastella koko ilmoittamiseen liittyvää kenttää kerralla. Tietoisuuden lisäämiseen korruption muodoista, epäilyistä ilmoittamista koskevien säännösten ja käytäntöjen sekä osaamisen kehittämiseen liittyvät toimet ovat poliisin näkökulmasta ensisijaisia. Poliisihallitus katsoo olevan tärkeää, että yrityksillä on käytössään selkeät menettelytavat ja ilmoituskanavat erilaisista väärinkäytösepäilyistä ilmoittamista varten ja osaamista käsitellä ilmoituksia. Näiden menettelytapojen varmistamista ja valvontaa voitaisiin harkita tehostettavaksi nimeämällä näille (rahanpesun ilmoitusvelvollisten järjestelmän kaltaisesti) lailla valvoja, jolle annettaisiin samalla valvontavastuun lisäksi myös selkeä hallinnollisten seuraamusten antamisvalta laiminlyöntitapauksissa.

Verohallinto pitää tärkeänä että Suomessa selvitetään virkamiesten ja työntekijöiden asema silloin, kun työtehtävissä tai muutoin havaitaan lainvastaista tai moitittavaa toimintaa, josta pitää ilmoittaa joko työpaikan sisällä tai yhteiselle valvontaviranomaiselle. Korruptiohavaintojen ilmoittamisessa on Verohallinnon näkökulmasta erotettava viranomaisen vastuu ja oikeus ilmoittaa oman valvontatoiminnan yhteydessä tehdyistä havainnoista ja yksittäisen työntekijän tai kansalaisen mahdollisuus ilmoittaa itse havaitsemistaan epäilyistä. Verohallinto toteaa myös, että työryhmän muistiossa on tuotu yleisesti esille viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 11 §:n mukainen asianosaisen tiedonsaantioikeus ja tästä kieltäytyminen. Korruptioepäilyistä tehdyillä ilmoituksella on tai voi olla vaikutusta ilmoituksen kohteena olevaan henkilöön, jolloin hänellä on lähtökohtaisesti oikeus saada tietoonsa ilmoitus ja ilmoituksen tekijä, jos tämä on tiedossa. Kieltäytymisperusteiden harvinaisuus on tapauskohtaista. Verohallinnon näkemyksen mukaan jatkotyössä pitäisi arvioida ilmoitustekijän suojan ja asianosaisen tiedon-saantioikeuden suhdetta.

Tullin hallinto-osasto näkee ehdotetun jatkotyöskentelyn kannatettavana. Korruption vastaisessa työssä ja korruptioepäilyistä ilmoittavien henkilöiden suojelussa olisi hyvä huomioida hyvään hallinnointitapaan liittyvien rakenteiden ja käytänteiden tarjoamat mahdollisuudet. Talousarviolakiin (423/1988) ja talousarvioasetukseen (1243/1992) perustuvaa organisaatioiden sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa kehittämällä on mahdollista luoda ja arvioida myös uudenlaisia korruptiota ehkäiseviä toimintamalleja. Talousarviolain (423/1988) 24 b §:n viraston ja laitoksen on huolehdittava siitä, että sisäinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty sen omassa toiminnassa sekä toiminnassa, josta virasto tai laitos vastaa. Sisäisen valvonnan järjestämistä johtaa ja sen asianmukaisuudesta ja riittävydestä vastaa viraston ja laitoksen johto.

Hätäkeskuslaitos toteaa, että ilmoittajien suojaksi kehitettävät suojelukäytännöt saattavat edellyttää muutoksia hätäkeskusten hätäilmoitusten käsittelyssä niin riskinarvioinnin kuin hälytettävien viranomaistenkin osalta. Tämän vuoksi Hätäkeskuslaitoksen osaamista tulee hyödyntää jatkotyöskentelyssä ja lisäksi toimenpiteiden käyttöönotolle tulee varata riittävästi aikaa, jotta ohjeistus ja niiden kouluttaminen ehditään toteuttaa.

Keskuskauppakamari pitää ensiarvoisen tärkeänä, että ehdotusten jatkovalmistelussa arvioidaan tarkemmin ehdotuksilla saavutettavaa vaikuttavuutta – sekä korruption torjunnan näkökulmasta että myös eri ratkaisujen yhteiskunnalliset kustannukset huomioiden (so. kustannuksia julkiselle taloudelle ja elinkeinoa harjoittaville henkilöille ja yhteisöille). Keskuskauppakamari huomauttaa, että lausunnolla olevassa mietinnössä tällaista hyöty-kustannus -punnintaa ei ehdotusten osalta esitetä, vaikka taustalla tällaista punnintaa olisi mahdollisesti tehtykin. Keskuskauppakamari pitää oleellisena, että varsinaiset sääntelyehdotukset perustuvat vaikutusten huolelliseen arviointiin, jotta voidaan välttää tehoton ja pahimmillaan vaikutukseton ylisääntely.

Sisäiset tarkastajat ry esittää, että osana työryhmän ehdottamia jatkotöitä ja selvityksiä on

1. ensiarvoisen tärkeää turvata luottamuksellisen ilmoittamisen mahdollisuus korruptioepäilyistä ilmoittavien henkilöllisyyden suojaamisessa
2. turvata suojelun aukottomuus ilmoitusprosessin eri vaiheissa
3. ilmoittajien suojelua koskevan lainsäädännön kehittäminen
4. korruptiokäsitteen selkeyttäminen ja tietoisuuden lisääminen. Tärkeää on nostaa esille korruptiomuodoista; vaikutusvallan käyttö, epäeettinen toiminta, kaksoisroolit, eturistiriidat.

5. korruptioepäilyistä ilmoittamisen keskittäminen tiet ylle viranomaistaholle, jolle kuuluisi myös yhtenäisten ja riippumattomien ohjeiden, hyvien käytänteiden ja valvonnan kehittäminen sekä ilmiön seuranta kokonaisuutena osana viranomaisyhteistyötä.

Sisäiset tarkastajat ry ehdottaa, että Suomeen tulisi perustaa tai osoittaa keskitetty viranomaistaho, jolle epäilyt korruptiivisesta toiminnasta voisi ilmoittaa ja että tämä viranomaistaho palvelisi niin yksityistä kuin julkista sektoriäkin sekä yhdistyksiä ja säätiöitä. Yhdistys toteaa myös, että ottaen huomioon tulevat sote- ja maakuntamuutokset, olisi jo nyt hyvä uudistaa ja yhtenäistää korruptiivisen toiminnan ilmoittamisen tapoja ja selvittelyprosesseja. Sisäiset Tarkastajat ry on käytettävissä näiden asioiden jatkovalmistelussa.

Suomen Yrittäjät ry katsoo, että osana mahdollista jatkovalmistelua on selvitettävä tarkasti, millä tavalla voidaan varmistaa ilmoituksen kohteena olevan yrityksen oikeusturva, esimerkiksi perättömien tai muutoin kiusaamistarkoituksessa tehtyjen ilmoitusten varalta. Perätön ilmoitus ei saa Yrittäjien näkemyksen mukaan aiheuttaa yrityksille mainehaittaa tai hallinnollista taakkaa.

Opetus- ja kulttuuriministeriön käsityksen mukaan työryhmän raportissa on käsitelty melko suppeasti korruptiivista toimintaa koskevaa tiedottamista ja koulutusta. Ministeriö toivoo, että tiedotus- ja koulutusnäkökulma olisi keskeisesti esillä jatkovalmistelussa.

Tietosuojavaltuutetun toimisto toteaa, että työryhmä ehdottaa erillisen sähköisen kanavan perustamista, jota kautta voisi ilmoittaa nimettömänä tai ainakin luottamuksellisesti kaikenlaisesta (laillisesta ja laittomasta) korruptiivisesta toiminnasta. Työryhmän mukaan kanavan ylläpito tulee vastuuttaa tietylle taholle ja suunnitella siten, että ilmoituksia vastaanottajataho pysyy kommunikoimaan sekä anonyymisti että omalla nimellään ilmoittavien henkilöiden kanssa. Tämän sivuston suunnitteluun työryhmä ehdottaa perustettavaksi erillistä työryhmää. Tietosuojavaltuutettu katsoo, että näiltä osin työryhmän ehdotukset edellyttävät jatkovalmistelua niin tietoteknisten kuin oikeudellisten kysymysten ratkaisemiseksi (ks. luvut 4.2. ja 6.1.1.)

Keskusrikospoliisi toteaa, että luotaessa erilaisia ilmoitusjärjestelmiä olisi mahdollisuuksien mukaan huolehdittava siitä, että säännökset olisivat mahdollisimman yhteneväisiä.

Suomen Journalistiliitto ilmoittaa olevansa kiinnostunut osallistumaan lainsäädännön jatkovalmisteluun, jotta median rooli voidaan ottaa paremmin huomioon.

Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikkö muistuttaa, että korruptiohavaintojen ilmoittaminen on saanut myös poliittista kannatusta harmaan talouden torjunnan näkökulmasta. Selvitysyksikkö pitää toivottavana, että korruption torjunta etenee yhtä aikaa usealla sektorilla.

Transparency International Suomi ry näkee, että työryhmän ehdotukset työpaikan sisäiseen ilmoittamiseen liittyen jäävät vajavaisiksi. Järjestö esittää siksi, että myös sisäisen ilmoittamisen mahdollisuuden selvittämistä jatketaan esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön yhteiskunta- ja yritys vastuun neuvottelukunnassa.

Fira Oy kehottaa uutta työryhmää miettimään miten varmistetaan tarvittavat yhteiskunnalliset resurssit korruptioilmoitusten asianmukaiseksi ja perusteelliseksi selvittämiseksi.

Ympäristöministeriö painottaa, että viranomaisten ja muiden keskeisten toimijoiden yhteistyöhön tulee panostaa.

6.4 Näkökulman laajentaminen

Tiettyjen lausunnonantajien mukaan ilmoittamiseen ja suojeluun liittyvien keskustelujen perspektiiviä tulisi laajentaa.

Ilmoittajien suojelua on työryhmässä käsitelty Akavan käsityksen mukaan vain korruptioepäilyistä ja havainnoista ilmoittajien osalta. Akava katsoo, että muistakin julkista intressiä uhkaavista epäkohdista ja laittomuuksista (esim. veronkierto, ympäristörikokset, muu rikollinen tai yleisesti vahingollinen toiminta) ilmoittaminen on tärkeää koko yhteiskunnan kannalta ja tähän pitäisi kannustaa ja lisäksi ilmoittajien asema on turvattava tehokkaasti.

Nokia esittää, raportointikanavia tulisi laajentaa yrityksen ulkopuolisille tahoille avaamalla ilmoitusmahdollisuus esim. yrityksen ulkoisten verkkosivujen yhteyteen. Tätä kautta ilmoitusmahdollisuus ulottuisi myös muille kuin yrityksen omille työntekijöille, esim. toimittajille, asiakkaille ja muille sidosryhmille. Nokian näkemyksen mukaan edellä mainitun kaltainen raportointikanavan laajentaminen yrityksen oman henkilöstön ulkopuolelle on tärkeää yrityksen koko *compliance* -tilanteen ymmärtämiseksi.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira katsoo työryhmän keskittyneen työntekijöiden ja virkamiesten omassa työssään havaitsemien korruptioepäilyiden ilmoittamiseen todeten näkökulman rajaaminen työelämässä havaittuihin korruptioepäilyihin olevan perusteltua kansainväliset velvoitteet huomioon ottaen. Valvira jatkaa, että jossain vaiheessa samankaltaista arviointia olisi kuitenkin hyvä tehdä esimerkiksi asiakkaiden, alihankkijoiden ja liikekumppanien näkökulmasta. Valviran näkökulmasta merkittävää on erityisesti sellaisten työntekijöiden ja asiakkaiden suojaaminen, jotka ilmoittavat epäasiallisesta toiminnasta sosiaali- ja terveydenhuollossa, ympäristöterveydenhuollossa kuten myös alkoholi- ja tupakkaelinkeinojen piirissä; tällainen toiminta voi olla korruptiota tai muutoin lainvastaista tai epäeettistä toimintaa.

LIITE

Mietinnöstä saatiin lausunto seuraavilta tahoilta. Tähdellä (*) merkityt tahot vastasivat, ettei heillä ollut lausuttavaa työryhmän mietintöön.

1. Akava ry
2. Eduskunnan oikeusasiamies
3. Elinkeinoelämän keskusliitto EK
4. Elintarviketurvallisuusvirasto Evira *
5. Etelä-Suomen Aluehallintovirasto
6. Finanssivalvonta *
7. Fira Oy
8. Helsingin kaupunki
9. Häätäkeskuslaitos
10. Keskuskauppakamari
11. Keskusrikospoliisi
12. Kilpailu- ja kuluttajavirasto
13. Kuntaliitto
14. Kuntatyönantajat KT
15. Liikenne- ja viestintäministeriö *
16. Lounais-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue *
17. Maa- ja metsätalousministeriö
18. Nokia Corporation
19. Oikeuskanslerinvirasto
20. Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry
21. Opetus- ja kulttuuriministeriö
22. Patentti- ja Rekisterihallitus *
23. Poliisihallitus
24. Puolustusministeriö *
25. Sisäiset tarkastajat ry
26. Sisäministeriö
27. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira
28. Sosiaali- ja terveysministeriö
29. Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
30. Suomen asianajajaliitto
31. Suomen Journalistiliitto
32. Suomen Yrittäjät ry
33. Tasa-arvovaltuutettu *
34. Tietosuojavaltuutetun toimisto
35. Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry (*kaksi lausuntoa*) *
36. Transparency International Suomi ry
37. Tulli, hallinto-osasto, sisäinen tarkastus
38. Tullin valvontaosasto
39. Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes) *
40. Tutkivan journalismin yhdistys ry ja Oikeustoimittajat ry
41. Työ- ja elinkeinoministeriö
42. Ulkoasiainministeriö
43. Valtakunnansyyttäjänvirasto
44. Valtioneuvoston kanslia *
45. Valtiontalouden tarkastusvirasto *
46. Valtiovarainministeriö
47. Verohallinto
48. Verohallinto - Harmaan talouden selvitysyksikkö
49. Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto *
50. Ympäristöministeriö



OIKEUSMINISTERIÖ  JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7105
ISBN 978-952-259-553-9 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.oikeusministerio.fi