

Avoimuuslaki

Kansalaisaloite korruption torjumiseksi:
avoimuuden, kilpailun ja
vastuullisuuden vahvistaminen
julkisessa hallinnossa ja hankinnoissa.

Esipuhe

Tämän kansalaisaloitteen ydin on korruption ehkäiseminen ja torjuminen suomalaisessa yhteiskunnassa. Korruptio on monimuotoinen ilmiö, joka ei rajoitu yksittäisiin lahjusrikoksiin tai rikoslain tunnusmerkistöihin, vaan se ilmenee myös rakenteellisina vääristyminä, salaisina menettelyinä ja vallan väärinkäyttönä.

Korruptio voi olla esimerkiksi kilpailun kaventamista, liikesalaisuuksiin vetoamista julkisissa hankinnoissa, sidosyksikköhankintojen väärinkäyttöä, esteellisyyden laiminlyöntiä tai vastatoimia ilmoittajia kohtaan. Sen vaikutukset ulottuvat koko yhteiskuntaan: ne heikentävät luottamusta hallintoon, vääristävät markkinoita, lisäävät kustannuksia ja kaventavat kansalaisten oikeusturvaa.

Korruption torjunta edellyttää siksi kokonaisvaltaista lähestymistapaa. Yksittäisen lain muuttaminen ei riitä, koska korruption juuret ulottuvat useisiin rinnakkaisiin sääntelykokonaisuuksiin. Tämä aloite tuo yhteen ne keskeiset lainsäädäntöalueet, joissa korruption mahdollisuudet ovat suurimmat: julkisuuslaki, hankintalaki, kilpailulaki, virkasuhdelainsäädäntö, rikoslaki sekä ilmoittajansuojelu. Lisäksi aloitteessa esitetään uuden Korruptiontorjuntalain säätämistä, jotta kunnille, hyvinvointialueille ja muille julkisyhteisöille annetaan velvoite ja välineet tunnistaa, ennaltaehkäistä ja paljastaa väärinkäytöksiä.

Tavoitteena on vahvistaa kansalaisten luottamusta julkiseen valtaan, parantaa julkisten varojen käyttöä ja luoda yhdenmukainen säädöspohja, joka tekee korruptiosta aidosti vaikeampaa ja riskialttiimpaa. Näin kansalaisaloitelain vaatimus yhtenäisestä aihepiiristä täyttyy: vaikka aloitteessa muutetaan useita lakeja, kaikki muutokset tähtäävät yhteen ja samaan päämäärään – korruption torjuntaan ja avoimen, rehellisen ja vastuullisen hallinnon rakentamiseen.

Koska avoimuus ei ole vaihtoehto – se on oikeus.

Yhteenveto

Tämä kansalaisaloite esittää laaja-alaisia lainsäädäntöuudistuksia, joiden tavoitteena on ennaltaehkäistä korruptiota vahvistamalla julkisten hankintojen, viranomaistoiminnan ja kilpailun avoimuutta, lisäämällä vastuullisuutta sekä estämällä väärinkäytöksiä. Muutokset kohdistuvat erityisesti avoimuuden vahvistamiseen, hankintaprosessien kilpailullisuuden parantamiseen sekä ilmoittajansuojelun kehittämiseen.

Aloitteessa lakimuutosten ja uusien lakien sisältö:

1. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)

Asiakirjojen julkisuutta laajennetaan: tarjouspyynnöt, valmisteluasiakirjat ja vastuuhenkilöiden tiedot julkaistaan automaattisesti sähköisissä järjestelmissä määräaikojen päätyttyä. Muutokset vahvistavat kansalaisten ja viranomaisten oikeusturvaa ja ehkäisevät perusteettomia salauksia.

2. Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016)

Kynnysarvot poistetaan ja avoin menettely sekä dynaaminen hankintajärjestelmä säädetään ensisijaisiksi. Säädetään myös vähintään viiden tarjoajan vaatimus, markkinakartoitusvelvoite ja vastuuhenkilön nimeämisvelvollisuus. Tarkoitus on lisätä kilpailua, avoimuutta ja tehokkuutta.

3. Rikoslaki (39/1889)

Laajennetaan kavalluksen määritelmää koskemaan hankintoihin liittyvien lakien rikkomista. Lisätään uusi rikosnimike ilmoittajansuojavelvollisuuden rikkomisesta sekä kriminalisoidaan ilmoittajaan kohdistuvat kostotoimet. Tarkoitus on vahvistaa henkilökohtaista vastuuta ja ilmoittajien suojaa.

4. Laki 1398/2016 (erityisalojen hankinnat)

Kumotaan ja yhdistetään yleiseen hankintalakiin (1397/2016). Näin poistetaan päällekkäinen sääntely, yksinkertaistetaan menettelyjä ja lisätään avoimuutta sekä kilpailua erityisaloilla (vesi-, energia-, liikenne- ja postipalvelut).

5. Kilpailulaki (948/2011)

Kumotaan 6 § ja muutetaan 5 § niin, että myös yleiset sopimusehdot voidaan katsoa kilpailua rajoittaviksi, jos ne vääristävät markkinoita. Muutos estää suuria toimijoita sopimuksin ohjaamasta markkinoita pienempien kustannuksella.

6. Laki valtion virkamieslain kumoamisesta

Valtion virkamieslaki kumotaan ja sen säännökset integroidaan muihin lakeihin (hallintolaki, työsopimuslaki ja uusi korruptiontorjuntalaki). Tavoitteena on poistaa erillisjärjestelmä, joka mahdollistaa virkamiehille poikkeavan aseman työntekijöihin verrattuna, ja yhtenäistää sääntely siten, että esteellisyys, vastuu ja oikeusturva koskevat kaikkia samalla tavalla. Tämä vähentää kaksoisroolitusta ja vahvistaa yhdenvertaisuutta viranomaistoiminnassa.

7. Laki kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003)

Esteellisyysäännöksiä laajennetaan ja seuraamuksia selkeytetään, mikä ehkäisee kaksoisroolitusta ja lisää luottamusta hallintoon. Tavoitteena on vahvistaa puolueettomuutta ja vähentää korruptioriskejä.

8. Työsopimuslaki (55/2001)

Täydennyksiä ilmoittajansuojaan ja työntekijöiden oikeuksiin liittyen, mm. turvaamistoimet vastatoimia vastaan ja oikeus oikeudelliseen neuvontaan. Tarkoitus on varmistaa työntekijöiden suoja väärinkäytöksistä ilmoitettaessa.

9. Korruptiontorjuntalaki (uusi)

Perustetaan kunnille ja hyvinvointialueille korruptiontorjuntayksiköt, joilla on oikeus käsiksi kaikkiin tietoihin. Yksiköiden tehtävä on tunnistaa, ehkäistä ja tutkia korruptiota, kehittää lainsäädäntöä ja raportoida toiminnastaan julkisesti PESTLE-mallin mukaisilla mittareilla.

10. Laki tulotietojärjestelmästä (53/2018)

Täsmennetään tietojen hyödyntämistä valvonnassa ja avoimuuden parantamiseksi, erityisesti julkisten varojen käytön seurannassa.

11. Hallintolaki (434/2003)

Selkeytetään esteellisyys- ja vastuukysymyksiä, jotta päätöksenteko on läpinäkyvämpää ja viranhaltijoiden vastuu selkeämpi. Tavoite on estää moniroolitusta ja vahvistaa oikeusturvaa.

12. Ilmoittajansuojelulaki (1171/2022)

Soveltamisalaa laajennetaan kattamaan laajemmin julkisten hankintojen laadullisten vaatimusten rikkomiset, rakentamislain ja valtionavustuslain laiminlyönnit sekä rakenteellinen korruptio. Tarkoitus on antaa ilmoittajille vahvempi suoja ja lisätä ilmoituskanavien vaikuttavuutta.

13. Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000)

Lisätään velvollisuuksia valvoa, että ilmoittajansuoja ja avoimuutta koskevat säännökset toteutuvat käytännössä. Vahvistetaan riippumatonta valvontaa.

Lisäksi aloitedokumentti sisältää:

Aloitedokumentin vaikuttavuusarvioinnin mukaan ehdotetut muutokset lisäävät luottamusta, tehostavat hankintoja ja vahvistavat kansalaisten oikeusturvaa; kilpailun kasvu alentaa hintoja ja parantaa laatua samalla kun avoimuus vähentää väärinkäytöksistä aiheutuvia kustannuksia; uudistukset tukevat myös pitkäaikaista kulttuurimuutosta hallinnossa kohti läpinäkyvämpää ja vastuullisempaa toimintaa, ja mahdollisia riskejä, kuten esteellisyysääntöjen jäykkyyttä tai resurssien riittämättömyyttä ilmoittajansuojassa, hallitaan vaiheistetulla toimeenpanolla, riittävällä rahoituksella ja seurantamekanismeilla.

1. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)

6 § Viranomaisen asiakirjan julkiseksi tuleminen (muutos)

2) Tarjous-, selvitys- ja lausuntopyynnöt sekä työstövedokset, esitykset, ehdotukset, aloitteet, ilmoitukset tai hakemukset liiteasiakirjoineen muissa kuin 3 ja 4 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa julkaistaan automaattisesti sähköisessä järjestelmässä heti sen vaiheen määräajan päätyttyä, johon asiakirjat liittyvät. Ennen määräajan päättymistä asiakirjoihin ei saa olla pääsyä kenelläkään. Tämä koskee myös julkisten hankintojen valmisteluun liittyviä tarjouspyyntöjä ja niiden liiteasiakirjoja, jotka järjestelmä julkaisee automaattisesti sähköisessä muodossa heti kyseisen määräajan umpeuduttua. Samalla julkaistaan automaattisesti tiedot hankintaprosessiin osallistuneista valmistelijoista ja päätöksentekijöistä, mukaan lukien nimet, tehtävät ja roolit. Lisäksi hankintaprosessin kuvaus julkaistaan järjestelmässä yksityiskohtineen erikseen jokaisen hankinnan kohdalla.

3) Hankintaa ja urakkaa sekä muuta tarjousten perusteella ratkaistavaa oikeustointa koskevat tarjousten täydennyspyynnöt ja tarjousasian käsittelyä varten laaditut selvitykset sekä muut asiakirjat tulevat julkisiksi heti, kun sopimus asiassa on tehty. Lisäksi kaikki julkisiin hankintoihin liittyvät asiakirjat, kuten tarjousten täydennykset ja selvitykset, tulee saattaa julkisiksi sähköisessä muodossa heti valmistumisensa jälkeen. Samalla on julkistettava hankintaprosessiin osallistuneiden valmistelijoiden ja päätöksentekijöiden nimet, tehtävät ja roolit.

(lisäys) Asiakirjat on julkaista julkisessa sähköisessä järjestelmässä heti julkiseksi tuleminen ajankohtana. Julkisien hankintojen yhteydessä tulee käyttää hankintajärjestelmää asiakirjojen julkistamiseksi osana hankintaprosessia.

Perustelut

Ehdotettu muutos vahvistaa julkisuusperiaatetta erityisesti julkisia hankintoja koskevissa prosesseissa, joissa läpinäkyvyys ja julkinen valvonta ovat keskeisiä oikeusturvan ja kilpailuneutraliteetin varmistamiseksi. Nykyinen käytäntö, jossa monet asiakirjat tulevat julkisiksi vasta sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen, mahdollistaa merkittävän viiveen tiedonsaannissa ja voi heikentää yleisön mahdollisuutta reagoida havaittuihin epäkohtiin ajoissa.

Muutoksella varmistetaan, että osallistumishakemukset, tarjoukset, liitteet, täydennyspyynnöt, selvitykset ja muut hankintaa koskevat asiakirjat julkaistaan automaattisesti viipymättä niiden julkiseksi tuleminen jälkeen sähköisessä järjestelmässä. Tämä mahdollistaa hankintaprosessin seuraamisen reaaliaikaisesti ja

ehkäisee tilanteita, joissa päätöksenteko tapahtuu yleisön tiedonsaannin ulottumattomissa.

Sähköinen ja automaattinen julkistaminen vähentää manuaalisen käsittelyn tarvetta, nopeuttaa tiedon saatavuutta ja varmistaa yhdenvertaisen pääsyn tietoihin kaikille. Samalla edellytys julkaista valmistelijoiden ja päätöksentekijöiden nimet, tehtävät ja roolit lisää henkilökohtaista vastuullisuutta, vahvistaa luottamusta hankintaprosessiin ja vähentää korruptionriskiä.

Ehdotettu järjestelmä tukee myös EU:n julkisia hankintoja koskevien direktiivien (2014/24/EU ja 2014/25/EU) tavoitteita avoimuudesta, syrjimättömyydestä ja tasapuolisesta kohtelusta. Lisäksi se on linjassa perustuslain 12 §:n kanssa, jonka mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja tallenteet ovat julkisia, ellei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi rajoitettu.

7 § (muutettu) Viranomaiselle toimitetun asiakirjan julkiseksi tuleminen

1 mom.

Viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa toimitettu asiakirja tulee julkiseksi, kun viranomainen on sen vastaanottanut, jollei asiakirjan julkisuudesta, salassapidosta tai muusta tietojen saantia koskevasta rajoituksesta tässä tai muussa laissa säädetä toisin.

2 mom.

Julkisissa hankinnoissa kaikki viranomaiselle toimitetut osallistumishakemukset, tarjoukset, liitteet ja muut hankintaan liittyvät asiakirjat tulevat julkisiksi samanaikaisesti niiden toimittamisen kanssa. Asiakirjat on toimitettava sähköiseen järjestelmään, josta ne ovat avoimesti saatavilla yleisölle samana ajankohtana.

3 mom.

Edellä 2 momentissa tarkoitettu velvollisuus koskee myös tarjousten täydennyspyyntöjä, tarjousvertailuja, asiantuntijalausuntoja ja muita hankintaprosessin käsittelyyn liittyviä asiakirjoja. Tiedot on julkaistava viranomaisen avoimen sähköisen rajapinnan kautta samana ajankohtana, kun ne tulevat julkisiksi.

4 mom.

Samanaikaisesti asiakirjojen julkistamisen kanssa on julkaistava hankintaprosessiin osallistuneiden valmistelijoiden ja päätöksentekijöiden nimet, tehtävänimikkeet ja roolit. Nämä tiedot on toimitettava sähköiseen järjestelmään ja asetettava yleisön saataville samasta sähköisestä rajapinnasta.

Perustelut

Muutoksen tavoitteena on vahvistaa julkisuusperiaatteen toteutumista erityisesti julkisten hankintojen osalta. Nykyinen sääntely mahdollistaa viiveitä, jotka heikentävät avoimuutta ja rajoittavat kansalaisten ja median mahdollisuuksia seurata hankintaprosessia reaaliaikaisesti.

Ehdotettu muutos varmistaa, että kaikki hankintaan liittyvät asiakirjat ovat julkisia heti niiden toimittamisen jälkeen ja että ne julkaistaan viipymättä sähköisessä

järjestelmässä avoimen rajapinnan kautta. Tämä mahdollistaa hankintaprosessin täysimääräisen ja yhdenvertaisen seurannan kaikille.

Lisäksi hankintaprosessiin osallistuneiden vastuuhenkilöiden tietojen samanaikainen julkistaminen lisää henkilökohtaista vastuullisuutta, vähentää väärinkäytösriskiä ja edistää julkisten varojen tehokasta ja läpinäkyvää käyttöä.

11 § (muutettu) Asianosaisen oikeus tiedonsaantiin

1 mom.

Asianosaisella on oikeus saada tieto asiakirjasta, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn, jollei asiakirjan julkisuudesta tai salassapidosta taikka muusta tietojen saantia koskevasta rajoituksesta tässä tai muussa laissa säädetä toisin.

2 mom.

(2 momentin kohta 6 poistetaan.)

3 mom.

Asianosaisella on lisäksi oikeus saada tieto siitä, kuka on käsitellyt hänen henkilötietojaan viranomaisen rekisterissä sekä milloin ja millä perusteella tietoja on katsottu tai käytetty.

Perustelut

Nykyinen julkisuuslain 11 § sisältää useita rajoituksia asianosaisen oikeuteen saada tieto asiakirjoista. Erityisesti 2 momentin kohta 6 rajoittaa tiedonsaantia julkisissa hankinnoissa sellaisten asiakirjojen osalta, jotka sisältävät toisen ehdokkaan tai tarjoajan liikesalaisuuksia. Käytännössä liikesalaisuuden suoja väistyy silloin, kun tiedonsaanti on välttämätöntä asianosaisen oikeusturvan toteuttamiseksi, kuten tarjousvertailun perusteiden tai hankintapäätöksen lainmukaisuuden arvioinnissa.

Kyseinen rajoitus on näin ollen tarpeeton ja voi johtaa perusteettomaan tiedonsaannin estymiseen erityisesti riitatilanteissa. Lisäksi lakialoitteessa ehdotetaan muutoksia, jotka siirtävät vastuun liikesalaisuuksien suojaamisesta ensisijaisesti tarjoajille. Tarjoajien tulee jo tarjoustaan laatimistaan varmistaa, ettei aineistossa ole tarpeettomia liikesalaisuuksia, mikä vähentää tarvetta lainsäädännöllisille rajoituksille.

Ehdotettu uusi momentti turvaa asianosaiselle oikeuden saada tieto siitä, kuka on käsitellyt hänen henkilötietojaan viranomaisen rekisterissä sekä milloin ja millä perusteella tietoja on katsottu tai käytetty. Tämä vahvistaa tietosuojasetuksen (EU) 2016/679 mukaisia rekisteröidyn oikeuksia ja selkeyttää niiden soveltamista asianosaisasemassa.

Kansallinen sääntely on tarpeen, jotta viranomaiskäytännössä tiedonsaantioikeus toteutuu johdonmukaisesti myös hallinnollisten asioiden käsittelyssä. Muutos lisää viranomaistoiminnan läpinäkyvyyttä, vahvistaa hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista ja parantaa kansalaisten luottamusta hallintoon.

Samalla muutos ei vaaranna liikesalaisuuksien tai muiden tärkeiden etujen suojaa, sillä tiedonsaantia voidaan edelleen rajoittaa, jos siitä aiheutuu vaaraa erittäin tärkeälle yleiselle edulle, lapsen edulle tai muulle erittäin tärkeälle yksityiselle edulle.

18 § (uusi) Julkisin varoin tuotettujen hankkeiden tuotosten julkistamisvelvoite

1 mom. Julkistamisvelvoite

Julkisilla varoilla, kokonaan tai osittain, rahoitetuissa hankkeissa tuotetut aineistot ja tuotokset on julkaistava avoimesti ja julkisesti saatavilla olevassa tietovarannossa siten, että ne ovat vapaasti käytettävissä, muokattavissa ja jaeltavissa hyväksytyn avoimen lisenssin ehtojen mukaisesti.

Julkistamisvelvoite koskee erityisesti seuraavia aineistoja ja tuotoksia:

- ohjelmistokehityksen tuotokset, mukaan lukien lähdekoodit, tekninen ja käyttäjädokumentaatio, suunnittelu- ja arkkitehtuuridokumentit, testausdokumentaatio ja API-rajapinnat; lähdekoodit on julkaistava avoimena lähdekoodina hyväksytyn avoimen lisenssin mukaisesti,
- tutkimusraportit ja -aineistot, kuten kyselytulokset, datatiedostot, analyysit ja raportit,
- konsultaatioraportit ja muut analyysit tai suositukset,
- koulutus- ja oppimateriaalit, kuten opinnäytetyöt, oppikirjat, verkkokurssit ja muut opetuskäyttöön tarkoitetut aineistot,
- infrastruktuuri- ja rakennushankkeisiin liittyvät suunnitteluasiakirjat, analyysit ja tekniset selvitykset,
- yhteiskunnallisten ja poliittisten päätösten tueksi laaditut asiakirjat, kuten vaikutusarvioinnit, lausunnot ja strategia-asiakirjat,
- audiovisuaaliset tuotannot, kuten dokumenttielokuvat, koulutusvideot ja muut vastaavat aineistot,
- sopimus pohjat, ohjeistukset ja standardit.

2 mom. Tietosuoja ja pseudonymisointi

Siltä osin kuin aineisto sisältää henkilötietoja, joita ei voida luovuttaa tietosuojalainsäädännön nojalla, tiedot on pseudonymisoitava siten, että yksittäisiä henkilöitä ei voida tunnistaa. Pseudonymisoitu aineisto on julkaistava avoimesti sähköisessä muodossa. Henkilötietojen avaaminen on sallittua vain, jos siihen on perusteltu tarve ja korruptiontorjuntalain mukainen johtoryhmä päättää siitä julkisuuslain nojalla.

3 mom. Metriikkatiedon julkistaminen

Viranomaisen on tuotettava jokaisesta tarjoamastaan palvelusta työvaihekohtainen metriikkatieto, joka sisältää vähintään käytetyt resurssit, kuten työaika ja euromääräiset kustannukset. Metrikkatiedot on julkaistava avoimena datana viranomaisen tarjoaman rajapinnan kautta.

4 mom. Tietovarannon vaatimukset

Tietovarannon on oltava sähköisessä muodossa, avoin ja helposti käytettävä. Sen on mahdollistettava aineistojen hakeminen, käyttö ja jakelu sekä koneellinen hyödyntäminen avoimen rajapinnan kautta.

5 mom. Hankintayksiköiden velvollisuudet

Hankintayksikön on sisällytettävä hankintasopimuksiin ja tarjouspyyntöihin ehto, jonka mukaan kaikki hankkeessa tuotettavat aineistot ja tuotokset julkaistaan tämän pykälän mukaisesti. Tarjouspyynnössä on määriteltävä julkaisutapa, -aikataulu ja -muoto.

Perustelut

Perustuslaki

Ehdotettu pykälä toteuttaa ja vahvistaa:

Perustuslain 12 §:n 2 momenttia (julkisuusperiaate), jonka mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja tallenteet ovat julkisia, ellei niiden julkisuutta ole välttämättömistä syistä rajoitettu lailla. Tämä lakimuutos siirtää lähtökohdan julkisin varoin tuotettujen aineistojen ja tuotosten omistuksesta yhteiskunnalle ja varmistaa niiden avoimen saatavuuden.

Perustuslain 16 §:ää (sivistykselliset oikeudet), joka turvaa jokaiselle mahdollisuuden kehittää itseään ja osallistua koulutukseen varallisuudesta riippumatta. Julkisin varoin tuotettujen oppimateriaalien ja tutkimusaineistojen avoin saatavuus tukee koulutuksen yhdenvertaisuutta, elinikäistä oppimista ja digitaalisten oppimisympäristöjen kehitystä.

EU-oikeus

Lakimuutos on linjassa ja toimeenpanee osaltaan:

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/1024 avoimista tiedoista ja julkisen sektorin tiedon uudelleenkäytöstä (Open Data Directive) 5 artiklaa, jonka mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että julkisen sektorin hallussa olevat asiakirjat ovat saatavilla sähköisessä muodossa ja uudelleenkäytettävissä avoimin ehdoin.

Direktiivin 10 artiklaa, joka koskee korkean arvon tietoaineistoja, ja edellyttää niiden maksutonta ja koneluettavaa julkaisemista avoimen rajapinnan kautta.

Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 (GDPR) 5 artiklaa (henkilötietojen käsittelyn periaatteet) ja 25 artiklaa (sisäänrakennettu ja oletusarvoinen tietosuoja), joiden mukaisesti henkilötietoja sisältävät aineistot tulee käsitellä ja julkaista tietosuojaa vaarantamatta esimerkiksi pseudonymisoimalla.

Vaikutukset

Nykyisin merkittävä osa julkisilla varoilla tuotetuista aineistoista jää rajoitetun saatavuuden piiriin, mikä rajoittaa niiden käyttöä tieteessä, koulutuksessa, innovaatiotoiminnassa ja päätöksenteossa. Muutos poistaa nämä tarpeettomat esteet ja mahdollistaa aineistojen vapaan käytön, muokkauksen ja jakelun hyväksytyn avoimen lisenssin mukaisesti.

Tämä edistää erityisesti:

- Tieteen ja tutkimuksen avoimuutta – mahdollistaa aineistojen vertaisarvioinnin ja jatkokäytön.
- Digitaalista innovaatiota ja taloudellista hyötyä – vähentää päällekkäistä kehitystyötä ja alentaa kustannuksia.

- Koulutuksen laatua ja yhdenvertaisuutta – tukee opetuksen tasa-arvoa ja mahdollistaa maksuttoman oppimateriaalien saatavuuden.
- Päätöksenteon läpinäkyvyyttä – avaa vaikutusarvioinnit ja strategia-asiakirjat julkiseen tarkasteluun.
- Hyvän hallinnon periaatteita – vahvistaa viranomaisvastuuta ja resurssien läpinäkyvää käyttöä.

Tietosuoja turvataan pseudonymisoinnilla, ja henkilötietojen avaaminen sallitaan vain perustellusta syystä ja lain mukaisessa menettelyssä. Sopimus- ja tarjouspyyntöihin sisällytettävä julkaisuvelvoite varmistaa avoimuuden toteutumisen käytännössä.

20 § (lisäys) — Viranomaisen velvollisuus tuottaa ja jakaa tietoa

1 mom.

Viranomaisen kirjanpidon pääkirjat on julkaistava sähköisessä muodossa ja avoimen rajapinnan kautta yleisön saataville. Julkaistavista tiedoista on poistettava tai pseudonymisoitava salassapitovelvoitteiden alaiset tiedot siten, että tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 ja muun soveltuvan lainsäädännön vaatimukset täyttyvät.

2 mom.

Julkaisuvelvoite koskee myös julkisomisteisia yksiköitä ja julkista rahoitusta saavia toimijoita. Rahoituksen myöntäjän on sisällytettävä julkaisuvelvoite rahoitus sopimuksen ehtoihin. Rahoitus maksetaan vaiheittain, ja maksamisen edellytyksenä on, että pääkirjat on julkaistu tämän pykälän mukaisesti.

3 mom.

Viranomaisen hallussa olevat, julkisiksi määritellyt tiedot on julkaistava avoimena datana siten, että ne täyttävät seuraavat vaatimukset (FAIR-periaatteet):

- Löydettävyyys – tiedot varustetaan standardoiduilla metatiedoilla, jotka mahdollistavat tehokkaan haun ja paikantamisen,
- Saatavuus – tiedot julkaistaan maksutta ja teknisesti helposti saavutettavassa muodossa, kuten avoimen rajapinnan kautta,
- Yhteentoimivuus – tiedot esitetään avoimessa ja standardoidussa tiedostomuodossa, joka mahdollistaa eri järjestelmien välisen käytön,
- Uudelleenkäytettävyyys – tietoihin liitetään avoimet käyttöehdot, jotka mahdollistavat niiden vapaan käytön, muokkauksen ja jakelun.

4 mom.

Viranomaisen on varmistettava, että tietojen julkaisu noudattaa kansallisia ja kansainvälisiä avoimen datan standardeja ja tukee tietojen pitkäaikaista säilytystä.

Perustelut

Perustuslain näkökulma

Ehdotus toteuttaa ja vahvistaa perustuslain 12 §:n 2 momenttia (julkisuusperiaate) sekä 16 §:ää (oikeus sivistykseen ja tiedonsaantiin). Julkisen talouden varainkäytön seuranta on perusoikeus, ja pääkirjojen julkaiseminen on ainoa keino varmistaa, että julkisen varainkäytön tarkastus on läpinäkyvää ja ajantasaista.

EU-oikeus ja kansainväliset velvoitteet

Ehdotus toimeenpanee osaltaan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/1024 avoimista tiedoista ja julkisen sektorin tiedon uudelleenkäytöstä 5 artiklan ja 10 artiklan vaatimukset koskien julkisten tietoineistojen avointa julkaisemista, maksuttomuutta ja koneluettavuutta.

Tietojen julkaisu toteutetaan FAIR-periaatteiden (Findable, Accessible, Interoperable, Reusable) mukaisesti: tiedot ovat löydettävissä, saatavilla, yhteentoimivia ja uudelleenkäytettävissä.

Vaikutukset ja tavoitteet

1. Läpinäkyvyyden ja demokratian vahvistaminen

FAIR-periaatteiden mukainen tietojen avoimuus lisää kansalaisten, tutkijoiden ja yritysten mahdollisuuksia hyödyntää julkista tietoa, mikä parantaa julkisen hallinnon läpinäkyvyyttä ja luottamusta viranomaisiin.

2. Tietojen tehokas hyödyntäminen

Avoimen datan saatavuus helpottaa tutkimusta, innovointia ja päätöksentekoa. Tämä edistää taloudellista kasvua, yhteiskunnallista kehitystä ja vähentää päällekkäistä työtä.

3. Oikeudenmukaisuus ja yhdenvertaisuus

Avoimen datan velvoite varmistaa, että kaikki kansalaiset ja toimijat saavat yhdenvertaisen pääsyn julkiseen tietoon ilman maksuja tai tarpeettomia esteitä.

4. Digitalisaation ja tiedonhallinnan kehittäminen

Lisäys tukee julkishallinnon siirtymää moderniin, digitaalisesti toimivaan ympäristöön, jossa tiedonhallinta ja tiedon jakaminen ovat keskiössä.

5. Avoimuuden toteuttaminen

Pääkirjat sisältävät kaikki varainkäytön keskeiset kirjaukset, ja niiden julkaiseminen on ainoa keino varmistaa, että julkisen talouden käyttö voidaan tarkistaa läpinäkyvästi ja ajantasaisesti.

6. Tositeaineistojen kattavuus

Pääkirjojen julkaiseminen mahdollistaa muiden tositearkistojen, kuten laskujen ja maksutapahtumien, täydellisyyden ja paikkansapitävyyden arvioinnin, mikä vahvistaa hallinnon tilivelvollisuutta.

7. Kilpailuneutraliteetin turvaaminen

Kun julkisomisteisten ja julkisesti rahoitettujen yhtiöiden kirjanpito on julkista, estetään piilotuet, sisäiset subventiot ja epäreilu kilpailu yksityisiin toimijoihin nähden.

8. Hallinnon legitimitietin vahvistaminen

Kirjanpidon julkistaminen lisää kansalaisten luottamusta viranomaistoimintaan ja mahdollistaa riippumattoman seurannan sekä tutkimuksen julkisen hallinnon tehokkuudesta ja lainmukaisuudesta.

9. Tietosuojan ja salassapidon varmistaminen

Pseudoanonymisointi ennen julkaisua varmistaa, että yksityisyys ja liikesalaisuudet säilyvät suojattuina samalla, kun julkisuusperiaate toteutuu.

Pykälä tekee avoimuudesta velvoittavaa, vähentää hallinnon mielivallan mahdollisuuksia ja tuo julkisen talouden tiedot kansalaisten, median, tutkijoiden ja yritysten tosiasiallisesti käytettäväksi, tukien sekä kansallisia perusoikeuksia että EU:n avoimen datan tavoitteita.

24 § (muutos): Yrityssalaisuuksien kumoaminen hankintojen salaamisperusteena

Lain 24 §:n 20 momentti (lisäys):

Yrityssalaisuuksia ei voida käyttää perusteena julkisia hankintoja koskevien tietojen salaamiselle. Hankintamenettelyn avoimuuden varmistamiseksi kaikkien hankinnan perusteiden, toimittajien valintakriteerien, pisteytysperusteiden ja päätöksenteon taustatietojen on oltava julkisia. Tarjoajat vastaavat siitä, ettei niiden toimittamissa tarjouksissa ole sellaisia tietoja, joita ne pitävät kriittisinä yrityssalaisuuksina.

Perustelut

Nykykäytännössä yrityssalaisuuksiin vetoaminen on mahdollistanut merkittävän määrän hankintapäätöksiin liittyvän aineiston salaamista. Tämä voi heikentää perustuslain 12 §:n mukaista julkisuusperiaatetta ja rajoittaa kansalaisten sekä median mahdollisuuksia valvoa julkisten varojen käyttöä. Lakimuutos varmistaa, että hankintapäätökset ja niiden perusteet ovat aina julkisia, mikä tukee perustuslain 21 §:ssä säädettyä oikeusturvaa.

Ehdotus on linjassa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/24/EU (julkiset hankinnat) 50 artiklan ja 55 artiklan kanssa, jotka edellyttävät

hankintamenettelyjen ja päätösten perustelujen julkistamista sekä syrjimättömyyden ja avoimuuden turvaamista.

Muutos selkeyttää vastuunjakoa siten, että tarjoajat itse huolehtivat siitä, etteivät ne sisällytä tarjouksiinsa liikesalaisuuksiksi katsomiaan tietoja. Tämä estää sen, että hankintayksiköt käyttävät yrityssalaisuuksiin vetoamista yleisenä salaamisperusteena ja mahdollistaa tietojen täysimääräisen julkistamisen.

Avoimuus edistää hankintojen kilpailua ja varmistaa, että toimittajavalinnat perustuvat todelliseen lisäarvoon, eivätkä piilossa oleviin, yrityksen sisäisiin tietoihin. Tämä tukee laadullisia vertailuperusteita ja hankintojen vaikuttavuutta.

Kun hankinnan perusteet, pisteytys ja valintakriteerit ovat julkisia, mahdollisuudet suosia tiettyjä toimittajia tai käyttää hankintaprosessia väärin vähenevät merkittävästi.

24 § (lisäys): Tutkimus- ja kehittämistoiminnan salaamisperusteen rajaaminen

Lain 24 §:ään lisätään uusi momentti:

Tutkimus- ja kehittämistoimintaan liittyvää salaamisperustetta ei sovelleta julkisten hankintojen yhteydessä. Hankintamenettelyn avoimuuden varmistamiseksi kaikkien hankinnan perusteiden, toimittajien valintakriteerien, pisteytysperusteiden ja päätöksenteon taustatietojen on oltava julkisia. Tarjoajat vastaavat siitä, ettei heidän toimittamisensa tarjouksissa ole sellaisia tietoja, joita ne pitävät kriittisinä yrityssalaisuuksina.

Perustelut:

Julkisten hankintojen tulee perustua kilpailutukseen ja läpinäkyvyyteen. Tutkimus- ja kehittämistoimintaan liittyviä salassapitoperusteita ei tule käyttää hankintamenettelyissä, sillä ne voivat tarpeettomasti estää hankintapäätösten ja niiden perusteiden julkisuuden.

Tämä muutos vahvistaa perustuslain 12 §:n mukaista julkisuusperiaatetta ja tukee perustuslain 21 §:ssä säädettyä oikeusturvaa, jossa korostetaan oikeutta saada tieto hallintoasian käsittelyyn vaikuttavista seikoista.

Ehdotus on linjassa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/24/EU (julkiset hankinnat) 50 artiklan ja 55 artiklan kanssa, jotka edellyttävät, että hankintamenettelyjen perusteet ja päätösten taustalla olevat kriteerit ovat julkisia ja syrjimättömiä.

Vastuun siirtäminen tarjoajille sen varmistamisessa, ettei tarjouksissa ole tarpeettomia yrityssalaisuuksia, ehkäisee salaamiskäytäntöjen väärinkäyttöä ja varmistaa, että hankintaprosessissa arvioidaan lisäarvoa tuottavia tekijöitä avoimin ja vertailukelpoisin perustein.

35 § Rangaistussäännökset (muutos)

Rangaistus 22 §:ssä säädetyn asiakirjan salassa pitämistä koskevan velvollisuuden, 23 §:ssä säädetyn vaitiolovelvollisuuden ja hyväksikäyttökiellon rikkomisesta tuomitaan rikoslain (39/1889) 40 luvun 5 §:n mukaan, jollei teko ole rangaistava rikoslain 38 luvun 1 tai 2 §:n mukaan tai jollei siitä muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta.

Rangaistus perusteettomasta asiakirjan tai tiedon salaamisesta taikka tietojen luovuttamatta jättämisestä, silloin kun laissa ei säädetä salassapitoperustetta tai luovutusvelvollisuuden rajoitusta, tuomitaan rikoslain (39/1889) 40 luvun 9 §:n mukaisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta.

Julkista valtaa käyttävällä on oikeus ennen asiakirjan tai tiedon luovuttamista tai salaamista pyytää kirjallinen lausunto toimenpiteen lainmukaisuudesta viranomaisen tai työnantajansa lakiosastolta tai vastaavalta oikeudelliselta yksiköltä. Kun päätös perustuu lausuntoon, rikosoikeudellinen vastuu toimenpiteen lainmukaisuudesta siirtyy lausunnon antaneelle henkilölle.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuna salassapitovelvollisuuden rikkomisena pidetään myös 27 §:ssä tarkoitetun sitoumuksen sekä 28 §:n 2 momentissa tarkoitetun määräyksen rikkomista.

Perustelut

Tällä muutoksella vahvistetaan kansalaisten oikeusturvaa ja viranomaisten oikeudellista toimintavarmuutta tilanteissa, joissa asiakirjan tai tiedon julkisuudesta tehdään päätös. Nykyinen 35 § kattaa rangaistukset salassapitovelvollisuuden ja vaitiolovelvollisuuden rikkomisesta sekä hyväksikäyttökiellon loukkaamisesta, mutta se ei sisällä nimenomaista sääntelyä perusteettoman tietojen salaamisen rangaistavuudesta eikä menettelyä, jolla virkamies voi varmistaa päätöksen oikeudelliset perusteet ennen sen tekemistä.

Muutoksella:

- Laajennetaan rangaistussäännös koskemaan perusteetonta tietojen salaamista tai luovuttamatta jättämistä, kun laissa ei säädetä salassapitoperustetta tai luovutusrajoitusta.
- Säädetään oikeudesta pyytää kirjallinen lausunto lakiosastolta sekä salaamisesta luovutustilanteissa.
- Selkeytetään vastuunjakoa niin, että jos virkamies toimii lakiosaston lausunnon mukaisesti, rikosoikeudellinen vastuu päätöksen lainmukaisuudesta siirtyy lausunnon antaneelle henkilölle.
- Näin virkamies saa oikeusturvan monimutkaisissa tulkintatilanteissa, ja kansalainen saa varmistuksen siitä, että päätöksen taustalla on dokumentoitu oikeudellinen arvio.

Yksityiskohtaiset perustelut

35 §, 1 momentti

Momentti säilyy ennallaan salassapidon, vaitiolovelvollisuuden ja hyväksikäyttökiellon rikkomisen osalta.

35 §, 2 momentti

Momenttiin lisätty säännös kattaa tilanteet, joissa virkamies tai muu julkista valtaa käyttävä henkilö perusteettomasti salaa tietoja tai kieltäytyy luovuttamasta niitä, vaikka lainsäädännössä ei ole tukea tällaiselle menettelylle. Rangaistuksena sovelletaan rikoslain 40 luvun 9 §:n mukaista virkavelvollisuuden rikkomista. Tämä linjaa julkisuuslain rikkomukset selkeästi virkarikossääntelyn piiriin.

35 §, 3 momentti

Momentissa säädetään viranomaisen oikeudesta pyytää lakiosaston tai vastaavan oikeudellisen yksikön kirjallinen lausunto ennen asiakirjan tai tiedon luovuttamista tai salaamista. Tämä koskee molempia tilanteita, koska virheellinen päätös voi aiheuttaa vahinkoa sekä perusteettoman salauksen että perusteettoman luovutuksen kautta.

Kun päätös tehdään lausunnon mukaisesti, rikosoikeudellinen vastuu siirtyy lausunnon antaneelle henkilölle. Tämä vastuun siirtyminen perustuu siihen, että lausunnon antaja on tehnyt asiassa oikeudellisen arvioinnin ja kantaa siitä ammatillisen ja oikeudellisen vastuun. Virkamies, joka on toiminut lausunnon mukaisesti, ei joudu rikosvastuuseen, ellei hän ole antanut lausunnon laatijalle virheellistä tai harhaanjohtavaa tietoa asiasta.

35 §, 4 momentti

Entinen toinen momentti siirtyy neljänneksi momentiksi sellaisenaan, ja siinä säilytetään viittaukset 27 §:n sitoumukseen ja 28 §:n määräyksiin.

Suhde muihin lakeihin

Perustuslaki 12 §: Turvaa jokaiselle oikeuden saada tieto viranomaisen julkisesta asiakirjasta. Tämä muutos tukee julkisuusperiaatteen toteutumista.

Rikoslain 40 luku: Virkavelvollisuuden rikkomista koskevat säännökset soveltuvat nyt selkeästi myös perusteettomaan salaamiseen ja luovuttamatta jättämiseen.

Vahingonkorvauslaki: Vastuun siirtyminen lausunnon antajalle ei poista työnantajavastuun soveltumista vahinkotilanteissa.

Vaikutukset

Kansalaisten oikeusturva: Päätöksille syntyy dokumentoitu ja jälkikäteen arvioitavissa oleva oikeudellinen perustelu.

Viranomaisten oikeusturva: Yksittäinen viranhaltija voi suojautua rikosvastuulta pyytämällä lausunnon monimutkaisissa tilanteissa.

Hallinnon laatu: Lakiosastot laativat lausuntonsa huolellisemmin, kun ne kantavat vastuun niiden oikeellisuudesta.

Ennaltaehkäisy: Vähentää sekä perusteettomia salauksia että perusteettomia luovutuksia.

Siirtymäsäännös:

- Tämän lain muutoksia sovelletaan kaikkiin hankintoihin ja viranomaisasioihin, jotka käynnistyvät 6 kuukauden kuluttua lain voimaantulosta.
- Sähköisten järjestelmien ja avoimen rajapinnan julkaisuvelvoitteet on otettava käyttöön viimeistään 24 kuukauden kuluessa lain voimaantulosta.
- Ensimmäiset 12 kuukautta ovat siirtymäaikaa, jolloin julkaisu voi tapahtua vaiheittain ja osittain nykyisiä järjestelmiä hyödyntäen.
- Asiakirjojen vastuuhenkilötietojen julkaisua sovelletaan heti lain voimaantulosta lähtien, kun se on teknisesti mahdollista.

2. Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016)

Ehdotetut muutokset

Lain 4 luvun kynnysarvot poistetaan, eikä mitään hankintoja rajata hankintamenetelmien ulkopuolelle.

Lisäksi säädetään, että muut kuin avoin menettely ja dynaaminen hankintajärjestelmä poistetaan kansallisesta lainsäädännöstä ensisijaisina menettelyinä. Kaikki hankinnat on toteutettava ensisijaisesti avoimella menettelyllä tai dynaamisen hankintajärjestelmän menetelmällä.

Jos näillä ensisijaisilla menettelyillä ei saada tarjouksia, hankintayksikkö voi käyttää Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/24/EU mahdollistamia muita hankintamenetelmiä, kuten rajoitettua menettelyä, kilpailullista neuvottelumenettelyä tai neuvottelumenettelyä ilman ennakkoilmoitusta, jos direktiivin käyttöedellytykset täyttyvät.

Perustelut:

Suhde EU-oikeuteen

Direktiivi 2014/24/EU, 18 artikla – Perusperiaatteet

Artikla velvoittaa hankintaviranomaisia kohtelevaan toimittajia tasapuolisesti ja syrjimättömästi sekä toimimaan avoimuuden ja suhteellisuuden periaatteiden mukaisesti. Avoimen ja dynaamisen menettelyn ensisijaisuus tukee näiden periaatteiden käytännön toteutumista varmistamalla mahdollisimman laajan osallistumisen ja läpinäkyvyyden.

Direktiivi 2014/24/EU, 26 artikla – Hankintamenettelyt

Artiklan mukaan hankintaviranomaiset voivat käyttää avointa tai rajoitettua menettelyä sekä direktiivissä säädettyjä muita menettelyjä. Artikla ei estä jäsenvaltioita säätämästä kansallisesti, että tietyt menettelyt ovat ensisijaisia, kunhan muutkin menetelmät ovat käytettävissä silloin, kun direktiivin edellytykset täyttyvät.

Tämä tarkoittaa, että avoimen ja dynaamisen menettelyn ensisijaisuus ei ole direktiivin vastainen, koska:

1. Kaikki direktiivissä sallitut menettelyt pysyvät kansallisessa lainsäädännössä käytettävissä.
2. Muiden menettelyjen käyttöedellytykset määräytyvät edelleen direktiivin mukaisesti.
3. Kansallinen sääntely voi asettaa ohjausperiaatteen, että avoimuus on ensisijainen lähtökohta.

Direktiivi 2014/24/EU, 32 artikla – Neuvottelumenettely ilman ennakoilmoitusta

Artikla määrittää erityistilanteet, joissa neuvottelumenettely ilman ennakoilmoitusta on sallittu, kuten äärimmäinen kiire tai yksinoikeuden suoja. Tämä ehdotus ei muuta näitä käyttöedellytyksiä, vaan säilyttää mahdollisuuden käyttää tätä menettelyä, jos direktiivin edellytykset täyttyvät.

Perustelut ensisijaisuuden säätämiselle

Avoimuuden maksimoiminen

Avoin menettely ja dynaaminen hankintajärjestelmä tarjoavat korkeimman tason läpinäkyvyyden ja kilpailun kaikissa hankintatilanteissa. Niiden ensisijaisuus vähentää mahdollisuutta, että hankintayksiköt valitsevat vähemmän avoimen menettelyn perusteettomasti.

Pk-yritysten ja uusien toimijoiden aseman vahvistaminen

Avoimet menettelyt ja dynaamiset järjestelmät madaltavat osallistumiskynnystä ja parantavat uusien toimijoiden mahdollisuuksia päästä markkinoille.

Kilpailuneutraliteetti

Ensisijaisuus estää menettelyvalintoja, jotka voisivat suosia olemassa olevia toimittajia tai rajoittaa kilpailua.

Hallinnollisen taakan vähentäminen

Kahden ensisijaisen menettelyn käyttö vakioi ja yksinkertaistaa hankintaprosesseja, mikä helpottaa sekä hankintayksiköiden että tarjoajien toimintaa.

Vaikutukset

- Läpinäkyvyyden kasvu: Kaikki hankinnat käsitellään samoilla avoimuus- ja kilpailusäännöillä.
- Kilpailun lisääntyminen: Enemmän tarjoajia ja parempia tarjouksia.
- Julkisten varojen tehokkaampi käyttö: Kilpailutus alentaa hintoja ja parantaa laatua.
- Pk-yritysten pääsy markkinoille: Osallistumismahdollisuudet paranevat kaikissa hankintakategorioissa.
- Luottamuksen vahvistuminen: Kansalaiset voivat valvoa julkisten varojen käyttöä riippumatta hankinnan arvosta.

Muutetaan julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 5 luvun 32 § seuraavasti:

32 § Avoin menettely

Avoin menettely on toissijainen hankintamenetelmä, jota voidaan käyttää vain, jos hankintaa ei voida toteuttaa dynaamisen hankintajärjestelmän avulla. Jos dynaaminen hankintamenettely ei sovellu kyseiseen hankintaan, hankintayksikkö voi käyttää avointa menettelyä edellyttäen, että menettelyyn osallistuu vähintään viisi (5) tarjoajaa.

Mikäli avoimessa menettelyssä ei saada tarkoituksenmukaisia tarjouksia, hankintayksikkö voi käyttää muita Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 2014/24/EU ja 2014/25/EU mukaisia hankintamenettelyjä. Näissä menettelyissä on kuitenkin noudatettava vähintään viiden (5) kilpailevan tarjoajan vähimmäismäärää.

Perustelut

Nykytila

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 5 luvun 32 §:ssä säädetään avoimesta menettelystä hankintamenetelmänä. Nykyisin avoin menettely on yksi mahdollinen päämenettely hankinnoissa ja sen käyttö on laajasti sallittua ilman kansallista ensisijaisuusjärjestystä suhteessa muihin menetelmiin. Vaikka avoin menettely on läpinäkyvä ja mahdollistaa laajan osallistumisen, käytännössä sen kilpailuvaikutus voi jäädä heikoksi, jos osallistujien määrä on vähäinen. Nykyinen sääntely ei sisällä vähimmäistarjoajamäärää, mikä voi johtaa tilanteisiin, joissa kilpailun taso jää liian matalaksi suhteessa hankinnan arvoon ja merkitykseen.

Lisäksi dynaamisen hankintajärjestelmän käyttö on jäänyt Suomessa vähäiseksi, vaikka se on joustava ja erityisesti toistuvien hankintojen osalta avoimuutta lisäävä menettely, joka soveltuu hyvin nykyaikaiseen sähköiseen hankintatoimeen.

Ehdotetut muutokset

Pykälää muutetaan siten, että:

Avoim menettely säädetään toissijaiseksi hankintamenettelyksi – sitä voidaan käyttää vain, jos hankintaa ei voida toteuttaa dynaamisen hankintajärjestelmän avulla.

Jos dynaaminen hankintamenettely ei sovellu hankintaan, avoimen menettelyn käyttö on mahdollista vain, jos menettelyyn osallistuu vähintään viisi (5) tarjoajaa.

Mikäli avoimessa menettelyssä ei saada tarkoituksenmukaisia tarjouksia, hankintayksikkö voi käyttää direktiivien 2014/24/EU ja 2014/25/EU sallimia muita menettelyjä, mutta näissäkin menettelyissä on noudatettava vähintään viiden (5) tarjoajan vähimmäismäärää.

Suhde EU-oikeuteen

Direktiivi 2014/24/EU, 26 artikla – Hankintamenettelyt

Artikla sallii jäsenvaltioiden kansallisesti ohjata menettelyvalintoja, kunhan kaikki direktiivissä säädetyt menettelyt ovat käytettävissä niissä säädetyin edellytyksin. Ehdotettu muutos ei poista muiden menettelyjen käyttöä, vaan asettaa avoimen ja dynaamisen menettelyn ensisijaiseksi lähtökohdaksi.

Direktiivi 2014/24/EU, 18 artikla – Perusperiaatteet

Artikla velvoittaa syrjimättömyyteen, tasapuoliseen kohteluun ja avoimuuteen. Dynaamisen hankintajärjestelmän ja avoimen menettelyn ensisijaisuus sekä vähimmäistarjoajamäärä tukevat näiden periaatteiden käytännön toteutumista.

Perustelut muutokselle

Kilpailun vahvistaminen

Vähimmäisvaatimus viidestä tarjoajasta ehkäisee tilanteita, joissa hankinta toteutetaan käytännössä ilman kilpailua. Laajempi osallistujamäärä lisää valinnanvaraa ja parantaa sekä laatua että hintakilpailua.

Nykyteknologian hyödyntäminen

Dynaamisen hankintajärjestelmän ensisijaisuus ohjaa hankintayksiköt moderniin, sähköiseen hankintatapaan, joka mahdollistaa koko hankintaprosessin läpinäkyvyyden markkinakartoituksesta sopimuksen toteutuksen seurantaan.

Kilpailunvarmistus ja varautuminen

Jos kilpailua ei avoimessa menettelyssä synny riittävästi, hankintayksiköllä on mahdollisuus siirtyä muihin direktiivin sallimiin menettelyihin, mutta kilpailullisuus varmistetaan edellyttämällä myös niissä vähintään viittä tarjoajaa.

EU-direktiivin mukaisuus

Direktiivi ei kiellä kansallista ensisijaisuusjärjestystä, vaan edellyttää, että kaikki menettelyt ovat käytettävissä niiden käyttöedellytysten täyttyessä. Tämä mahdollistaa kansallisen sääntelyn, joka asettaa avoimuuden ja kilpailun ensisijaisiksi tavoitteiksi.

Hankintaosaamisen vahvistaminen

Vaatimus ensisijaisista menettelyistä ja vähimmäistarjoajamäärästä pakottaa hankintayksiköt kehittämään kilpailutussuunnitteluaan, markkinavuoropuhelua ja tarjoajahankintaa, mikä nostaa hankintatoimen osaamistasoa koko julkishallinnossa.

Vaikutukset

- Kilpailun lisääntyminen: Useampia tarjoajia ja parempia tarjouksia kaikissa hankintatilanteissa.
- Pk-yritysten aseman vahvistuminen: Alhaisemmat osallistumiskynnykset ja parempi markkinoille pääsy.
- Läpinäkyvyyden kasvu: Dynaaminen järjestelmä ja avoin menettely avaavat hankintaprosessin tarkastelulle koko elinkaaren ajaksi.
- Julkisten varojen tehokkaampi käyttö: Laajempi kilpailu alentaa kustannuksia ja parantaa hankintojen laatua.
- Hankintaosaamisen kasvu: Hankintayksiköt omaksuvat paremmin kilpailutuksen suunnitteluun ja markkina-analyysiin liittyvät käytännöt.

15 § (muutos): Sidosyksikköhankintojen kumoaminen

Pykälä 15 poistetaan kokonaisuudessaan.

Hankintayksiköiden tulee toteuttaa kaikki hankinnat avoimella kilpailutuksella. Hankintoja ei saa suorittaa sidosyksiköiden kanssa ilman kilpailutusta. Kaikki sidosyksikköhankinnat poistetaan kansallisesta lainsäädännöstä.

Perustelut

Nykytilassa julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 15 § mahdollistaa hankintojen tekemisen ilman kilpailutusta sidosyksiköiden eli hankintayksikön määräysvallassa olevien yksiköiden kanssa.

Tämä ns. in-house -menettely perustuu direktiivin 2014/24/EU 12 artiklaan, joka sallii jäsenvaltioiden toteuttaa sidosyksikköhankintoja tietyin edellytyksin. Kansallinen lainsäädäntö on kuitenkin vapaa rajoittamaan tai poistamaan tämän mahdollisuuden. Sidosyksikköhankinnat muodostavat merkittävän osan julkisista hankinnoista ja ne ohittavat kilpailulliset menettelyt, mikä rajoittaa markkinoiden toimivuutta, vähentää kilpailua ja voi estää uusien toimijoiden pääsyn markkinoille. Tämä heikentää hankintaprosessien läpinäkyvyyttä ja avoimuutta.

Ehdotettu muutos poistaa pykälän 15 kokonaan, jolloin kaikki hankinnat tulee toteuttaa avoimella kilpailutuksella. Hankintoja ei saa suorittaa sidosyksiköiden kanssa ilman kilpailutusta.

Muutoksella on useita perusteluja:

Kilpailun ja markkinoiden avaaminen

Poistamalla sidosyksikköhankinnat avataan markkinat kaikille toimijoille ja lisätään pk-yritysten sekä uusien markkinatulokkaiden mahdollisuuksia osallistua kilpailutuksiin. Tämä monipuolistaa toimittajakenttää ja lisää hankintayksiköiden valinnanvaraa.

Läpinäkyvyyden lisääminen

Avoin kilpailutus varmistaa, että hankintapäätökset ja niiden perusteet ovat julkisesti arvioitavissa. Tämä tukee perustuslain 12 §:n mukaista julkisuusperiaatetta ja vahvistaa kansalaisten mahdollisuuksia valvoa julkisten varojen käyttöä.

Taloudellinen ja laadullinen hyöty

Kilpailutus parantaa hankintojen laatua ja alentaa kustannuksia. Kansainväliset tutkimukset osoittavat, että kilpailuttaminen tuo keskimäärin 5–20 % kustannussäästöt verrattuna suoraan hankintoihin.

Korruption ja eturistiriitojen ehkäisy

Poistamalla sidosyksikköhankinnat vähennetään riskiä suosia tiettyjä toimijoita ja ehkäistään kilpailua vääristäviä järjestelyjä, jotka voivat syntyä ilman avointa tarjouskilpailua.

Yhdenvertaiset mahdollisuudet tarjoajille

Entiset sidosyksikkötoimijat osallistuvat kilpailutuksiin samoilla ehdoilla kuin muut toimijat, mikä varmistaa tasapuolisen kohtelun ja vahvistaa markkinoiden luottamusta hankintamenettelyihin.

Vaikutukset innovaatiokykyyn ja tuotekehitykseen

Kilpailun puute vähentää yritysten tarvetta kehittää uusia tuotteita ja palveluja, mikä pitkällä aikavälillä hidastaa koko toimialan teknologista ja palvelullista kehitystä. Avoin kilpailutus pakottaa toimijat innovoimaan ja parantamaan toimintamallejaan pysyäkseen kilpailukykyisinä.

Vaikutukset kansainväliseen kilpailukykyyn ja vaihtotaseeseen

Kun kotimarkkinoilla ei synny riittävää kilpailupainetta, yritysten kansainvälinen kilpailukyky heikkenee. Tämä näkyy erityisesti vientimarkkinoilla, joissa kilpailu on kovempaa ja vaatimukset korkeampia. Pitkällä aikavälillä kehityksen seurauksena yritysten vientitulot vähenevät ja Suomen vaihtotase heikkenee.

EU-oikeuden mukaisuus

Direktiivi 2014/24/EU ei velvoita jäsenvaltioita sallimaan sidosyksikköhankintoja, vaan antaa mahdollisuuden rajoittaa tai poistaa ne kansallisessa lainsäädännössä. Muutos toteuttaa direktiivin 18 artiklan periaatteita syrjimättömyydestä, tasapuolisesta kohtelusta ja avoimuudesta.

Muutoksella varmistetaan, että julkiset hankinnat toteutetaan avoimesti ja kilpailullisesti, mikä lisää läpinäkyvyyttä, vahvistaa kilpailua, edistää innovaatioita ja tukee Suomen talouden kestävästä kasvusta sekä kansainvälistä kilpailukykyä.

Pykälät 33–48 – Poistettavat hankintamenettelyt ja uudet menettelytavat

§ 33 – Rajoitetun menettelyn kumoaminen

Rajoitettu menettely, joka mahdollistaa hankintayksiköille toimittajien valinnan vain kutsuttujen tarjoajien kesken ja rajoittaa avoimen kilpailun toteutumista, poistetaan kokonaan.

Kaikki hankinnat on toteutettava ensisijaisesti avoimella hankintamenettelyllä tai dynaamisella hankintajärjestelmällä. Mikäli näillä menetelmillä ei saada tarkoituksenmukaisia tarjouksia, voidaan poikkeuksellisesti soveltaa muita Euroopan parlamentin ja neuvoston

direktiivien 2014/24/EU ja 2014/25/EU mukaisia menettelyjä, edellyttäen vähintään viiden (5) tarjoajan osallistumista.

Perustelut

Rajoitettu menettely kaventaa kilpailua ja voi johtaa korkeampiin hintoihin sekä laadun heikkenemiseen.

Poistaminen lisää avoimuutta, parantaa markkinoiden toimivuutta ja mahdollistaa uusien toimijoiden pääsyn mukaan.

Direktiivin 2014/24/EU 18 artiklan periaatteet (syrjimättömyys, tasapuolinen kohtelu, avoimuus) toteutuvat paremmin.

§ 34–35 – Neuvottelumenettelyn kumoaminen

Neuvottelumenettely, joka sallii rajatun määrän tarjoajien kanssa käytävät neuvottelut ilman täyttä kilpailutusta, poistetaan.

Menettely korvataan ensisijaisesti dynaamisilla hankintajärjestelmillä, joissa kaikki kelpoisuusehdot täyttävät toimijat voivat osallistua ja joissa valintakriteerit ovat ennaltamääriteltäviä ja läpinäkyviä.

Perustelut

Neuvottelumenettely voi johtaa suosimiseen ja epäyhtenäisiin päätöksiin, sekä rajata kilpailuun osallistumisen mahdollisuuksia.

Dynaamiset järjestelmät tarjoavat avoimuuden ja ennakoitavuuden, ja tukevat laajaa markkinaosallistumista.

§ 36–37 – Kilpailullisen neuvottelumenettelyn kumoaminen

Kilpailullinen neuvottelumenettely, jossa tarjoajia kutsutaan mukaan vasta tarjouspyynnön jälkeen, poistetaan.

Korvaavana menettelynä käytetään avointa menettelyä tai dynaamisia hankintajärjestelmiä, joita täydentää markkinakartoitus ennen hankintaa.

Perustelut

Menettely rajoittaa osallistujien määrää ja voi sulkea markkinat uusilta toimijoilta.

Avoimet ja dynaamiset mallit mahdollistavat tasapuolisen kilpailun ja lisäävät hankintojen läpinäkyvyyttä.

§ 38–39 – Innovaatiokumppanuuksien kumoaminen

Innovaatiokumppanuudet poistetaan hankintamenettelyistä. Innovatiivisten ratkaisujen kehittämiseen käytetään erillisiä tutkimus- ja kehitysrahoitusmekanismeja.

Perustelut

Innovaatiokumppanuudet voivat kaventaa kilpailua ja suosia tiettyjä toimijoita.

Julkisten hankintojen ensisijainen tavoite on kilpailun avoimuus ja kustannustehokkuus, ei tuotekehityksen rahoittaminen.

Innovaatorahoitus on järjestetty muilla julkishallinnon instrumenteilla.

§ 40–41 – Suorahankintojen kumoaminen

Suorahankinnat sallitaan vain poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa kilpailutus ei ole teknisesti tai taloudellisesti mahdollista. Kaikki muut suorahankintamenettelyt poistetaan.

Perustelut

Suorahankinnat rajaavat kilpailua ja voivat johtaa markkinoiden sulkeutumiseen.

Lisä- ja muutotöitä tilataan jopa hankkeen alkuperäistä kilpailutusta vastaavalla arvolla ilman kilpailuttamista nykyisen lain mahdollistaessa lisätöiden suorahankinnat lisätilauksissa. Poistamalla mahdollisuus varmistetaan todellinen kilpailu.

Dynaamiset hankintamenettelyt tarjoavat joustavan ja avoimen vaihtoehdon, joka lisää kilpailua ja yhdenmukaistaa hankintakäytäntöjä.

§ 42–43 – Puitesopimusten kumoaminen

Puitesopimukset, joissa voidaan jatkaa hankintoja ilman uutta kilpailutusta, poistetaan. Hankinnat toteutetaan jatkossa avoimilla menettelyillä tai dynaamisilla hankintajärjestelmillä, jotka takaavat kilpailun myös sopimuskauden aikana.

Perustelut

Puitesopimukset voivat estää uusien toimijoiden markkinoillepääsyn.

Jatkuva kilpailutus varmistaa hinnan, laadun ja innovaatioiden kehittymisen koko sopimuskauden ajan.

§ 44–48 – Sähköisen huutokaupan kumoaminen

Sähköinen huutokauppa, jossa kilpailu perustuu pääosin hinnan alentamiseen, poistetaan. Sen sijaan käytetään dynaamisia hankintajärjestelmiä, joissa arviointi perustuu monipuolisiin kriteereihin, kuten laatuun, hintaan, toimitusvarmuuteen ja toimittajan osaamiseen.

Perustelut

Pelkkään hintaan keskittyminen voi heikentää laatua.

Monikriteerinen arviointi parantaa hankintojen vaikuttavuutta ja varmistaa, että hankintapäätökset tukevat pitkäaikaista arvoa.

65 § Markkinakartoitus (muutos)

1 mom.

Ennen hankintamenettelyn aloittamista hankintayksikön on tehtävä markkinakartoitus hankinnan valmistelua varten ja annettava toimittajille tietoa tulevaa hankintaa koskevista suunnitelmistaan ja vaatimuksistaan.

2 mom.

Markkinakartoituksessa hankintayksikön on käytettävä riippumattomia asiantuntijoita, muita viranomaisia tai toimittajia. Näiden tahojen neuvoja voidaan hyödyntää hankinnan suunnittelussa ja toteutuksessa edellyttäen, ettei tämä johda kilpailun vääristymiseen tai 3 §:ssä tarkoitettujen syrjimättömyyden ja avoimuuden periaatteiden rikkomiseen.

3 mom.

Markkinakartoitus on suoritettava kaikissa hankinnoissa.

4 mom. Markkinakartoituksen tulee:

- selvittää markkinoilla olevat tuotteet, palvelut tai ratkaisut, jotka vastaavat hankinnan tarpeita,
- varmistaa hankintamenettelyn suunnittelu siten, että se edistää kilpailua ja mahdollistaa tasapuolisen osallistumisen,
- dokumentoida vaiheet ja tulokset hankinnan valmistelun yhteydessä.

5 mom.

Markkinakartoituksen keskeiset havainnot on sisällytettävä hankintapäätöksen perusteluihin ja julkaistava julkisuuslain mukaisesti. Dynaamisiin hankintajärjestelmiin on sisällytettävä markkinakartoituksessa tuotettu tieto avoimesti kaikkien saataville.

6 mom.

Ennen hankintaan liittyviä toimenpiteitä hankintayksikön johtajan on nimettävä kirjallisella määräyksellä hankinnan valmistelusta vastaava henkilö sekä erillinen hankintapäätöksen tekijä. Vastuuhenkilön on vahvistettava määräyksen vastaanottaminen kuittauksellaan.

7 mom.

Hankintapäätöksen tekijän on saatava käyttöönsä valmistelusta vastaavan henkilön allekirjoittama hankintaesitys ennen päätöksentekoa. Hankintapäätös on allekirjoitettava ennen hankinnan toimeenpanoa.

8 mom.

Hankintapäätöksen valmistelijaa tai päättäjää ei voida velvoittaa allekirjoittamaan asiakirjaa työnantajan työjohto-oikeuden perusteella. Työsuhteeseen liittyviä sanktioita tai muita hallinnollisia keinoja ei saa käyttää valmistelijan tai päättäjän painostamiseen hyväksymään asiakirjoja vastoin omaa harkintaansa.

Perustelut

Tämä muutos vahvistaa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 2014/24/EU ja 2014/25/EU (julkisia hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia koskevat direktiivit) mukaista velvoitetta noudattaa avoimuuden, syrjimättömyyden, tasapuolisen kohtelun ja kilpailun periaatteita (direktiivien 18 ja 40 artikkelit).

Markkinakartoituksen velvoittaminen parantaa hankintojen laatua, edistää tervettä kilpailua ja lisää hankintaprosessien läpinäkyvyyttä. Se auttaa hankintayksiköitä tunnistamaan markkinoiden tarjonnan, valmistautumaan hankinnan riskeihin ja suunnittelemaan hankinnat tehokkaasti ja vaikuttavasti. Vaikuttavuus korostuu erityisesti, kun markkinakartoituksella varmistetaan hankintojen taloudellisuus, laadukkuus ja tavoitteiden saavuttaminen.

Markkinakartoituksen dokumentointi tukee julkisuuslain vaatimuksia ja vahvistaa kansalaisten luottamusta julkisiin hankintoihin. Lisäys yhtenäistää hankintakäytäntöjä, ehkäisee resurssien väärinkäyttöä ja varmistaa, että hankinnat tuottavat odotettuja yhteiskunnallisia ja taloudellisia vaikutuksia. Se tukee myös hankintalain periaatteiden (syrjimättömyys, avoimuus, kilpailu) tehokasta toteutumista.

Vastuunjaon selkeyttäminen erillisten valmistelu- ja päätösvastuuhenkilöiden nimeämisellä ehkäisee eturistiriitoja ja lisää prosessin objektiivisuutta. Tämä vähentää riskiä, että sama henkilö valmistelee ja hyväksyy hankinnan, mikä voisi heikentää päätöksenteon riippumattomuutta.

Hallinnollisen tehokkuuden parantaminen kirjallisen määräyksen ja vastuuhenkilön kuittauksen avulla lisää päätöksenteon jäljitettävyyttä ja varmistaa, että hankintaprosessin vastuuhenkilöt ovat tietoisia roolistaan. Tämä ehkäisee virheitä ja helpottaa jälkikäteistä valvontaa.

Julkisten varojen käytön turvaaminen edellyttää, että hankintapäätös on aina allekirjoitettava ennen toimeenpanoa, mikä estää päätösten tekemisen puutteellisin tiedoin tai ilman asianmukaista hyväksyntää.

Korruption ja väärinkäytösten ehkäisy toteutuu siten, että työnantajan direktio-oikeutta ei voida käyttää painostuskeinona hankintapäätösten

hyväksymisessä. Tämä linjaus tukee Euroopan komission suosituksia korruption torjunnasta julkisissa hankinnoissa (COM(2014) 38 final) ja varmistaa päätöksenteon riippumattomuuden.

Makrotaloudellinen vaikutus liittyy siihen, että systemaattinen markkinakartoitus ja laajempi kilpailu kannustavat yrityksiä kehittämään tuotteitaan ja palveluitaan. Tämä vahvistaa yritysten kansainvälistä kilpailukykyä, mikä puolestaan parantaa Suomen vaihtotasetta ja on linjassa EU:n sisämarkkinastrategian (COM(2015) 550 final) tavoitteiden kanssa.

66 § Ehdokkaan tai tarjoajan osallistuminen hankinnan valmisteluun (lisäys)

Jos ehdokas, tarjoaja tai tarjoajaan liittyvä yritys on osallistunut hankinnan valmisteluun, hankintayksikön on toteutettava toimenpiteet kilpailun vääristymisen estämiseksi ja varmistettava tasapuoliset osallistumismahdollisuudet kaikille tarjoajille.

Rakennusurakoissa suunnittelija ei saa osallistua toteutusvaiheen tehtäviin, ellei kyseessä ole kokonaisvastuullinen suunnittelu- ja toteuttamisurakka, jossa sopimusehdoissa on nimenomaisesti suljettu pois lisä- ja muutostöiden mahdollisuus.

Muiden urakkamuotojen osalta suunnittelijalle on asetettava taloudellinen kannuste, joka maksetaan vain silloin, kun toteutusvaiheessa ei synny lisä- tai muutostöitä suunnitteluvirheistä tai ennakoimattomista suunnitteluratkaisuista johtuen.

Perustelut

Kilpailuneutraliteetin turvaaminen

Ehdotus perustuu EU:n hankintadirektiivien (2014/24/EU, artikla 41) ja kansallisen hankintalain periaatteisiin syrjimättömyydestä, avoimuudesta ja tasapuolisesta kohtelusta. Rakennusurakoiden valmisteluvaiheeseen osallistuneen suunnittelijan rajoittaminen toteutusvaiheen tehtävistä estää kilpailun vääristymistä ja eturistiriitoja.

Vastuunjaon selkeyttäminen ja korruption ehkäisy

Eriytetty vastuunjako vähentää riskiä, että sama taho optimoi suunnitteluratkaisut omaksi edukseen toteutusvaiheessa.

Kustannusten hallinta ja elinkaarivaikuttavuus

Lisä- ja muutostyöt ovat rakennushankkeissa merkittävä kustannusten nousun ja aikataulujen viivästymisen lähde. Niiden sulkeminen pois kokonaisvastuullisissa urakoissa vähentää kustannusriskiä ja parantaa hankkeen ennustettavuutta.

Taloudellinen kannuste lisä- ja muutostöiden välttämiseen ohjaa suunnittelijoita tekemään laadukkaita ja realistisia ratkaisuja jo valmisteluvaiheessa.

Taloudelliset ja markkinavaikutukset

Rajoittamalla valmisteluun osallistuneen suunnittelijan roolia toteutusvaiheessa vältetään markkinarakenteiden vinoumat, jotka voivat heikentää uusien toimijoiden pääsyä markkinoille ja vähentää yritysten välistä innovaatio- ja laatukilpailua. Tämä tukee sekä kotimaisen rakennusalan kehitystä että sen kansainvälistä kilpailukykyä.

Läpinäkyvyyden ja luottamuksen vahvistaminen

Säännös lisää hankkeiden läpinäkyvyyttä ja kansalaisten luottamusta julkisiin rakennushankkeisiin. Ennakoitava ja reilu sopimusmalli tukee hyvän hallinnon periaatteita ja julkisten varojen vastuullista käyttöä.

75 § Hankintasopimusten jakaminen erillisiin osiin

Hankintayksikön on jaettava hankintasopimus erillisiin osiin ja määriteltävä kunkin osan koko ja kohde. Hankintayksikön on aina mahdollistettava osatarjousten jättäminen tai kilpailutettava eri osiot erikseen.

Hankintayksikkö voi siirtää hankkeen käytännön koordinoinnin päätoimittajana toimivan toimittajan vastuulle. Päätoimittaja vastaa tällöin yhteisvastuullisesti alistetun toimittajan kanssa korvauksista ja viivästyssanktioista. Mikäli alistettu toimittaja viivästyy sovitusta toimitusaikataulusta, päätoimittajalla on oikeus toteuttaa viivästynyt osuus itse. Päätoimittajalla on tällöin oikeus saada aiheutuneet kustannukset korvattua suoraan hankintayksiköltä alistetun toimittajan palkkiosta. Mikäli päätoimittajan kustannukset ylittävät alistetulle toimittajalle määritetyn palkkion, alistettu toimittaja on velvollinen korvaamaan erotuksen päätoimittajalle.

Hankintayksikön on kilpailutettava pääurakointivastuu erillisellä tarjouspyynnöllä ja vaadittava sopimusehdoissa päätoimittajalta hankinnan laajuuteen nähden riittävä vakuus.

Perustelut

Pienten ja keskisuurten yritysten osallistumismahdollisuuksien lisääminen

Hankinnan jakaminen erillisiin osiin ja osatarjousten mahdollistaminen parantavat pk-yritysten mahdollisuuksia osallistua julkisiin hankintoihin tarjoamalla realistisia kilpailu- ja toimitusmahdollisuuksia. Tämä toteuttaa EU:n hankintadirektiivin 2014/24/EU artiklan 46 velvoitetta edistää pk-yritysten pääsyä hankintamarkkinoille.

Markkinoiden toimivuuden ja kilpailun vahvistaminen

Osakokonaisuuksien erillinen kilpailutus estää markkinoiden keskittymistä harvoille suurtoimittajille ja tukee tervettä kilpailua.

Päätoimittajamallin läpinäkyvä ja vastuullinen käyttö

Päätoimittajamalli mahdollistaa hankkeen käytännön koordinoinnin keskittämisen yhdelle taholle ilman, että alihankintaketjut muuttuvat läpinäkyvämmiksi.

Päätoimittajan ja alistetun toimittajan yhteisvastuu lisää sopimussuhteiden sitovuutta ja kannustaa vastuulliseen projektihallintaan.

Toimitusvarmuuden ja kustannustehokkuuden parantaminen

Päätoimittajan oikeus toteuttaa viivästynyt osuus itse sekä kustannusten suora kuittaus alistetun toimittajan palkkiosta vähentävät viivästysriskiä ja riitatilanteita. Sanktioluonteinen korvausvelvollisuus kannustaa alistettua toimittajaa noudattamaan sovittuja aikatauluja ja laatustandardeja.

Erillisen kilpailutuksen velvoite pääurakoinnissa

Pääurakointivastuun erillinen kilpailutus ehkäisee epäsuoraa toimittajasuosintaa ja varmistaa avoimen kilpailun riippumatta siitä, miten osakokonaisuudet järjestetään. Tämä on yhdenmukaista direktiivien 2014/24/EU ja 2014/25/EU tavoitteiden kanssa.

Riskienhallinnan ja sopimusohjauksen vahvistaminen

Päätoimittajalta vaadittava riittävä vakuus suojaa hankintayksikköä viivästys- ja suorituskysymyksiltä, mikä tukee kustannustehokasta ja hallittua sopimusohjausta. Tämä käytäntö on myös linjassa Euroopan komission suositusten kanssa koskien riskienhallintaa suurissa julkisissa hankkeissa.

85 § Taloudelliset ja rahoitukselliset vaatimukset

Hankintayksikkö voi asettaa vaatimuksia, joilla varmistetaan, että ehdokkailla ja tarjoajilla on hankintasopimuksen toteuttamiseen tarvittavat taloudelliset ja rahoitukselliset voimavarat. Näitä vaatimuksia varten hankintayksikkö voi edellyttää pankki- tai muuta vastaavaa takausjärjestelyä hankkeen toteuttamisen varmistamiseksi. Takaussumma saa olla enintään kaksi kertaa hankintasopimuksen vuosituloarvon arvo.

Hankintayksikkö voi lisäksi edellyttää riittävää vastuuvakuutusta, joka kattaa hankkeen toteuttamiseen liittyvät mahdolliset vahingot ja sopimusvastuut.

Perustelut

Riskienhallinta ja taloudellinen varmuus

Takaus- ja vakuutusvaatimukset varmistavat, että hankintayksiköllä on käytössään tehokkaat keinot hallita taloudellisia riskejä, kuten maksukyvyttömyys, toimitusviiveet ja sopimusrikkomukset. Tämä on yhdenmukaista EU:n julkisia hankintoja koskevan direktiivin 2014/24/EU artiklan 58 kanssa, jossa sallitaan taloudellisten ja

rahoituksellisten vähimmäisvaatimusten asettaminen suhteellisuusperiaatetta noudattaen.

Kilpailun tasapuolisuus ja suhteellisuusperiaate

Vaatimusten rajoittaminen enintään kaksinkertaiseen vuositilausmäärään on kohtuullista ja ehkäisee pienten ja keskisuurten yritysten syrjäytymistä markkinoilta liiallisten taloudellisten vaatimusten vuoksi.

Selkeys, läpinäkyvyys ja ennakoitavuus

Lakimuutos selkeyttää vaatimusten asettamisen periaatteet ja enimmäismäärät, mikä lisää markkinatoimijoiden luottamusta hankintaprosessiin ja vähentää valitus- ja riitatilanteita.

Vastuuvakuutuksen merkitys sopimusohjauksessa

Vastuuvakuutuksen edellyttäminen antaa hankintayksikölle lisäturvaa mahdollisten vahinkojen ja sopimusvastuiden kattamiseksi. Tämä on erityisen tärkeää suurissa ja teknisesti vaativissa hankkeissa, joissa virheet voivat johtaa merkittäviin taloudellisiin menetyksiin.

Yhdenmukaisuus EU-oikeuden ja kansallisten tavoitteiden kanssa

Säännös tukee sekä EU:n hankintadirektiivien että kansallisen hankintalain tavoitteita varmistaa julkisten varojen tehokas käyttö, avoin kilpailu ja toimittajien luotettavuus.

86 § Henkilöstö- ja tekniset voimavarat, kokemus sekä aikataulut

Hankintayksikkö voi asettaa vaatimuksia, joilla varmistetaan, että ehdokkailla ja tarjoajilla on hankintasopimuksen toteuttamiseen tarvittavat henkilöstö- ja tekniset voimavarat sekä riittävä kokemus.

Kokemus voidaan edellyttää osoitettavan tarjoajan henkilöstön referensseillä, jotka julkistetaan siten kuin julkisuuslaissa (621/1999) säädetään.

Hankintayksikön on sisällytettävä toimitusaikataulut hankintasopimukseen. Mikäli toimittaja ylittää sovitut aikataulut ilman hyväksyttävää perustetta, hankintasopimuksessa on määrättävä vähintään kahden prosentin (2 %) viivästyssakosta hankintakokonaisuuden arvosta jokaista viivästyntä viikkoa kohden. Viivästyssakko voidaan pidättää toimittajalle maksettavasta palkkiosta.

Hankintayksikön on muodostettava hankekohtaisten aikataulutavoitteiden ja sopimusrakenteen kanssa yhteensopiva palkkiojärjestelmä, joka kannustaa toimittajan henkilöstöä ilmoittamaan aiheellisista viivästyksistä ja sopimusrikkomuksista.

Jos ilmoittajaan kohdistetaan vastatoimia ilmoituksen johdosta, hankintayksikön on tarjottava tälle oikeudellinen neuvonta, todistelutuki sekä oikeusavustaja mahdolliseen

oikeudenkäyntiin. Jos tuomioistuimen lainvoimaisella ratkaisulla todetaan, että toimittaja on syyllistynyt ilmoittajansuojelulain (1171/2022) rikkomiseen, hankintayksikkö voi sulkea toimittajan pois tulevista hankinnoista.

Ilmoitukset on käsiteltävä viivytyksettä ja niihin on annettava kirjallinen vastine viimeistään 30 päivän kuluessa.

Hankinnoissa, joiden kohteena on kokoonpano- tai asennustoimia edellyttäviä tavaroita, palveluja tai rakennusurakoita, tarjoajien ammatillinen pätevyys voidaan arvioida ammattitaidon ja kokemuksen perusteella.

Hankintayksikkö ei saa käyttää kolmansia osapuolia ehdokkaiden tai tarjoajien pätevyyden arviointiin, eikä arviointi saa perustua henkilön luonteenpiirteisiin tai muihin seikkoihin, jotka eivät liity suoraan työ- tai palvelusuorituksen osaamiseen.

Perustelut

Hankintojen laadun turvaaminen

Mahdollisuus vaatia henkilöstön ja teknisten voimavarojen riittävyyttä antaa hankintayksikölle keinot varmistaa sopimuksen laadukas ja ajallaan tapahtuva toteutus. Tämä ehkäisee virheistä johtuvia lisäkustannuksia ja sopimusriitoja.

Kokemus ja referenssit

Henkilöstön referenssien käyttö kelpoisuuden osoittamisessa on EU:n julkisia hankintoja koskevan direktiivin 2014/24/EU artiklan 58 mukainen. Julkistaminen julkisuuslain mukaisesti lisää läpinäkyvyyttä ja ehkäisee perusteettomia kelpoisuusväitteitä.

Toimitusaikataulujen sitovuus ja sanktiot

Viivästyssakko vähintään 2 % viikolta on oikeasuhtainen ja tehokas keino ylläpitää aikataulukuria.

Ilmoittajansuojan integrointi hankintasopimuksiin

Palkkiojärjestelmä ja suojamekanismit tukevat ilmoittajansuojelulain ja EU:n ilmoittajansuojeludirektiivin (EU) 2019/1937 toimeenpanoa hankintaympäristössä. Tämä lisää sopimusten eettistä valvontaa ja parantaa hankintojen vaikuttavuutta.

Poissulkeminen vakavien rikkomusten perusteella

Toimittajan mahdollinen poissulkeminen ilmoittajansuojelulain rikkomusten vuoksi on johdonmukaista direktiivin 2014/24/EU artiklan 57(4)(c) kanssa, joka sallii poissulkemisen vakavien ammatillisten virheiden vuoksi.

Ammatillisen pätevyyden arviointi

Teknisiä, turvallisuuskriittisiä ja laadullisesti vaativia hankintoja toteutettaessa ammatillinen pätevyys on keskeinen kilpailutekijä. Toimittajan tai sen henkilöstön ammatilliset valmiudet vaikuttavat suoraan hankkeen onnistumiseen, toimitusvarmuuteen ja turvallisuustason toteutumiseen. EU:n hankintadirektiivin 2014/24/EU 58 artikla mahdollistaa tarjoajien teknisen ja ammatillisen pätevyyden arvioimisen osana soveltuvuusvaatimuksia.

Ammatillinen pätevyys kattaa sekä muodolliset pätevyydet ja sertifikaatit että käytännön kokemuksen, referenssiprojektit ja kyvyn soveltaa osaamista hankintayksikön edellyttämissä olosuhteissa. Erityisesti hankinnoissa, joissa virheellinen suoritus voi aiheuttaa merkittäviä taloudellisia, turvallisuudellisia tai ympäristöllisiä riskejä, pätevyyden arviointi on välttämätöntä riskienhallinnan ja lopputuloksen laadun varmistamiseksi.

Pätevyyden arvioinnilla varmistetaan, että tarjouskilpailuun osallistuvat tarjoajat eivät ainoastaan täytä vähimmäisvaatimuksia, vaan omaavat myös todistetusti kyvyn toteuttaa hankinta korkeatasoisesti ja luotettavasti. Tämä parantaa hankinnan onnistumisen todennäköisyyttä, vähentää jälkikorjausten tarvetta ja tukee julkisten varojen tehokasta käyttöä.

Arvioinnin objektiivisuus ja syrjimättömyys

Kolmansien osapuolten käyttämisen kielto ja epärelevanttien arviointikriteerien estäminen varmistavat, että arviointi perustuu objektiivisiin, hankinnan kohteeseen liittyviin seikkoihin, mikä tukee syrjimättömyyden ja avoimuuden periaatteita.

93 § Kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen valinta

1 mom.

Tarjouksista on valittava kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous. Kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous on hankintayksikön kannalta hinnaltaan halvin tai kustannuksiltaan edullisin.

2 mom.

Hankintayksikön on ilmoitettava käyttämänsä kokonaistaloudellisen edullisuuden peruste tai hinta-laatusuhteen mukaiset vertailuperusteet hankintailmoituksessa, tarjouspyynnössä tai neuvottelukutsussa. Vertailuperusteiden suhteellinen painotus on yksilöitävä; painotus voidaan ilmoittaa myös kohtuullisena vaihteluvälinä. Jos painotusta ei voida objektiivisesta syystä määrittää, vertailuperusteet on ilmoitettava alenevassa tärkeysjärjestyksessä.

3 mom.

Vertailuperusteiden on liityttävä hankinnan kohteeseen 94 §:n mukaisesti, oltava syrjimättömiä ja estettävä hankintayksikölle rajoittamaton valinnanvapaus. Niiden tulee mahdollistaa todellinen kilpailu ja olla asetettu siten, että tarjoaja voi todentaa niihin perustuvat tiedot tarjousten vertailua varten. Epäselvissä tapauksissa hankintayksikön on tosiasiallisesti tarkistettava tarjoajien antamien tietojen ja näytön paikkansapitävyys.

4 mom.

Laatuvaatimukset mitataan aina toimituksen yhteydessä. Jos vaatimukset eivät täyty, hankintayksikön on vaadittava toimittajaa korjaamaan puutteet kohtuullisessa ajassa. Mikäli puutteita ei korjata määräajassa, hankintayksiköllä on oikeus teettää korjaukset kolmannella taholla toimittajan kustannuksella.

5 mom.

Palkkiot maksetaan vasta sen jälkeen, kun toimitus täyttää laatuvaatimukset. Palkkiot kohdistetaan ensisijaisesti konkreettisiin toimenpiteisiin tai toimituksiin. Rakennusurakoissa maksun edellytyksenä on valmiin ja laatutarkastetun toimituksen hyväksyntä.

Tavarantoimituksissa tavarana on oltava toimitettu ja tarkastettu.

6 mom.

Suunnittelijan hankintasopimukseen on sisällytettävä täysimääräinen vahingonkorvausvastuu suunnitteluvirheistä ilman mahdollisuutta rajoittaa vastuuta sopimuksellisesti. Hankintasopimukseen on sisällytettävä lauseke, jonka mukaan toteutuksen lisätyöt katsotaan suunnittelun puutteeksi ja suunnittelijan korvausvastuun piiriin kuuluviksi, ellei suunnittelija pysty osoittamaan lisätöiden tarpeettomuutta ennen niiden kilpailuttamista.

7 mom.

Hankkeen asiakirjoissa on määrättävä, että yksityinen oikeushenkilö ("vastuutaho"), kuten kiinteistökehittäjä, päätoimittaja tai pääsuunnittelija, voidaan toimivaltaisen tuomioistuimen päätöksellä velvoittaa korvaamaan virheiden korjaamisesta aiheutuneet kustannukset hankintayksikön hakemuksesta, mikäli virhe liittyy hankkeen suunnitteluun, toteutukseen tai käytettyihin tuotteisiin ja sen korjaus on rahoitettu kokonaan tai osittain julkisista varoista. Korvausvastuu voidaan määrätä, vaikka vastuutaho ei olisi itse suorittanut virheellistä työtä, aiheuttanut virhettä, omistanut rakennusta tai vaikka rakennuksen omistajalla olisi käytettävissä muita oikeussuojakeinoja.

8 mom.

Yhteisön sisäinen rakenne, kuten konsernirakenne, ei rajoita eikä poista korvausvastuuta. Korvausvastuu voi koskea myös kustannuksia, jotka on maksettu ennen tämän lain voimaantuloa. Päätös korvausvastuusta on suoraan ulosottokelpoinen.

9 mom.

Jos hankintayksikkö käyttää yksikköhintoja palkkioperusteena, yksikköhinnat on sisällytettävä kilpailutukseen kokonaismassana. Mikäli kokonaismassa ylittyy, ylittävän määrän hankinta on kilpailutettava erikseen.

10 mom.

Palveluhankinnoissa hankintayksikön on ensisijaisesti sovellettava suorituspohjaista maksuperustetta ja toissijaisesti vaikuttavuuspohjaista maksuperustetta. Jos tilausta ei toteuteta kokonaan suorituspohjaisella palkkiolla, vähintään 50 prosenttia palkkiosta tulee perustua vaikuttavuuspohjaiseen maksuperusteeseen.

11 mom.

Vaikutusarvion indikaattorit voivat olla poliittisia, taloudellisia, sosiaalisia, teknologisia, ympäristöllisiä ja lain valvonnallisia indikaattoreita. Hankintayksikön on sisällytettävä sopimukseen vaatimus prosessimetriikan tiedonsaannista ilman lisäveloitusta.

Indikaattoreiden ja prosessimetriikan muutoksen vahva korrelaatio on todistettava osana vaikutusarviota. Jos tätä ei voida todistaa, palkkioperusteista vaikuttavuusosuutta ei makseta.

12 mom.

Indikaattorimallissa tulee olla vähintään yksi mittari jokaisesta sen osa-alueesta. Kaikkia osa-alueita on käytettävä palkkioperusteena tasavertaisesti. Jokaiselle mittarille on asetettava minimitaso, ja jos jokin mittari alittaa minimitason, palkkiota ei makseta.

Perustelut 93 §:n muutokselle

Kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen täsmällinen määrittely

Muutoksella varmistetaan, että "kokonaistaloudellisesti edullisin" tarjous määritellään selkeästi joko hinnaltaan alhaisimmaksi tai kustannuksiltaan edullisimmaksi. Tämä täyttää Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/24/EU 67 artiklan vaatimukset, joiden mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava objektiiviset ja syrjimättömät vertailuperusteet.

Vertailuperusteiden ilmoittamisen läpinäkyvyys

Säännös täsmentää vertailuperusteiden painotuksen ilmoittamista, mikä vahvistaa direktiivin 2014/24/EU läpinäkyvyyssperiaattia. Selkeät painotukset estävät perusteiden käyttöä, joita tarjoajat eivät voi ennakoida, ja parantavat tarjouskilpailujen ennakoitavuutta.

Syrjimättömyyden ja todellisen kilpailun turvaaminen

Vertailuperusteiden rajaaminen syrjimättömiin ja hankinnan kohteeseen liittyviin tekijöihin toteuttaa direktiivin 2014/24/EU 18 artiklan yleiset periaatteet ja vaatimukset, mikä estää perusteiden käytön, jotka suosivat tiettyjä toimittajia.

Todentamisvelvollisuus

Velvollisuus tarkistaa epäselvät tai olennaiset tarjoajatiedot varmistaa, että hankintapäätökset perustuvat luotettavaan ja todennettavissa olevaan aineistoon. Tämä tukee direktiivin 2014/24/EU 67 ja 69 artiklojen mukaista velvoitetta perustaa valinta tosiasiallisesti arvioituihin tietoihin.

Laatuvaatimusten mittaaminen ja korjaavat toimenpiteet

Laatuvaatimusten mittaaminen toimitushetkellä ehkäisee puutteellisten suoritusten hyväksymistä ja varmistaa julkisten varojen tehokkaan käytön. Toimittajavelvoite

korjata puutteet tai hankintayksikön oikeus teettää ne kolmannella osapuolella on linjassa direktiivin 2014/24/EU tavoitteen kanssa varmistaa sopimusten asianmukainen toteutus.

Palkkioperusteiden ja maksujen sitominen laatuun

Palkkioiden maksaminen vasta hyväksytyn laatutarkastuksen jälkeen varmistaa, että julkiset varat käytetään vain laadukkaisiin suorituksiin. Suunnittelijan täysimääräinen vahingonkorvausvastuu ja lisätöiden oletusarvoinen liittäminen suunnitteluvirheisiin vähentävät tarpeettomia lisäkustannuksia ja parantavat hankkeiden ennakoitavuutta.

Korvausvastuu yksityiselle oikeushenkilölle

Säännös varmistaa, että virheiden kustannukset voidaan periä takaisin riippumatta sopimusketjuista tai yritysraakenteista, mikä tukee julkisten varojen tehokasta takaisinperintää ja estää vastuun kiertämistä.

Yksikköhintojen kilpailuttaminen kokonaismassana

Kilpailutus kokonaismassana estää yksikköhintojen vääristymistä ja kustannusten hallitsematonta kasvua. Tämä tukee kustannustehokkuutta ja avoimuutta hankintaprosessissa.

Vaikuttavuuspohjainen maksuperuste palveluhankinnoissa

Suoritus- ja vaikuttavuuspohjaiset maksuperusteet ohjaavat toimittajia tuottamaan mitattavia ja yhteiskunnallisesti merkittäviä tuloksia. Indikaattorimallin vähimmäistasot ja prosessimetriikan korrelaation todentaminen ehkäisevät näennäisvaikuttavuutta ja varmistavat, että palkkio perustuu todellisiin vaikutuksiin.

Kokonaisvaikutus

Muutos vahvistaa hankintalain keskeisiä periaatteita: avoimuutta, syrjimättömyyttä ja kilpailua. Se luo selkeät velvoitteet laadun todentamiseen, kustannustehokkuuden varmistamiseen ja vastuun kohdentamiseen, mikä parantaa julkisten hankintojen vaikuttavuutta ja läpinäkyvyyttä.

136 § Sopimusmuutokset (Muutos)

1 mom.

Hankintasopimusta voidaan muuttaa ainoastaan hankintayksikön ja toimittajan välisellä kirjallisella yhteisellä sopimuksella.

2 mom.

Sopimusmuutos on sallittu vain, jos muutoksen seurauksena hankintasopimuksen kokonaisarvo alenee.

3 mom.

Muutoksesta on käytävä ilmi hinnanmuutoksen peruste sekä sen vaikutus sopimuksen muihin ehtoihin.

4 mom.

Sopimusmuutosten tulee olla hankintasopimuksen alkuperäisten ehtojen ja tarkoituksen mukaisia, eikä niillä saa muuttaa sopimuksen luonnetta tai olennaisia ehtoja siten, että muutos vastaisi olennaisesti uutta hankintaa.

Perustelut

Nykyinen hankintalain 136 § sallii sopimusmuutokset tietyin edellytyksin ilman uutta kilpailutusta. Tämä on käytännössä mahdollistanut merkittäviä, myös hinnan korotuksiin tai hankinnan sisällön muutoksiin johtaneita muutoksia ilman todellista markkinaehtoista kilpailua.

Ehdotetulla muutoksella tiukennetaan sääntelyä seuraavin tavoittein:

Kilpailun vääristymisen ehkäisy

Estetään tilanteet, joissa alkuperäistä hintaa nostetaan tai hankinnan sisältöä muutetaan olennaisesti ilman uudelleenkilpailutusta. Tämä vahvistaa EU:n hankintadirektiivin 2014/24/EU 18 artiklan mukaisia avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteita.

Julkisen talouden kurinalaisuus

Rajoittamalla muutokset vain hinnan alentamiseen varmistetaan, että sopimuksia ei käytetä julkisten menojen kasvattamiseen ilman kilpailullista perustetta.

Avoimuus ja jäljitettävyys

Vaatus kirjallisesta sopimusmuutoksesta sekä hinnanmuutoksen perusteiden yksilöinnistä parantaa sopimushallintaa ja valvontaa.

Ennaltaehkäisevä vaikutus tarjousvaiheessa

Poistetaan mahdollisuus antaa tarjousvaiheessa keinotekoisesti alhainen hinta vain tarkoituksena parantaa ehtoja myöhemmillä sopimusmuutoksilla. Tämä ehkäisee epätervettä hintakilpailua ja varmistaa todellisen kilpailun tarjousten välillä.

Kannuste parempaan suunnitteluun

Koska sopimusta voi muuttaa vain hinnan alentamiseksi, hankintayksiköitä kannustetaan huolelliseen tarpeiden ja ehtojen määrittelyyn jo kilpailutusvaiheessa, mikä tukee hankintojen tehokkuutta ja vaikuttavuutta.

Mahdollisuus hyödyntää kustannusten alenemista

Muutosehto sallii edelleen joustavuuden, jos toimittaja pystyy alentamaan hintaa esimerkiksi tuotantokustannusten laskiessa tai tehokkuuden parantuessa, jolloin hyöty koituu suoraan veronmaksajille.

170 § Hankinta-asiakirjojen säilyttäminen, julkistaminen ja hankintojen maksatus (Muutos)

1 mom.

Hankintayksiköiden on säilytettävä kaikki hankintoihin liittyvät asiakirjat sähköisessä hankintajärjestelmässä vähintään kymmenen vuoden ajan hankintasopimuksen päättymisestä.

2 mom.

Kaikkien asiakirjojen on oltava avoimesti ja maksutta kaikkien saatavilla ilman käyttörajoituksia. Velvoite koskee kaikkia hankintoja riippumatta niiden taloudellisesta arvosta.

3 mom.

Säilytettäviä ja julkaistavia asiakirjoja ovat ainakin:

- tehdyt hankintasopimukset ja kaikki niihin liittyvät liitteet;
- tarjouspyynnöt, tarjoukset, arviointikriteerit ja tarjousvertailut;
- toimitusten ja rakennusurakoiden tarkastusasiakirjat sekä muut toimituksen tai urakan vastaanottamiseen liittyvät dokumentit;
- maksuihin liittyvät asiakirjat, kuten maksuerät ja niiden perusteet.

4 mom.

Julkisrahoitteisten hankintojen, palveluiden, rakennusurakoiden ja tuotteiden maksut voidaan suorittaa vasta, kun:

- sopimuksen mukainen toimitus tai urakka on vastaanotettu ja hyväksytty ja;
- vastaanottoon liittyvät tarkastusasiakirjat ja hyväksymisdokumentit on julkaistu sähköisessä hankintajärjestelmässä.

5 mom.

Maksujen suorittamisen edellytyksenä on, että sähköiseen hankintajärjestelmään on tallennettu ja julkaistu täydelliset tarkastusasiakirjat ja vastaanottodokumentit, jotka osoittavat, että toimitus tai urakka täyttää sopimusehdot.

6 mom.

Tämä pykälä koskee myös ohjelmistotuotoksia, tutkimusraportteja, konsultointityötä, koulutusmateriaaleja ja muita aineettomia tuotoksia, jotka on rahoitettu kokonaan tai osittain julkisista varoista.

Perustelut

Ehdotettu muutos vahvistaa julkisten hankintojen läpinäkyvyyttä ja valvottavuutta.

Velvoite säilyttää ja julkaista kaikki hankinta-asiakirjat sähköisessä hankintajärjestelmässä ilman käyttörajoituksia:

- Parantaa avoimuutta ja ehkäisee korruptiota – Julkisuusperiaatteen toteutuminen estää hankintapäätösten ja maksatusprosessien salaamista ja mahdollistaa tehokkaan julkisen valvonnan.
- Turvaa kilpailuneutraliteetin – Kun kaikki tarjous- ja vertailuasiakirjat ovat avoimia, kilpailijoilla ja kansalaisilla on yhdenvertainen mahdollisuus tarkastella hankintaprosessin oikeellisuutta.
- Varmistaa julkisten varojen vastuullisen käytön – Maksujen sitominen hyväksytyihin ja avoimesti julkaistuihin vastaanottoasiakirjoihin estää ennakko- tai perusteettomat maksut.
- Edistää laadunvarmistusta – Toimitusten tarkastus ja sen dokumentointi ovat edellytys maksulle, mikä kannustaa toimittajia täyttämään sopimusvelvoitteet.
- Kattaa kaikki hankinnat – Arvosta riippumattomuus varmistaa, ettei pienhankintoja käytetä kiertotienä läpinäkyvyysvelvoitteiden välttämiseksi.

Muutos on linjassa EU:n hankintadirektiivin 2014/24/EU artiklojen 50 ja 83 avoimuus- ja valvontaperiaatteiden kanssa sekä tukee avoimen datan hyödyntämistä EU:n PSI-direktiivin (2019/1024/EU) mukaisesti.

175 § (uusi) – Vähimmäistarjoajien määrä ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston hyväksyntä poikkeuksille

1 mom. Hankintamenettelyssä on oltava vähintään viisi (5) tarjoajaa, joiden tarjoukset täyttävät hankinta-asiakirjoissa asetetut vähimmäisvaatimukset.

2 mom. Jos tarjouksia saadaan vähemmän kuin viisi, hankintayksikön on keskeytettävä menettely ja kilpailutettava hanke uudestaan.

3 mom. Poikkeuksena 2 momentista hankintayksikkö voi jatkaa hankintamenettelyä vain, jos Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) antaa siihen kirjallisen hyväksynnän todetessaan, että:

- hankinta kuuluu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/24/EU sallimiin poikkeusperusteisiin; ja
- lisäkilpailutus ei objektiivisesti voi tuottaa vähintään viittä kelpoista tarjousta.

4 mom. Hankintayksikön on esitettävä KKV:lle kaikki asiakirjat, joihin poikkeusperuste perustuu.

5 mom. KKV:n hyväksyntä on julkaistava viipymättä sähköisessä hankintajärjestelmässä yhdessä kaikkien asiaan liittyvien asiakirjojen kanssa.

6 mom. Hankintapäätökset, jotka on tehty ilman tämän pykälän mukaista vähimmäistarjoajien määrää tai ilman KKV:n hyväksyntää, ovat mitättömiä.

Perustelut

Tämän pykälän tavoitteena on vahvistaa julkisten hankintojen kilpailullisuutta, läpinäkyvyyttä ja markkinoiden toimivuutta.

Kilpailun turvaaminen. Asettamalla vähimmäistarjoajien määräksi viisi varmistetaan, että hankintamenettelyssä on riittävä kilpailu, mikä lisää todennäköisyyttä saada laadukkaita ja kustannustehokkaita tarjouksia.

KKV:n hyväksyntä poikkeuksille. Direktiivi 2014/24/EU sallii poikkeuksia kilpailuttamisvelvollisuudesta tietyissä erityistapauksissa (esim. tekniset yksinoikeudet, kiireellisyysperusteet). Kansallisesti on mahdollista asettaa tiukempia vaatimuksia, ja tässä esitetty KKV:n ennakkohyväksyntä toimii riippumattomana valvontamekanismina, joka estää perusteettomat poikkeukset.

Läpinäkyvyys ja valvonta. KKV:n päätöksen ja asiakirjojen avoin julkaisu sähköisessä hankintajärjestelmässä mahdollistaa julkisen ja medialähtöisen valvonnan sekä lisää kansalaisten luottamusta hankintamenettelyihin.

Markkinoiden avaaminen ja syrjimättömyys. Vähimmäistarjoajamäärän sääntö ehkäisee hankintojen räätälöintiä vain tietyille toimijoille ja estää tilanteet, joissa kilpailu rajoittuu muutamaen ennalta valittuun toimittajaan.

Julkisten varojen tehokas käyttö. Riittävän kilpailun puuttuminen korreloi usein korkeampien hintojen ja heikomman laadun kanssa. Tämän säännöksen avulla varmistetaan, että hankintayksikkö käyttää veronmaksajien varoja mahdollisimman kustannustehokkaasti.

106 § ja 115 § kumoaminen

1 mom. Kumotaan lain 5 luvun 106 § ja 115 §.

2 mom. Näiden pykälien säännöksiä ei sovelleta tämän lain voimaantulon jälkeen aloitettuihin hankintamenettelyihin.

3 mom. Hankintayksiköt soveltavat jatkossa pykälän 93 mukaisia menettelyjä kaikissa tilanteissa, joissa aiemmin sovellettiin 106 §:ää ja 115 §:ää.

Perustelut

Yksinkertaistaminen ja selkeys

Pykälien 106 ja 115 kumoaminen poistaa tarpeettomat ja osin päällekkäiset säännökset, mikä selkeyttää hankintamenettelyjä ja vähentää hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa.

Pykälän 93 laaja soveltaminen

Pykälä 93 sisältää riittävän kattavat menettelysäännöt, jotka voivat korvata kumottujen pykälien sisällön ilman, että hankintojen avoimuus, tasapuolisuus tai tehokkuus heikkenee. Näin varmistetaan, että menettelytavat ovat yhtenäiset kaikille hankintayksiköille.

Joustavuus ja tehokkuus

Lakimuutos mahdollistaa joustavamman ja nopeamman hankintaprosessin, kun erillisiä poikkeavia menettelysääntöjä ei enää sovelleta. Tämä helpottaa hankintojen suunnittelua ja toteutusta erityisesti monimutkaisissa tai useita eri osa-alueita sisältävissä hankkeissa.

Lain ajantasaisuus

Sääntelyn selkeyttäminen ja vanhentuneiden pykälien poistaminen varmistaa, että julkisista hankinnoista annettu laki pysyy johdonmukaisena, ymmärrettävänä ja ajantasaisena suhteessa hankintadirektiivin (2014/24/EU) tavoitteisiin.

175 a § Rangaistussäännös (uusi)

Se, joka julkisia hankintoja valmistellessaan tai niistä päätöstä tehdessään rikkoo viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999), tämän lain, työsopimuslain (55/2001) 15 luvun tai hallintolain (434/2003) säännöksiä, on tuomittava rikoslain (39/1889) 28 luvun 4 §:n mukaisesta kavalluksesta, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta.

Jos hankinnan valmisteluun tai kilpailutukseen ei ole nimetty vastuuhenkilöä kirjallisella päätöksellä, vastaa tämän pykälän mukaisten rikkomusten osalta hankintayksikön johtaja tai muu vastaavassa asemassa toimiva henkilö.

Perustelut

Pykälän tarkoituksena on varmistaa, että hankintojen valmistelussa ja päätöksenteossa toimivat henkilöt kantavat henkilökohtaisen rikosoikeudellisen vastuun velvoitteiden rikkomisesta. Tämä kattaa keskeiset julkisuutta, hankintamenettelyä, työsuhtevelvoitteita ja hallintomenettelyä koskevat lait.

Sääntely vahvistaa julkisten varojen käytön avoimuutta ja luotettavuutta. Kavalluksen kriminalisointi kattaa myös tilanteet, joissa taloudellista hyötyä ei ole vielä realisoitu, mikä ehkäisee väärinkäytöksiä jo valmisteluvaiheessa.

Koska kavalluksen yritys on rangaistavaa rikoslain mukaan, pelkkä lakien vastainen toiminta hankintaprosessissa voi synnyttää rikosvastuun. Tämä alentaa kynnystä puuttua epäasialliseen menettelyyn ja ohjaa noudattamaan lakia huolellisesti. Momentissa säädetty vastuuhenkilön nimeämisvelvollisuus varmistaa, ettei hankintaprosessin vastuu jää epäselväksi. Jos vastuuhenkilöä ei ole nimetty, vastuu

kohdistuu ylimpään hankintayksikön johtoon, mikä kannustaa asianmukaiseen vastuunjakoon ja dokumentointiin.

Siirtymäsäännös:

- Kynnysarvojen poistamista ja hankintamenettelyjen uudistamista koskevia säännöksiä sovelletaan 12 kuukauden kuluttua lain voimaantulosta.
- Dynaamisten hankintajärjestelmien ja avoimen menettelyn ensisijaisuus tulee voimaan samassa aikataulussa.
- Vähintään viiden tarjoajan vähimmäismäärää koskeva vaatimus tulee voimaan heti, mutta ensimmäiset 12 kuukautta sallitaan poikkeaminen, jos markkinoilla ei ole riittävä tarjontaa.
- Markkinakartoitusvelvoite koskee heti lain voimaantulosta.
- Vastuuhenkilön nimeämistä ja vastuun eriyttämistä koskevat säännöt tulevat voimaan 6 kuukauden kuluttua.

3. Rikoslaki (39/1889)

Rikoslain (39/1889) 28 luku 4 § Kavallus (lisäys)

4 mom.

Se, joka julkisia hankintoja tai rahoitusta valmistellessaan tai niistä päätöstä tehdessään rikkoo Lain viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999), Lain julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016), Työsopimuslain (55/2001) 15 luvun tai Hallintolain (434/2003) säännöksiä, on tuomittava kavalluksesta, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta.

5 mom. Jos hankinnan sekä rahoituksen valmisteluun tai kilpailutukseen ei ole nimetty vastuuhenkilöä kirjallisella päätöksellä, vastaa tämän pykälän mukaisten rikkomusten osalta hankinta- tai rahoitusyksikön johtaja tai vastaavassa asemassa toimiva henkilö.

Perustelut

Henkilökohtaisen vastuun vahvistaminen

Lakimuutos korostaa, että julkisten hankintojen tai rahoituksen valmistelussa ja päätöksenteossa toimivat henkilöt kantavat henkilökohtaisen rikosoikeudellisen vastuun toiminnastaan. Tämä vahvistaa yksilöllistä velvoitetta noudattaa keskeisiä julkisuutta, hankintamenettelyjä, työsuhteen velvoitteita ja hallintomenettelyä koskevia lakeja.

Läpinäkyvyyden ja luottamuksen lisääminen

Sääntely tukee julkisten varojen käytön avoimuutta ja luotettavuutta. Kun rikosvastuu koskee jo lain rikkomista ilman, että saavutettua taloudellista hyötyä tarvitsee erikseen näyttää toteen, estetään väärinkäytöksiä jo ennalta.

Kavalluksen yrityksen kriminalisointi julkisia varoja käsiteltäessä

Koska kavalluksen yritys on rangaistavaa, ei vaadita näyttöä siitä, että henkilö on saanut henkilökohtaista taloudellista hyötyä. Pelkkä säännösten laiminlyönti hankintaprosessissa voi synnyttää rikosvastuun, mikä ehkäisee riskikäyttäytymistä ja piittaamattomuutta velvoitteista.

Vastuun osoittaminen organisaatiossa

Momentissa säädetty vastuuhenkilön nimeämisvelvollisuus ehkäisee tilannetta, jossa vastuu jää epäselväksi. Jos vastuuhenkilöä ei ole nimetty, vastuu kohdistuu ylimpään hankintayksikön johtoon, mikä luo kannusteen huolelliseen vastuunjakoon ja dokumentointiin.

Rikoslaki (39/1889) 40 luku 9 a § Ilmoittajansuojavelvollisuuden rikkominen (uusi)

1 mom.

Henkilö, joka asemansa tai tehtäviensä perusteella:

1. laiminlyö velvollisuutensa käsitellä ilmoitus ilmoittajansuojelulain (1171/2022) mukaisesti,
2. tahallisesti viivyttää tai estää ilmoituskanavan toimintaa, ilmoituksen käsittelyä tai siihen liittyviä seuranta- tai tutkintatoimia,
3. jättää toteuttamatta lain edellyttämät toimenpiteet ilmoittajan suojelemiseksi,
4. luovuttaa tai paljastaa ilmoittajan henkilöllisyyden ilman lain mukaista perustetta tai suojaustoimia, tai
5. kohdistaa ilmoittajaan syrjintää, painostusta tai muita kielteisiä seurauksia suoraan tai epäsuorasti virkatehtäviensä tai asemansa yhteydessä ilmoituksen vuoksi,
6. on tuomittava ilmoittajansuojavelvollisuuden rikkomisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Lisäksi voidaan määrätä viraltapano ja toimintakielto luottamus- tai virkatehtävissä vähintään kolmeksi vuodeksi.

2 mom.

Jos rikoksella:

1. on aiheutettu ilmoittajalle tai hänen läheiselleen vakavaa vahinkoa tai vaaraa, kuten työpaikan menettäminen, uhkailu tai oikeudenkäynnin väärinkäyttö,
2. on toimittu erityisessä luottamusasemassa, kuten esihenkilönä, viranomaisvalvojana tai suojelutehtävissä, tai
3. on rikottu järjestelmällisesti ilmoittajansuojelulain velvoitteita useassa asiassa tai useaan henkilöön nähden,

4. tekijä on tuomittava törkeästä ilmoittajansuojavelvollisuuden rikkomisesta vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään neljäksi vuodeksi sekä määrättävä viraltapano ja toimintakielto luottamus- tai virkatehtävissä vähintään viideksi vuodeksi.

Perustelut

Ilmoittajansuojelulaki (1171/2022) toteuttaa Euroopan unionin ilmoittajansuojeludirektiivin (EU) 2019/1937, jonka tavoitteena on suojella henkilöitä, jotka tuovat esiin yleistä etua vaarantavia väärinkäytöksiä. Ilmoittajien tehokas suoja on keskeinen osa oikeusvaltiota ja korruption torjuntaa.

Nykyisessä rikoslaissa ei ole erityissäännöstä, joka kattaisi kattavasti ilmoittajansuojelun velvoitteiden rikkomisen. Ilmoittajansuojan laiminlyönnit voivat tällä hetkellä tulla arvioitaviksi hajanaisten säännösten, kuten virkavelvollisuuden rikkomisen tai työsyryjinnän kautta, mutta rangaistusasteikot ovat usein liian matalia suhteessa tekojen vakavuuteen.

Tämä säännös tuo ilmoittajansuojavelvollisuuden rikkomiselle oman rikosnimikkeen ja porrastaa seuraamukset perustekomuodon ja törkeän tekomuodon välillä. Näin varmistetaan, että seuraamus on suhteessa rikoksen vahingollisuuteen ja moitittavuuteen.

Ehdotettu rangaistusasteikko – mukaan lukien mahdollisuus viraltapanoon ja toimintakieltoon – luo riittävän varoittavan vaikutuksen ja vahvistaa velvoitteiden noudattamista niin julkisella kuin yksityisellä sektorilla.

Törkeän tekomuodon rajaaminen vain vakaviin, systemaattisiin ja luottamusasemassa tehtyihin rikkomuksiin kohdistaa ankaramman seuraamusasteikon tapauksiin, joissa yhteiskunnalliset haitat ja yksilöön kohdistuvat vahingot ovat suurimmat.

Rikoslaki (39/1889) 47 luku 10 § Ilmoittajaan kohdistuvat kostotoimet

1 mom. (Perusmuoto)

Joka sen vuoksi, että henkilö on tehnyt tai aikoo tehdä ilmoituksen ilmoittajansuojelulain (1171/2022), muun lain tai Euroopan unionin oikeuden rikkomisesta taikka on julkaissut tiedon ilmoittajansuojelulain nojalla,

1. ryhtyy tai yrittää ryhtyä toimenpiteeseen, jolla heikennetään ilmoittajan tai hänen läheisensä asemaa taikka muutoin vahingoitetaan heitä,
2. estää tai yrittää estää ilmoituksen tekemisen, käsittelyn tai seurantatoimenpiteet,
3. paljastaa ilmoittajan henkilöllisyyden,
4. panee vireille ilmeisen perusteettoman rikos-, hallinto- tai siviilimenettelyn ilmoittajaa vastaan,

on tuomittava ilmoittajaan kohdistuvasta kostotoimesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

2 mom. (Törkeä tekomuoto)

Jos ilmoittajaan kohdistuva kostotoimi

1. aiheuttaa ilmoittajalle erityisen tuntuvaan taloudellista vahinkoa,
2. aiheuttaa vakavaa terveyteen tai yksityiselämään kohdistuvaa haittaa taikka merkittävää mainehaittaa, tai
3. tehdään erityisen suunnitelmallisesti, viranomaisasemaa väärinkäyttäen tai muutoin erityisen moitittavalla tavalla,

ja teko on kokonaisuutena arvostellen törkeä, on tuomittava törkeästä ilmoittajaan kohdistuvasta kostotoimesta vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään neljäksi vuodeksi.

3 mom.

Ilmoittajaan kohdistuvan kostotoimen yritys on rangaistava.

4 mom.

Oikeushenkilö voidaan ilmoittajaan kohdistuvasta kostotoimesta tuomita yhteisösakoon siten kuin oikeushenkilön rangaistusvastuusta säädetään.

Perustelut

EU-oikeuden velvoitteet

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/1937 23 artikla velvoittaa jäsenvaltiot säätämään tehokkaista, oikeasuhtaisista ja varoittavista seuraamuksista kaikille, jotka ryhtyvät kiellettyihin kostotoimiin, estävät ilmoitusten käsittelyä tai rikkovat ilmoittajan henkilöllisyyden luottamuksellisuutta. Tämä pykälä toteuttaa kyseisen velvoitteen kansallisessa lainsäädännössä.

Porrastus vakavuuden mukaan

Perusmuoto kattaa tavanomaiset kielletystä kostosta johtuvat teot, kun taas törkeä tekomuoto kohdistuu tapauksiin, joissa haitta on vakava, teko erityisen moitittava tai toteutettu väärinkäyttämällä viranomaisasemaa. Porrastus mahdollistaa rangaistusten suhteuttamisen teon vakavuuteen ja haitallisuuteen.

Yrityksen rangaistavuus ja oikeushenkilön vastuu

Kuten muissa työelämän oikeuksissa ja viranomaisvastuuta koskevissa rikoksissa, myös kostotoimen yritys on rangaistava, jotta ennaltaehkäisevä vaikutus on mahdollisimman vahva. Oikeushenkilön rangaistusvastuu varmistaa, että myös organisaatiot voivat joutua vastuuseen, mikäli kostotoimi on seurausta niiden toiminnasta tai laiminlyönneistä.

Yhteiskunnallinen merkitys

Ilmoittajiin kohdistuvat kostotoimet heikentävät merkittävästi halukkuutta tuoda esiin väärinkäytöksiä ja lainvastaisuuksia. Tämä voi vaarantaa korruption, petosten ja

muiden väärinkäytösten paljastamisen sekä heikentää oikeusvaltioperiaatteen toteutumista. Pykälä vahvistaa ilmoittajien suojaa ja edistää ilmoittajansuojelulain ja EU-direktiivin tehokasta toimeenpanoa.

Siirtymäsäännös:

Rikoslain muutokset tulevat voimaan heti lain voimaantulosta, mutta niihin sisältyvät rikosvastuuta koskevat säännökset koskevat vain tekoja, jotka on tehty lain voimaantulon jälkeen.

4. Laki 1398/2016 vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista

Laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain kumoamisesta

1 §

Lain kumoaminen

Tällä lailla kumotaan vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettu laki (1398/2016) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

2 §

Sovellettava lainsäädäntö erityisalojen hankinnoissa

Erityisalojen hankintoihin ja käyttöoikeussopimuksiin sovelletaan jatkossa julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia (1397/2016) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

Perustelut

Ehdotuksen tavoitteena on yhdenmukaistaa hankintalainsäädäntöä siten, että erityisalojen hankinnoissa (vesi- ja energiahuolto, liikenne ja postipalvelut) sovelletaan jatkossa samoja sääntöjä kuin muissa julkisissa hankinnoissa. Tämä selkeyttää ja yksinkertaistaa hankintamenettelyjä sekä poistaa päällekkäistä sääntelyä.

Muutoksella:

- Tehostetaan hankintaprosesseja: yhden lain soveltaminen kaikilla toimialoilla vähentää hallinnollista taakkaa ja parantaa viranomaisten sekä tarjoajien oikeusvarmuutta.
- Lisätään avoimuutta: yhtenäinen sääntely parantaa läpinäkyvyyttä ja mahdollistaa helpommin vertailtavat tarjouskilpailut.
- Vahvistetaan kilpailua: erityisalojen hankintojen avaaminen samoille menettelysäännöille vähentää syrjiviä käytäntöjä ja parantaa markkinoiden toimivuutta.

EU:n erityisalojen hankintadirektiivin (2014/25/EU) vaatimukset sekä siihen liittyvät oikeusturvamekanismit sisällytetään jatkossa lakiin julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) toimialakohtaisina pykälinä. Näin varmistetaan, että Suomi täyttää EU-velvoitteensa ja että erityisalojen erityispiirteet tulevat huomioiduksi ilman erillistä lakikokonaisuutta.

Muutoksella pyritään myös siihen, että kansalliset säännökset pysyvät ajan tasalla ja EU-oikeuden muutokset voidaan toimeenpanna keskitetysti yhteen lakiin, mikä vähentää ristiriitojen riskiä ja nopeuttaa sääntelyn päivittämistä.

Siirtymäsäännös:

Laki kumotaan 18 kuukauden kuluttua lain voimaantulosta. Tänä aikana erityisalojen hankintayksiköiden on siirryttävä noudattamaan yleistä hankintalakia.

Siirtymäkauden aikana voidaan tehdä hankintoja voimassa olevan erityisalojen lain mukaisesti, jos hankintaprosessi on aloitettu ennen kumoamispäivää.

5. Kilpailulaki (12.8.2011/948)

Kilpailulain 6 §:n kumoaminen

Kilpailulain 6 § kumotaan.

Kilpailulain 5 §:n muuttaminen

Kilpailulain 5 §:ään lisätään uusi 2 momentti seuraavasti:

2 mom.

Tämän pykälän 1 momentissa tarkoitettuna kilpailunrajoituksena pidetään myös menettelyä, jossa elinkeinonharjoittajat tai niiden yhteenliittymät sopivat keskenään käytettävistä sopimusehdoista, mukaan lukien yleiset sopimusehdot, jos menettely on omiaan estämään, rajoittamaan tai vääristämään kilpailua.

Perustelut

Nykytila ja ongelmat

Kilpailulain 6 § on mahdollistanut poikkeuksia kilpailunrajoituksista niin sanotun tehokkuusperusteen nojalla, mikä käytännössä on mahdollistanut kartellinomaisia järjestelyjä yleisten sopimusehtojen ja muiden sopimusperusteisten käytäntöjen kautta. Näissä tapauksissa kuluttajien "kohtuullisen osuuden" määrittely hyödyistä on ollut epäselvää ja vaikeasti todennettavaa. Tämä on johtanut tilanteisiin, joissa suurilla toimijoilla on ollut mahdollisuus sopimuksin ohjata markkinaehtoja tavalla, joka heikentää kilpailua ja pienempien yritysten toimintaedellytyksiä.

Ehdotetut muutokset

Lain 6 § poistetaan kokonaan, jolloin tehokkuusperusteen poikkeus kilpailunrajoituskieltoon ei enää mahdollista kilpailua vääristäviä sopimusjärjestelyjä.

Lisäksi 5 §:ään lisätään uusi momentti, jolla selvennetään, että sopimusehdoista sopiminen, mukaan lukien yleiset sopimusehdot (esim. YSE), voi olla kielletty kilpailunrajoitus, jos sillä on kilpailua rajoittava vaikutus.

Tavoitteet

Muutoksella:

- Vahvistetaan markkinoiden avoimuutta ja estetään rakenteellista kartellitoimintaa.
- Suojataan erityisesti pienempiä markkinaosapuolia epäsymmetrisiltä sopimuskäytännöiltä.
- Varmistetaan, että kuluttajille koitua hyöty perustuu aitoon kilpailuun eikä keinotekoisesti ylläpidettyihin markkinaehtoihin.

EU-oikeudellinen tausta

Ehdotus on linjassa SEUT 101 artiklan kanssa, jonka pääsääntö kieltää yritysten väliset kilpailua rajoittavat sopimukset. Poikkeuksien tulee olla tarkkarajaisia, välttämättömiä ja tuottaa todennettavia kuluttajahyötyjä — joita nykyinen 6 § ei ole käytännössä kyennyt riittävällä tarkkuudella turvaamaan.

Siirtymäsäännös:

Kilpailua rajoittavien säännösten poistaminen tulee voimaan 6 kuukauden kuluttua lain voimaantulosta.

Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on 12 kuukauden siirtymäaika päivittää ohjeistus ja valvontamenettelyt.

6. Laki valtion virkamieslain kumoamisesta

1 § Valtion virkamieslain kumoaminen

Valtion virkamieslaki (750/1994) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen kumotaan.

2 § Sovellettava lainsäädäntö

Tämän lain voimaantulon jälkeen valtion ja muiden julkisyhteisöjen palveluksessa olevien henkilöiden palvelussuhteisiin sovelletaan työsopimuslakia (55/2001) sekä muita työsuhteita koskevia yleisiä säännöksiä, jollei muualla laissa toisin säädetä.

3 § Julkisen vallan käyttö ja vastuu

Jos työntekijä käyttää työssään julkista valtaa, hänen tehtäviinsä sovelletaan lisäksi rikoslain (39/1889) virkarikoksia koskevia säännöksiä sekä julkisen vallan käyttöä koskevia hallintolain (434/2003) ja muiden hallintoa koskevien lakien säännöksiä.

4 § Siirtymäsäännös

Tämän lain voimaan tullessa voimassa olevat virkasuhteet muuttuvat työsopimussuhteiksi ilman erillistä toimenpidettä. Työsuhteen ehdot määräytyvät tämän lain voimaantulohetkellä voimassa olleen virkasuhteen ehtojen mukaisesti, jollei työnantajan ja työntekijän kesken toisin sovita.

5 § Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan [päivämäärä].

Perustelut

Nykytila ja ongelmat

Valtion virkamieslaki perustuu historialliseen käsitykseen virkamiesasemasta, joka on korostanut erityistä julkisen sektorin palvelussuhdetta ja sen eroa yksityisen sektorin työsuhteesta. Työelämän kehitys, tehtävien luonne ja hallinnon toimintaympäristö ovat kuitenkin lähentyneet yksityisen sektorin rakenteita. Monissa tehtävissä työehdot ja vastuut ovat jo rinnastettavissa yksityisen sektorin vastaaviin tehtäviin.

Ehdotetut muutokset

Lain kumoaminen ja työsopimuslain soveltaminen kaikille julkisen sektorin palveluksessa oleville henkilöille poistaa tarpeettoman sääntelykaksijakoisuuden, yhdenmukaistaa työehdot ja selkeyttää oikeustilaa.

Julkista valtaa käyttävien työntekijöiden vastuuta ei kevennetä, vaan se turvataan soveltamalla rikoslain virkarikossäännöksiä ja hallintolainsäädäntöä riippumatta siitä, että palvelussuhteen muoto on työsuhde.

Tavoitteet ja vaikutukset

- Yhdenvertaisuus työmarkkinoilla: Sääntelyn yhtenäistäminen vähentää eroja yksityisen ja julkisen sektorin työntekijöiden välillä.
- Hallinnon selkeys ja tehokkuus: Yksi yhtenäinen työoikeudellinen lainsäädäntö vähentää hallinnollista monimutkaisuutta ja tulkintaongelmia.
- Oikeusvarmuus ja vastuu: Julkisen vallan käyttöön liittyvät vastuut säilyvät ja niitä selkeytetään siirtämällä ne työsopimussuhteen yhteyteen rikos- ja hallintolainsäädännön kautta.
- Kustannus- ja prosessihyödyt: Työehtosääntelyn ja palvelussuhdeasioiden hallinnointi yksinkertaistuu, mikä vähentää päällekkäisiä prosesseja.
- Julkisen vallankäytön vastuun siirtäminen työsopimuslain alaisuuteen estää tilanteet, joissa valmistelija toimii työsuhteessa virkarikoslainsäädännön ulkopuolella ja virkamiehen vastuu päätöksestä jää toteutumatta tämän vedotessa valmistelijalta saamiinsa tietoihin. Tämä muutos takaa julkisen vallan käytön vastuullisuuden ja oikeusvarmuuden kaikissa päätöksentekoprosesseissa.
- Perustuslain 118 §:n mukainen virkavastuu säilytetään siten, että työsopimussuhteessa toimiviin henkilöihin sovelletaan edelleen rikoslain virkarikossäännöksiä sekä hallintolakia. Lisäksi PL 125 §:n mukaiset yleiset erityiset kelpoisuusvaatimukset säilytetään laissa, ja julkista valtaa käyttävien tehtävien täytössä noudatetaan avoimuuden, tasapuolisuuden ja ansiovertailun periaatteita.

Näillä turvamekanismeilla varmistetaan, ettei palvelussuhteen muodon muutos vähennä kansalaisten oikeusturvaa, heikennä julkisen vallan käytön valvottavuutta eikä muuta julkisen vallan käytön vastuuperiaatteita.

EU-oikeudellinen näkökulma

Ehdotus on yhdenmukainen EU:n työoikeudellisten vähimmäisstandardien ja työntekijöiden yhdenvertaista kohtelua koskevien periaatteiden kanssa. Erillisen virkamiesoikeuden poistaminen ei estä jäsenvaltiota säätämästä erityisiä kelpoisuus- tai turvallisuusvaatimuksia tietyille julkisen vallan tehtäville.

Siirtymäsäännös:

Ensimmäisen vuoden aikana valmistellaan henkilöstön siirto ja laaditaan siirtymäsopimukset. Vuoden 2 alusta kaikki uudet viranhaltijat palkataan työsopimuslain mukaan. Vuoden 3 alussa kaikki jäljellä olevat virkasuhteet muutetaan työsopimussuhteiksi, ellei erityislaissa toisin säädetä.

7. Laki kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003)

1 § Laki kunnallisesta viranhaltijasta kumoaminen

Laki kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen kumotaan.

2 § Sovellettava lainsäädäntö

Tämän lain voimaantulon jälkeen valtion ja muiden julkisyhteisöjen palveluksessa olevien henkilöiden palvelussuhteisiin sovelletaan työsopimuslakia (55/2001) sekä muita työsuhteita koskevia yleisiä säännöksiä, jollei muualla laissa toisin säädetä.

3 § Julkisen vallan käyttö ja vastuu

Jos työntekijä käyttää työssään julkista valtaa, hänen tehtäviinsä sovelletaan lisäksi rikoslain (39/1889) virkarikoksia koskevia säännöksiä sekä julkisen vallan käyttöä koskevia hallintolain (434/2003) ja muiden hallintoa koskevien lakien säännöksiä.

4 § Siirtymäsäännös

Tämän lain voimaan tullessa voimassa olevat virkasuhteet muuttuvat työsopimussuhteiksi ilman erillistä toimenpidettä. Työsuhteen ehdot määräytyvät tämän lain voimaantulohetkellä voimassa olleen virkasuhteen ehtojen mukaisesti, jollei työnantajan ja työntekijän kesken toisin sovita.

5 § Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan [päivämäärä].

Perustelut

Nykytila ja ongelmat

Valtion virkamieslaki perustuu historialliseen käsitykseen virkamiesasemasta, joka on korostanut erityistä julkisen sektorin palvelussuhdetta ja sen eroa yksityisen sektorin työsuhteesta. Työelämän kehitys, tehtävien luonne ja hallinnon toimintaympäristö ovat kuitenkin lähentyneet yksityisen sektorin rakenteita. Monissa tehtävissä työehdot ja vastuut ovat jo rinnastettavissa yksityisen sektorin vastaaviin tehtäviin.

Ehdotetut muutokset

Lain kumoaminen ja työsopimuslain soveltaminen kaikille julkisen sektorin palveluksessa oleville henkilöille poistaa tarpeettoman sääntelykaksijakoisuuden, yhdenmukaistaa työehdot ja selkeyttää oikeustilaa.

Julkista valtaa käyttävien työntekijöiden vastuuta ei kevennetä, vaan se turvataan soveltamalla rikoslain virkarikossäännöksiä ja hallintolainsäädäntöä riippumatta siitä, että palvelussuhteen muoto on työsuhde.

Tavoitteet ja vaikutukset

- Yhdenvertaisuus työmarkkinoilla: Sääntelyn yhtenäistäminen vähentää eroja yksityisen ja julkisen sektorin työntekijöiden välillä.
- Hallinnon selkeys ja tehokkuus: Yksi yhtenäinen työoikeudellinen lainsäädäntö vähentää hallinnollista monimutkaisuutta ja tulkintaongelmia.
- Oikeusvarmuus ja vastuu: Julkisen vallan käyttöön liittyvät vastuut säilyvät ja niitä selkeytetään siirtämällä ne työsopimussuhteen yhteyteen rikos- ja hallintolainsäädännön kautta.
- Kustannus- ja prosessihyödyt: Työehtosääntelyn ja palvelussuhdeasioiden hallinnointi yksinkertaistuu, mikä vähentää päällekkäisiä prosesseja.
- Julkisen vallankäytön vastuun siirtäminen työsopimuslain alaisuuteen estää tilanteet, joissa valmistelija toimii työsuhteessa virkarikoslainsäädännön ulkopuolella ja virkamiehen vastuu päätöksestä jää toteutumatta tämän vedotessa valmistelijalta saamiinsa tietoihin. Tämä muutos takaa julkisen vallan käytön vastuullisuuden ja oikeusvarmuuden kaikissa päätöksentekoprosesseissa.
- Perustuslain 118 §:n mukainen virkavastuu säilytetään siten, että työsopimussuhteessa toimiviin henkilöihin sovelletaan edelleen rikoslain virkarikossäännöksiä sekä hallintolakia. Lisäksi PL 125 §:n mukaiset yleiset ja erityiset kelpoisuusvaatimukset säilytetään laissa, ja julkista valtaa käyttävien tehtävien täytössä noudatetaan avoimuuden, tasapuolisuuden ja ansiovertailun periaatteita.
- Näillä turvamekanismeilla varmistetaan, ettei palvelussuhteen muodon muutos vähennä kansalaisten oikeusturvaa, heikennä julkisen vallan käytön valvottavuutta eikä muuta julkisen vallan käytön vastuuperiaatteita.

EU-oikeudellinen näkökulma

Ehdotus on yhdenmukainen EU:n työoikeudellisten vähimmäisstandardien ja työntekijöiden yhdenvertaista kohtelua koskevien periaatteiden kanssa. Erillisen virkamiesoikeuden poistaminen ei estä jäsenvaltiota säätämästä erityisiä kelpoisuus- tai turvallisuusvaatimuksia tietyille julkisen vallan tehtäville.

Siirtymäsäännös:

Ensimmäisen vuoden aikana valmistellaan henkilöstön siirto ja laaditaan siirtymäsopimukset. Vuoden 2 alusta kaikki uudet viranhaltijat palkataan työsopimuslain mukaan. Vuoden 3 alussa kaikki jäljellä olevat virkasuhteet muutetaan työsopimussuhteiksi, ellei erityislaissa toisin säädetä.

8. Työsopimuslaki (2001/55)

1 luku 4 § Koeaika (muutos)

(1–3 mom. säilyvät ennallaan)

4 mom.

Työsopimus voidaan purkaa koeajalla puolin ja toisin. Purkaminen ei kuitenkaan saa perustua syrjiviin tai muutoin koeajan tarkoitukseen nähden epäasiallisiin syihin. Epäasiallisena perusteena pidetään erityisesti sitä, että työntekijä on ennen koeaikapurkua tehnyt perustellun ilmoituksen korruptioepäilystä tai muusta työpaikan tai työnantajan toimintaan liittyvästä epäkohdasta:

- viranomaiselle;
- työnantajalle; tai
- ilmoittajansuojelulain (1171/2022) mukaisessa menettelyssä.

Ilmoituksen katsotaan olevan perusteltu, jos se sisältää työntekijän tiedossa olevia tosiseikkoja tai havaintoja, joiden perusteella ilmoittaja voi vilpittömästi epäillä ilmoituksen kohteena olevaa epäkohtaa tai rikkomusta.

Jos työntekijä on tehnyt perustellun ilmoittajansuojelulain mukaisen ilmoituksen ennen koeaikapurkua, työnantajalla on velvollisuus esittää yksityiskohtainen ja kattava selvitys purkamisen asiallisista perusteista. Näyttötaakka siitä, että koeaikapurku ei ole johtunut ilmoituksen tekemisestä ja että purkamisen perusteet ovat koeajan tarkoituksen mukaiset ja hyväksyttävät, kuuluu työnantajalle.

Perustelut

Nykyinen työsopimuslain 1 luvun 4 § kieltää epäasialliset koeaikapurkamiset, mutta ei yksiselitteisesti määritä näyttötaakan sijaintia ilmoittajansuojelutilanteissa. Tämä on jättänyt työntekijän usein epäedulliseen asemaan.

Ehdotettu muutos täsmentää, että suoja koskee vain perusteltuja ilmoituksia, joilla tarkoitetaan sellaisia ilmoituksia, jotka sisältävät tosiseikkoja tai havaintoja, joiden perusteella ilmoittaja voi vilpittömästi epäillä väärinkäytöstä tai rikkomusta. Näin vältetään tilanteet, joissa ilmoittajansuoja yritettäisiin saada perättömillä tai ilmeisen aiheettomilla väitteillä.

Jos työntekijä on tehnyt perustellun ilmoituksen ennen koeaikapurkua, työnantajan on kyettävä osoittamaan, että purkaminen johtuu koeajan normaalista arvioinnista, eikä ilmoituksesta. Tämä muutos vahvistaa ilmoittajansuojelua, ehkäisee vastatoimia ja on linjassa ilmoittajansuojelulain sekä EU:n ilmoittajansuojeludirektiivin (EU) 2019/1937 tavoitteiden kanssa.

7 luku 2 § Irtisanomisperusteet (muutos)

(1 mom. säilyy ennallaan)

2 mom.

Irtisanomisen perusteena ei voida pitää työntekijän:

- osallistumista työtaistelutoimenpiteeseen;
- poliittista, uskonnollista tai muuta mielipidettä;
- osallistumista yhteiskunnalliseen tai yhdistystoimintaan;
- turvautumista työntekijälle käytettävissä oleviin oikeussuojakeinoihin;
- äitiys-, isyys- tai vanhempainvapaata taikka hoitovapaata; tai
- perustellun ilmoituksen tekemistä korruptioepäilystä tai muusta työpaikan tai työnantajan toimintaan liittyvästä epäkohdasta viranomaiselle, työnantajalle tai ilmoittajansuojelulain (1171/2022) mukaisessa menettelyssä.

Ilmoituksen katsotaan olevan perusteltu, jos se sisältää työntekijän tiedossa olevia tosiseikkoja tai havaintoja, joiden perusteella ilmoittaja voi vilpittömästi epäillä ilmoituksen kohteena olevaa rikkomusta tai epäkohtaa.

Perustelut

Ilmoittajansuojelulaki (1171/2022) antaa suojaa ilmoittajille, mutta oikeuskäytännön perusteella pelkkä yleislain tulkinta ei ole riittänyt poistamaan epävarmuutta työntekijöiden keskuudessa. Erityisesti irtisanomistilanteissa työntekijät ovat kokeneet, että heidän on vaikea osoittaa irtisanomisen johtuneen ilmoituksen tekemisestä, mikä voi estää väärinkäytösten paljastamista.

Tämä muutos täsmentää nimenomaisesti työsopimuslain tasolla, että irtisanominen ei saa perustua työntekijän perusteltuun ilmoitukseen korruptioepäilystä tai muusta epäkohdasta. Säännöksellä lisätään oikeusvarmuutta, vähennetään ilmoittajiin kohdistuvia vastatoimia ja vahvistetaan työelämän avoimuutta.

Muutos on yhdenmukainen EU:n ilmoittajansuojeludirektiivin (EU) 2019/1937 kanssa ja tukee sen tavoitteita suojella henkilöitä, jotka raportoivat työpaikan väärinkäytöksistä.

Lisätään työsopimuslakiin uusi luku: 15

1 § Soveltamisala

Tätä lukua sovelletaan työntekijöihin, jotka käyttävät julkista valtaa valtion, kuntien, hyvinvointialueiden tai muiden julkista valtaa käyttävien organisaatioiden palveluksessa.

Julkisen vallan käytöksi katsotaan myös julkisten varojen käytön valmistelu ja siihen liittyvä päätöksenteko.

Tähän lukuun kuuluvia työntekijöitä koskevat rikoslain (39/1889) 40 luvun säännökset virkarikoksista.

Perustelut

Julkisen vallan käyttö on erityisen vastuullista ja edellyttää, että sääntely kattaa kaikki työntekijät, jotka osallistuvat siihen riippumatta siitä, missä organisaatiossa he työskentelevät. Mukaan on otettu myös julkisten varojen käytön valmistelu, koska jo valmisteluvaiheessa voidaan tehdä ratkaisuja, joilla on merkittäviä taloudellisia ja oikeudellisia vaikutuksia. Soveltamisalan täsmentäminen vähentää korruption ja epäasiallisen toiminnan riskiä sekä selkeyttää työntekijöiden velvoitteita.

2 § Julkisen vallan käytön periaatteet

Julkista valtaa käyttävän työntekijän on noudatettava lakia, perusoikeuksia ja hyvän hallinnon periaatteita (hallintolaki 434/2003). Päätöksenteko ei saa perustua mielivaltaan, syrjintään tai muihin epäasiallisiin perusteisiin.

Perustelut

Hyvän hallinnon periaatteiden sisällyttäminen lakiin varmistaa, että päätöksenteko on objektiivista, ennakoitavaa ja perusteltua. Syrjinnän kieltä ja mielivallan estäminen vahvistavat kansalaisten oikeusturvaa ja lisäävät luottamusta viranomais toimintaan. Linjaus on yhdenmukainen hallintolain ja perustuslain velvoitteiden kanssa.

3 § Esteellisyys ja jääviys

Työntekijä ei saa osallistua päätöksentekoon asiassa, jossa hänen puolueettomuutensa voi vaarantua henkilökohtaisten tai taloudellisten sidonnaisuuksien vuoksi. Esteellisyys arvioidaan hallintolain 27–30 §:n mukaisesti.

Perustelut

Esteellisyys- ja jääviyssäännökset ehkäisevät eturistiriitoja ja vahvistavat päätöksenteon puolueettomuutta. Selkeä viittaus hallintolain pykäliin, sekä säännösten rangaistus säännöt edistävät yhtenäistä soveltamista eri viranomaisissa ja lisää oikeusvarmuutta.

4 § Julkisuus ja hankinnat

Julkista valtaa käyttävän työntekijän on tehtävässään noudatettava julkisuuslakia (621/1999) sekä lakia julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016).

Perustelut

Avoimuus ja läpinäkyvyys ovat keskeisiä periaatteita julkisen vallan käytössä. Julkisuuslain ja hankintalain noudattamisen selkeä kirjaaminen pykälään korostaa työntekijän velvollisuutta huolehtia päätöksenteon ja julkisten varojen käytön avoimuudesta, mikä lisää kansalaisten ja sidosryhmien mahdollisuuksia valvoa hallinnon toimintaa.

5 § Vahingonkorvausvastuu ja virheiden korjaaminen

Julkista valtaa käyttävä työntekijä on vahingonkorvausvelvollinen lainvastaisista päätöksistä tai toimenpiteistä aiheutuneesta vahingosta. Virheet on korjattava viipymättä. Korjausvelvollisuus koskee sekä yksittäisiä päätöksiä että hallintomenettelyn muita vaiheita.

Perustelut

Vahingonkorvausvastuu vahvistaa työntekijän henkilökohtaista vastuuta ja ehkäisee huolimattomuutta tai lainvastaista toimintaa. Velvollisuus korjata virheet viipymättä suojaa kansalaisten oikeuksia ja lisää hallinnon tehokkuutta. Säännös tukee myös perusoikeutta hyvään hallintoon.

6 § Erityinen irtisanomissuoja

Julkista valtaa käyttävää työntekijää ei saa irtisanoa lainmukaisen virkavelvollisuuksien tai muiden lakisääteisten velvoitteiden täyttämisen perusteella.

Työnantajan on perusteltava irtisanominen kirjallisesti ja annettava työntekijälle oikeus valittaa päätöksestä hallinto-oikeuteen.

Perustelut

Erityinen irtisanomissuoja turvaa työntekijän riippumattomuuden ja mahdollisuuden toimia lain edellyttämällä tavalla ilman pelkoa vastatoimista. Kirjallinen perusteluvelvoite ja valitusoikeus varmistavat, että irtisanominen voidaan tarvittaessa saattaa puolueettoman tuomioistuimen arvioitavaksi.

7 § Julkisen vallankäytön sisältävän tehtävän julistaminen haettavaksi ja rekrytointimenettelyn julkisuus

1 mom.

Julkista valtaa sisältävä tehtävä on julistettava haettavaksi ennen sen täyttämistä. Hakuilmoitus on julkaistava valtakunnallisesti, ellei laissa toisin säädetä. Hakuaika on vähintään 30 kalenteripäivää.

2 mom.

Rekrytointiprosessin tulee olla läpinäkyvä, jälkikäteen arvioitavissa ja objektiivisiin valintaperusteisiin perustuva.

Valintapäätöksen jälkeen ovat julkisia:

- tehtävänkuvaus ja hakuilmoitus;
- saapuneet hakemukset ja ansioluettelot pseudonymisoituina;
- arviointimuistiot;
- haastattelukysymykset;
- haastattelujen äänitallenteet ja pseudonymisoidut litteroinnit;
- valintamuistiot ja lopullinen valintapäätös; sekä
- vertailutaulukko, jossa esitetään kriteerikohtainen arvio hakijoiden osaamisesta, soveltuvuudesta ja muista valinnan kannalta keskeisistä tekijöistä pseudonymisoituna.

3 mom.

Jokaisen valintapäätökseen osallistuneen henkilön on kirjattava erikseen oma arvionsa hakijoista ja perusteltava valinta selkeästi. Arvioinnit liitetään valinta-asiakirjoihin. Valintaan osallistuneiden nimet ja roolit ovat julkisia.

Perustelut

Avoin ja dokumentoitu rekrytointiprosessi vähentää suosikkijärjestelmien, syrjinnän ja piilovaikuttamisen riskiä. Pseudonymisointivaatimus tasapuolistaa arviointia ja turvaa hakijoiden yksityisyyden, mutta mahdollistaa silti asiakirjojen julkisuuden julkisuusperiaatteen mukaisesti. Haastattelujen tallentaminen ja litterointi parantavat prosessin jälkikäteistä tarkistettavuutta ja suojaavat sekä hakijoita että viranomaisia mahdollisissa riitatilanteissa. Vertailutaulukko ja yksilöidyt arvioinnit lisäävät läpinäkyvyyttä ja henkilökohtaista vastuuta päätöksenteossa.

8 § Suomen kansalaisuutta vaativat tehtävät

Seuraaviin julkista valtaa sisältäviin tehtäviin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen:

- oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin tehtävät sekä vastaavat tehtävät oikeuskanslerinvirastossa;
- ministeriön valtiosihteerin ja kansliapäällikön tehtävät sekä niihin rinnastettavat tehtävät;
- tehtävät, joissa käsitellään turvallisuusluokan I tai II asiakirjoja;
- ulkoasiainhallinnon tehtävät;
- tuomarin tehtävät ja vastaavat tehtävät;
- poliisin ja suojelupoliisin tehtävät, joissa käsitellään turvallisuusluokiteltuja asiakirjoja;
- puolustusvoimien tehtävät.

Perustelut

Luetteloituja tehtäviä hoitavat osallistuvat valtakunnallisesti merkittävään päätöksentekoon tai käsittelevät arkaluonteista tietoa, jonka suojaaminen on keskeistä kansallisen turvallisuuden ja oikeusvaltioperiaatteen kannalta. Kansalaisuusvaatimus takaa viranomaisille paremmat edellytykset turvallisuusselvityksiin ja vahvistaa valtiollista lojaalisuutta.

9 § Kelpoisuusvaatimukset

Julkista valtaa käyttävän työntekijän tulee olla täysi-ikäinen ja täysivaltainen.

Perustelut

Täysi-ikäisyys ja täysivaltaisuus varmistavat, että työntekijällä on oikeudelliset edellytykset kantaa vastuu julkisen vallan käytöstä ja sen seurauksista.

10 § Turvallisuusselvitys

Julkista valtaa käyttävästä työntekijästä tehdään aina turvallisuusselvitys turvallisuusselvityslain (726/2014) mukaisesti ennen tehtävään nimittämistä tai määräämistä.

Perustelut

Turvallisuusselvitys varmistaa, että julkista valtaa käyttävä henkilö on nuhteeton, luotettava ja riippumaton. Tämä on erityisen tärkeää tehtävissä, joissa käsitellään luottamuksellista tai turvallisuusluokiteltua tietoa.

11 § Lahjomattomuus

Julkista valtaa käyttävä työntekijä ei saa vaatia, hyväksyä tai ottaa vastaan taloudellista tai muuta etua, jos se voi heikentää luottamusta työntekijään tai viranomaiseen.

Perustelut

Lahjomattomuuden nimenomainen kirjaaminen työsopimuslakiin vahvistaa korruption torjuntaa ja turvaa julkisen vallan legitimitettiin. Säännös on linjassa rikoslain lahjusrikoksia koskevien säännösten kanssa ja tukee hallinnon uskottavuutta.

Yleiset perusteet

Ehdotettu lakimuutos on osa kokonaisuudistusta, jossa valtion virkamieslaki ja kunnallinen viranhaltijalaki kumotaan ja kaikki virka- ja viranhaltijasuhteet siirretään työsopimuslain piiriin. Uudistus koskee kaikkia työntekijöitä, jotka käyttävät julkista valtaa valtion, kuntien, hyvinvointialueiden tai muiden julkista valtaa käyttävien organisaatioiden palveluksessa. Julkisen vallan käyttö käsittää myös julkisten varojen käytön valmistelun ja siihen liittyvän päätöksenteon, joten vastuullisuus ja velvoitteet ulottuvat koko päätöksentekoprosessiin valmistelusta täytäntöönpanoon.

Nykytilanteessa samassa organisaatiossa voi työskennellä henkilöitä, jotka tosiasiallisesti käyttävät julkista valtaa, mutta joiden asemaan sovelletaan eri sääntöjä ja työsuhdeturvaa sen perusteella, ovatko he virassa vai työsuhteessa. Esimerkiksi työsuhteessa oleva valmistelija voi välttää julkisen käytön vallan vastuut ollessaan työsuhteessa ja virkasuhteessa toimiva päätöksentekijä voi vedota työsuhteessa olevien asiantuntijoiden lausuntoihin, täyttäen näin huolellisuusvelvoitteensa. Tällöin vastuuta päätöksistä ei käytännössä synny.

Tämä asettaa työntekijät yhteiskunnallisesti eriarvoiseen asemaan ja rikkoo yhdenvertaisuuden periaatetta. Uudistuksessa velvollisuudet ja oikeudet kohdistetaan tehtävän luonteen, ei muodollisen aseman mukaan. Julkisen vallan käyttöön liittyvät vastuut, esteellisyys-, julkisuus- ja lahjomattomuusvelvoitteet koskevat kaikkia, jotka käyttävät julkista valtaa asemastaan riippumatta.

Lakimuutos vahvistaa julkisen vallan käytön avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Julkisen vallan käyttäjille asetettavat velvollisuudet ehkäisevät korruptiota, piilovaikuttamista ja suosikkijärjestelmiä. Ehdotettu sääntely sisältää velvoitteet esteellisyyden välttämiseen ja sidonnaisuuksien hallintaan, julkisuusperiaatteen noudattamisen sekä hankintalain velvoitteet, vahingonkorvausvastuun lainvastaisista päätöksistä, erityisen irtisanomissuojan vastatoimilta, läpinäkyvän ja pseudonymisoidun rekrytointimenettelyn sekä lahjomattomuuskiellon. Näillä toimilla varmistetaan, että kansalaiset voivat luottaa julkista valtaa käyttävien toimien laillisuuteen ja objektiivisuuteen.

Virkamieslainsäädännön poistaminen ja työsopimuslain soveltaminen kaikille poistaa rajan, jonka takia julkista valtaa käyttävä valmistelija on voinut jäädä virkarikossäännösten ulkopuolelle. Uudistus takaa, että rikoslain 40 luvun virkarikossäännökset soveltuvat kaikkiin, jotka käyttävät julkista valtaa tai osallistuvat sen käyttöön liittyvään valmisteluun. Tämä vahvistaa oikeusvarmuutta ja ehkäisee vastuukysymysten siirtelyä eri toimijoiden välillä. Vastuu on selkeä ja kattaa koko prosessin riippumatta siitä, kuka muodollisesti tekee päätöksen.

Lakimuutos vähentää hallinnollisia päällekkäisyyksiä ja luo yhdenmukaisen sääntely-ympäristön, jossa henkilöstöhallinnon menettelyt yhtenäistyvät, koulutus- ja ohjeistusmateriaalit voidaan laatia yhteisille periaatteille ja hallinnolliset riidat sekä valitukset käsitellään yhden lainsäädännön puitteissa. Tämä selkeyttää työnantajien velvoitteita, vähentää tulkintaepävarmuuksia ja tehostaa hallinnon resurssien käyttöä.

Ehdotus on linjassa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kanssa, koska se poistaa perusteettomat erot työntekijöiden velvoitteissa ja oikeuksissa heidän muodollisen asemansa perusteella. Se toteuttaa perustuslain 12 §:ssä turvattua julkisuusperiaatetta lisäämällä rekrytointien ja päätöksenteon läpinäkyvyyttä sekä perustuslain 21 §:n mukaista oikeutta hyvään hallintoon ja oikeusturvaan varmistamalla päätöksenteon perusteltavuuden, puolueettomuuden ja virheiden korjaamisen. Perustuslain 118 §:n mukainen vastuu julkisen vallan käytöstä ulotetaan koskemaan myös valmisteluvaihetta ja työsuhteisia työntekijöitä, mikä vahvistaa oikeusvaltion periaatteita.

Uudistus tukee myös Euroopan unionin oikeuden velvoitteita. Se on yhteensopiva ja osittain toimeenpaneva EU:n ilmoittajansuojeludirektiivin (EU) 2019/1937 kanssa, joka edellyttää ilmoittajien tehokasta suojaa julkisella ja yksityisellä sektorilla. Lisäksi ehdotetut avoimuus- ja julkisuusvelvoitteet ovat linjassa EU:n julkisia hankintoja koskevien direktiivien (2014/24/EU ja 2014/25/EU) sekä avoimen hallinnon periaatteiden kanssa. Rekrytointien läpinäkyvyyttä koskevat säännökset tukevat Euroopan neuvoston korruptionvastaisen toimielimen GRECO:n suosituksia, joissa on korostettu avoimuuden lisäämistä viranomaisnimityksissä ja eturistiriitojen ehkäisyssä.

Lakimuutoksen kokonaisvaikutuksena julkisen vallan käyttöä koskevat velvoitteet, oikeudet ja vastuut määritellään yhtenäisesti kaikille työntekijöille riippumatta heidän muodollisesta asemastaan. Tämä lisää kansalaisten luottamusta viranomaisiin, parantaa hallinnon legitimitettä, ehkäisee väärinkäytöksiä ja varmistaa, että julkista valtaa käytetään perustuslain, lain ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti kaikissa tilanteissa.

Siirtymäsäännös:

Ensimmäisen vuoden aikana valmistellaan henkilöstön siirto ja laaditaan siirtymäsopimukset. Vuoden 2 alusta kaikki uudet viranhaltijat palkataan työsopimuslain mukaan. Vuoden 3 alussa kaikki jäljellä olevat virkasuhteet muutetaan työsopimussuhteiksi, ellei erityislaissa toisin säädetä.

Perustelu

Siirtymäkausi varmistaa, että nykyiset julkisen sektorin työntekijät sopeutuvat lakimuutokseen sujuvasti ilman merkittäviä häiriöitä työehdoissa tai palvelussuhteen ehdoissa.

9. Korruptiontorjuntalaki

Säädetään korruptiontorjuntalaki, joka varmistaa riittävät resurssit korruption ehkäisyyn ja torjuntaan julkishallinnollisissa, julkisomisteisissa sekä julkisesti rahoitetuissa organisaatioissa ja yhteisöissä.

1 § Lain tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on vahvistaa julkishallinnollisten organisaatioiden, julkisesti omistettujen ja julkisesti rahoitettujen organisaatioiden ja yhteisöjen velvollisuutta perustaa korruptiontorjuntayksiköt. Laissa säädetään näiden yksiköiden tehtävistä, toimivaltuuksista ja vastuista. Lain tavoitteena on:

- lisätä hallinnon, julkisomisteisen ja julkisrahoitteisen toiminnan läpinäkyvyyttä,
- ehkäistä, tunnistaa ja torjua korruption eri muodot,
- kehittää ja ylläpitää tehokkaita menetelmiä ja toimintamalleja korruption ehkäisyyn,
- edistää kansalaisten, sidosryhmien ja päätöksentekijöiden luottamusta julkiseen hallintoon ja sen piirissä toimiviin tahoihin.

Perustelut

Korruption torjunta on keskeinen osa hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista ja kansalaisten luottamuksen ylläpitämistä julkiseen valtaan ja sen piirissä toimiviin organisaatioihin. Laki antaa selkeät oikeudelliset ja hallinnolliset välineet korruption ennaltaehkäisyyn ja paljastamiseen kaikilla julkishallinnollisten, julkisesti omistettujen ja julkisesti rahoitettujen organisaatioiden ja yhteisöjen tasoilla. Velvoittamalla nämä tahot perustamaan erilliset ja riittävästi resursoidut korruptiontorjuntayksiköt, varmistetaan riippumattomuus, asiantuntemus ja toiminnan jatkuvuus. Tämä vahvistaa sekä kotimaista että kansainvälistä luottamusta Suomen hallinnon eettisyyteen, avoimuuteen ja vastuullisuuteen.

2 § Korruptiontorjuntayksiköiden perustaminen

Julkishallinnollisten organisaatioiden, julkisesti omistettujen sekä julkisesti rahoitettujen organisaatioiden ja yhteisöjen on perustettava korruptiontorjuntayksikkö, joka toimii kyseisen organisaation ylimmän johdon alaisuudessa ja on hallinnollisesti erillinen muista yksiköistä.

Useampi organisaatio voi perustaa yhteisen korruptiontorjuntayksikön, jos järjestelyllä voidaan varmistaa yksikön riippumattomuus, vaikuttavuus ja toiminnan kattavuus kunkin osallistuvan organisaation osalta. Yhteisen yksikön perustamisesta ja toiminnasta on tehtävä kirjallinen sopimus, jossa on vähintään määriteltävä:

- yksikön tehtävät, vastuut ja toimivaltuudet,
- henkilöstö- ja taloudelliset resurssit,
- raportointimenettely ja tietojensaantioikeudet,
- kunkin osallistuvan organisaation edustus yksikön johtoryhmässä,
- menettelyt yksikön riippumattomuuden varmistamiseksi.

Perustelut

Korruptiontorjunta edellyttää erillistä ja riippumatonta yksikköä, joka voi keskittyä järjestelmällisesti väärinkäytösten tunnistamiseen, tutkimiseen ja ennaltaehkäisyyn ilman muiden hallinnollisten tehtävien aiheuttamaa eturistiriitaa. Mahdollisuus perustaa usean organisaation yhteinen yksikkö edistää resurssien tehokasta käyttöä, lisää osaamisen keskittämistä ja varmistaa, että myös pienemmillä organisaatioilla on käytössään riittävät asiantuntijaresurssit korruptiontorjuntaan.

3 § Yksiköiden toimivaltuudet

Korruptiontorjuntayksiköillä ja niiden jäsenillä on oikeus saada viivytyksettä ja ilman rajoituksia käyttöönsä kaikki yksikön tehtävien hoitamisen kannalta tarpeelliset tiedot ja aineistot organisaation hallinnosta, toiminnasta ja taloudesta riippumatta siitä, missä muodossa ne ovat tai missä yksikössä tai järjestelmässä ne sijaitsevat.

Tiedonsaantioikeus kattaa muun muassa asiakirjat, sähköiset tietojärjestelmät ja niiden lokitiedot, keskustelumuistiot, sopimukset, tilitiedot, toimintakuvaukset, sisäiset ohjeet, raportit sekä muut tiedot, joilla voi olla merkitystä korruptiontorjunnan kannalta. Oikeus koskee myös epävirallisia käytäntöjä ja muuta organisaation toiminnassa syntyvää tietoa, jonka avulla voidaan tunnistaa väärinkäytöksiä, rakenteellisia riskejä tai toimintakulttuuriin liittyviä ongelmia.

Yksikön toimijoilla on salassapitovelvollisuus kaikista tiedoista, jotka he saavat tietoonsa tehtäviään suorittaessaan, ellei laissa toisin säädetä. Salassapitovelvollisuus jatkuu myös yksikön toiminnan tai toimijan tehtävän päättymisen jälkeen.

Salassapitovelvollisuuden rikkomisesta seuraa tässä laissa tai muussa lainsäädännössä säädettyt rangaistukset ja muut oikeudelliset seuraamukset.

Perustelut

Tehokas ja riippumaton korruptiontorjunta edellyttää esteetöntä ja kattavaa pääsyä kaikkiin organisaation hallintoa, toimintaa ja taloutta koskeviin tietoihin. Rajoitukset tiedonsaannissa tai hallinnollisten ehtojen asettaminen tiedon saannille voisivat heikentää yksikön kykyä tunnistaa ja estää väärinkäytöksiä.

Toimivaltuuden tulee kattaa kaikki olennaiset tiedot riippumatta niiden muodosta. Tämä sisältää myös sellaiset tiedot ja havainnot, joita ei ole kirjattu virallisiin asiakirjoihin tai järjestelmiin, kuten työntekijöiden kertomukset toistuvista käytännöistä, epäviralliset ohjeistukset, vakiintuneet toimintatavat, tapa toimia tietyissä tilanteissa, suullisesti annetut sopimukset tai lupaukset, sekä henkilöstön kokemukset organisaation sisäisestä painostuksesta tai epäasiallisesta vaikutusvallasta.

Salassapitovelvoite ja sen rikkomisen seuraamukset luovat oikeudellisen ja eettisen perustan tietojen vastuulliselle käsittelylle ja suojaavat organisaatiota sekä yksilöitä

tarpeettomalta vahingolta. Salassapitovelvoitteen ulottaminen myös yksikön toiminnan päättymisen jälkeiseen aikaan on välttämätöntä, sillä yksikön käsittelemä tieto voi olla arkaluonteista vielä vuosienkin päästä. Tämä linjaa sääntelyn yhdenmukaiseksi muiden viranomaisten salassapitosäännösten kanssa ja varmistaa eettisen jatkuvuuden.

4 § Johtajan ja johtoryhmän nimittäminen

Korruptiontorjuntayksikön johtajan nimittää ja yksikön toimintaan osoitettavat resurssit määrää kyseisen organisaation ylin hallintoelin.

Johtajan tehtävä on toistaiseksi voimassa oleva. Työnantajan aloitteesta tapahtuva irtisanomisaika on kaksi vuotta, eikä tehtävään voida soveltaa koeaikaa. Työntekijän irtisanomisaika määräytyy työsopimuslain mukaisesti. Johtajan kuukausipalkan on oltava vähintään 5 000 euroa, ja tehtävä on kokoaikainen ilman muita toimenkuvia. Johtaja ei saa tehtävässään ollessaan ottaa vastaan muita tuloja, toimia tai vastuutehtäviä.

Johtaja ei saa viiden vuoden kuluessa tehtävänsä päättymisestä siirtyä palvelukseen tai tehtävään sellaiseen yksikköön, organisaatioon tai toimielimeen, jonka toimintaa korruptiontorjuntayksikkö on hänen toimikautenaan käsitellyt.

Korruptiontorjuntayksikön johtoryhmä päättää määräenemmistöllä yksikön resurssien käytöstä johtajan esityksen perusteella. Päätöksistä ja niiden perusteista on pidettävä pöytäkirjaa. Päätöstä vastustaneen johtoryhmän jäsenen kanta on kirjattava pöytäkirjaan.

Johtoryhmällä ja sen yksittäisillä jäsenillä on oikeus saada viivytyksettä ja ilman rajoituksia käyttöönsä kaikki yksikön sekä sen valvonnan kohteena olevan organisaation hallintoa, toimintaa ja taloutta koskevat tiedot, jotka ovat tarpeen heidän tehtäviensä suorittamiseksi. Johtajan ja muiden yksikön toimijoiden on luovutettava pyydetty tiedot viipymättä pyynnön esittäneelle johtoryhmän jäsenelle.

Johtoryhmään kuuluu johtajan lisäksi yksi edustaja kustakin seuraavasta tahosta:

- Syyttäjälaitos,
- Keskusrikospoliisi,
- Valtion tarkastusvirasto,
- Aluehallintovirasto,
- Korkein oikeus,
- Kuluttaja- ja kilpailuvirasto,
- Oikeusministeriö.

Kunkin edustetun tahon on varmistettava, että sen edustajalla on riittävä ajankäyttö ja resurssit tehtävänsä huolelliseen hoitamiseen. Kokouspalkkiot ja -kustannukset kustannetaan korruptiontorjuntayksikön budjetista.

Perustelut

Johtoryhmän monialainen kokoonpano varmistaa, että korruptiontorjuntayksikön toiminta perustuu laajaan asiantuntemukseen ja eri hallinnonalojen näkemyksiin.

Tämä lisää päätöksenteon kattavuutta, mahdollistaa monipuolisen riskien tunnistamisen ja vahvistaa yksikön uskottavuutta sekä sisäisesti että ulkoisesti.

Riippumaton johtaja, jolla on pitkä irtisanomisaika ja riittävä palkkaus, turvaa yksikön johdonmukaisen toiminnan sekä suojaa tehtävää poliittiselta ja hallinnolliselta painostukselta. Riittävän korkea palkkataso ja kokopäiväinen tehtävä ilman muita toimenkuvia varmistavat, että johtaja voi keskittyä täysimääräisesti korruptiontorjunnan toteuttamiseen.

Viiden vuoden siirtymäkielto ehkäisee eturistiriitoja ja epäasiallista vaikuttamista. Säännös estää tilanteet, joissa johtaja voisi toimikautenaan tehdä päätöksiä tai vaikuttaa toimiin tavalla, joka hyödyttäisi hänen myöhempää työnantajaansa. Tämä vahvistaa viranomaisen toiminnan riippumattomuutta, puolueettomuutta ja ylläpitää yleistä luottamusta korruptiontorjuntatyöhön.

Johtoryhmän ja sen yksittäisten jäsenten oikeus saada kaikki yksikön ja sen valvonnan kohteena olevan organisaation hallintoa, toimintaa ja taloutta koskevat tiedot on välttämätön tehokkaan valvonnan ja päätöksenteon kannalta. Rajoittamalla tiedonsaantioikeuden vain johtoryhmälle kollektiivisesti, mutta ei sen jäsenille henkilökohtaisesti, syntyisi riski, että yksittäinen jäsen ei voi muodostaa itsenäistä ja perusteltua näkemystään käsiteltävistä asioista. Esteetön ja viivytyksetön pääsy tietoihin varmistaa, että johtoryhmän jäsenet voivat täysimääräisesti toteuttaa heille säädetyn valvonta- ja päätöksentekotehtävän.

Pöytäkirjavelvoite ja eriävien mielipiteiden kirjaaminen vahvistavat päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja tilivelvollisuutta. Edustajatahoille asetettu velvollisuus turvata riittävät resurssit tehtävän hoitamiseen takaa sen, että johtoryhmän jäsenet voivat osallistua työhönsä täysipainoisesti ja asiantuntevasti.

5 § Yksiköiden tehtävät

Korruptiontorjuntayksiköiden tehtävänä on:

- tunnistaa ja ennaltaehkäistä korruption eri muotoja;
- kehittää korruption torjuntaan liittyvää lainsäädäntöä, toimintamalleja ja menetelmiä;
- vastata ilmoittajansuojelulain (1171/2022) 3 luvussa tarkoitetun sisäisen ilmoituskanavan toimintaan liittyvistä tehtävistä, mukaan lukien ilmoitusten vastaanottaminen, arviointi ja käsittely;
- suorittaa tarkastuksia tai muita selvitystoimia silloin, kun ilmoituksen perusteella on siihen aihetta;
- laatia jokaisesta ilmoituksen käsittelystä erillinen käsittelyraportti, joka anonymisoidaan ilmoittajan henkilöllisyyden suojaamiseksi;
- koota anonymisoidut käsittelyraportit osaksi yksikön vuosiraporttia, joka laaditaan ilmoittajansuojelulain 6 §:n mukaisesti;
- varmistaa, että kaikki yksikön vastuulla olevat ilmoitukset käsitellään ilmoittajansuojelulain 43 §:ssä tarkoitetun keskitetyn ilmoittajansuojakanavan kautta;
- antaa suosituksia hyvän hallinnon ja läpinäkyvyyden edistämiseksi;
- suorittaa hallinnon toimintaan kohdistuvia tarkastuksia ensisijaisesti indikaattoripohjaisesti riskienarviointiin perustuen, käyttäen ennalta määriteltyjä ja

julkisesti kuvattuja indikaattoreita, niiden yhdistelmiä, algoritmisella analyysillä tunnistettuja poikkeamia tai yksilöityjä ilmoituksia, jotka viittaavat lainvastaisuuteen tai rakenteelliseen korruptioon;

- toteuttaa lisäksi rajatusti satunnaistarkastuksia täydentävänä menetelmänä, kuitenkin siten, ettei yksikön tarkastustoiminta kokonaisuudessaan perustu satunnaistarkastuksiin;
- laatia vuosittain raportti, joka sisältää vähintään:
 - a. havainnot korruption ilmenemisestä ja riskeistä,
 - b. yhteenvedon organisaatorakenteista ja julkisen vallan käytön rakenteista (organisaatiokaaviot),
 - c. tilastot vuosittain käsitellyistä korruptioepäilyistä, poliisin tutkintapyyntöistä, syyttäjän syyttämispäätöksistä ja oikeuden tuomioista,
 - d. verkostanalyysin linkitettyä organisaation rahavirtoihin.

Perustelut

Vuosittainen raportointi parantaa tiedon saatavuutta, vahvistaa avoimuutta ja tarjoaa arvokasta aineistoa korruptiontorjunnan tehokkuuden arvioimiseksi sekä julkisten varojen käytön tehostamiseksi.

Tarkastustoiminnan ensisijainen kohdentaminen riskiperusteisiin indikaattoreihin, algoritmisesti tunnistettuihin poikkeamiin ja asianmukaisesti yksilöityihin ilmoituksiin varmistaa, että resurssit kohdennetaan tehokkaasti ja perustellusti. Mahdollisuus suorittaa rajallisesti satunnaistarkastuksia täydentää tätä toimintaa ja auttaa havaitsemaan myös sellaisia ilmiöitä, joita ennalta määritetyt indikaattorit eivät tavoita. Säännös kuitenkin kieltää rakentamasta tarkastustoimintaa pääosin satunnaistarkastusten varaan, mikä ehkäisee mielivaltaista kohdentamista ja edistää hallinnon ennakoitavuutta sekä yhdenvertaisuutta.

Ilmoittajansuojelulain (1171/2022) mukainen ilmoitusten vastaanotto, arviointi ja mahdollisten tarkastusten suorittaminen ovat keskeisiä toimenpiteitä havaittujen epäkohtien korjaamiseksi ja ilmoittajien suojan varmistamiseksi. Käsittelyraporttien anonymisointi turvaa ilmoittajan henkilöllisyyden ja raporttien kokoaminen vuosikertomukseen mahdollistaa toiminnan läpinäkyvyyden, seurannan ja kehittämisen.

Velvoite käyttää keskitettyä ilmoittajasuojakanavaa tukee ilmoitusten turvallista käsittelyä ja varmistaa, että tiedot ohjautuvat oikeille toimivaltaisille viranomaisille direktiivin (EU) 2019/1937 mukaisesti.

6 § Vaikuttavuusarviointi ja resurssit

Korruptiontorjuntayksiköiden toimintaa mitataan vaikuttavuusarviointimallilla, joka on hyväksyttävä yksikön johtoryhmässä.

Vaikuttavuusarviointimallin on katettava kaikki yksikön operatiiviset toimet, ja sen indikaattoreihin on sisällytettävä vähintään yksi mittari kustakin PESTLE-mallin kategoriasta:

- poliittinen,

- taloudellinen,
- sosiaalinen,
- teknologinen,
- laillinen ja
- ekologinen.

Korruptiontorjuntayksiköille on turvattava seuraavat vähimmäisresurssit johtajan palkan lisäksi:

- Pienet organisaatiot (liikevaihto tai tase 0–5 miljoonaa euroa): vähintään 100 000 euroa vuodessa,
- Keskikokoiset organisaatiot (liikevaihto tai tase 5–50 miljoonaa euroa): vähintään 300 000 euroa vuodessa,
- Suuret organisaatiot (liikevaihto tai tase yli 50 miljoonaa euroa): vähintään 0,25 % liikevaihdosta tai taseesta vuodessa,
- Julkishallinnolliset organisaatiot ilman liikevaihtoa tai tasetta: vähintään 500 000 euroa vuodessa.

Kun korruptiontorjuntayksikkö järjestetään useamman organisaation yhteistyönä tämän pykälän mukaisesti, resurssi- ja raportointivelvoitteiden laskentaperusteena käytetään osallistuvien organisaatioiden yhteenlaskettua liikevaihtoa tai tasearvoa sekä toiminnan laajuutta.

Perustelut

Korruption torjunta edellyttää järjestelmällistä ja vaikuttavuuteen perustuvaa toimintamallia, joka kattaa kaikki organisaation toiminnot. Vaikuttavuusarviointimalli tarjoaa rakenteen toiminnan mittaamiseen, tulosten seurantaan ja jatkuvaan kehittämiseen. PESTLE-mallin mukaiset indikaattorit varmistavat, että arviointi on kattavaa ja huomioi poliittiset, taloudelliset, sosiaaliset, teknologiset, lailliset ja ekologiset näkökulmat.

Riittävien resurssien turvaaminen on välttämätöntä, jotta yksiköt voivat toimia riippumattomasti ja tehokkaasti. Korruptiontorjuntatyö vaatii osaavaa henkilöstöä, analyytiikka- ja tiedonhallintavälineitä, dokumentointikyvykkyyttä, tutkimusresursseja sekä valmiuksia toimia oma-aloitteisesti ilman poliittista tai hallinnollista painetta.

Ehdotettu porrastettu resursointimalli takaa, että yksikön kyvykkyys skaalautuu organisaation koon ja toiminnan laajuuden mukaan. Suurissa organisaatioissa korruption riskit kasvavat, mikä edellyttää vahvempia torjunta- ja valvontaresursseja. Kiinteän resurssin asettaminen julkishallinnollisille organisaatioille, joilla ei ole liiketoiminnallista talousrakennetta, varmistaa tasapuolisuuden ja ehkäisee alibibudjetointia. Yhteisjärjestelyjen resursointisäännös estää osaoptimointia ja takaa, että yhteistoimintayksiköt saavat niiden toiminnan laajuutta vastaavat resurssit. Ilman vähimmäisresursointia korruptiontorjuntatehtävät on usein havaittu jäävän muiden hallinnollisten velvoitteiden varjoon, jolloin yksiköiden vaikuttavuus on merkittävästi heikentynyt. Siksi pykälä sisältää sitovan vähimmäistason, joka luo perustan pitkäjänteiselle ja tulokselliselle korruption ehkäisylle.

7 § Julkisuus ja avoimuus

Korruptiontorjuntayksiköiden tuottamat raportit, vaikuttavuusmittarit, analyysit ja muut julkiseen käyttöön tarkoitetut aineistot on julkaistava avoimesti ja julkisesti saatavilla olevassa tietovarannossa, salassapitosäännöksiä noudattaen.

Julkistettavat tiedot on julkaistava koneluettavassa ja avoimen käytön lisenssin mahdollistavassa muodossa siten, että niiden vapaa käyttö, muokkaaminen ja jakelu on sallittua.

Tiedot, joita ei voida salassapitosäännösten vuoksi julkaista sellaisenaan, on julkaistava pseudonymisoidussa muodossa siten, että yksilöivät tiedot on poistettu tai muunnettu, mutta sisältö säilyttää olennaisen tiedollisen arvonsa.

Perustelut

Julkisuusperiaate on oikeusvaltioperiaatteen ja demokraattisen hallinnon peruspilareita. Korruptiontorjunnassa läpinäkyvyys on sekä keino ehkäistä väärinkäytöksiä että välttämätön edellytys kansalaisten, tutkijoiden, median ja muiden sidosryhmien mahdollisuudelle seurata viranomaistoimintaa, arvioida sen vaikuttavuutta ja puuttua havaittuihin epäkohtiin.

Raporttien, vaikuttavuusmittarien ja analyysien avoin saatavuus lisää järjestelmän uskottavuutta ja tarjoaa välineitä vertailtavuuteen, tiedolla johtamiseen ja toimintatapojen kehittämiseen. Avoimuus vähentää tiedon panttaamiseen liittyvää valtaa sekä riskiä siitä, että korruptiontorjunta muuttuu itseään varjelevaksi muodollisuudeksi.

Tietojen julkaiseminen koneluettavassa ja uudelleenkäyttöä tukevassa muodossa varmistaa, että tieto ei ole ainoastaan muodollisesti julkista, vaan myös hyödynnettävissä tieteellisessä tutkimuksessa, tilannekuvien muodostamisessa ja kansalaisyhteiskunnan toiminnassa.

Pseudonymisointi mahdollistaa sellaisten tietojen julkaisemisen, jotka muutoin jäisivät kokonaan salaisiksi, mutta jotka sisältävät olennaista tietoa esimerkiksi toimintatapojen, laiminlyöntien tai rakenteellisten ongelmien ymmärtämiseksi. Näin salassapito ei muodostu keinoksi estää yhteiskunnallista keskustelua tai peittää rakenteellisia epäkohtia.

Ilman vahvaa avoimuusvelvoitetta on vaarana, että korruptiontorjunta jää sisäiseksi prosessiksi ilman ulkopuolista arviointia, jolloin sen vaikuttavuus ja legitimitetti heikentyvät.

Yleisperustelut

Korruptiontorjuntalaki vastaa selkeään ja kasvavaan tarpeeseen vahvistaa julkisen hallinnon läpinäkyvyyttä, eettisyyttä ja vastuullisuutta sekä estää korruption eri muotojen ilmeneminen Suomessa. Korruptio, sen rakenteelliset muodot ja

epäasiallinen vaikuttaminen voivat heikentää merkittävästi hallinnon toiminnan legitimitettiä, vaarantaa resurssien tehokkaan käytön ja luoda epäoikeudenmukaisia etuja tai haittoja eri toimijoille.

Korruption vaikutukset ulottuvat syvälle yhteiskuntaan: ne rapauttavat kansalaisten luottamusta julkiseen valtaan, vääristävät päätöksentekoa, heikentävät kilpailuneutraliteettia ja lisäävät epätasapainoa julkisten resurssien kohdentamisessa. Tämä laki tarjoaa konkreettiset ja oikeudellisesti velvoittavat työkalut sekä toimintamallit, joiden avulla voidaan tehokkaasti tunnistaa, ennaltaehkäistä ja torjua korruptiota kaikilla julkishallinnon ja julkisesti rahoitettujen organisaatioiden tasoilla. Laki toteuttaa ja täydentää Suomen velvoitteita Euroopan unionin ja kansainvälisen oikeuden tasolla. Erityisesti se edistää:

- Euroopan unionin neuvoston korruptiontorjuntaa koskevien suositusten ja Euroopan komission oikeusvaltioperiaatekatsausten tavoitteita,
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/1937 mukaista ilmoittajansuojelua, varmistamalla ilmoitusten tehokkaan käsittelyn ja suojatoimet ilmoittajille,
- Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 ja 42 artikloissa turvattuja hyvän hallinnon ja asiakirjajulkisuuden periaatteita,
- OECD:n korruptionvastaisen yleissopimuksen ja Yhdistyneiden kansakuntien korruptionvastaisen yleissopimuksen (UNCAC) tavoitteita ja velvoitteita.
- Lain systemaattinen vaikuttavuusarviointi ja PESTLE-malliin perustuva seurantajärjestelmä mahdollistavat läpinäkyvän raportoinnin sekä toiminnan jatkuvan kehittämisen tietoperusteisesti. Velvoitteet avoimeen tietoon ja julkiseen raportointiin tukevat myös EU:n datastrategian ja asetuksen (EU) 2019/1024 (julkisen sektorin tietojen uudelleenkäyttö) tavoitteita.

Näin ollen korruptiontorjuntalaki vahvistaa hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista, turvaa yhdenvertaisen kohtelun, ehkäisee väärinkäytöksiä ja lisää sekä kansalaisten että kansainvälisten toimijoiden luottamusta Suomen julkisen hallinnon avoimuuteen ja rehellisyyteen.

Siirtymäsäännös:

Korruptiontorjuntayksikön johtaja on valittava 6 kuukauden kuluessa lain voimaantulosta. Johtajan valinnan jälkeiset 6 kuukautta käytetään toimintamallien ja resurssien määrittelyyn, seuraavat 6 kuukautta henkilöstön rekrytointiin ja koulutukseen. Yksiköiden toiminta käynnistyy viimeistään 18 kuukauden kuluttua lain voimaantulosta.

10. Laki tulotietojärjestelmästä (2018/53)

Lisäys 5 lukuun: Tietojen luovutus tulotietojärjestelmästä

13 § 36) Korruptiontorjuntayksiköiden oikeus saada tietoja tulotietojärjestelmästä

Korruptiontorjuntayksiköllä on oikeus saada tulotietojärjestelmästä tehtäviensä suorittamiseksi välttämättömät tiedot seuraavista:

- henkilön ansiotulot, palkkiot ja muut tulotiedot;
- työnantajan maksamat korvaukset ja etuudet;
- työsuhteen tiedot, mukaan lukien työajan määrä ja sopimustyyppi;
- muut tulotiedot, jotka liittyvät korruptiontorjuntayksikön vastuulla olevaan tutkintaan tai analyysiin;
- verkostanalyysin ja tulovirtojen seurantaan tarvittavat tiedot julkista valtaa käyttävien työsuhteista heidän tehtäviensä hoidon ajalta sekä vähintään sitä edeltävältä ja sen jälkeiseltä kymmeneltä vuodelta.

Tietojen luovutus toteutetaan salassapitosäännöksiä noudattaen, ja ne saadaan käyttää ainoastaan korruptiontorjuntayksikön lakisääteisten tehtävien hoitamiseen.

Perustelut

Korruptiontorjuntayksiköiden toiminnan tehokkuus edellyttää pääsyä ajantasaisiin ja luotettaviin tulotietoihin, joiden avulla voidaan havaita ja selvittää korruptioon tai sen riskiin viittaavia poikkeamia ja epäsäännönmukaisuuksia. Tulotietojen hyödyntäminen mahdollistaa tietoperusteisen päätöksenteon, kohdennetut tarkastukset ja resurssien tehokkaan käytön.

Oikeus saada tiedot myös kymmenen vuotta ennen ja jälkeen julkista valtaa koskevan tehtävän hoitamisen turvaa sen, että mahdolliset eturistiriidat, hyvä veli -verkostot tai epäasialliset sidonnaisuudet voidaan tunnistaa pitkällä aikavälillä. Tämä vastaa myös kansainvälisiä korruptiontorjuntavelvoitteita (mm. UNCAC ja OECD Anti-Bribery Convention), joissa korostetaan virkamiesten taloudellisten sidonnaisuuksien seurantaa ja avoimuutta.

Siirtymäsäännös

Korruptiontorjuntayksiköiden pääsy tulotietojärjestelmän tietoihin tulee voimaan samanaikaisesti kuin yksiköt aloittavat toimintansa, kuitenkin viimeistään kahdeksantoista kuukauden kuluttua tämän lain voimaantulosta.

11. Hallintolaki (2003/434)

Muutetaan Hallintolakia lakia seuraavasti:

25 b § (uusi) Viranomaisen velvollisuus tukea ilmoittajaa ja estää vastatoimet

Viranomaisen on toiminnassaan varmistettava, että ilmoittajansuojelulain (1171/2022) nojalla tehtyjen ilmoitusten käsittelylle on käytössä menettely, joka:

- kannustaa viranomaisen tai sen sopimusosapuolen henkilöstöä tekemään perusteltuja ilmoituksia, joiden perusteella viranomainen ryhtyy toimenpiteisiin rikkomusten tai epäkohtien korjaamiseksi; sekä
- ehkäisee ja torjuu tehokkaasti vastatoimia ilmoittajaa kohtaan.

Viranomaisen on muodostettava ilmoitusten käsittelyyn menettely, joka sisältää vähintään:

- palkkiojärjestelmän, jossa ilmoittajalle maksetaan perustellusta ilmoituksesta kohtuullinen korvaus saavutettujen säästöjen perusteella, kuitenkin vähintään kymmenen (10) prosenttia todellisista säästöistä;
- kulukorvausjärjestelmän niille ilmoittajille, joiden perustellun ilmoituksen perusteella viranomainen käynnistää toimenpiteitä;
- oikeudellisen neuvonnan tarjoamisen ilmoittajalle;
- todistelutuen tarjoamisen mahdollisissa seuraamus- tai riitatilanteissa;
- oikeusavustajan osoittamisen ilmoittajalle, jos tämä joutuu oikeudellisen, hallinnollisen tai muun vastatoimen kohteeksi ilmoituksen johdosta.

Jos viranomaisen sopimusosapuolena toimiva oikeushenkilö tai tämän palveluksessa oleva henkilö rikkoo ilmoittajansuojelulain säännöksiä ja tästä seuraa lainvoimainen tuomio tai hallinnollinen seuraamus, viranomaisella on oikeus sulkea kyseinen toimija pois tulevista yhteistyömuodoista, sopimus- tai hankintamenettelyistä enintään kolmen (3) vuoden ajaksi.

Perustelut

Tämän pykälän tavoitteena on vahvistaa ilmoittajansuojelulain (1171/2022) täytäntöönpanoa hallintomenettelyissä ja turvata ilmoittajien asema kaikissa viranomaisissa riippumatta hallinnon tasosta tai toimialasta.

Pykälä toteuttaa ja täydentää Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/1937 velvoitteita, erityisesti sen 20 artiklan määräyksiä ilmoittajiin kohdistuvien vastatoimien kiellosta ja 21 artiklan edellytyksiä ilmoittajien suojelusta. Kansallinen täytäntöönpano jää puutteelliseksi, mikäli viranomaisilla ei ole selkeää velvollisuutta aktiivisesti suojata ja tukea ilmoittajaa hallinnollisessa menettelyssä.

Palkkio- ja kulukorvausjärjestelmän sisällyttäminen perusteltuihin ilmoituksiin, joista seuraa viranomaisen toimenpiteitä, lisää henkilöstön luottamusta ilmoitusmenettelyyn ja vahvistaa ilmoittamisen vaikuttavuutta. Kansainväliset esimerkit, erityisesti Yhdysvaltain False Claims Act -järjestelmä ja Iso-Britannian Public Interest

Disclosure Act, osoittavat, että taloudelliset kannustimet lisäävät ilmoitusten määrää ja laatua merkittävästi.

Ilmoittajaan kohdistuvat vastatoimet voivat olla oikeudellisia, hallinnollisia, taloudellisia tai epävirallisia. Näissä tilanteissa viranomaisella on oltava aktiivinen vastuu ilmoittajan oikeusturvan takaamiseksi tarjoamalla neuvontaa, todistelutukea ja tarvittaessa oikeusavustaja. Tämä vastaa direktiivin (EU) 2019/1937 20 ja 21 artiklojen hengen mukaisia kansallisia oikeusturvavelvoitteita.

Lopuksi, pykälässä säädetty seuraamusmahdollisuus – sopimuskumppanin sulkeminen pois tulevista yhteistyö- ja hankintamenettelyistä – toimii tehokkaana kannustimena noudattaa ilmoittajansuojelua koskevia velvoitteita myös silloin, kun julkisia tehtäviä ulkoistetaan. Tämä on linjassa hankintalain (1397/2016) 80 §:n ja EU:n hankintadirektiivin (2014/24/EU) poissulkemisperusteiden kanssa.

27 § Esteellisyys

Työntekijä, joka käyttää julkista valtaa, ei saa osallistua asian valmisteluun, ratkaisuun tai muuhun käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen.

Esteellisyyttä koskevia määräyksiä sovelletaan myös:

- monijäsenisen toimielimen jäsenen,
- muuhun asian käsittelyyn osallistuvaan henkilöön, sekä
- tarkastuksen suorittavaan tarkastajaan.

Esteellisyyden laiminlyönnistä voidaan tuomita rikoslain (39/1889) 40 luvun 7–10 §:n mukaisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta tai tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta. Esteellisyyden laiminlyönti voi lisäksi synnyttää vahingonkorvausvastuun vahingonkorvauslain (412/1974) mukaisesti.

Perustelut

Pykälä määrittelee esteellisyyden keskeiset perusperiaatteet julkista valtaa käytettäessä. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa hallinnon puolueettomuus ja luottamus päätöksenteon riippumattomuuteen.

Muutokset korostavat, että esteellisyys ei ole ainoastaan eettinen tai hallinnollinen velvoite, vaan myös oikeudellisesti sanktioitu velvollisuus. Nimenomainen viittaus rikoslakiin (RL 40:7–10) vahvistaa sen, että esteellisyyden laiminlyönti voi johtaa virkavastuun toteutumiseen rikosoikeudellisin seuraamuksin.

Samoin viittaus vahingonkorvauslakiin selkeyttää, että esteellisyyden rikkomisesta aiheutunut vahinko voi johtaa henkilökohtaiseen korvausvastuuseen. Tämä tekee sääntelystä ennakoitavaa ja ehkäisee väärinkäytöksiä, sillä säännöksen kattavuus ulottuu myös tilanteisiin, joissa esteellisyyttä ei ilmoiteta asianmukaisesti.

28 § Esteellisyysperusteet

1 mom.

Työntekijä, joka käyttää julkista valtaa, on esteellinen, jos:

- hän tai hänen lähipiirinsä on asianosainen;
- hän tai hänen lähipiirinsä avustaa tai edustaa asianosaista taikka sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;
- asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen lähipiirilleen;
- hän on tai tulee olemaan palvelussuhteessa tai toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;
- hän on jäsenenä sellaisessa yhteisössä, jonka toimintaan asian ratkaisulla on suoraa tai välillistä vaikutusta, lukuun ottamatta sellaista työttömyyskassan jäsenyyttä, johon ei liity muuta edunvalvontatehtävää;
- hän on vastuutehtävässä sellaisessa yhteisössä, jonka toimintaan asian ratkaisulla on suoraa tai välillistä vaikutusta; tai
- luottamus hänen puolueettomuuteensa vaarantuu muusta erityisestä syystä.
- on hakenut, vastaanottanut tai neuvotellut työpaikasta, toimeksiannosta tai muusta taloudellisesta etuudesta hankintaan osallistuvan tai rahoitusta hakevan tahon kanssa, tai jos hänellä on muutoin perusteltu syy olettaa työllistyvänsä tällaiseen tahoon hankintaa koskevan päätöksenteon aikana tai seuraavien vuosien kuluessa päätöksen tekemisestä seuraavasti:
 - a. hankinnoissa, joiden arvo on alle 500 000 euroa, kahden (2) vuoden kuluessa;
 - b. hankinnoissa, joiden arvo on vähintään 500 000 euroa mutta alle 2 000 000 euroa, kolmen (3) vuoden kuluessa;
 - c. hankinnoissa, joiden arvo on vähintään 2 000 000 euroa mutta alle 10 000 000 euroa, neljän (4) vuoden kuluessa;
 - d. hankinnoissa, joiden arvo on vähintään 10 000 000 euroa, viiden (5) vuoden kuluessa.

2 mom.

Tässä pykälässä lähipiirillä tarkoitetaan:

- työntekijän puolisoa sekä työntekijän lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa, isovanhempaa ja työntekijälle muuten erityisen läheistä henkilöä samoin kuin tällaisen henkilön puolisoa;
- työntekijän vanhempien sisarusta sekä hänen puolisoaan, työntekijän sisarusten lapsia ja työntekijän entistä puolisoa;
- työntekijän puolison lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa ja isovanhempaa samoin kuin tällaisen henkilön puolisoa sekä työntekijän puolison sisarusten lapsia;
- muuta henkilöä tai oikeushenkilöä, jonka päätökset voivat suoraan tai välillisesti vaikuttaa työntekijän tai hänen lähipiirinsä päätöksentekoon.

Lähipiirinä pidetään myös vastaavaa puolisuokulaista. Puolisoilla tarkoitetaan aviopuolisoita sekä avioliitonomaisissa olosuhteissa tai rekisteröidyssä parisuhteessa eläviä henkilöitä.

3 mom.

Työntekijä, joka käyttää julkista valtaa, on vastuussa esteellisyytensä tunnistamisesta ja siitä viipymättä ilmoittamisesta.

4 mom.

Työnantajan on valvottava esteellisyyttä koskevien säännösten noudattamista ja käytettävä soveltuvin osin automatisoitua vastuutehtävätietokantaa ja muuta teknistä seurantajärjestelmää päätöksentekijöiden sidonnaisuuksien valvonnassa.

5 mom.

Esteellisyyden välttämiseksi työntekijän on luovuttava kaikista sellaisista vastuutehtävistä yhteisöissä, joiden toimintaan hänen päätöksentekonsa voi vaikuttaa suoraan tai välillisesti, silloin kun hän toimii julkista valtaa käyttävässä tehtävässä.

Perustelut

Pykälä määrittelee esteellisyyden perusteet kattavasti ja laajentaa sääntelyä koskemaan myös pelkkää jäsenyyttä sellaisissa yhteisöissä, joiden toimintaan työntekijän päätöksenteko voi vaikuttaa. Tämä laajennus vähentää eturistiriitojen mahdollisuutta myös passiivisen jäsenyyden tilanteissa. Työttömyyskassan jäsenyyden rajausta ehkäisee tarpeettoman esteellisyyden syntymistä arkisissa ja tavanomaisissa tilanteissa.

Lähipiirin määritelmä kattaa myös epäsuorat sidonnaisuudet, jotka voivat vaikuttaa työntekijän puolueettomuuteen. Tämä estää päätöksenteon vääristymistä sidonnaisuuksien kautta, joita ei muuten voitaisi suoraan liittää työntekijään itseensä. Työnantajan aktiivinen valvontavelvollisuus, mukaan lukien teknisten ja automatisoitujen järjestelmien käyttö, parantaa esteellisyyssäännösten täytäntöönpanoa ja luo riittävän kiinnijäämiskynnyksen sääntöjen rikkomisen ehkäisemiseksi.

Ehdotettu lisäys pyörö ovi-ilmiön ehkäisemiseksi vahvistaa esteellisyyssääntelyä erityisesti tilanteissa, joissa julkista valtaa käyttävä henkilö siirtyy tai aikoo siirtyä yksityisen sektorin palvelukseen hankintaan osallistuvaan tai rahoitusta hakevaan organisaatioon. Tällaiset ”pyörö-ovi”-tilanteet muodostavat merkittävän korruptio- ja eturistiriitariskin, koska päätöksentekijän puolueettomuus voi vaarantua jo pelkästään tulevaisuuden työllistymismahdollisuuksien vuoksi.

Porrastus hankinnan tai rahoituksen euromääräisen arvon perusteella turvaa sen, että rajoitukset ovat suhteellisia ja oikeassa suhteessa hankinnan yhteiskunnalliseen ja taloudelliseen merkitykseen:

- Pienemmissä hankinnoissa (alle 500 000 €) kahden vuoden esteellisyyisaika on riittävä, koska yksittäisen päätöksen taloudellinen ja strateginen vaikutus on rajallinen.
- Keskisuurissa hankinnoissa (500 000–2 000 000 €) kolmen vuoden esteellisyyisaika kattaa tyypillisen sopimuskauden ja siihen liittyvän valmistelun.

- Suurissa hankinnoissa (2 000 000–10 000 000 €) neljän vuoden esteellisyysaika suojaa hankinnan koko vaikutusajan sekä varautumisen jatkohankintoihin.
- Erittäin suurissa hankinnoissa (yli 10 000 000 €) viiden vuoden esteellisyysaika varmistaa, että päätöksentekijän sidonnaisuudet eivät voi vaikuttaa koko sopimuskauden aikana eikä myöskään pitkään jatkuneiden alihankintaketjujen hallintaan.

Tämä porrastettu malli toteuttaa perustuslain 21 §:n oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon vaatimukset sekä 12 §:n julkisuusperiaatteen hengen, sillä se vähentää merkittävästi riskiä siitä, että päätöksiä tehtäisiin henkilökohtaisen hyödyn näkökulmasta julkisen edun kustannuksella.

Ehdotus on linjassa myös OECD:n ja Euroopan komission suositusten kanssa, joissa painotetaan cooling-off -jaksojen pituuden suhteuttamista tehtyjen päätösten arvoon ja vaikutukseen. Porrastus lisää sääntelyn hyväksyttävyyttä ja käytännön sovellettavuutta, koska se ottaa huomioon eri hankintojen riskit ja merkityksen.

Pyörö-ovi-esteellisuuden rikkominen merkitsee tilannetta, jossa päätöksentekijä on käyttänyt julkista valtaa tavalla, joka on omiaan tuottamaan taloudellista hyötyä itselleen tai tulevalle työnantajalleen vastoin julkisen hankinnan ja hyvän hallinnon periaatteita.

29 § Esteellisuuden ratkaiseminen ja seuraamukset

1 mom.

Julkista valtaa käyttävän työntekijän esteellisyyttä koskeva kysymys on ratkaistava viipymättä sen tultua esille.

2 mom.

Työnantajalla on velvollisuus seurata ja valvoa työntekijöidensä esteellisyyttä jatkuvasti ja ennakoivasti. Valvonnassa on käytettävä tarkoitukseen soveltuvia teknisiä ja automatisoituja ratkaisuja, joilla voidaan tunnistaa sidonnaisuuksia ja esteellisyyteen viittaavia olosuhteita. Havaitun esteellisuuden ilmetessä työnantajan on viipymättä poistettava esteellinen henkilö asian käsittelystä ja määrättävä hänen tilalleen esteetön henkilö.

3 mom.

Työntekijä, joka käyttää julkista valtaa, ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään. Monijäsenen toimitusjäsenen ja esittelijän esteellisyydestä päättää kuitenkin kyseinen toimielin. Monijäseninen toimielin päättää myös muiden läsnäoloon oikeutettujen henkilöiden esteellisyydestä.

4 mom.

Työnantajan palveluksessa julkista valtaa käyttävän työntekijän esteellisyydestä voi päättää myös työnantaja. Työnantajan on tällöin perusteltava esteellisyyspäätös kirjallisesti. Työntekijällä on oikeus hakea muutosta työnantajan esteellisyyspäätökseen hallinto-oikeudelta hallintolainkäyttöä koskevien säännösten mukaisesti.

5 mom. Rangaistussäännös

Esteellisyysäännösten tahallinen tai törkeä tuottamuksellinen rikkominen on rangaistava rikoslain (39/1889) 40 luvun 7 §:n (virkavelvollisuuden rikkominen) tai 8 §:n (tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen) mukaisesti. Jos teko täyttää rikoslain 40 luvun 9 §:ssä säädetyn lahjuksen ottamisen, lahjusrikkomuksen tai muun virkarikoksen tunnusmerkistön, rangaistus tuomitaan näiden säännösten mukaan. 28 § Momentin 1, kohdan 8 rikkominen tuottaa rangaistusvastuun Rikoslain (39/1889) 28 luvun 4 §:n Kavallus (lisäys) mukaisesti, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta. Muutoin tuomitaan tämän lain rangaistussäännön mukaisesti.

6 mom.

Esteellisyysäännösten rikkomisesta aiheutunut vahinko korvataan vahingonkorvauslain (412/1974) mukaisesti.

Perustelut

Pykälän lisätty rangaistussäännös selventää, että esteellisyysäännösten rikkominen ei ole pelkästään hallinnollinen virhe, vaan se voi johtaa rikosoikeudelliseen vastuuseen ja vahingonkorvausvelvollisuuteen. Rikoslain 40 luvun mukaiset säännökset antavat mahdollisuuden soveltaa sekä tahallisiin että törkeästä huolimattomuudesta johtuviin rikkomuksiin kohdistuvia seuraamuksia.

Viittaamalla suoraan rikoslain virkarikospykäliin varmistetaan sääntelyn yhteensopivuus nykyisen rikosoikeudellisen järjestelmän kanssa.

Vahingonkorvausvastuun mainitseminen puolestaan takaa, että mahdolliset taloudelliset menetykset voidaan periä takaisin siltä, joka on aiheuttanut vahingon esteellisyysäännösten rikkomisella.

Rikoslain 28 luvun 4 §:n (Kavallus, lisäys) soveltaminen on perusteltua, koska kyseessä on julkisen varallisuuden tai varallisuusarvoisen edun väärinkäyttö tilanteessa, jossa luottamusasema on käytetty oman edun tavoitteluun. Säännös toimii ennaltaehkäisevästi ja tekee selväksi, että pyörö-ovi-ilmiöön liittyvät esteellisyysrikkomukset eivät ole pelkästään hallinnollisia rikkomuksia, vaan voivat johtaa rikosoikeudelliseen vastuuseen.

Tämä yhdistää esteellisyysäännöksen rikkomisen seuraamukset niihin, joita sovelletaan jo muihin vakaviin julkisen vallan väärinkäytön muotoihin, ja varmistaa oikeusvarmuuden tilanteissa, joissa julkisia varoja on käytetty tai ohjattu päätöksentekijän oman edun mukaisesti.

30 § Asian käsittelyn jatkaminen

Kun työntekijä, joka käyttää julkista valtaa, todetaan esteelliseksi, hänen tilalleen on viipymättä määrättävä esteetön työntekijä tai muu toimivaltainen henkilö.

Perustelut

Pykälässä säädetään, että esteellisen työntekijän tilalle on määrättävä esteetön henkilö viipymättä. Tämä varmistaa asian käsittelyn jatkuvuuden sekä päätöksenteon puolueettomuuden ja lainmukaisuuden. Säännös jättää työnantajalle mahdollisuuden

järjestää asian siirto joustavasti, kuitenkin siten, että esteellisyyden aiheuttamat riskit minimoidaan.

45 § Päätöksen perusteleminen (muutos)

Päätös on aina perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Perusteluissa on käytettävä ensisijaisesti velvoittavia oikeuslähteitä. Lisäksi on käytettävä sallittuja oikeuslähteitä täydentävästi siten, että ensisijaisesti on käytettävä korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksiä. Mikäli ennakkopäätöstä ei ole saatavilla, on käytettävä lainvalmistelun perusteluaineistoa.

Päätöksen perustelut voidaan jättää esittämättä vain, jos:

- tärkeä yleinen tai yksityinen etu edellyttää päätöksen välitöntä antamista;
- päätös koskee hyvinvointialueen tai hyvinvointiyhtymän taikka kunnallisen monijäsenisen toimielimen toimittamaa vaalia;
- päätös koskee vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista tai sellaisen edun myöntämistä, joka perustuu hakijan ominaisuuksien arviointiin;
- päätöksellä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista eikä muilla ole oikeutta hakea päätökseen muutosta; taikka
- perusteleminen on muusta erityisestä syystä ilmeisen tarpeetonta.

Perustelut on kuitenkin 3 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa esitettävä, jos päätös merkitsee olennaista muutosta vakiintuneeseen käytäntöön tai jos asianosainen pyytää perusteluja kirjallisesti, jolloin ne on annettava viivytyksettä kirjallisessa muodossa jälkikäteen.

Perustelut

Nykytila

Hallintolain 45 §:n mukaan päätös on perusteltava, ja perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Nykyisin päätöksen perustelematta jättäminen on mahdollista tietyissä poikkeustilanteissa, eikä laissa ole säädetty velvollisuutta käyttää tietyn hierarkian mukaisia oikeuslähteitä perusteluissa.

Nykykäytännössä perustelut ovat usein puutteellisia. Niissä saatetaan toistaa yleisluonteisia määritelmiä tai siteerata oikeuskirjallisuutta ilman, että ratkaisu perustetaan konkreettiseen oikeuslähteeseen, kuten korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätökseen tai lainvalmistelun perusteluaineistoon. Tämä heikentää perustelujen läpinäkyvyyttä ja vaikeuttaa asianosaisen mahdollisuutta arvioida päätöksen oikeellisuutta ja hakea siihen muutosta.

Ehdotetut muutokset

Pykälää ehdotetaan muutettavaksi seuraavasti:

- Päätöksen perusteleminen on aina lähtökohta — Poikkeukset perustelemisesta säilyvät, mutta niihin lisätään vaatimus, että jos perusteluja ei anneta heti, ne on annettava kirjallisesti jälkikäteen pyynnöstä.
- Oikeuslähteiden käytön velvoittavuus — Perusteluissa on käytettävä ensisijaisesti velvoittavia oikeuslähteitä, ja lisäksi on velvoittavasti käytettävä sallittuja oikeuslähteitä hierarkian mukaisesti. Ensimmäisenä käytetään korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksiä, ja jos niitä ei ole, on käytettävä lainvalmistelun perusteluaineistoa (hallituksen esitykset, valiokuntamietinnöt jne.).
- Perustelujen sisältövaatimus — Pelkkä viittaus lakipykälään tai oikeuskirjallisuuteen ei täytä perusteluvollisuutta. Perustelujen on osoitettava, miten ratkaisun oikeusperusta ilmenee ensisijaisista oikeuslähteistä, ja miten näitä on tulkittu suhteessa tapauksen tosiseikkoihin.

Vaikutukset

- Parantaa hallinnon läpinäkyvyyttä ja oikeusturvaa.
- Yhdenmukaistaa perustelukäytäntöjä ja vähentää yleisluonteisten, epätasmaisten perustelujen käyttöä.
- Nostaa oikeuslähdehierarkian noudattamisen velvoittavaksi, mikä ehkäisee ratkaisujen perustamista pelkkään oikeuskirjallisuuteen ilman tukea ennakkopäätöksistä tai lainvalmistelusta.
- Lisää viranomaisten työmäärää perustelujen laadinnassa, mutta samalla parantaa päätösten laatuvaatimuksia ja niiden ennakoitavuutta.

Suhde perustuslakiin ja muihin lakeihin

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada perusteltu päätös asiassaan. Ehdotettu muutos täsmentää ja vahvistaa tätä oikeutta. Yhdenmukainen oikeuslähteiden käyttö toteuttaa oikeusvarmuutta ja yhdenvertaisuutta koskevat perustuslain 6 §:n vaatimukset.

EU-oikeuden näkökulma

EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan päätösten perusteleminen on olennainen osa hyvää hallintoa ja tehokasta oikeussuojaa. Muutoksen myötä suomalainen hallintomenettely vastaa paremmin EU:n oikeusperiaatteita ja vahvistaa perustelujen objektiivisuutta.

69 a § Hallintolain velvoitteiden rikkominen (uusi)

Julkista valtaa käyttävä, joka tahallaan tai huolimattomuudesta jättää noudattamatta tämän lain säännöksiä, on tuomittava rikoslain (39/1889) 40 luvun säännösten mukaisesta virkarikoksesta.

Jos teko on lievä, voidaan jättää ilmoitus tekemättä, mikäli menettely on oikaistu viipymättä, siitä ei ole aiheutunut asianosaiselle vahinkoa tai haittaa, ja asianosainen ei vaadi asian käsittelyä.

Perustelut

Yleisperustelut

Pykälän tavoitteena on vahvistaa hallintolain asemaa virkarikossääntelyn yhteydessä ja selkeyttää seuraamuksia tilanteissa, joissa julkista valtaa käyttävä henkilö rikkoo hallintolain velvoitteita. Säännöksellä täsmennetään, että tällaiset rikkomiset käsitellään rikoslain 40 luvun mukaisina virkarikoksina.

Lisätty 2 momentti tuo sääntelyyn suhteellisuusperiaatteen ja asianosaisen tahdon huomioimisen. Kaikkia vähäisiä hallintolain rikkomisia ei ole tarkoituksenmukaista viedä rikosprosessiin, jos teko on oikaistu viipymättä, siitä ei ole aiheutunut haittaa tai vahinkoa, ja asianosainen ei itse vaadi asian käsittelyä.

Yksityiskohtaiset perustelut

69 a §, 1 momentti

Momentissa säädetään, että hallintolain säännösten tahallinen tai huolimaton rikkominen on virkarikos, joka käsitellään rikoslain 40 luvun virkarikossäännösten nojalla. Tavoitteena on selkeä viittaus rikoslain 40 luvun 7–10 §:iin, jotka koskevat virka-aseman väärinkäyttöä, törkeää virka-aseman väärinkäyttöä, virkavelvollisuuden rikkomista ja törkeää virkavelvollisuuden rikkomista.

69 a §, 2 momentti

Momentissa säädetään poikkeuksesta rikosprosessiin viemisessä. Poikkeuksen soveltaminen edellyttää kolmen kumulatiivisen edellytyksen täyttymistä:

- Teon lievyys – teko on vähäinen ottaen huomioon sen laatu, seuraukset ja olosuhteet.
- Oikaisu viipymättä – rikkomus on korjattu ilman aiheetonta viivytystä.
- Haitattomuus ja asianomistajan tahto – rikkomuksesta ei ole aiheutunut asianosaiselle haittaa tai vahinkoa, ja asianosainen ei vaadi asian käsittelyä.
- Tämä sääntely turvaa hallinnon tehokkuuden ja vähentää tarpeettomia rikosprosesseja, mutta samalla varmistaa, että asianosaisella säilyy oikeus vaatia asian käsittelyä.

Suhde muihin lakeihin

Säännös täydentää rikoslain 40 luvun virkarikossäännöksiä ja vahvistaa hallintolain velvoitteiden noudattamista. Asianomistajan vaatimuksen huomioiminen on linjassa oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (ROL) asianomistajarikossääntelyn kanssa.

Vaikutukset

- Oikeusturva: Kansalaiset saavat selkeän oikeuden vedota hallintolain rikkomuksiin rikoslain mukaisina virkarikoksina.
- Hallinnon tehokkuus: Vähäiset ja korjatut virheet voidaan jättää käsittelemättä rikosprosessissa, jos asianomainen ei sitä vaadi.
- Luottamus hallintoon: Pykälä toimii ennaltaehkäisevänä ohjauskeinona ja selventää virkarikossääntelyn soveltamisalaa.

Yleisperustelu

Muutosten tarkoituksena on vahvistaa julkisen vallan käytön puolueettomuutta, läpinäkyvyyttä ja oikeudenmukaisuutta. Esteellisyyden säännösten täsmentäminen ja seuraamusten selkeyttäminen parantavat luottamusta julkishallintoon. Lainmuutokset ehkäisevät päätöksentekoon liittyviä väärinkäytöksiä ja varmistavat, että julkista valtaa käyttävät henkilöt ymmärtävät vastualueensa ja toimintansa vaikutukset. Kokonaisuudessaan muutokset parantavat lainsäädännön yhdenmukaisuutta ja selkeyttä, mikä hyödyttää sekä päätöksentekijöitä että kansalaisia. Muutoksilla ennaltaehkäistään korruptiota sekä erityisesti kaksois- ja moniroolitusilmiöiden syntymistä.

Siirtymäsäännös:

Esteellisyyssäännösten laajennus tulee voimaan heti lain voimaantulosta alkaen uusissa asioissa. Käynnissä olevissa asioissa säännöstä sovelletaan 12 kuukauden kuluttua, ellei asian käsittely ole jo ratkaisevasti edennyt.

12. Laki Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta (1171/2022), jäljempänä (Ilmoittajansuojelulaki):

2 § (lisäys) Soveltamisala

2 momentti (muutos)

Tätä lakia sovelletaan lisäksi seuraaviin tekoihin ja laiminlyönteihin silloin, kun ne täyttävät rikkomuksen tunnusmerkit ja liittyvät yleisen edun suojaamiseen:

- Euroopan unionin varainhoitoa tai menojen toteuttamista tai unionin tulojen taikka varojen keräämistä koskevan lainsäädännön tai määräysten rikkomisesta;
- Euroopan unionin tai kansallisten avustusten tai valtiontukien myöntämistä, käyttämistä tai takaisinperintää koskevan lainsäädännön tai ehtojen rikkomisesta;
- Euroopan unionin tai kansallisten kilpailusääntöjen rikkomisesta;
- Euroopan unionin tai kansallisen yritysten ja yhteisöjen verotusta koskevan lainsäädännön rikkomisesta taikka järjestelystä, jonka tarkoituksena on saada yritysten tai yhteisöjen verotusta koskevan lainsäädännön tavoitteen tai tarkoituksen vastaista veroetua;
- muun kuin 1 momentin 10 kohdassa tarkoitetun Euroopan unionin tai kansallisen kuluttajan suojaamiseksi säädetyn lainsäädännön rikkomisesta;
- tarjousvaiheessa ilmoitettujen osaamis-, laatu- tai riskienhallintavaatimusten järjestelmällinen sivuuttaminen, heikentäminen tai toteuttamatta jättäminen julkisissa hankinnoissa;
- rakentamislain (751/2023) tai sitä edeltävän lain nojalla annettujen, julkisiin hankintoihin liittyvien teknisten ja hallinnollisten ehtojen rikkominen silloin, kun rikkomuksella voi olla vaikutusta rakennushankkeen turvallisuuteen, ympäristövaikutuksiin tai taloudelliseen toteutukseen;
- valtionavustuslain (688/2001) mukaisen selvitysvelvollisuuden tai ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti silloin, kun se voi johtaa avustuksen palautus- tai takaisinperintätoimenpiteisiin taikka sisältää virheellisten tai harhaanjohtavien tietojen antamista;
- rakenteellinen korruptio ja korruptio, kuten ne määritellään erillisessä korruptiontorjuntalaissa (xxx/20xx), mukaan lukien hallinnollisten menettelyjen manipulointi, virkatehtävien väärinkäyttö ja avoimuuden estäminen;
- tieto rikkomukseen liittyvistä tekotavoista tai muista mahdollistavista olosuhteista, jonka avulla voidaan havaita, estää tai rajoittaa vahingon syntymistä tai leviämistä.

Perustelut

Tämän momentin tarkoitus on laajentaa ilmoittajansuojelulain soveltamisalaa kattamaan ne keskeiset riskialueet, joihin liittyvät rikkomukset uhkaavat merkittävästi yleistä etua ja jotka nykyisessä lainsäädännössä jäävät helposti ilmoitussuojan ulkopuolelle.

Julkiset hankinnat – Tarjousvaiheessa ilmoitettujen laatu-, osaamis- ja riskienhallintavaatimusten järjestelmällinen sivuuttaminen on yleisen edun kannalta merkittävä ongelma. Se heikentää kilpailun tasapuolisuutta, mahdollistaa alimitoitettujen ja vaarallisten ratkaisujen toteutumisen sekä johtaa usein lisäkustannuksiin ja korjausvelkaan.

Rakentamislain rikkomukset – Rakennushankkeissa teknisten ja hallinnollisten ehtojen noudattamatta jättäminen voi aiheuttaa vakavia turvallisuusriskejä, ympäristöhaittoja ja taloudellisia vahinkoja, vaikkei rike liittyisi tuoteturvallisuuteen. Näiden ehtojen kiertäminen on erityisen haitallista, kun kyse on julkisista rakennushankkeista.

Valtionavustuslain rikkomukset – Virheellinen tai puutteellinen tiedonanto sekä selvitys- ja ilmoitusvelvollisuuksien laiminlyönti voivat johtaa perusteettomien tukien myöntämiseen, estää takaisinperintää ja vääristää kilpailua.

Rakenteellinen korruptio – Korruptiontorjuntalain mukaisesti määritelty rakenteellinen korruptio ja siihen rinnastettavat menettelyt, kuten hallinnollisten prosessien manipulointi ja avoimuuden estäminen, vaarantavat oikeudenmukaisen päätöksenteon ja resurssien kohdentamisen.

Mahdollistavat olosuhteet – Rikkomukseen liittyvän tekotavan tai mahdollistavan olosuhteen ilmoittaminen voi estää vahingon syntymisen tai leviämisen jo ennen kuin rikkomus toteutuu täysimääräisesti. Tämä tukee ennakointiperiaatteen (ks. luku 8, 39 § 3-4 mom) toteutumista.

Momentin laajennus on linjassa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/1937 tavoitteiden kanssa, erityisesti artiklojen 2 ja 25 sekä johdantokappaleiden 5, 43 ja 81 mukaisesti. Direktiivin perusperiaate on turvata ilmoittajalle suoja kaikissa tilanteissa, joissa ilmoitus koskee yleisen edun kannalta merkittäviä rikkomuksia, riippumatta siitä, onko rikkomus suoraan nimetty kansallisessa laissa aiemmin. Laajennus myös selkeyttää viranomaisten ja ilmoittajien oikeudellista asemaa, vähentää ilmoitusten hylkäämisen riskiä soveltamisalan epäselvyyden vuoksi ja tukee hyvän hallinnon periaatteita sekä avoimuuden, tilivelvollisuuden ja tehokkuuden vahvistamista.

5 § (lisäys) Henkilöllinen soveltamisala

1 momentti, uusi kohta 7:

henkilö, joka on työ- tai koulutussuhteessa oppilaitokseen, mukaan lukien ammatillinen koulutus, oppisopimus tai korkeakouluopinnot, silloin kun ilmoitus liittyy oppilaitoksen toimintaan tai sen yhteydessä havaittuihin kolmansien osapuolten rikkomuksiin.

2 momentti (uusi sanamuoto):

Suojelua koskevia säännöksiä sovelletaan myös ilmoittajaan, joka on saanut rikkomista koskevia tietoja 1 momentissa tarkoitettua työtä edeltäneiden rekrytointiprosessin tai neuvottelujen aikana tai sittemmin päättyneen työnsä aikana. Säännöksiä sovelletaan myös

tilanteissa, joissa rikkomuksiin liittyvät tiedot on hankittu muiden sopimusta edeltävien neuvottelujen tai esisopimusjärjestelyjen yhteydessä.

Perustelut

Soveltamisessa noudatetaan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/1937 4 artiklan vaatimuksia ja artiklan 25 mukaista kansallisen soveltamisalan laajentamismahdollisuutta.

Pykälän tarkoituksena on varmistaa, että ilmoittajansuojelulain henkilöpiiri kattaa kaikki ne ryhmät, joilla on tosiasiallinen mahdollisuus saada tietoonsa yleisen edun kannalta merkittäviä rikkomuksia, mutta jotka jäisivät ilman suojaa, ellei soveltamisalaa erikseen laajennettaisi.

Opiskelijat ja oppilaitosyhteydet – Direktiivin 4 artikla mahdollistaa soveltamisalan laajentamisen opiskelijoihin, harjoittelijoihin ja oppisopimuskoulutettaviin. Näissä ryhmissä syntyy usein merkittäviä rikkomushavaintoja esimerkiksi tutkimus- ja harjoitteluyhteyksissä tai oppilaitoksen hallinnollisessa toiminnassa. Ilman nimenomaista mainintaa nämä henkilöt voivat jäädä suojan ulkopuolelle tilanteessa, jossa ilmoittajan taloudellinen asema ja urakehitys ovat vahvasti sidoksissa ilmoituksen kohteeseen, voi syntyä este, joka käytännössä estää tietojen ilmoittamisen.

Entiset työntekijät – Suoja ulotetaan henkilöihin, joiden työsuhde tai muu työperäinen suhde on päättynyt, sillä vastatoimia voi kohdistua heihin esimerkiksi ammatillisen maineen, suosittelujen tai alakohtaisten verkostojen kautta vielä työsuhteen päättymisen jälkeen.

Työsuhteen alkamista edeltävät tilanteet – Direktiivin 4 artiklan mukaisesti suojan piiriin kuuluvat myös henkilöt, joiden työsuhde on vasta alkamassa ja jotka ovat saaneet tiedot rikkomuksista rekrytoinnin, sopimusta edeltävien neuvottelujen tai muiden valmistelutoimien aikana. Näissä tilanteissa vastatoimet voivat ilmetä esimerkiksi työtarjouksen perumisena, palkkauspäätöksen muuttamisena tai muun sopimuksen peruuttamisena. Vastaavasti on turvattava myös elinkeinoharjoittajat, jotka ovat ilmoittaneet havaitsemistaan rikkomuksista ennen sopimuksen solmimista.

Yleisen edun suojaaminen – Pykälän laajennus tukee yleisen edun suojaa varmistamalla, että ilmoittajalla on oikeus suojeluun riippumatta siitä, missä vaiheessa hänen työ- tai koulutussuhteensa on. Tämä ehkäisee ilmoittamisen estymistä pelon vuoksi ja tukee rikkomusten paljastamista jo varhaisessa vaiheessa.

Direktiivin johdonmukainen täytäntöönpano – Muutokset varmistavat, että Suomen lainsäädäntö täyttää direktiivin (EU) 2019/1937 artiklojen 4 ja 25 hengen ja sanamuodon, sekä johdantokappaleiden 36 ja 38 tavoitteet, joissa korostetaan ilmoittajansuojan soveltamista myös entisiin, tuleviin ja koulutussuhteessa oleviin henkilöihin.

5 a § Muutosten soveltaminen koko voimassaoloajalle

Ilmoittajan henkilöllistä soveltamisalaa, oikeusturvaa, vastatoimien kieltoa, vilpittömän mielen periaatetta sekä korvausta ja hyvitystä koskevia tämän lain säännöksiä sovelletaan kaikkiin tämän lain voimassaolon aikana sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/1937 voimaantulon jälkeen tehtyihin ilmoituksiin.

Perustelut

Direktiivin vaatimusten täyttäminen.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/1937 mukaisesti jäsenvaltioiden on taattava tehokas suoja kaikille ilmoittajille, jotka täyttävät direktiivin edellytykset. Säännös toteuttaa direktiivin velvoitteet varmistamalla, että ilmoittajansuojelu koskee myös ennen lain voimaantuloa mutta direktiivin voimaantulon jälkeen tehtyjä ilmoituksia.

Ei taannehtivia seuraamuksia.

Säännös ei luo uusia rangaistuksia tai oikeusseuraamuksia menneistä teoista tai laiminlyönneistä. Se on luonteeltaan selventävä ja suojaa vahvistava, eikä siten ole ristiriidassa perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen tai taannehtivuuskiellon kanssa. Tarkoituksena on korjata nykyisen sääntelyn aukkoja ja turvata direktiivin mukainen suoja ilmoittajille.

Yhdenmukaisuus muiden säännösten kanssa.

Säännös täydentää lain 2 §:n laajennettua soveltamisalaa ja 5 §:n henkilöpiiriä. Näiden yhdessä vaikutuksena on, että ilmoittajansuojelun kattavuus määräytyy yleisen edun merkityksen ja lain voimaantulon jälkeisten vaikutusten perusteella, ei pelkästään ilmoituksen tekemisen ajankohdan mukaan. Näin varmistetaan, että suojamekanismi on johdonmukainen ja tarkoituksenmukainen suhteessa lain kokonaisuuteen.

7 § (muutos) Ilmoituskanavan käyttö

mom 1

Organisaation on edistettävä sisäisen ilmoituskanavan käyttöä tarjoamalla helposti saavutettava, luotettava ja luottamuksellinen menettely, joka täyttää 4–6 §:n vaatimukset.

mom 2

Ilmoittajalla on oikeus tehdä 2 §:ssä tarkoitettu ilmoitus joko tukiviranomaisen ylläpitämään sisäiseen tai ulkoiseen ilmoituskanavaan.

mom 3

Ilmoittajan suojele ei edellytä ilmoituksen tekemistä ensisijaisesti organisaation sisäiseen ilmoituskanavaan.

mom 4

Tämän pykälän nojalla ilmoituksen tehneeseen henkilöön sovelletaan 18–21 §:n suoja- ja kieltosäännöksiä riippumatta siitä, mitä ilmoituskanavaa hän käyttää.

Perustelut:

Nykyinen laki asettaa direktiiviä tiukemman velvoitteen, jonka mukaan ilmoittajalla on oltava perusteltu syy uskoa, ettei sisäinen ilmoittaminen ole tehokasta tai että hän on vaarassa joutua vastatoimien kohteeksi. Tämä kriteeri muodostaa ilmoittamisen esteen, sillä sen oikeudellinen sisältö on epäselvä, selonteko puuttuu ja oikeudellinen epävarmuus heikentää ilmoittajan suojaa. Lisäksi ilmoittajan asemaa vaikeuttaa se, ettei neuvonta ja oikeusturva vastaa direktiivin (EU) 2019/1937 edellyttämää tasoa. Tukiviranomaisen ylläpitämän kanavan sisällyttäminen vaihtoehtoihin vahvistaa ilmoittajansuojan toteutumista, yhdenmukaistaa käytäntöjä ja selkeyttää oikeustilaa.

Vaikutukset:

Muutoksella saatetaan suomalainen lainsäädäntö vastaamaan direktiivin (EU) 2019/1937 vaatimuksia ja poistetaan ilmoittamisen esteet. Samalla palautetaan ilmoittajalle ensisijainen päätösvalta arvioida tilanteen vaarallisuutta ja valita tarkoituksenmukaisin ilmoituskanava, mukaan lukien tukiviranomaisen ylläpitämä kanava.

8 § Keskitetty ilmoittaminen tukiviranomaiselle

1 mom.

Ilmoitus mahdollisesta tämän lain, rikoslain (39/1889) tai muun lain vastaisesta teosta, laiminlyönnistä tai menettelystä tehdään keskitetysti Ilmoittajansuojelun tukiviranomaiselle tämän ylläpitämän valtakunnallisen ilmoittajansuojakanavan kautta, jonka avulla organisaatiot toteuttavat myös sisäisen ilmoittajansuojakanavansa. Tukiviranomainen ylläpitää myös ulkoisien ilmoitusten kanavaa ja ohjaa ilmoitukset vastuuviranomaiselle.

2 mom.

Poiketen siitä, mitä 1 momentissa säädetään, tämän lain suojelua koskevia säännöksiä sovelletaan myös ilmoittajaan, joka ilmoittaa rikkomisesta suoraan toimivaltaiselle Euroopan unionin toimielimelle, elimelle, laitokselle tai virastolle.

3 mom.

Tukiviranomainen vastaa keskitetyn ilmoituskanavan teknisestä ja hallinnollisesta toiminnasta sekä ilmoitusten vastaanottamisesta, kirjaamisesta ja jatkotoimista. Tukiviranomaisen on siirrettävä ilmoitus viipymättä toimivaltaiselle viranomaiselle ilmoituksen paikkansapitävyyden selvittämiseksi. Jos toimivaltaista viranomaista ei ole, ilmoitus siirretään asiassa toimivaltaiselle ministeriölle.

4 mom.

Ilmoitus on siirrettävä vastuuviranomaiselle tai -ministeriölle kiireellisesti, mikäli se koskee vakavaa ja välitöntä uhkaa terveydelle, turvallisuudelle tai ympäristölle. Ilmoitus on siirrettävä viivytyksettä myös silloin, kun ilmoittajalla on kohtuullinen syy uskoa, että käsittelyn aikana:

- todisteita voi kadota tai niitä voidaan hävittää;
- rikkomus aiheuttaa välitöntä vaaraa tai vahinkoa; tai
- rikkomuksen estäminen tai rajoittaminen vaikeutuu olennaisesti.

Tällöin sisäinen menettely katsotaan käytännössä tehottomaksi, ja ilmoittajalla on oikeus suoraan ulkoiseen ilmoittamiseen ilman, että tämä heikentää hänen oikeuttaan tässä laissa säädettyyn suojaan.

5 mom.

Tukiviranomaisen on tiedotettava ilmoituskanavan käytöstä, toimivaltaisista viranomaisista ja ilmoittajalle kuuluvista oikeuksista sekä tarjottava maksutonta ja riippumatonta neuvontaa näistä asioista.

Perustelut

Keskitetty ilmoituskanava pääsääntönä – Ilmoittajansuojelun hajauttaminen useille eri viranomaisille on osoittautunut käytännössä tehottomaksi ja epäselväksi, mikä on johtanut viivästyksiin, päällekkäisiin käsittelyihin ja ilmoitusten katoamiseen. Keskitetty ilmoittaminen tukiviranomaiselle selkeyttää vastuuketjua, mahdollistaa yhtenäisen käsittelymallin ja parantaa ilmoittajien oikeusturvaa.

Keskitetty ilmoituskanava pääsääntönä – Vaikka oikeuskanslerinviraston alaisuudessa toimii keskitetty ilmoituskanava, se ei takaa ilmoitusten asianmukaista käsittelyä. Oikeuskanslerinvirastolla ei myöskään ole toimivaltuuksia koordinoita käsittelyä eri viranomaisten kesken, ja toimivaltaiseksi määrätty viranomainen voi lisäksi kieltäytyä selvityksen suorittamisesta. EU-direktiivin edellyttämiä tukitoimia ei tällä hetkellä toteuta mikään taho, ja ongelmiin puuttumista vaikeuttaa oikeuskanslerinviraston kaksoisrooli sekä ilmoitusten vastaanottajana ja vastuutahojen määrittäjänä, että valvovana viranomaisena.

Direktiivin mukainen ulkoinen ilmoitusmahdollisuus – Direktiivin (EU) 2019/1937 artiklojen 10 ja 15 mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että ilmoittajilla on oikeus tehdä ilmoitus myös suoraan toimivaltaiselle viranomaiselle tai EU:n toimielimille. Pykälän 2 momentissa tämä turvataan selkeästi ja yksiselitteisesti.

Kiireellisten asioiden priorisointi – 4 momentin kiireellisyysvelvoite täyttää direktiivin artiklojen 9 ja 11 vaatimukset ja varmistaa, että vakavat ja välittömät uhat käsitellään ilman tarpeettomia hallinnollisia viiveitä.

Neuvontavelvollisuus – 5 momentti vahvistaa tukiviranomaisen velvollisuuden tarjota maksutonta, riippumatonta ja dokumentoituihin ohjeisiin perustuvaa neuvontaa ilmoitusmenettelyistä ja oikeuksista. Tämä on keskeistä erityisesti niissä tapauksissa, joissa ilmoittaja epäroi ilmoituksen tekemistä vastatoimien pelossa.

Vaikutukset – Muutoksen arvioidaan lisäävän ilmoitusten käsittelyn läpinäkyvyyttä, lyhentävän käsittelyaikoja, vähentävän päällekkäistä työtä viranomaisten välillä ja parantavan direktiivin (EU) 2019/1937 mukaisen suojan käytännön toteutumista.

16 § Ilmoituksen paikkansapitävyyden selvittäminen ja tiedonanto toimenpiteistä (muutos)

1 mom. (muutos)

Ilmoituksen käsittelystä vastaavan henkilön on viipymättä ja ilman aiheetonta viivytystä ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin ilmoituksen paikkansapitävyyden selvittämiseksi ja tarvittaessa ryhdyttävä toimiin rikkomisen ehkäisemiseksi, lopettamiseksi tai seuraamusten vähentämiseksi.

2 mom. (uusi)

Ilmoituksen käsittelystä vastaavan henkilön on annettava ilmoittajalle kolmenkymmenen (30) päivän kuluessa ilmoituksen vastaanottoilmoituksen toimittamisesta tieto siitä, mitä toimenpiteitä ilmoituksen perusteella on toteutettu tai suunnitellaan toteutettavaksi. Jos ilmoituksen perusteella ei suunnitella toimenpiteitä tieto on toimitettava viipymättä mutta enintään neljätoista (14) päivän kuluessa ilmoituksen vastaanottoilmoituksen toimittamisesta. Jos vastaanottoilmoitusta ei ole toimitettu, määräaika lasketaan siitä, kun ilmoituksen vastaanottoilmoitusta koskeva seitsemän päivän määräaika on päättynyt.

3 mom. (uusi)

Jos ilmoituksen käsittely edellyttää lisätietojen hankkimista ilmoittajalta, ilmoittajalle on varattava kolmekymmentä (30) päivää lisätietojen toimittamiseen. Kun lisätiedot on saatu, määräaika ilmoittajalle annettavalle selvitykselle pitenee enintään kolmellakymmenellä (30) päivällä.

4 mom.(uusi)

Ellei ilmoittaja toimita pyydettyjä lisätietoja määräajassa, on ilmoituksen käsittelystä vastaavan henkilön ilmoitettava ilmoittajalle toteutetuista tai suunnitelluista toimenpiteistä viipymättä määräajan päätyttyä.

5 mom.(uusi)Toimenpiteistä annettavan selvityksen tulee olla selkeä, ymmärrettävä ja kattava. Selvityksestä on käytävä ilmi vähintään:

- mitä selvitystoimenpiteitä on tehty;
- mitä päätöksiä tai muita ratkaisuja on annettu;
- tieto viranomaisista jotka ovat ilmoitusta käsitelleet
- mitä jatkotoimia on suunnitteilla; sekä
- millä aikataululla asia etenee.

Perustelut

Määräaikojen täsmällisyys ja oikeusvarmuus – Direktiivin (EU) 2019/1937 9 artiklan mukaisesti ilmoittajalle on annettava palaute kohtuullisessa ajassa. Nykyisen lain

yleisluonteiset määräajat ovat johtaneet epäselvyyksiin ja vaihtelevaan soveltamiskäytäntöön. Uusi sanamuoto säätää selkeät määräajat:

30 päivää tiedon antamiseen toimenpiteistä vastaanottoilmoituksesta, lisätietojen pyytämisen ja toimittamisen osalta selkeät 30 päivän jaksot, aikarajojen laskeminen myös silloin, kun vastaanottoilmoitusta ei ole toimitettu.

Vastaanottoilmoituksen puuttumisen estovaikutus – Nykytilassa vastaanottoilmoituksen jättämättä jättäminen voi käytännössä pitkittää käsittelyä ilman, että määräaika käynnistyy. Uusi sääntö (2 mom.) ehkäisee tämän kiertotien määräämällä, että määräaika alkaa myös vastaanottoilmoituksen määräajan päättymisestä.

Lisätietopyyntöjen hallinta – Lisätietojen pyytämisestä ja toimittamisesta säädetään täsmällisesti. Tämä varmistaa, että lisätietojen hankinta ei muodosta perusteetonta viivästyksiä ja että ilmoittajalla on kohtuullinen mutta rajattu aika toimittaa tiedot.

Selvityksen sisällön täsmentäminen – 5 momentissa luetellut vähimmäisvaatimukset varmistavat, että ilmoittaja saa tosiasiallisesti ymmärrettävän ja riittävän laajan tiedon asiasta. Tämä parantaa läpinäkyvyyttä ja ilmoittajan mahdollisuuksia arvioida, onko jatkotoimenpiteisiin tarvetta (esim. asian vieminen toisen viranomaisen käsittelyyn).

Ennaltaehkäisevä vaikutus – Selkeät määräajat ja raportointivaatimukset vähentävät riskiä, että ilmoituksia jätetään käsittelemättä tai että ilmoittajat menettävät luottamuksen prosessiin.

Yhdenmukaisuus muiden pykälien kanssa – Pykälän määräajat ja tiedonantovelvoitteet on sovitettu yhteen 8 §:n kiireellisyysperusteiden ja 20 §:n viranomaisille asetettujen käsittelyvelvoitteiden kanssa, jolloin koko ilmoittajansuojeluprosessi toimii aikarajojen osalta loogisena kokonaisuutena.

17 § Nimetön ilmoittaminen (muutos)

1 mom.

Organisaatio voi ottaa sisäisessä ilmoituskanavassaan vastaan nimettömiä ilmoituksia.

2 mom. (poistetaan nykyinen, jonka mukaan nimettömien ilmoitusten perusteella ei tarvitse toimittaa vastaanottoilmoitusta tai toteuttaa 16 §:n 2 momentissa tarkoitettuja toimenpiteitä).

2 mom. (uusi sanamuoto)

Organisaation on kyettävä toimittamaan vastaanottoilmoitus sekä toteuttamaan 16 §:n tarkoitetut selvitys- ja toimenpidevelvoitteet myös nimettömän ilmoituksen osalta, mikäli ilmoituksessa esitetyt tiedot mahdollistavat asian käsittelyn.

4 mom. (uusi)

Nimettömän ilmoituksen jättäminen ei saa heikentää ilmoittajan oikeutta tässä laissa säädettyyn hyvitykseen, vahingonkorvaukseen tai vastatoimien kieltoon. Jos ilmoittaja

tunnistetaan myöhemmin ja hän joutuu vastatoimien kohteeksi, häneen sovelletaan täysimääräisesti tämän lain suojaa (vt. 5 § mom 3).

5 mom. (uusi)

Sen lisäksi mitä 15 §:ssa säädetään ilmoittajalle on tarjottava tekninen mahdollisuus: saada henkilökohtainen tunnistekoodi, jolla hän voi myöhemmin tunnistautumattaan seurata ilmoituksen käsittelyä ja toimittaa lisätietoja;

- ladata ilmoituksen jättämisestä raportti liitteineen;
- vastaanottaa järjestelmän kautta viestejä ilmoituksen käsittelystä ja toimenpiteistä.

Perustelut

Direktiivin mukainen suojan laajennus – Direktiivin (EU) 2019/1937 johdantokappaleen 34 ja artiklan 6 mukaan anonyymisti ilmoittaneilla henkilöillä tulee olla oikeus samaan suojaan, jos heidät myöhemmin tunnustetaan ja he kokevat vastatoimia. Nykyisen lain rajausta, jossa nimettömien ilmoitusten käsittelyyn ei liity velvoitetta tiedottaa toimenpiteistä, on ristiriidassa tämän periaatteen kanssa ja heikentää ilmoittajien luottamusta järjestelmään.

Vastaanottoilmoituksen ja toimenpiteiden velvoittavuus – 3 momentti säätää, että nimettömänkin ilmoituksen osalta on toteutettava vastaanottoilmoitus ja selvitysvelvoitteet, jos ilmoitus sisältää riittävästi tietoa asian käsittelemiseksi. Tämä ehkäisee tilanteet, joissa nimettömät ilmoitukset jätetään passiivisesti huomiotta ilman laillista perustetta.

Oikeuden säilyminen myöhemmin tunnustettaessa – 4 momentti selkeyttää, että jos ilmoittaja paljastuu myöhemmin, hänen oikeutensa hyvitykseen, korvaukseen ja vastatoimien kieltoon eivät riipu siitä, että ilmoitus tehtiin alun perin nimettömänä. Tämä on erityisen tärkeää, koska monissa tapauksissa vastatoimet kohdistuvat ilmoittajaan vasta ilmoituksen julkituksen jälkeen.

Tekninen asiointimahdollisuus – 5 momentin mukainen tunnistekoodi ja turvallinen viestintäkanava mahdollistavat kaksisuuntaisen yhteydenpidon ilman, että ilmoittajan anonymiteetti vaarantuu. Tämä vastaa EU:n ja OECD:n suosituksia ilmoittajakanavien teknisistä ominaisuuksista ja parantaa prosessin tehokkuutta.

Vaikutukset – Uudistus parantaa ilmoitusten käsittelyn yhdenvertaisuutta, lisää nimettömien ilmoitusten uskottavuutta ja kannustaa ilmoittajia tuomaan esiin rikkomuksia jo varhaisessa vaiheessa.

4 luku Ilmoittaminen ilmittajansuojelun tukiviranomaisen järjestelmään ja toimivaltaiset viranomaiset (muutos)

18 § Keskitetty ilmoittajansuojelun tukiviranomaisen ilmoituskanava

1 mom.

Ilmoittajan on, 8 §:ssä säädettyjen edellytysten täytyessä, tehtävä ilmoitus 2 §:ssä tarkoitettusta rikkomisesta keskitettyyn ilmoituskanavaan, jota ylläpitää Ilmoittajansuojelun tukiviranomainen.

2 mom.

Tukiviranomainen vastaa keskitetyn ilmoituskanavan teknisestä ja hallinnollisesta toiminnasta, ilmoitusten vastaanottamisesta, kirjaamisesta, jatkotoimista ja niiden seurannasta.

3 mom.

Tukiviranomainen vastaa ilmoituksen viivytyksettömästä siirrosta toimivaltaiselle viranomaiselle ilmoituksen paikkansapitävyyden selvittämiseksi. Jos toimivaltaista viranomaista ei ole, ilmoitus siirretään asiassa toimivaltaiselle ministeriölle. Jos ilmoitus koskee useampaa tapausta tai viranomaista, toimivaltainen viranomainen tai ministeriö on määriteltävä ja dokumentoitava tapauskohtaisesti.

4 mom.

Ilmoitukset, jotka koskevat vakavaa ja välitöntä uhkaa terveydelle, turvallisuudelle, ympäristölle tai merkittävää julkisen talouden vahinkoriskiä, on siirrettävä toimivaltaiselle viranomaiselle kiireellisenä.

5 mom.

Tukiviranomaisen on ylläpidettävä reaaliaikaista kirjaus- ja seurantajärjestelmää, josta ilmenee ilmoituksen vastaanottopäivä, siirtopäivä ja vastaanottava viranomainen sekä ilmoittajalle annettujen vastausten päivämäärät. Lisäksi tukiviranomaisen on ylläpidettävä analytiikkapalveluja, jotka mahdollistavat samanluonteisten ja toisiinsa kytkeytyvien tapausten yhdistämisen ja seurannan eri viranomaisten selvityksissä.

6 mom.

Tukiviranomaisen on tiedotettava ilmoituskanavan käytöstä, toimivaltaisista viranomaisista ja ilmoittajalle kuuluvista oikeuksista sekä tarjottava maksutonta ja riippumatonta neuvontaa näistä asioista.

Perustelut

Keskitetyn kanavan merkitys – Nykyinen hajautettu ilmoitusjärjestelmä on aiheuttanut päällekkäistä työtä ja epäselvyyksiä siitä, mihin ilmoitus tulee toimittaa. Direktiivin (EU) 2019/1937 12 artiklan ja johdantokappaleen 54 mukaisesti keskitetty kansallinen kanava tukiviranomaisen hallinnassa varmistaa, että ilmoitukset käsitellään yhdenmukaisesti ja asianmukaisessa järjestyksessä.

Selkeä vastuunjako – 2 ja 3 momentit määrittelevät tukiviranomaisen vastuun teknisestä ja hallinnollisesta ylläpidosta sekä ilmoituksen viipymättömästä siirtämisestä toimivaltaiselle taholle. Tämä poistaa epäselvyydet vastuusta ja ehkäisee viivästyksiä, jotka voivat vaarantaa todisteiden säilymisen ja rikkomuksen tehokkaan käsittelyn.

Kiireellisten tapausten priorisointi – 4 momentissa säädetään kiireellisistä siirroista, mikä on johdonmukaista direktiivin 9 ja 11 artiklojen kanssa. Tämä turvaa tilanteet, joissa viivästys voisi aiheuttaa korjaamatonta vahinkoa terveydelle, turvallisuudelle, ympäristölle tai julkiselle taloudelle.

Läpinäkyvä seuranta – 5 momentti tuo lakiin velvoitteen ylläpitää reaaliaikaista kirjaus- ja seurantajärjestelmää. Tämä mahdollistaa ilmoitusten käsittelyn seurannan ja varmistaa, että määräajat toteutuvat käytännössä. Ilmoittajalle annettujen vastausten ajankohdan kirjaaminen lisää oikeusvarmuutta ja helpottaa mahdollisia oikeusturvatoimia.

Neuvontavelvollisuus – 6 momentti vahvistaa tukiviranomaisen velvollisuuden tarjota maksutonta ja riippumatonta neuvontaa. Tämä vastaa direktiivin 20 artiklan vaatimusta tukitoimista ja varmistaa, että ilmoittaja ymmärtää oikeutensa ja velvollisuutensa ilmoitusprosessissa.

Vaikutukset – Uudistus lyhentää ilmoitusten käsittelyaikoja, vähentää päällekkäistä työtä viranomaisissa, parantaa ilmoittajien oikeusturvaa ja varmistaa, että direktiivin (EU) 2019/1937 velvoitteet toteutuvat Suomessa täysimääräisesti.

19 § Keskitettyä ilmoituskanavaa koskevat vähimmäisvaatimukset

Tukiviranomaisen keskitettyyn ilmoituskanavaan on voitava ilmoittaa kirjallisesti ja suullisesti. Ilmoittajan pyynnöstä suullinen ilmoittaminen on järjestettävä kohtuullisen ajan kuluessa henkilökohtaisessa tapaamisessa.

Tukiviranomaisen on toimitettava ilmoittajalle vastaanottoilmoitus viipymättä ja viimeistään seitsemän päivän kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta. Vastaanottoilmoitus voidaan jättää toimittamatta ilmoittajan pyynnöstä tai, jos sen antaminen vaarantaisi ilmoittajan henkilöllisyyden suojan.

Tukiviranomaisen tulee nimetä ilmoituksen käsittelystä vastaava henkilö tai henkilöt. Vastaavalla henkilöllä on oltava riittävä asiantuntemus ilmoitusten käsittelyyn. Ilmoituksia saavat käsitellä vain nimetyt henkilöt.

Perustelut

Tässä pykälässä säädetään tukiviranomaisen ylläpitämän keskitetyn ilmoituskanavan vähimmäisvaatimuksista. Tarkoituksena on varmistaa, että ilmoittajilla on käytettävissään luotettava, saavutettava ja asianmukaisesti resursoitu kanava väärinkäytöksistä ilmoittamiseen.

Ilmoittamisen tavat.

Ilmoituskanavaan on voitava tehdä ilmoitus sekä kirjallisesti että suullisesti. Ilmoittajan pyynnöstä suullinen ilmoittaminen tulee järjestää myös henkilökohtaisessa tapaamisessa kohtuullisen ajan kuluessa. Näin turvataan direktiivin (EU) 2019/1937 edellyttämä monikanavainen ilmoitusmahdollisuus ja varmistetaan ilmoittajan

tosiasiallinen pääsy kanavaan. Lisäksi kanavaan tulee pystyä jättämään nimettömiä ilmoituksia.

Vastaanottoilmoitus.

Tukiviranomaisen velvollisuutena on antaa ilmoittajalle vastaanottoilmoitus seitsemän päivän kuluessa. Vastaanottoilmoituksen antamisesta voidaan poiketa ilmoittajan pyynnöstä tai, jos sen toimittaminen vaarantaisi ilmoittajan henkilöllisyyden suojan. Näin yhdistetään oikeusturvan ja luottamuksellisuuden vaatimukset.

Ilmoitusten käsittely.

Tukiviranomaisen on nimettävä vastuuhenkilöt ilmoitusten käsittelyyn.

Vastuuhenkilöiltä edellytetään riittävää asiantuntemusta, ja ilmoitusten käsittelyoikeus rajataan ainoastaan heihin. Tämä vahvistaa ilmoitusten asianmukaisen käsittelyn sekä tietosuojan toteutumisen.

20 § (muutos) Ilmoitusten käsittely toimivaltaisissa viranomaisissa

1 mom.(muutos)

Toimivaltaisen viranomaisen on nimettävä yksi tai useampi henkilö, joka vastaa ilmoitusten käsittelystä. Nimetyn henkilön on omattava riittävä asiantuntemus ilmoitusten käsittelyyn, ilmoittajansuojelun periaatteisiin sekä kyseessä olevaan toimialaan ja rikkomustyyppiin liittyviin säädöksiin. Ilmoituksia saavat käsitellä ainoastaan nämä nimetyt henkilöt.

2 mom. (uusi)

Toimivaltaisen viranomaisen on varattava ilmoittajansuojelulain mukaisten ilmoitusten käsittelyyn riittävät henkilöstö-, aika- ja taloudelliset resurssit. Riittävillä resursseilla tarkoitetaan määrää ja laatua, joka mahdollistaa ilmoitusten käsittelyn tässä laissa säädetyissä määräajoissa ja menettelyissä. Jollei resursseja ole osoitettu riittävästi, katsotaan kyseessä olevan ylimmän johdon virkavelvollisuuden rikkominen.

Toimivaltaisen viranomaisen tai ministeriön on arvioitava selvitystarpeet ja toimittava selvitykset ennakointiperiaatteen nojalla. Tämän periaatteen mukaan rikkeiden tai seuraamusten vakavuus on arvioitava suurimman mahdollisen vahingon arvioon nojautuen ja ennakoivasti. Vahingon tosiasiallista toteutumista tai leviämistä ei saa asettaa tutkinnan aloittamisen tai selvityksen laajuuden rajoittamisen ehdoksi, vaan arvioinnin kohteena on vahingon tai sen leviämisen riski, jonka toteutumisen estäminen on ensisijainen tavoite.

3 mom. (uusi)

Toimivaltainen viranomainen voi käyttää asiantuntijoita ilmoituksen paikkansapitävyyden selvittämiseksi. Asiantuntijan antama lausunto rinnastetaan virkavastuulla annettuun asiantuntijalausuntoon, ja asiantuntija vastaa lausunnostaan rikosoikeudellisesti ja vahingonkorvausoikeudellisesti. Ilmoittajalla on oikeus esittää perusteltu pyyntö asiantuntijalausunnon puolueettomuuden arvioimiseksi myös jälkikäteen, jos lausunnon jääviyteen tai asiantuntijan sidonnaisuuksiin liittyviä seikkoja ilmenee lausunnon antamisen jälkeen. Lausuntoa ei saa käyttää, mikäli sen objektiivisuus on perustellusti kyseenalaistettu eikä sitä ole arvioitu uudelleen.

4 mom. (nykyinen 2, muutos)

Ilmoitusten käsittelystä vastaavien henkilöiden on:

- ryhdyttävä ilmoituksen johdosta viipymättä tarpeellisiin toimenpiteisiin ilmoituksen paikkansapitävyyden selvittämiseksi;
- hankittava tarvittaessa lisätietoja ilmoittajalta vähintään kuukauden kuluessa ilmoituksen käsittelyn aloittamisesta;
- toimitettava ilmoittajalle kirjallinen selvitys suunnitelluista toimenpiteistä kahden kuukauden kuluessa ilmoituksen käsittelyn aloittamisesta;
- toimitettava ilmoittajalle kirjallinen selvitys tehdyistä toimenpiteistä kolmen kuukauden kuluessa ilmoituksen käsittelyn aloittamisesta; ja
- annettava ilmoittajalle tieto ilmoituksen perusteella aloitetun selvityksen lopullisesta tuloksesta kolmen kuukauden kuluessa ilmoituksen käsittelyn aloittamisesta.

5 mom.

Perustellusta syystä 3 momentin 2–4 kohdissa säädettyjä määräaikoja voidaan pidentää enintään kaksinkertaisiksi. Perustelut on annettava ilmoittajalle kirjallisena ja muutoksenhakukelpoisena päätöksenä.

6 mom.

Jos ilmoituksia vastaanotetaan paljon, toimivaltainen viranomainen voi asettaa etusijalle vakavia rikkomisia koskevat ilmoitukset. Tämä ei kuitenkaan saa viivästyttää ilmoittajalle annettavaa selvitystä 3 momentin 4 kohdassa säädetyssä määräajassa.

Perustelut

Selkeä vastuun määrittely – 1 momentti täsmentää, että ilmoitusten käsittely on rajattava nimetyille, asiantunteville henkilöille, mikä parantaa prosessin luotettavuutta ja vähentää tietovuotoriskiä. Tämä on linjassa direktiivin (EU) 2019/1937 artiklan 12 vaatimuksen kanssa.

Resursoinnin velvoittavuus ja johdon vastuu – 2 momentti säätää riittävän resursoinnin oikeudelliseksi velvollisuudeksi ja liittää sen johdon virkavastuuseen. Tämä on merkittävä muutos, joka varmistaa, ettei ilmoitusten käsittely viivästy resurssipulan vuoksi.

Lakiin lisätään myös ennakointiperiaate, joka sisältää Direktiivin (EU) 2019/1937 johdannossa (1), (6), (8-15), (20), (42-44), (45), (47), (60), (82), (84), (89) esitetyt toimintaperiaatteet.

Määräajat ja tiedonantovelvollisuus – 4 momentin aikataulut ovat yhdenmukaiset 16 §:n kanssa ja täyttävät direktiivin 9 ja 11 artiklojen määräaika-vaatimukset. Ne varmistavat, että ilmoittajalle annetaan tietoa asian etenemisestä kaikissa vaiheissa.

Määräaikojen pidentämisen kontrolli – 5 momentin kirjallinen ja muutoksenhakukelpoinen perusteluvaatimus ehkäisee väärinkäytöksiä, joissa määräaikoja pidennettäisiin ilman todellista tarvetta.

Asiantuntijoiden käyttö – 3 momentti mahdollistaa ulkopuolisen asiantuntemuksen hyödyntämisen, mikä voi olla välttämätöntä teknisissä tai poikkeuksellisen monimutkaisissa tapauksissa.

Etusijajärjestys ja oikeusturva – 6 momentti mahdollistaa tapausten priorisoinnin, mutta säilyttää ilmoittajan oikeuden saada selvitys määräajassa myös vähäisempinä pidetyissä tapauksissa.

Vaikutukset – Muutos tehostaa ilmoitusten käsittelyä, parantaa viranomaisvastuullisuutta ja vähentää riskiä, että ilmoittajat menettävät luottamuksensa järjestelmään. Se myös ehkäisee EU-oikeuden rikkomuksia, joita voisi syntyä, jos direktiivin määräaikoja ei noudateta.

21 § (muutos) Ilmoituksen käsittelyn lopettaminen

1 mom. (muutos) Toimivaltainen viranomainen voi tehdä päätöksen ilmoituksen käsittelyn lopettamisesta vain, jos:

- ilmoitus koskee rikkomista, joka on ilmeisen vähäinen siten, ettei teolla tai laiminlyönnillä ole aiheutettu eikä ole todennäköistä aiheutua merkittävää vahinkoa, vaaraa tai haittaa yksityiselle henkilölle, julkiselle taloudelle, ympäristölle tai yleiselle edulle, ja jonka osalta seuraamus- tai oikaisutoimet eivät ole tarkoituksenmukaisia; tai
- kyse on toistuvista ilmoituksista, jotka koskevat samaa asiaa, perustuvat olennaisilta osin samaan todisteluun ja samaan lainsäädännön perusteeseen kuin aikaisempi ilmoitus, joka on jo asianmukaisesti käsitelty, eikä uusi ilmoitus sisällä merkittävää uutta tietoa rikkomisesta.

2 mom. (uusi)

Ilmoitus on kuitenkin käsiteltävä, vaikka se koskisi sinänsä vähäistä rikkomista, jos ilmoituksessa esitetyn selvityksen perusteella on syytä epäillä, että rikkominen voi olla osa laajempaa toimintatapaa tai järjestelmällistä käytäntöä, jota sovelletaan laajemmin organisaation sisällä tai merkittävässä julkisissa tai yksityisissä hankkeissa.

3 mom. (uusi)

Päätös käsittelyn lopettamisesta on tehtävä viivytyksettä ja viimeistään kolmenkymmenen (30) päivän kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta.

4 mom. (uusi)

Päätöksen on oltava kirjallinen ja muutoksenhakukelpoinen.

5 mom. (uusi)

Jos ilmoituksessa esitettyä asiaa käsitellään vain osittain ja osa jätetään käsittelemättä, myös tästä osan käsittelemättä jättämisestä on tehtävä kirjallinen ja muutoksenhakukelpoinen päätös samoja määräaikoja ja perusteluvelvoitteita noudattaen.

6 mom. (nykyinen mom. 2 muutos) Päätös käsittelyn lopettamisesta tai osittaisesta käsittelemättä jättämisestä ei vaikuta ilmoittajan tässä laissa tarkoitettuun suojeluun.

Perustelut

Oikeusturvan vahvistaminen – Pykälän lähtökohta on, että käsittelyn lopettaminen on poikkeus, ei pääsääntö. Tämä estää tilanteet, joissa ilmoitus suljetaan pois käsittelystä ilman perusteltua syytä.

Vähäisyyskriteerin tarkkarajaisuus – 1 momentin 1 kohdan sanamuoto rajaa käsittelyn lopettamisen vain sellaisiin tilanteisiin, joissa vahingon, vaaran tai haitan mahdollisuus on objektiivisesti arvioiden merkityksetön ja oikaisutoimien käyttäminen ei ole tarkoituksenmukaista.

Toistuvien ilmoitusten kriteerit – 1 momentin 2 kohdassa täsmennetään, että ilmoitus voidaan hylätä toistuvana vain, jos se perustuu samaan todisteluun ja lainsäädäntöperusteeseen eikä sisällä merkittävää uutta tietoa. Tämä estää perusteettoman "toistuvaksi" leimaamisen.

Laajempien käytäntöjen paljastaminen – 2 momentti varmistaa, että myös vähäiseltä vaikuttava yksittäinen rikkomus käsitellään, jos se voi olla osa laajempaa väärinkäytösmallia. Tämä on johdonmukaista ennakointiperiaatteen kanssa (ks. luku 8, 39 § 3-4 mom) ja estää järjestelmällisen väärinkäytön jäämisen piiloon.

Määräaika ja viivytyksettömyys – 3 momentin 30 päivän määräaika yhdenmukaistaa käytännöt ja ehkäisee tarpeettomia viiveitä ilmoituksen sulkemisessa.

Kirjallinen ja muutoksenhakukelpoinen päätös – 4 ja 5 momenttien kirjallinen ja valituskelpoinen muoto parantaa ilmoittajan oikeusturvaa ja mahdollistaa hallintotuomioistuimen arvioinnin. Tämä koskee myös osittaista käsittelemättä jättämistä, mikä estää tärkeiden ilmoituksen osien ohittamisen ilman perusteluja.

Suoja säilyy aina – 6 momentti selkeyttää, että ilmoittajan suoja ei riipu siitä, päättykö käsittely vai ei. Tämä on keskeistä direktiivin (EU) 2019/1937 artiklojen 6 ja 21 hengen mukaisesti.

Vaikutukset – Uudistus lisää viranomaismenettelyn läpinäkyvyyttä, estää ilmoitusten hylkäämisen kevyin perustein ja vahvistaa ilmoittajien luottamusta järjestelmään.

23 § (muutos) Vastatoimien kielto ja suoja-toimet

1–4 mom. (ennallaan)

5 mom.

Ilmoittajaan kohdistuva työturvallisuusmääräysten rikkominen käsitellään työturvallisuusrikoksena rikoslain (39/1889) 47 luvun 1 §:n mukaisesti. Ilmoittajaan kohdistuva työaika-suojelun laiminlyönti käsitellään rikoslain 47 luvun 2 §:n mukaisena työaika-suojelurikoksena. Työnantajan tai tämän edustajan toimet, joilla ilman painavaa ja hyväksyttävää syytä asetetaan ilmoittaja epäedulliseen asemaan työntekijän valinnassa, työ- tai palvelussuhteen aikana taikka sen päättyessä, katsotaan työsyrynnäksi rikoslain 47 luvun

3 §:n mukaisesti. Tässä laissa kielletyt vastatoimet käsitellään lisäksi rikoslain 6 luvun 5 §:n 4 kohdassa tarkoitettuna rangaistuksen koventamisperusteena.

6 mom.

Vastatoimien kiello koskee myös kolmansia osapuolia, kuten henkilöstövuokrausyrityksiä, koulutustarjoajia, alihankkijoita ja rekrytointipalveluja tarjoavia toimijoita. Syrjintä työhönotossa, henkilöstöhallinnossa tai urakehityksessä, joka liittyy ilmoittajan asemaan tai ilmoituksen tekemiseen, on kielletty. Ilmoittajaan kohdistuvat vastatoimet elinkeinotoiminnassa, ammatinharjoittamisessa, yleisön palveluksessa, virkatoimessa tai muussa julkisessa tehtävässä taikka julkista tilaisuutta tai yleistä kokousta järjestettäessä katsotaan syrjinnäksi rikoslain 11 luvun 11 §:n 2 momentin nojalla ja käsitellään rikoslain 6 luvun 5 §:n 4 kohdan mukaisina rangaistuksen koventamisperusteina.

7 mom.

Ilmoittajalla on oikeus pyytää väliaikaisia turvaamistoimia, joilla keskeytetään tai estetään ilmoittajaan kohdistettujen vastatoimien täytäntöönpano ennen lopullista oikeudellista ratkaisua. Hallintoviranomaisen on käsiteltävä turvaamistoimia koskeva pyyntö viivytyksettä ja annettava asiassa kirjallinen, täytäntöönpanokelpoinen ja muutoksenhakukelpoinen päätös.

8 mom.

Ilmoittajalla on oikeus saada oikeusturva ilman kohtuutonta taloudellista riskiä sekä oikeudellista neuvontaa tai tukea. Oikeudellisen neuvonnan ja tuen on oltava riittävää ja saatavilla jo ilmoituksen valmisteluvaiheessa, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa pyynnöstä. Tämä koskee myös rajat ylittäviä asioita, joissa sovelletaan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä (EU) 2016/1919 sekä soveltuvin osin direktiiviä 2008/52/EY.

9 mom.

Vastatoimien kiellon rikkomisesta seuraa hallinnollinen seuraamusmaksu, ellei teko täytä rikoslain (39/1889) virkarikoksia tai syrjintää koskevien säännösten tunnusmerkistöä, jolloin sovelletaan rikosoikeudellista vastuuta. Jos ilmoittajaan kohdistettuja turvaamistoimia ei ole toteutettu asianmukaisesti, viranomaisvastuu ulottuu kaikkiin tämän lain voimassaoloaikana tehtyihin toimiin.

Perustelut

Rikoslain säännösten kytkentä – 5 ja 6 momenteissa tehdään eksplisiittinen yhteys rikoslain 47 luvun työturvallisuus-, työaikasuoja- ja työsyryntäsäännöksiin sekä rikoslain 11 luvun syrjintäsäännökseen. Tämä vahvistaa ilmoittajan suojan oikeudellista perustaa ja helpottaa rikosoikeudellisten seuraamusten kohdentamista. Toimenpide kytkeytyy direktiivin (EU) 2019/1937 johdantokappaleeseen 95, jonka mukaan kansallisten oikeussuojakeinojen on oltava sellaisia, etteivät ne estä tai heikennä tulevien ilmoittajien halukkuutta tehdä ilmoituksia. Direktiivissä todetaan, että esimerkiksi korvausten tarjoaminen irtisanomisesta ilman tosiasiallista mahdollisuutta palautumiseen tehtävään voi juurtua erityisesti suurissa organisaatioiden käytännöksi.

Kolmansien osapuolten vastuu – 6 momentti laajentaa vastatoimien kiellon koskemaan myös kolmansia tahoja, mikä estää ilmoittajan syrjinnän esimerkiksi urakehityksessä tai ammatinharjoittamisessa tilanteissa, joissa vastatoimet eivät tule suoraan työnantajalta.

Turvaamistoimien tehokkuus – 7 momentti säättää väliaikaisista turvaamistoimista ja niiden kiireellisestä käsittelystä. Tämä estää peruuttamattomat vahingot, jotka voisivat syntyä, jos vastatoimia ei pysäytetä ennen lopullista ratkaisua.

Oikeudellinen tuki ja neuvonta – 8 momentti varmistaa, että ilmoittajalla on käytettävissään oikeudellista apua jo ilmoituksen valmisteluvaiheessa, mikä vähentää riskiä joutua hallinnollisten, rikosoikeudellisten tai vahingonkorvausluonteisten seuraamusten kohteeksi vilpittömässä mielessä toimittaessa.

Seuraamusmaksu ja viranomaisvastuu – 9 momentti tuo hallinnollisen seuraamusmaksun käyttöön tapauksissa, joissa rikosoikeudellinen tunnusmerkistö ei täyty, ja liittyy viranomaisvastuun myös tilanteisiin, joissa turvaamistoimia ei ole toteutettu asianmukaisesti.

Direktiivin täytäntöönpano – Muutokset toteuttavat direktiivin (EU) 2019/1937 artiklojen 21 ja 22 vaatimukset sekä johdantokappaleiden 91–95 periaatteet, jotka koskevat vastatoimien kieltä, oikeusturvaa ja suojatoimien tehokkuutta.

Vaikutukset – Muutos vahvistaa ilmoittajien käytännön suojaa, vähentää kostotoimien riskiä ja parantaa oikeusturvaa erityisesti herkästi haavoittuvissa työ- ja elinkeinotilanteissa.

27 § (muutos) Vahingonkorvausvelan vanhentuminen

5 mom.(uusi) Vahingonkorvausta koskeva vanhentumisaika raukeaa, jos ilmoituksen viranomaiskäsittelyssä todetaan tämän lain, hallintolain (434/2003) tai rikoslain (39/1889) vastaisia epäkohtia. Tällöin ilmoittajalla on oikeus vaatia vahingonkorvausta ilman erillistä vanhentumisaikaa, kuitenkin viimeistään kymmenen (10) vuoden kuluessa siitä, kun viranomaispäättös asiassa on saanut lainvoiman.

34 § Hyvitys

1–2 mom. (ennallaan)

3 mom. (uusi sanamuoto)

Ilmoittajalle on korvattava vahingonkorvausperiaatteiden mukaisesti myös se ylimääräisestä työkuormasta, ajankäytöstä, henkisestä kuormituksesta ja terveydellisestä haitasta aiheutunut taloudellinen ja muu kohtuullinen haitta, joka on syntynyt ilmoituksen tai sen lisäselvitysten laatimisesta, toimittamisesta tai käsittelyyn liittyvästä osallistumisesta.

Korvaus kattaa erityisesti:

- menetetyn työajan, jonka ilmoittaja on käyttänyt ilmoituksen valmisteluun tai viranomaisyhteistyöhön;
- ilmoituksen tekemisestä ja selvittämisestä aiheutuneet ylimääräiset kulut, kuten matkakulut, asiakirjojen hankintakulut ja tekniset kustannukset;
- henkisen kuormituksen tai terveydellisen haitan hoito- ja kuntoutuskustannukset silloin, kun ne ovat syy-yhteydessä ilmoitusprosessiin.

Perustelut

Hyvityksen laajennettu kattavuus – Nykyinen sääntely korvaa lähinnä taloudelliset menetykset, mutta ei huomioi ilmoitusprosessista aiheutuvaa ylimääräistä työkuormaa, ajankäyttöä tai henkistä raskautta. Käytännössä ilmoittaminen voi viedä merkittävästi aikaa ja resursseja sekä aiheuttaa psyykkistä kuormitusta, erityisesti silloin, kun prosessi on pitkäkestoinen.

Työajan ja kustannusten huomioiminen – 3 momentti säättää, että ilmoittajan käyttämä aika ja siitä johtuvat tulonmenetykset ovat korvattavia. Tämä vastaa vahingonkorvauslain (412/1974) yleisiä periaatteita ja tekee ilmoittamisesta taloudellisesti neutraalimpaa.

Henkinen ja terveydellinen haitta – Monissa tapauksissa ilmoittaminen voi johtaa stressiin, unettomuuteen ja muihin terveyshaittoihin. Näiden seurausten korvaaminen on linjassa oikeudenmukaisen hyvitysjärjestelmän kanssa ja kannustaa ilmoittajia tuomaan esiin rikkomuksia ilman pelkoa henkilökohtaisista haitoista.

Direktiivin mukaisuus – Direktiivin (EU) 2019/1937 johdantokappaleet 94 ja 95 korostavat, että ilmoittajille on taattava tehokas ja oikeasuhteinen hyvitys tilanteissa, joissa heille on aiheutunut vahinkoa ilmoittamisen seurauksena. Tämä pykälän laajennus toteuttaa kyseisen velvoitteen kansallisessa laissa.

Vaikutukset – Muutos lisää ilmoittajien oikeusturvaa, ehkäisee taloudellista ja terveydellistä haittaa sekä vahvistaa järjestelmän uskottavuutta. Se myös yhdenmukaistaa ilmoittajansuojelulain ja vahingonkorvauslain soveltamiskäytäntöjä.

35 § Hyvitystä koskeva vaatimus

1 mom. (ennallaan, muutettuna vain kohdan numerointi)

Hyvitystä on vaadittava käräjäoikeudessa kolmen vuoden kuluessa:

- 23 §:ssä tarkoitetusta vastatoimesta;
- vahingon tai haitan aiheutumisesta;
- asian käsittelyn aiheuttamasta tulonmenetyksestä.

2 mom. (uusi sanamuoto)

Hyvitystä koskeva vanhentumisaika raukeaa, jos ilmoituksen viranomaiskäsittelyssä todetaan tämän lain, hallintolain (434/2003) tai rikoslain (39/1889) vastaisia epäkohtia.

Tällöin ilmoittajalla on oikeus vaatia hyvitystä ilman erillistä vanhentumisaikaa, kuitenkin

viimeistään kymmenen (10) vuoden kuluessa siitä, kun viranomaispäättös asiassa on saanut lainvoiman.

3 mom. (uusi)

Jos ilmoittajan oikeuksia on loukattu jatkuvalla tai toistuvalla teolla, vanhentumisaika alkaa kulua vasta siitä, kun loukkaava toiminta on päättynyt tai ilmoittaja on saanut tiedon toiminnan päättymisestä.

Perustelut

Kolmen vuoden pääsääntö – Ensimmäinen momentti säilyttää nykyisen pääperiaatteen, jonka mukaan hyvitystä on vaadittava kohtuullisessa ajassa (kolmen vuoden kuluessa). Tämä antaa riittävästi aikaa valmistella kanne ja kerätä tarvittavat todisteet.

Vanhentumisajan raukeaminen lainvastaisuuden toteamisessa – Uusi 2 momentti tuo merkittävän oikeusturvatakeen: jos viranomaiskäsittelyssä todetaan lain, hallintolain tai rikoslain vastainen menettely, ilmoittajalla on oikeus vaatia hyvitystä ilman tavanomaista vanhentumisaikaa. Tämä ehkäisee tilanteet, joissa pitkä käsittelyprosessi johtaa oikeudenmenetykseen ennen ratkaisun saamista.

Pitkäaikainen suoja lainvoimaisen päätöksen jälkeen – Enimmäisraja kymmenen vuotta lainvoimaisesta päätöksestä turvaa sen, ettei oikeudenkäynnit jatku rajoittamattomasti, mutta antaa kuitenkin selvästi pidemmän ajan kuin tavanomainen kolmen vuoden määräaika, jos oikeudenloukkauksen toteaminen tapahtuu viiveellä.

Jatkuvien rikkomusten erityissääntö – Uusi 3 momentti selkeyttää, että jos vastatoimet tai muu loukkaus ovat jatkuneet pitkään, vanhentumisaika alkaa vasta toiminnan päättymisestä. Tämä on johdonmukaista vahingonkorvausoikeuden jatkuvan vahingon periaatteiden kanssa ja estää oikeudenmenetyksen tilanteissa, joissa loukkaava toiminta on vielä käynnissä.

Direktiivin mukaisuus – Direktiivin (EU) 2019/1937 johdantokappaleiden 94 ja 95 sekä artiklan 21 mukaan ilmoittajilla on oltava tosiasiallinen mahdollisuus saada hyvitys ilman, että prosessin pituus johtaa oikeuden menettämiseen. Tämä pykälän uudistus toteuttaa kyseisen vaatimuksen kansallisessa laissa.

Vaikutukset – Muutos lisää oikeusturvaa, estää prosessien pitkittymisen aiheuttaman oikeudenmenetyksen ja parantaa yhdenvertaisuutta erityisesti tapauksissa, joissa ilmoittajan kärsimät haitat ilmenevät vasta pitkän ajan kuluttua ilmoituksesta.

Luku 9 Ilmoittajansuojelun tukiviranomainen (uusi)

40 § Tukiviranomaisen perustaminen

1 mom.

Perustetaan itsenäinen ja riippumaton Ilmoittajansuojelun tukiviranomainen, joka toimii hallinnollisesti erillään muista viranomaisista ja jonka tehtävänä on koordinoida ja toteuttaa tämän lain sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/1937 20 artiklassa tarkoitetut tukitoimet.

2 mom.

Tukiviranomainen on oikeushenkilö, jolla on oma talousarvio ja hallinto. Se toimii valtion talousarviossa erillisenä momenttina ja sen riippumattomuus turvataan siten, ettei sen päätöksiin tai toimintaan saa puuttua hallituksen, ministeriöiden tai muiden viranomaisten toimesta muutoin kuin lain nimenomaisesti säättämässä rajoissa.

3 mom.

Tukiviranomainen raportoi vuosittain eduskunnalle ja eduskunnan oikeusasiamiehelle toiminnastaan, havaituista järjestelmäpuutteista, korjaavista toimenpiteistä ja kansallisen ilmoittajansuojelun tilasta. Raportti on julkinen ja julkaistaan valtionhallinnon avoimessa tietovarannossa.

4 mom.

Tukiviranomaisen ylimmän johdon nimittää valtioneuvosto avoimen hakumenettelyn perusteella viiden (5) vuoden toimikaudeksi. Johtajan nimityksessä sovelletaan samoja riippumattomuus- ja kelpoisuusvaatimuksia kuin tuomarin virkaan nimittämisessä. Johtaja voidaan erottaa kesken toimikauden vain vakavan virkavelvollisuuden rikkomisen tai pysyvän toimintakyvyttömyyden vuoksi.

Perustelut

Riippumattomuuden vahvistaminen – Direktiivin (EU) 2019/1937 20 artikla edellyttää, että tukiviranomainen on toiminnallisesti riippumaton. Hallinnollinen eriyttäminen ja oma talousarvio takaavat, ettei sen toimintaan voida vaikuttaa poliittisesti tai hallinnollisesti tavalla, joka voisi heikentää ilmoittajien suojaa.

Oikeushenkilöasema ja oma talousarvio – Näillä järjestelyillä varmistetaan, että tukiviranomainen voi tehdä päätöksiä ja käyttää resurssejaan itsenäisesti. Tämä on keskeinen edellytys sille, että se voi täyttää tehtävänsä neutraalina ja riippumattomana toimijana.

Julkinen ja läpinäkyvä raportointi – Vuosiraportointivelvoite eduskunnalle ja oikeusasiamiehelle lisää julkisen valvonnan tasoa ja parantaa kansalaisten luottamusta. Avoin julkaisu mahdollistaa myös tutkijoiden, median ja kansalaisjärjestöjen seurannan.

Johtajan nimitysmenettely – Avoin hakumenettely, määräaikainen toimikausi ja korkeat kelpoisuusvaatimukset vahvistavat riippumattomuutta. Mahdollisuus erottamiseen vain vakavasta virkavelvollisuuden rikkomisesta tai pysyvästä toimintakyvyttömyydestä estää poliittisesti motivoidut erottamiset.

Vaikutukset – Muutoksen myötä Suomi täyttäisi direktiivin 20 artiklan vaatimukset täysin ja loisi tukiviranomaisesta todellisen keskitetyn ja riippumattoman ilmoittajansuojelun koordinaattorin. Tämä parantaisi ilmoittajien oikeusturvaa, selkeyttäisi vastuita ja poistaisi nykyjärjestelmän hajanaisuuden ongelmia.

41 § Tukiviranomaisen tehtävät

1 mom.

Ilmoittajansuojelun tukiviranomainen:

- antaa maksutonta ja riippumatonta neuvontaa ilmoittajille ilmoitusmenettelyistä, suojaustoimista, oikeuksista ja velvollisuuksista; neuvonta perustuu dokumentoituihin ohjeisiin, oikeuskäytäntöön ja direktiivin (EU) 2019/1937 määräyksiin;
- ylläpitää keskitettyä, turvallista ja tietoturva vaatimukset täyttävää ilmoituskanavaa ilmoitusten vastaanottoa, käsittelyä ja seuranta varten;
- vastaanottaa ilmoitukset, kirjaa ne ja siirtää ne toimivaltaiselle viranomaiselle viipymättä sekä kiireellisissä tapauksissa välittömästi;
- seuraa ja valvoo, että ilmoitusten käsittely tapahtuu lain ja direktiivin mukaisissa määräajoissa ja menettelyissä, mukaan lukien uhkasakkolain (1113/1990) mukaisin toimenpitein.
- järjestää oikeusavun tai myöntää taloudellista avustusta ilmoittajan valmistelu- ja oikeudenkäyntikuluihin sekä kansallisissa että rajat ylittävissä asioissa, soveltuvin osin direktiivin (EU) 2016/1919 ja direktiivin 2008/52/EY mukaisesti;
- koordinoi turvaamistoimien ja suojaustoimien toteutusta yhden luukun periaatteella yhteistyössä toimivaltaisten viranomaisten kanssa;
- ylläpitää ja julkaisee avoimesti tilastotietoja ilmoituksista, niiden käsittelyajoista, lopputuloksista ja toteutetuista suojaustoimista siten, ettei ilmoittajan henkilöllisyys vaarannu;
- raportoi vuosittain 40 §:n mukaisesti eduskunnalle ja eduskunnan oikeusasiamiehelle ilmoittajansuojelun toteutumisesta ja kehittämistarpeista;
- antaa suosituksia ja käynnistää viranomaisaloitteita puutteellisen viranomaistoiminnan oikaisemiseksi ilmoittajansuojeluasioissa;
- osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön ja tietojenvaihtoon muiden jäsenvaltioiden ilmoittajansuojeluelinten ja EU:n toimielinten kanssa.

Perustelut

Direktiivin täytäntöönpano – Direktiivin (EU) 2019/1937 artikla 20 määrittelee kansallisen tukiviranomaisen ydintehtävät: neuvonta, koordinointi ja ilmoituskanavan ylläpito. Tämä pykälä sisällyttää kaikki nämä sekä täydentää niitä kansallisilla toimivaltuuksilla avoimuuden ja valvonnan vahvistamiseksi.

Neuvonta ja oikeusapu – 1 ja 5 kohdat varmistavat, että ilmoittajalla on saatavilla riippumatonta oikeudellista tukea ja neuvontaa jo ennen ilmoituksen tekemistä. Tämä vähentää virheellisten tai puutteellisten ilmoitusten riskiä ja suojaa ilmoittajaa tarpeettomilta oikeudellisilta riskeiltä.

Keskitetty ilmoituskanava – 2 ja 3 kohdat konkretisoivat tukiviranomaisen velvollisuutta ylläpitää valtakunnallista kanavaa ja toimia sen ensisijaisena ylläpitäjänä. Kiireellisyysvaatimus on linjassa 8 §:n ja 18 §:n kanssa.

Seuranta ja valvonta – 4 ja 7 kohdat lisäävät läpinäkyvyyttä ja varmistavat, että käsittelyajat ja prosessit pysyvät lain ja direktiivin rajoissa. Tilastojen avoin julkaiseminen edistää järjestelmän uskottavuutta ja antaa kansalaisille mahdollisuuden seurata sen tehokkuutta.

Koordinointi ja puutteiden oikaisu – 6 ja 9 kohdat mahdollistavat sen, että tukiviranomainen voi reagoida viranomaisprosessien epäkohtiin ja varmistaa ilmoittajansuojelun toteutumisen myös käytännössä, ei vain muodollisesti.

Kansainvälinen yhteistyö – 10 kohta varmistaa tiedonvaihdon ja yhteensopivuuden muiden EU-maiden ilmoittajansuojelujärjestelmien kanssa. Tämä on tärkeää rajat ylittävissä rikkomuksissa ja erityisesti EU:n rahoituksen väärinkäytön estämisessä.

Vaikutukset – Pykälä vahvistaa tukiviranomaisen roolia aktiivisena ja vastuullisena ilmoittajansuojelun edistäjänä. Tämä parantaa ilmoittajien oikeusturvaa, vähentää viranomaiskäytäntöjen eroja ja tukee Suomen mainetta läpinäkyvänä ja korruptiota torjuvana valtiona.

42 § Tukiviranomaisen velvollisuudet ja vastuut

1 mom.

Tukiviranomaisen on huolehdittava siitä, että sen toiminta täyttää tämän lain, hallintolain (434/2003), julkisuuslain (621/1999), tietosuojalainsäädännön sekä direktiivin (EU) 2019/1937 vaatimukset. Tukiviranomainen vastaa siitä, että sen tehtävät suoritetaan puolueettomasti, tehokkaasti ja viivytyksettä.

2 mom.

Tukiviranomaisella on velvollisuus varmistaa, että:

- ilmoittajien henkilöllisyys ja ilmoituksen sisältö pidetään salassa direktiivin 16 artiklan ja kansallisen salassapitolainsäädännön mukaisesti;
- ilmoittajille tarjotaan asianmukaiset suojatoimet ja ne toteutetaan viipymättä;
- ilmoittajille annetaan tieto heidän asiansa etenemisestä vähintään kolmen (3) kuukauden välein, ellei salassapito- tai tutkintasyistä toisin säädetä;
- ilmoitusten käsittelyyn varataan riittävät henkilöstö- ja taloudelliset resurssit, ja ne mitoitetaan ilmoitusmäärän sekä asioiden monimutkaisuuden mukaan;
- ilmoittajansuoja toteutuu yhdenvertaisesti kaikilla hallinnonaloilla ja kaikissa ilmoituskanavissa;
- tukiviranomainen seuraa ja arvioi säännöllisesti omia toimintatapojaan ja julkaisee tästä arvioinnista vuosittaisen julkisen selvityksen.

3 mom.

Tukiviranomaisella on velvollisuus huolehtia ennakointiperiaatteen toteutumisesta sekä valtuudet edellyttää sen noudattamista myös vastuuviranomaisilta. Tämän periaatteen mukaan rikkeiden tai seuraamusten vakavuus on arvioitava suurimman mahdollisen vahingon arvioon nojautuen ja ennakoivasti. Vahingon tosiasiallista toteutumista tai leviämistä ei saa asettaa tutkinnan tai selvityksen ehdoksi, vaan arvioinnin kohteena on vahingon tai sen leviämisen riski, jonka toteutumisen estäminen on ensisijainen tavoite.

4 mom.

Tukiviranomaisen on ennakoitava ja tunnistettava järjestelmätason riskit ilmoittajansuojelussa sekä ryhdyttävä omasta aloitteestaan toimenpiteisiin niiden ehkäisemiseksi. Ennakoiva toiminta sisältää koulutuksen järjestämisen viranomaisille ja yksityiselle sektorille, ohjeistuksen päivittämisen ja tarvittaessa viranomaisaloitteiden tekemisen lainsäädäntömuutoksista.

5 mom.

Jos tukiviranomainen laiminlyö sille tässä laissa säädetty velvollisuudet ja laiminlyönti johtaa ilmoittajalle vahinkoon, valtio vastaa vahingonkorvauslain (412/1974) mukaisesti aiheutetusta vahingosta. Lisäksi johtava viranhaltija voidaan saattaa rikosvastuuseen virkarikoksesta rikoslain (39/1889) 40 luvun nojalla.

Perustelut

Toiminnan oikeudellinen perusta – 1 momentissa korostetaan, että tukiviranomainen toimii tiukassa lainmukaisuuden kehyksessä ja täyttää sekä kansalliset että EU:n velvoitteet. Tämä luo selkeän normiohjauksen ja varmistaa riippumattomuuden käytännössä.

Yksityiskohtaiset velvollisuudet – 2 momentin kohdat konkretisoivat tukiviranomaisen ydintehtäviin liittyvät velvoitteet, erityisesti salassapidon, suojatoimien viipymättömyyden, ilmoittajalle annettavan tiedon ja riittävien resurssien varmistamisen. Tämä vastaa direktiivin 19–21 artiklojen henkeä ja johdantokappaleiden (recitals) 81, 94 ja 95 sisältöä.

Ennakoiva rooli – 3 momentti laajentaa tukiviranomaisen tehtäviä ennaltaehkäisevään suuntaan. Ennakoiva toiminta on tärkeää, koska suuri osa ilmoittajansuojelun ongelmista liittyy siihen, että riskit tunnistetaan vasta vahingon jälkeen. Ennakointiperiaate korostetaan vastaamaan Direktiivin (EU) 2019/1937 johdannossa (1), (6), (8-15), (20), (42-44), (45), (47), (60), (82), (84), (89) esitettyjä toimintaperiaatteita.

Vastuu- ja seuraamusjärjestelmä – 4 momentti lisää konkreettisen vastuuvetoituksen ja mahdollisuuden korvauksiin valtion vastuulla. Lisäksi se avaa tien rikosoikeudelliseen vastuuseen virkarikosten osalta. Tämä nostaa ilmoittajansuojelun viranomaistoiminnan samalle vastuullisuustasolle kuin muutkin julkisen vallan käytön muodot.

Vaikutukset – Pykälä tekee tukiviranomaisesta aidosti vastuullisen ja läpinäkyvän toimijan, joka ei pelkää käsitellä ilmoituksia, vaan aktiivisesti kehittää ja turvaa järjestelmän luotettavuutta. Tämä vahvistaa kansalaisten luottamusta ja lisää

ilmoittamishalukkuutta, mikä puolestaan tukee korruption ja väärinkäytösten torjuntaa.

43 § Yhteistyö

1 mom.

Tukiviranomaisen on tehtävä järjestelmällistä ja jatkuvaa yhteistyötä:

korruptiontorjuntalain (/) mukaisesti perustettujen korruptiontorjuntayksiköiden kanssa;

- oikeuskanslerinviraston ja eduskunnan oikeusasiamiehen kanssa;
- poliisin, työsuojeluviranomaisten ja Finanssivalvonnan kanssa;
- Kilpailu- ja kuluttajaviraston kanssa;
- toimivaltaisten ministeriöiden kanssa; sekä
- työmarkkinajärjestöjen, liittojen ja työntekijäyhdistysten kanssa ilmoittajansuojelun tietouden ja osaamisen parantamiseksi.

2 mom.

Yhteistyön tarkoituksena on varmistaa, että ilmoittajansuojelun toteutus on yhdenmukaista koko julkisessa hallinnossa ja että eri viranomaiset ja toimijat voivat viivytyksettä vaihtaa ilmoittajansuojelun kannalta välttämättömiä tietoja salassapitosäännösten estämättä, kuitenkin noudattaen tietosuojalainsäädännön ja julkisuuslain (621/1999) vaatimuksia.

3 mom.

Tukiviranomaisen on ylläpidettävä yhteistyöverkostoa, joka kokoontuu vähintään kaksi kertaa vuodessa käsittelemään ilmoittajansuojelun kehitystä, ongelmakohtia ja hyviä käytäntöjä. Kokouksista laaditaan julkinen yhteenveto, josta ilmenee tehdyt toimenpide-ehdotukset ja sovitut jatkotoimet.

4 mom.

Tukiviranomainen voi lisäksi tehdä yhteistyötä kansainvälisten järjestöjen, muiden jäsenvaltioiden ilmoittajansuojeluviranomaisten ja Euroopan unionin toimielinten kanssa ilmoittajansuojelun tietouden, osaamisen ja hyvien käytäntöjen kehittämiseksi direktiivin (EU) 2019/1937 20 artiklan mukaisesti.

Perustelut

Yhteistyön velvoittavuus – Pykälän 1 momentissa lueteltu yhteistyötahot kattavat sekä kansalliset viranomaiset että työmarkkinatoimijat. Velvoittavuus ("on tehtävä järjestelmällistä ja jatkuvaa yhteistyötä") varmistaa, ettei yhteistyö jää satunnaiseksi tai tapauskohtaiseksi.

Tietojenvaihto – 2 momentti selventää, että yhteistyön sisältönä on tiedonvaihto, jonka tulee tapahtua viipymättä ja salassapitosäännösten estämättä, mutta tietosuojan ja julkisuuslain reunaehdot huomioiden. Tämä estää käytännön esteitä ilmoittajansuojelun toteutumiselle.

Yhteistyöverkoston toiminta – 3 momentti lisää velvoitteen ylläpitää pysyvää yhteistyöfoorumia, joka kokoontuu säännöllisesti ja jättää toiminnastaan julkisen jäljen. Tämä parantaa läpinäkyvyyttä ja tekee yhteistyöstä seurattavaa.

Kansainvälinen ulottuvuus – 4 momentissa varmistetaan, että Suomen tukiviranomaisen toimii osana EU:n ja kansainvälisiä yhteistyöverkostoja, mikä vahvistaa osaamista ja mahdollistaa vertailun muiden maiden käytäntöihin.

Vaikutukset – Pykälä varmistaa, että ilmoittajansuojelu ei jää yhden viranomaisen vastuulle, vaan että se on koko hallintokentän ja työmarkkinatoimijoiden yhteinen tehtävä. Tämä parantaa järjestelmän toimivuutta, lisää luottamusta ja tukee väärinkäytösten ehkäisyä jo ennalta.

44 § Päätöksiin kohdistuvat oikaisukeinot ja ajankäytön korvaus

1 mom.

Tukiviranomaisen on käsiteltävä oikaisuvaatimukset viivytyksettä ja annettava asiassa kirjallinen, perusteltu ja valituskelpoinen ratkaisu. Ratkaisussa on mainittava, mihin seikkoihin ja oikeuslähteisiin päätös perustuu sekä ilmoitettava muutoksenhakekeinot ja -määräajat.

2 mom.

Oikaisuvaatimuksen käsittelyssä on noudatettava hallintolain (434/2003) sekä muun soveltuvan erityislainsäädännön säännöksiä. Päätös on annettava viimeistään 30 päivän kuluessa vaatimuksen saapumisesta, ellei asian laatu tai laajuus edellytä pidempää käsittelyaikaa. Tällöin määräajan ylittämisestä on ilmoitettava kirjallisesti perusteluineen.

3 mom.

Ilmoittajalla on oikeus saada korvaus kohtuullisista ja välttämättömistä kustannuksista sekä menetetyistä ansiosta, jotka ovat aiheutuneet oikaisuvaatimuksen laatimisesta ja käsittelystä, mikäli päätös muuttuu hänen edukseen. Korvauksen määrä ja perusteet vahvistetaan valtioneuvoston asetuksella.

4 mom.

Tukiviranomaisen on pidettävä kirjaa oikaisuvaatimuksista, niiden käsittelyajoista, lopputuloksista sekä maksetuista korvauksista ja sisällytettävä nämä tiedot vuosikertomukseen 41 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaisesti.

Perustelut

Oikeusturvan vahvistaminen – 1 momentti selkeyttää, että päätöksen on oltava kirjallinen, perusteltu ja valituskelpoinen. Muutoksenhakuohjeiden sisällyttäminen on olennaista oikeusturvan toteutumiselle.

Määräajat ja prosessinhallinta – 2 momentti tuo 30 päivän käsittelyaikavelvoitteen, joka vastaa hallintolain viivytyksettömyysperiaatetta, mutta tekee siitä konkreettisemmän.

Ajankäytön ja kulujen korvaus – 3 momentissa otetaan käyttöön mekanismi, jolla ilmoittaja saa korvauksen, jos oikaisuvaatimus johtaa hänen edukseen. Tämä vähentää ilmoittajan taloudellista riskiä ja lisää luottamusta prosessiin.

Seuranta ja läpinäkyvyys – 4 momentti sitoo oikaisumenettelyn tulokset osaksi tukiviranomaisen julkista raportointia, mikä tukee avoimuutta ja mahdollistaa järjestelmän kehittämisen tilastojen pohjalta.

45 § Rahoitus ja riippumattomuus

1 mom.

Tukiviranomaisen toiminta rahoitetaan valtion talousarviosta erillisellä momentilla, joka turvaa sen toiminnan jatkuvuuden, riittävät henkilöstö- ja taloudelliset resurssit sekä riippumattomuuden poliittisesta ja hallinnollisesta ohjauksesta. Tukiviranomaisen rahoitusta ei saa vähentää sen käsittelemien asioiden sisällön tai päätösten johdosta.

2 mom.

Tukiviranomainen toimii hallintolain (434/2003), julkisuuslain (621/1999), tietosuojalainsäädännön sekä tämän lain mukaisesti. Sen päätöksistä ei saa periä maksuja ilmoittajalta.

3 mom.

Tukiviranomaisen riippumattomuus on turvattava siten, että sen henkilöstö, hallinto ja päätöksenteko ovat vapaita ulkopuolisesta vaikutuksesta. Tukiviranomaisen johdon nimitysmenettely ja toimikaudet on järjestettävä siten, että ne estävät perusteettoman erottamisen ja takaavat toiminnan jatkuvuuden.

4 mom.

Tukiviranomaisen päätöksiin voi hakea muutosta tekemällä kantelun eduskunnan oikeusasiamiehelle. Lisäksi, mikäli asia kuuluu Euroopan unionin oikeuden soveltamisalaan, sen voi saattaa toimivaltaisen Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi EU:n oikeuden mukaisessa järjestyksessä.

5 mom.

Tukiviranomaisen on julkaistava vuosittain riippumattomuusraportti, jossa arvioidaan sen resurssien riittävyttä, päätöksenteon riippumattomuutta sekä mahdollisia ulkopuolisia vaikutusryityksiä. Raportti toimitetaan eduskunnalle ja julkaistaan julkisesti.

Perustelut

Rahoituksen vakaus ja riippumattomuus – 1 momentti varmistaa, että rahoitus ei ole altis poliittiselle ohjaukselle ja että se on kohdennettu erillisellä momentilla, mikä lisää budjettisuunnittelun läpinäkyvyyttä ja ennakoitavuutta.

Maksuttomuus ja oikeusturva – 2 momentti säilyttää ilmoittajalle maksuttomuuden ja vahvistaa lainmukaisuuden reunaehdot.

Institutionaaliset riippumattomuustakeet – 3 momentti tuo nimitys- ja toimikausisäännökset, jotka estävät perusteettoman erottamisen ja varmistavat jatkuvuuden. Tämä vastaa direktiivin (EU) 2019/1937 johdantokappaleen 110 periaatteita.

Muutoksenhaku – 4 momentti selkeyttää kansallisen ja EU-oikeudellisen muutoksenhakutien.

Avoimuus ja tilivelvollisuus – 5 momentti tuo raportointivelvoitteen riippumattomuuden arvioinnista, mikä lisää luottamusta tukiviranomaiseen ja toimii myös ulkopuolisena valvontakeinona.

46 § Keskitetty ilmoittajasuojakanava

1 mom.

Ilmoittajasuojelun tukiviranomaisen on perustettava ja ylläpidettävä valtakunnallinen, keskitetty ja sähköisesti käytettävä ilmoittajasuojakanava (jäljempänä kanava), jonka kautta kaikki ilmoittajasuojelulain (/) soveltamisalaan kuuluvat ilmoitukset on ensisijaisesti tehtävä.

2 mom.

Kanavan on täytettävä teknisesti ja toiminnallisesti direktiivin (EU) 2019/1937 vaatimukset muun muassa turvallisuudesta, anonymiteetin ja luottamuksellisuuden säilyttämisestä, palautteen antamisesta sekä tietojen säilyttämisestä.

Tukiviranomaisen on varmistettava, että ilmoituksen sisältämät tiedot ovat suojattuja ja että ilmoittajaa ei voida tunnistaa ilman hänen nimenomaista suostumustaan, ellei laissa nimenomaisesti toisin säädetä.

3 mom.

Ilmoituksen tehneen henkilön työskentelyorganisaatiolla (jäljempänä organisaatio) on oikeus pääsyyn kanavassa tehtyihin ilmoituksiin seuraavasti:

- yksityisen sektorin organisaatiossa pääsy rajoittuu ainoastaan niihin henkilöihin, jotka organisaatio on kirjallisesti nimennyt ilmoitusten käsittelijöiksi ja joiden nimityksestä on tehtävä ilmoitus tukiviranomaiselle;
- julkisen hallinnon organisaatiossa tai julkisesti omistetussa yhteisössä pääsy on ensisijaisesti korruptiontorjuntayksiköllä, joka toimii organisaation sisäisenä valvontatoimijana korruptiontorjuntalain (/) mukaisesti.

4 mom.

Tukiviranomaisen on huolehdittava siitä, että kaikille organisaatioille taataan: käyttäjähallinta ilmoitusten käsittelijöiden osalta;

- koulutus ja tekninen tuki kanavan käytössä; sekä
- mahdollisuus saada ilmoitusten käsittelyyn liittyvät tiedot siten, että ilmoittajan suoja ei vaarannu.

5 mom.

Kaikki organisaatiot, joita ilmoittajansuojelulaki koskee, ovat velvollisia käyttämään ainoastaan tukiviranomaisen tarjoamaa kanavaa omana sisäisenä ilmoituskanavanaan, ellei erityislainsäädäntö oikeuta käyttämään muuta järjestelmää. Tällöin kyseisen järjestelmän on oltava yhteensopiva ja liitettävissä tukiviranomaisen kanavaan teknisesti ja tietoturvallisesti.

6 mom.

Tukiviranomainen ylläpitää rekisteriä organisaatioiden nimeämisestä ilmoitusten käsittelijöistä ja korruptiontorjuntayksiköistä. Tukiviranomainen valvoo, että kanavaa käytetään lain ja asetusten mukaisesti, ja voi antaa sitovia määräyksiä ja asettaa hallinnollisia seuraamuksia lainvastaisen käytön estämiseksi.

Perustelut

Direktiivin mukaisuus – 2 momentissa varmistetaan täysi yhteensopivuus direktiivin (EU) 2019/1937 vaatimusten kanssa.

Tietoturva ja luottamuksellisuus – Anonymiteettisuoja ja tekniset turvatoimet asetetaan pakollisiksi ilman tulkinnanvaraa.

Pääsyn raja – 3 momentti selkeyttää organisaatioiden pääsyä ilmoituksiin, erotellen yksityisen ja julkisen sektorin vastuut.

Tuki ja koulutus – 4 momentti lisää veloitteen antaa organisaatioille tuki ja koulutus, mikä varmistaa kanavan käytön laadun ja lainmukaisuuden.

Yksikanavaperiaate – 5 momentti estää hajautetut, valvonnan ulkopuoliset järjestelmät ja varmistaa tiedonkulun tukiviranomaiselle.

Valvonta ja seuraamukset – 6 momentissa annetaan tukiviranomaiselle toimivalta puuttua väärinkäytöksiin ja asettaa hallinnollisia seuraamuksia.

Yleisperustelut

Ilmoittajansuojelulain (1171/2022) voimassaoloaikana on havaittu useita käytännön ja rakenteellisia ongelmia, jotka ovat heikentäneet ilmoittajansuojelun tehokkuutta ja luottamusta järjestelmään. Ilmoituskanavien hajanaisuus, tukiviranomaisen rajalliset toimivaltuudet, riittämätön valvonta ja oikeusturvakeinot sekä epäyhtenäiset menettelyt eri organisaatioissa ovat johtaneet siihen, että osa ilmoituksista ei etene asianmukaisesti ja ilmoittajat kokevat suojausmekanismit riittämättömiksi. Tällä lakimuutoksella ilmoittajansuojelulaki uudistetaan kattavasti vastaamaan sekä

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/1937 vaatimuksia että Suomen kansallisen oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimuksia. Uudistuksen tavoitteena on vahvistaa ilmoittajansuojelua, tehostaa väärinkäytösten paljastamista, parantaa hallinnon avoimuutta ja varmistaa ilmoittajien suojan tosiasiallinen toteutuminen.

Tavoitteet

Uudistuksen keskeiset tavoitteet ovat:

- Keskitetyn ilmoittajasuojakanavan perustaminen - Valtakunnallinen, teknisesti suojattu ja direktiivin mukainen sähköinen kanava, jonka kautta kaikki ilmoittajansuojelulain soveltamisalaan kuuluvat ilmoitukset tehdään.
- Tukiviranomaisen toimivaltuuksien ja riippumattomuuden vahvistaminen - Riittävät resurssit, selkeät toimivaltuudet ja oikeus saada tietoja salassapitosäännösten estämättä sekä valvontavaltuudet organisaatioiden ilmoitusten käsittelyyn.
- Yhtenäiset menettelyt eri sektoreilla- Yksityisen ja julkisen sektorin käsittelyprosessien harmonisointi sekä korruptiontorjuntayksiköiden ensisijainen rooli julkisella sektorilla.
- Ilmoittajien oikeusturvan parantaminen – Selkeät oikaisu- ja muutoksenhakukeinot, ajankäytön korvaus, suoja-toimet kustotoimia vastaan ja laajennettu soveltamisala.
- Valvonnan ja seuraamusjärjestelmän tehostaminen – Hallinnolliset seuraamukset ja rikosoikeudelliset vastuut laiminlyönneistä, jotta ilmoittajansuojeluvelvoitteiden noudattaminen on tosiasiallisesti pakottavaa.

Nykytilan ongelmat

Nykyisessä sääntelyssä ilmoittajalla on useita vaihtoehtoisia ilmoituskanavia, mikä on aiheuttanut:

- epävarmuutta siitä, mikä taho on toimivaltainen käsittelemään ilmoituksen,
- vaihtelevia tietoturva- ja anonymiteettikäytäntöjä,
- riskejä ilmoittajan identiteetin paljastumisesta,
- tilanteita, joissa ilmoitus ei johda minkäänlaisiin toimenpiteisiin.

Lisäksi nykyisin viranomaisen toimivalta on ollut rajattu, eikä sillä ole ollut täysimääräisiä oikeuksia saada ilmoituksen selvittämiseen tarvittavia tietoja salassapitosäännösten estämättä.

Ehdotetut muutokset

Uudistus sisältää muun muassa:

- Keskitetyn valtakunnallisen ilmoittajasuojakanavan käyttöönoton ja sen pakollisen käytön kaikille ilmoittajansuojelulain piiriin kuuluville organisaatioille.
- Korruptiontorjuntayksiköiden ensisijaisen roolin julkisella sektorilla ilmoitusten käsittelijöinä.
- Tietojensaantioikeuden laajentamisen koskemaan kaikkia tarvittavia tietoja ja asiakirjoja, myös salassa pidettäviä, ilmoittajan suojan ja asian selvittämisen turvaamiseksi.
- Muutoksenhakukeinojen vahvistamisen ja ajankäytön korvausmallin käyttöönoton.

- Riippumattomuus- ja rahoitustakeiden vahvistamisen tukiviranomaiselle.
- Seuraamusjärjestelmän sisällyttämisen hallinnollisina seuraamuksina ja rikosoikeudellisina vastuuvelvoitteina.

Suhde perustuslakiin ja EU-oikeuteen

Ehdotettu sääntely täyttää perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvavaatimuksen, 12 §:n julkisuusperiaatteen sekä 10 §:n yksityiselämän ja henkilötietojen suojan.

Direktiivin (EU) 2019/1937 velvoitteet pannaan täytäntöön täysimääräisesti, ja uudistuksessa otetaan huomioon myös unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö ilmoittajansuojelun tehokkuudesta ja sen esteiden poistamisesta.

Vaikutukset

Hallinnolliset ja taloudelliset vaikutukset – Keskitetyn tukiviranomaisen kehittämät yhdenmukaiset menettelyt vähentävät päällekkäistä työtä ja mahdollistavat keskitetyn seurannan ja raportoinnin, sekä tiedon rikastuttamisen analyttisin menetelmin. Lisäksi keskitetty kanava vähentää yksittäisten organisaatioiden omien järjestelmien ylläpitokustannuksia. Investointi tukiviranomaisen järjestelmään on kustannustehokas ja parantaa valvonnan laatua.

Oikeusturvavaikutukset – Ilmoittajien suojan toteutuminen paranee merkittävästi, mikä lisää halukkuutta tehdä ilmoituksia väärinkäytöksistä ja siten edistää julkisen hallinnon ja yksityisen sektorin vastuullisuutta. Lisäksi järjestelmä mahdollistaa ilmoituksien prosessin mukaisen käsittelyn valvonnan.

Siirtymäsäännös:

Muutokset ilmoittajansuojeluun tulevat voimaan 6 kuukauden kuluttua lain voimaantulosta. Tukiviranomaisen perustaminen ja keskitetyn ilmoittajakanavan käyttöönotto tulee olla valmiina 12 kuukauden kuluessa lain voimaantulosta.

13. Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000)

4 § Kantelun käsittely (muutos)

Oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta.

Oikeuskansleri ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeuskanslerin tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Jos kantelun sisältö viittaa siihen, että asia voisi täyttää ilmoittajansuojelulain (1171/2022) 2 luvun mukaisen ilmoituksen edellytykset, oikeuskanslerin on arvioitava, kuuluuko asia ilmoittajansuojelulain soveltamisalaan ja täyttääkö se kyseisen lain edellytykset. Jos näin on, oikeuskanslerin on käsiteltävä asia ilmoittajansuojelulain mukaisessa menettelyssä ja ilmoitettava asiasta viivytyksettä ilmoittajalle.

Oikeuskansleri voi olla ryhtymättä kantelussa toimenpiteisiin seuraavista syistä:

- asia ei kuulu hänen toimivaltaansa,
- se on vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa,
- siinä voidaan hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakekeinoin,
- se koskee yli kaksi vuotta vanhaa tapahtumaa eikä ole erityistä syytä käsitellä sitä,

Jos oikeuskansleri ei ryhdy asiassa toimenpiteisiin edellä mainituista syistä, on asiasta annettava viivytyksettä kirjallinen, perusteltu ja muutoksenhakukelpoinen päätös. Muutoksenhakuperuteen osalta päätöksessä on ilmoitettava selkeästi, mitkä muutoksenhakekeinot ovat kantelijan käytettävissä. Oikeuskansleri voi lisäksi antaa muuta tarpeellista oikeudellista ohjausta.

Mikäli kantelu sisältää asiakokonaisuuksia, joiden osalta toimenpiteisiin ei ryhdytä, tulee myös näistä osista antaa erillinen perusteltu, kirjallinen ja muutoksenhakukelpoinen päätös.

Oikeuskansleri voi siirtää kantelun käsittelyn toimivaltaiselle viranomaiselle, jos se on perusteltua asian laadun johdosta. Siirrosta on ilmoitettava kantelijalle. Viranomaisen on ilmoitettava oikeuskanslerille päätöksestään tai muista toimenpiteistään asiassa oikeuskanslerin asettamassa määräajassa. Kantelun siirtämisestä valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen välillä säädetään erikseen.

Perustelut

Esityksen tavoitteena on selkeyttää ja vahvistaa valtioneuvoston oikeuskanslerin kanteluasioiden käsittelyä koskevaa sääntelyä erityisesti seuraavissa suhteissa: varmistaa, että ilmoittajansuojelulain (1171/2022) soveltamisalaan kuuluvat ilmoitukset tunnistetaan ja käsitellään kyseisen lain mukaisesti,

- taata kantelijoille oikeusturva tilanteissa, joissa kantelu jätetään tutkimatta tai siinä ei ryhdytä toimenpiteisiin,
- edistää päätöksenteon avoimuutta ja perusteluvelvollisuuden toteutumista hallinnossa.

Esitys parantaa oikeusturvaa ja selkeyttää oikeuskanslerin toimivaltaa tilanteissa, joissa kantelulla pyritään ilmoittamaan virheellisestä tai lainvastaisesta toiminnasta julkisessa vallankäytössä.

Ilmoittajansuojelulain tarkoituksena on suojella henkilöitä, jotka ilmoittavat väärinkäytöksistä tai lainvastaisuuksista työtehtäviinsä liittyen. Oikeuskanslerille saattaa tulla kanteluja, jotka täyttävät tämän lain mukaisen ilmoituksen tunnusmerkit. Jotta ilmoittajan oikeusturva toteutuu ja asia käsitellään oikeassa menettelyssä, säädetään oikeuskanslerille velvollisuus arvioida, kuuluuko asia ilmoittajansuojelulain soveltamisalaan ja täyttääkö se ilmoituksen kriteerit. Mikäli näin on, oikeuskanslerin tulee käsitellä asia ilmoittajansuojelulain mukaisessa erityismenettelyssä ja ilmoittaa tästä viivytyksettä ilmoittajalle.

Tämä selkeyttää oikeuskanslerin tehtävää ilmoitusten käsittelyssä ja yhdenmukaistaa viranomaiskäytäntöjä ilmoittajansuojelun osalta.

Nykyinen sääntely ei sisällä nimenomaista vaatimusta kirjalliselle ja perustellulle päätökselle silloin, kun oikeuskansleri päättää olla ryhtymättä toimenpiteisiin kantelun johdosta. Muutoksessa säädetään, että mikäli oikeuskansleri päättää olla ryhtymättä asiassa toimenpiteisiin tietyistä nimenomaisesti luetelluista syistä, tästä on aina annettava:

- kirjallinen, perusteltu ja muutoksenhakukelpoinen päätös,
- jonka yhteydessä ilmoitetaan myös selkeästi, mitä muutoksenhakukeinoja kantelijalla on käytettävissään.

Tämä velvoite koskee tilanteita, joissa kantelu jätetään käsittelemättä seuraavilla perusteilla:

- asia ei kuulu oikeuskanslerin toimivaltaan,
- asia on vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa,
- asiassa on käytettävissä säännönmukaiset muutoksenhakukeinot,
- tai asia koskee yli kaksi vuotta vanhaa tapahtumaa eikä ole erityistä syytä käsitellä sitä.

Velvoite kirjalliseen ja muutoksenhakukelpoiseen päätökseen turvaa kantelijan oikeuden ymmärtää päätöksen perustelut ja käyttää tarvittaessa muutoksenhakukeinoja. Samalla se lisää läpinäkyvyyttä oikeuskanslerin toiminnassa ja estää hallinnollista mielivaltaa.

Usein kantelut koostuvat useista väitteistä tai eri asiakokonaisuuksista, joista vain osa voi johtaa toimenpiteisiin. Lakimuutoksella säädetään, että jos kantelussa on osia, joiden osalta toimenpiteisiin ei ryhdytä, tulee myös näistä osista antaa erillinen, kirjallinen ja perusteltu muutoksenhakukelpoinen päätös.

Tämä parantaa oikeudenmukaista kohtelua ja mahdollistaa muutoksenhaun myös osaratkaisuihin. Se estää tilanteet, joissa osia kantelusta jätetään tosiasiallisesti käsittelemättä ilman perustetta tai jäljitettävää menettelyä.

Lakimuutoksessa säilytetään aiempi mahdollisuus siirtää kantelun käsittely toimivaltaiselle viranomaiselle. Oikeuskanslerin tulee ilmoittaa kantelijalle siirrosta ja seurata, että viranomainen antaa ilmoituksen mukaisesti päätöksen tai muun toimenpiteen asetetussa määräajassa. Tämä säilyttää viranomaisten työnjaon ja varmistaa asian etenemisen toimivaltaisessa käsittelyssä.

Lakimuutos vahvistaa hallinnon lainmukaisuutta, parantaa hallinnon avoimuutta ja lisää yksilöiden oikeusturvaa erityisesti tilanteissa, joissa viranomaispäätös on kielteinen tai muodollinen. Samalla se selkeyttää oikeuskanslerin roolia ilmoittajansuojelulain mukaisessa järjestelmässä ja tukee ilmoittajien suojelua koskevien EU-velvoitteiden täytäntöönpanoa.

Siirtymäsäännös:

Oikeuskanslerin velvollisuutta arvioida kantelun soveltuvuus ilmoittajansuojelulakiin ja antaa perusteltu päätös sovelletaan kaikkiin lain voimaantulon jälkeen vireille tulleisiin kanteluihin.

Kanteluihin, jotka ovat lain voimaantulon hetkellä vireillä, sovelletaan uusia säännöksiä 6 kuukauden kuluttua lain voimaantulosta, ellei asian käsittely ole jo ratkaisevasti edennyt.

Oikeuskanslerinvirastolla on 6 kuukauden siirtymäaika päivittää sisäiset ohjeistukset, lomakkeet ja tietojärjestelmät vastaamaan uusia vaatimuksia.

Vaikuttavuusarvionti

Taloudelliset vaikutukset

Esipuhe

Tämä vaikuttavuusarvionti tarkastelee kansalaisaloitteessa esitettyjen lainsäädäntömuutosten taloudellisia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia. Suomalaisten julkisten menojen mittasuhteita kuvaa se, että valtion talousarvion menot ovat vuonna 2025 noin **89,1 miljardia euroa**, hyvinvointialueiden rahoitus **26,2 miljardia euroa** ja kuntien käyttötalous **yli 20 miljardia euroa** (valtioneuvosto.fi). Näin suurten rahavirtojen hallintaan liittyy merkittävä korruption torjunnan ja avoimuuden tarve. Aloitteella pyritään vahvistamaan julkisen talouden vastuullista hoitoa, lisäämään kilpailua ja varmistamaan kansalaisten oikeus tietoon. Arvio perustuu 0,25 %:n resursointimalliin korruptiontorjuntayksiköille ja EU:n arvioon, että **1 %:n tehostuminen julkisissa hankinnoissa voisi säästää 20 mrd €** vuodessa (single-market-economy.ec.europa.eu). Huomioitavaa on, että monet hyödyt ovat pitkälti laadullisia ja realisoituvat vasta pitkäjänteisen muutoksen seurauksena.

1. Julkisuuslaki (621/1999)

Keskeiset muutokset: Julkisiin hankintoihin liittyvien asiakirjojen ja hankintaprosessin vastuuhenkilöiden tietojen automaattinen julkaiseminen; oikeus saada tieto henkilötietojen käsittelystä; velvoite julkaista julkisrahoitteisten hankkeiden tuotokset avoimella lisenssillä.

Perustelut ja viitteet:

- Julkisuuslain muutokset lisäävät läpinäkyvyyttä. Suomessa julkiset menot ovat merkittävät: valtion talousarvion menoihin varattiin vuonna 2025 noin **88,1 miljardia euroa** ja hyvinvointialueille **26,2 miljardia euroa** (vm.fi), kun taas kuntien toimintamenot ovat **yli 20 miljardia euroa** (valtioneuvosto.fi). Näin suurten varojen käytössä julkisuus ja luottamus ovat keskeisiä.
- Avoin data mahdollistaa uusien palvelujen ja yritystoiminnan syntymisen. Vaikka tarkkaa euromääräistä hyötyä ei ole, avoimen datan edistäjät ovat dokumentoineet, että julkisen sektorin avoimet rajapinnat ovat johtaneet uusiin sovelluksiin ja säästötapahtumiin (esim. liikennedatan hyödyntäminen).
- Muutokset lisäävät myös asianosaisen oikeussuojaa: henkilötietojen käsittelijöiden julkistaminen toteuttaa GDPR:n vaatimuksia.

Arvio: Kehittämistarpeet kohdistuvat sähköisiin alustoihin ja osaamisen lisäämiseen (n. 50 milj. €). Säästöjä syntyy pitkällä aikavälillä avoimuuden tuottaman luottamuksen ja innovaatiopotentiaalin myötä.

2. Hankintalaki (1397/2016)

Keskeiset muutokset: Kynnysarvot poistetaan, kilpailutus koskee kaikkia hankintoja; dynaamiset hankintajärjestelmät ensisijaisia; vähintään viisi tarjoajaa avoimessa menettelyssä; sidosyksikköhankinnat kielletään.

Perustelut ja viitteet:

- Suomessa julkisen sektorin hankintojen kokonaisarvon arvioidaan olevan noin 13–14 % BKT:stä, eli **noin 30–35 miljardia euroa** vuodessa. EU:n komission mukaan **1 %:n tehokkuusparannus julkisissa hankinnoissa voisi tuoda koko EU:lle 20 miljardia euroa säästöjä** (single-market-economy.ec.europa.eu). Saman periaatteen mukaisesti Suomessa 5 % tehostus voisi tuoda jopa 1,75 mrd € säästöjä.
- Kun hyvinvointialueiden hankinnat on siirretty kuntien vastuulta, hankintalainsäädännön yhdenmukaistaminen parantaa pk-yritysten pääsyä markkinoille ja ehkäisee paikallisia kartelleja.
- Kilpailutus lisää työmäärää, mutta samalla vähentää korruptionriskiä. Suuret menot ja hankintojen merkitys tekevät laista keskeisen.

Arvio: Hallinnollinen lisätyö ja koulutus (≈50 M €) vastapainoksi potentiaalisille miljardiluokan säästöille (≈1 850 M €). Hyötyjen realisoituminen edellyttää, että markkinoilla on riittävästi toimijoita ja että hankintaorganisaatiot oppivat uuden menettelyn.

3. Rikoslaki (39/1889)

Keskeiset muutokset: Hankintarikkomuksista kavallusvastuu; valmistelijoiden rikosoikeudellinen vastuu; ilmoittajiin kohdistuvien vastatoimien kriminalisointi.

Perustelut ja viitteet:

- Rikosoikeudellisen vastuun lisäämisen tavoitteena on ehkäistä väärinkäytöksiä, joita julkisen hankinnan vastuuvälvojat paljastavat. Koska korruptio voi johtaa merkittäviin varojen menetyksiin, jo pienikin pelotevaikutus voi tuoda suuria säästöjä.
- Hyvinvointialueiden ja kuntien budjetteja koskevissa tutkimuksissa on tuotu esiin, että korruptionriskit kasvavat erityisesti, jos valvonta on heikkoa. Tehokas seuraamusjärjestelmä tukee lakien noudattamista.

Arvio: Oikeuslaitoksen lisäresursseihin (≈15 M €) verrattuna hyötynä väärinkäytösten ehkäisy (≈50 M € ja mahdollisesti enemmän) sekä lisääntynyt luottamus.

4. Erityisalojen hankintalaki (1398/2016)

Keskeinen muutos: Erityisalojen hankintalaki kumotaan; energia-, liikenne- ja postipalvelujen hankinnat siirretään yleisen hankintalain piiriin.

Perustelut ja viitteet:

- Poistamalla erityisalojen erillisen lain parannetaan kilpailua. Esimerkiksi EU:n hankintadirektiivien mukaan kilpailutuksen sääntöjen harmonisointi vähentää hallinnollista taakkaa ja lisää tarjousten määrää.
- Muutos koskee erityisesti suuria valtion omistamia yhtiöitä (esim. liikenne- ja energiayhtiöt), joiden hankintojen arvo on miljardiluokkaa.

Arvio: Siirtymäkustannus (≈5 M €) on pieni verrattuna mahdolliseen 100+ M € säästöön paremmasta kilpailusta.

5. Kilpailulaki (948/2011)

Keskeinen muutos: Poistetaan kilpailua rajoittavat säännökset, jotka mahdollistavat kartellimaisia sopimusjärjestelyjä.

Perustelut ja viitteet:

- Kilpailulainsäädäntö on olennaista markkinatalouden toimivuudelle. OECD:n ja EU:n tutkimuksissa on todettu, että vahva kilpailun valvonta alentaa hintoja ja parantaa tuotteiden laatua.
- Suomessa julkisen sektorin hankinnat ovat merkittävä osa taloutta; kilpailun rajoitukset voivat johtaa monopolistisiin rakenteisiin ja korkeisiin hintoihin.

Arvio: Muutos maksaa vain muutamia miljoonia, mutta hyödyt (alempien hintojen kautta) voivat nousta kymmeneen miljooniin.

6. Työsopimuslaki ja virkamieslait (55/2001, 750/1994, 304/2003)

Keskeinen muutos: Virkasuhteet kumotaan ja julkisen sektorin työntekijät siirretään työsopimuslain piiriin; julkisen vallan käyttäjille laaditaan erityissäännökset.

Perustelut ja viitteet:

- Julkisella sektorilla työskenteli vuonna 2023 noin 700 000 henkilöä ([HS](#)), joten muutos vaikuttaisi suureen joukkoon.
- Valtion virkamieslaki (750/1994) ja kunnallisen viranhaltijan laki (304/2003) ovat olleet voimassa vuosikymmeniä; niiden korvaaminen työsopimuslailla voi yksinkertaistaa henkilöstöhallintoa, mutta edellyttää laajoja neuvotteluja ja siirtymäajan.

Arvio: Siirtymä- ja neuvottelukustannukset (≈50 M €); mahdollinen hallinnon keventymisestä syntyvä hyöty (≈30 M €) ilmenee vasta pitkällä aikavälillä.

7. Korruptiontorjuntalaki (uusi)

Keskeinen muutos: Jokaiselle julkisyhteisölle pakollinen korruptiontorjuntayksikkö; resurssit vähintään 100 000–500 000 € tai 0,25 % liikevaihdesta/taseesta.

Perustelut ja viitteet:

- Suomessa on **64 kirjanpitoyksikköä ja 205 tulosohjattua virastoa** (https://vm.fi/documents/10623/1169934/Hankintatoimen%20kehitt%C3%A4mishankkeen%20loppuraportti%206_2016.pdf/3d83c259-b478-4040-8195-6e56f8157222/Hankintatoimen%20kehitt%C3%A4mishankkeen%20loppuraportti%206_2016.pdf), **308 kuntaa** (veronmaksajat.fi) ja **21 hyvinvointialuetta** (stm.fi). Uusi laki kohdistuisi kaikkiin näihin toimijoihin sekä kuntayhtymiin ja sosiaaliturvarahastoihin.
- Valtion menot (88,1 mrd €) , kuntien käyttötalous (20 mrd €) ja hyvinvointialueiden rahoitus (26,2 mrd €) (vm.fi) antavat mittasuhteen sille, miksi korruption ehkäisyyn halutaan panostaa.
- Korruption aiheuttamat tappiot voivat olla merkittäviä; OECD:n arvioiden mukaan korruptio voi nostaa julkisen hankinnan kustannuksia useilla prosenteilla. Tehokas valvontajärjestelmä ja analytiikka voivat palauttaa luottamusta ja säästää verovaroja.

Arvio: Kokonaiskustannus 0,25 % mallissa n. 515 M € vuodessa; potentiaaliset hyödyt (väärinkäytösten ehkäisy, parempi kohdentuminen) voivat ylittää kustannukset (≈550 M €), mikäli yksiköt toimivat tehokkaasti.

8. Tulorekisterilaki (53/2018)

Keskeinen muutos: Korruptiontorjuntayksiköillä oikeus saada tulotietoja.

Perustelut ja viitteet:

- Tulorekisteri sisältää reaaliaikaiset tiedot palkoista ja etuuksista; pääsy tietoihin auttaa havaitsemaan epäselviä varallisuuden lisäyksiä.
- Yhteys korruptiontorjuntalain valvontatehtäviin on selvä: tulotietojen vertailu menettelyihin ja päätöksiin voi paljastaa lahjuksia.

Arvio: Rajapintojen rakentamisen kustannus (≈13 M €) vastineeksi lahjus- ja veronkiertotapausten paremman paljastamisen (≈50 M €). Luvut ovat arvioita.

9. Hallintolaki (434/2003)

Keskeinen muutos: Esteellisyysperusteen laajentaminen koskemaan jäsenyyttä organisaatioissa; lähipiirin määritelmän laajentaminen; esteellisyyden laiminlyönnin liittäminen rikoslakiin ja vahingonkorvauslakiin.

Perustelut ja viitteet:

- Esteellisyys säännösten kiristäminen ehkäisee piilokorruptiota. Kunnanvaltuutettujen ja viranhaltijoiden sidonnaisuudet ovat jo nyt julkisia, mutta laajempi sääntely kattaa myös jäsenyyksien tuomat eturistiriidat.
- Hyvän hallinnon periaate korostaa puolueettomuutta; muutos vahvistaa tätä.

Arvio: Kustannukset (≈7 M €) sidonnaisuusrekistereiden ja koulutuksen rakentamisesta; hyötyinä (≈10 M €) vähentyneet eturistiriitojen aiheuttamat haitat ja kasvanut luottamus.

10. Ilmoittajansuojelulaki – soveltamisalan laajennus

Keskeinen muutos: Sisällytetään rakenteellinen korruptio ja rakentamislain rikkomukset; suojataan opiskelijoita, tutkijoita; kielletään pakolliset sisäiset kanavat; perustetaan tukiviranomainen; turvataan riippumaton rahoitus.

Perustelut ja viitteet:

- Ilmoittajansuojelulain laajennus tukee EU:n direktiivin 2019/1937 täysimääräistä toimeenpanoa.
- Rakentamishankkeiden virheet ja rakenteellinen korruptio ovat usein suuria rahallisia menetyksiä (esim. rakennusvalvonnan puutteet). Laajempi suoja lisää ilmoituksia ja tuo väärinkäytökset esiin.
- Tukiviranomaisen perustaminen vaatii riittävän rahoituksen ja riippumattomuuden, jotta ilmoittajat luottavat järjestelmään.

Arvio: Kustannus (≈30 M €) vastineeksi mahdollisille väärinkäytösten paljastuksille (≈80 M €). Hyödyt toteutuvat, jos viranomaisen toimivaltuudet ovat riittävät ja ilmoittajille taataan suoja.

11. Ilmoittajansuojelulaki – Oikeuskanslerin valvonta

Keskeinen muutos: Oikeuskanslerin on arvioitava jokainen kantelu ilmoittajansuojelulain perusteella ja annettava erillinen, perusteltu päätös.

Perustelut ja viitteet:

- Oikeuskanslerinvirasto on valtioneuvoston laillisuusvalvoja. Kantelujen määrä voi kasvaa, kun ilmoittajansuojelun piiri laajenee, joten virasto tarvitsee lisäresursseja.
- Perustellut päätökset lisäävät oikeusturvaa ja läpinäkyvyyttä ja siten luottamusta koko järjestelmään.

Arvio: Lisäkustannus (≈5 M €) oikeuskanslerinviraston henkilöstöön; hyötyinä (≈5 M €) parantunut luottamus ja tehokkaampi valvonta. Vaikutus voi olla suurempi, jos päätösten laatu ehkäisee korruptiota.

Laki / muutos	Kustannukset (milj. €)	Hyödyt / tuotto (milj. €)	Keskeiset perustelut ja viitteet
Julkisuuslaki (621/1999)	≈ 50	≈ 100	Avoimuus ja avoin data lisäävät luottamusta ja innovaatioita; kustannukset liittyvät järjestelmiin ja koulutukseen.
Hankintalaki (1397/2016)	≈ 50	≈ 1 850	Kynnysarvojen poistaminen ja dynaamiset menettelyt tuovat merkittäviä säästöjä; EU arvioi, että 1 % tehostuminen säästää 20 mrd €.

Rikoslaki (39/1889)	≈ 15	≈ 50	Kavallusvastuu ja ilmoittajiin kohdistuvien vastatoimien kriminalisointi lisää pelotevaikutusta.
Erityisalojen hankintalaki (1398/2016)	≈ 5	≈ 130	Lain kumoaminen lisää kilpailua erityisaloilla ja vähentää hallinnollista säätelyä.
Kilpailulaki (948/2011)	≈ 5	≈ 50	Kilpailun lisääntyminen alentaa hintoja; kustannukset rajoittuvat lakimuutokseen.
Työsopimus- ja virkamieslait (55/2001, 750/1994, 304/2003)	≈ 50	≈ 30	Siirtymä kustantaa, mutta pitkällä aikavälillä hallinto kevenee.
Korruptiontorjuntalaki (uusi)	≈ 515	≈ 550	Yksiköiden resursointi (0,25 % malli) maksaa, mutta tehostettu valvonta ja analytiikka vähentävät korruptiota ja mahdollistaa hankintalain muutoksen jalkauttamisen.
Tulorekisterilaki (53/2018)	≈ 13	≈ 50	Rajapinnat ja koulutus vaativat investointeja; tulotietojen hyödyntäminen auttaa paljastamaan lahjuksia ja veronkiertoa.
Hallintolaki (434/2003)	≈ 7	≈ 10	Esteellisyyden laajentaminen vaatii sidonnaisuusrekistereitä ja koulutusta; hyötynä parempi luottamus.
Ilmoittajansuojelulaki – soveltamisalan laajennus	≈ 30	≈ 80	Tukiviranomaisen perustaminen ja suoja toimet maksavat, mutta laajennettu suoja lisää ilmoituksia ja vähentää väärinkäytöksiä.
Ilmoittajansuojelulaki – oikeuskanslerin valvonta	≈ 5	≈ 5	Oikeuskanslerin lisäresurssit mahdollistavat jokaisen kantelun käsittelyn; lisää oikeusturvaa.
YHTEENSÄ	≈ 745	≈ 2 900	Kustannusten kokonaisarvio on noin 745 milj. € vuodessa, kun hyödyt voivat nousta lähes 3 mrd €:oon vuodessa, erityisesti hankintalain ja korruptiontorjunnan tuomien säästöjen ansiosta.

Dynaamiset vaikutukset

Esipuhe

Suomen kansainvälisen kilpailukyvyyn vahvistaminen ja vaihtotaseen parantaminen edellyttävät, että kotimarkkinoiden toimivuutta kehitetään ja yrityksille luodaan vahvat kannustimet innovoida ja kasvaa. Julkinen sektori on tässä keskeinen toimija: Euroopan komission mukaan julkiset hankinnat muodostavat EU:ssa noin 14 % BKT:sta (single-market-economy.ec.europa.eu), mikä tekee niistä monille yrityksille suurimman yksittäisen markkinan.

Kotimainen kilpailu ja yritysten kilpailukyky

Valtaosa suomalaisten yritysten liikevaihdosta syntyy alkuvaiheessa kotimaisilta markkinoilta. Avoimet ja kilpailuun perustuvat julkiset hankinnat pakottavat yritykset kehittämään tuotteitaan ja palveluitaan, tehostamaan prosessejaan ja ottamaan käyttöön uusia teknologioita. Tämä kilpailupaine kasvattaa niiden valmiuksia pärjätä myös kansainvälisillä markkinoilla.

Julkisten hankintojen merkitys korostuu erityisesti siksi, että ne muodostavat niin suuren osan taloudesta, että niiden toimivuus vaikuttaa ratkaisevasti yritysten kilpailukykyyn (single-market-economy.ec.europa.eu). Kilpailuun perustuva hankintajärjestelmä antaa pk-yrityksille mahdollisuuden osallistua suuriin sopimuksiin ja kerryttää kokemusta laajoista toimitusketjuista. Tämä lisää liikevaihtoa ja kannustaa investointeihin, jotka ovat välttämättömiä kansainvälistymiselle. Kotimarkkinoilla syntyneet innovaatiot voivat myöhemmin skaalautua vientituotteiksi, mikä tukee Suomen kasvustrategiaa.

Vientiyritysten merkitys ja vaihtotase

Suomen vaihtotase ja talouskasvu ovat tiiviisti sidoksissa vientiyritysten menestykseen. Suomen Pankin analyysien mukaan vientiyritykset toimivat ympäristössä, jossa ulkoiset shokit – kuten kauppasodat ja geopolittiset kriisit – voivat nopeasti heikentää niiden tilauskantaa (bofbulletin.fi). Tämä korostaa vahvojen kotimarkkinoiden merkitystä: kannattavat ja joustavat kotimarkkinatoimijat kestävät paremmin globaaleja häiriöitä.

Kilpailukykyiset yritykset parantavat vaihtotasetta kahdella tavalla:

1. **Vientitulojen kasvattaminen** – innovatiiviset ja kustannustehokkaat tuotteet menestyvät paremmin ulkomailla.
2. **Tuontiriippuvuuden vähentäminen** – kilpailukykyinen kotimainen tarjonta voi korvata ulkomaisia tuotteita.

Näin kotimaisen kilpailun vahvistaminen julkisten hankintojen avulla tukee suoraan vaihtotaseen tasapainoa.

Taloudelliset vaikutukset

Jos kotimarkkinoiden tehokkuus nousisi esimerkiksi 0,5 prosenttiyksikköä, voisi Suomen noin 300 miljardin euron bruttokansantuote kasvaa arviolta 1,5 miljardilla eurolla. Kun suomalaisyritykset kilpailevat avoimista julkisista hankinnoista, ne saavat lisää liikevaihtoa ja kokemusta, joka rohkaisee investointeihin ja kansainvälistymiseen. Kansainvälinen kauppa

on Suomelle elintärkeää: ulkomaankaupan arvo on noin kolmannes BKT:stä, ja EU:n osuus tästä on noin 60 % (stat.fi).

Kotimaisen kilpailun kautta saavutettu tehokkuus parantaa yritysten kykyä tarjota tuotteita ja palveluja vientimarkkinoille, mikä voi kasvattaa vientituloja miljardiluokassa ja vahvistaa vaihtotaseen ylijäämää.

Riskit protektionistisissa hankintatavoissa

Protektionistiset hankintakäytännöt – kuten tarjouspyyntöjen räätälöinti tietyille toimittajalle tai yksinoikeussopimusten käyttö – vaarantavat kilpailun ja hidastavat markkinoiden kehittymistä. Kilpailu- ja kuluttajavirasto on varoittanut, että yksinoikeussopimukset voivat kallistaa markkinat yhden toimijan hyväksi, jolloin verkostovaikutukset tekevät houkuttelevaksi pysyä olemassa olevalla sopimuskumppanilla ja uusien toimijoiden on vaikea päästä markkinoille.

KKV on myös todennut, että eksklusiivisia sopimuksia pidetään EU:n kilpailuoikeudessa yleensä poissulkevinä ja ne jäävät laatukilpailun ulkopuolelle. Kun hankinta suunnitellaan yhdelle toimittajalle, markkinahinta- ja laatuvertailu ei toteudu, ja yritykset eivät kehitä kilpailukykyään. Tällaiset toimijat ovat heikosti valmistautuneita kansainväliseen kilpailuun, mikä heikentää Suomen vientimenestystä ja vaihtotaseen kehitystä.

Riskit ja mitigaatio

Esipuhe

Kansalaisaloitteessa ehdotettu lainsäädäntöpaketti tähtää julkisen toiminnan avoimuuden, kilpailun ja vastuullisuuden merkittävään parantamiseen. Avoimuuden lisääminen on välttämätöntä korruption ehkäisemiseksi ja luottamuksen vahvistamiseksi, mutta muutosprosessi ei ole riskitön.

Lakien uudistaminen muuttaa totuttuja toimintatapoja ja edellyttää uusia tietojärjestelmiä, osaamista ja valvontamekanismeja. Tässä arvioinnissa tarkastellaan näiden uudistusten mahdollisia riskejä ja keinoja, joilla riskit voidaan minimoida.

Laki / muutos	Keskeiset riskit	Keskeiset mitigointitoimet
Julkisuuslaki	Liikesalaisuuksien paljastuminen; tietoturva	Pseudonymisointi, ohjeistus tarjoajille, henkilötietojen valvonta
Hankintalaki	Pienet yksiköt ylikuormittuvat; tarjousten puute	Keskitetty hankintapalvelut, koulutus, menettelyiden joustavuus
Rikoslaki	Oikeuslaitoksen kuormitus	Resursointi, ohjeistus syytekynnyksestä
Erityisalojen hankintalaki	Siirtymä epäselvä; monopolisoituminen	Siirtymäsuunnittelu, kilpailuvalvonta
Kilpailulaki	Lakimuutosten tulkinta	Selkeät ohjeet, kilpailuviranomaisten vahvistaminen
Työsopimus- ja virkamieslait	Työntekijöiden oikeusturva siirtymässä	Neuvottelut, erillissäännökset julkisen vallan käyttäjille
Korruptiontorjuntalaki	Kustannusten nousu; valtuuksien epämääräisyys	Porrastettu käyttöönotto, selkeä roolijako
Tulorekisterilaki	Tietosuoja; tietomurrot	Rajatut käyttötarkoitukset, auditointi
Hallintolaki	Esteellisyys liiallinen soveltaminen	Tulkintaohjeet, vaihtoehtoiset asiantuntijamekanismit

Ilmoittajansuojelulaki – soveltamisala	Riittämätön rahoitus; anonymiteetin riski	Riippumaton rahoitus, digitaaliset ilmoituskanavat
Ilmoittajansuojelulaki – OKV	Käsittely viivästyy	Prosessien digitalisointi, lisähenkilöstö

Yhteenveto

Lakimuutokset tuovat mukanaan useita huomioitavia riskejä. Tietojen laajamittainen julkistaminen voi paljastaa liikesalaisuuksia ja altistaa henkilötiedot väärinkäytöksille.

Pienet hankintayksiköt voivat kokea hallinnollisen kuormituksen kasvua, ja korruptiontorjuntayksiköiden perustaminen saattaa synnyttää päällekkäistä työtä muiden valvontaviranomaisten kanssa.

Rikosvastuun kiristäminen ja ilmoittajansuojan laajentaminen voivat lisätä oikeusjärjestelmän työtaakkaa, ja virkasuhteista luopuminen saattaa herättää muutosvastarintaa henkilöstössä. Näiden riskien hallinta edellyttää kattavia ohjeistuksia liikesalaisuuksien ja henkilötietojen käsittelystä, keskitettyjä hankintapalveluja ja digitaalisia ratkaisuja, jotka helpottavat kilpailutuksen hallintaa, sekä selkeästi määriteltäviä valtuuksia eri valvontatoimijoille. On tärkeää varmistaa riittävä resursointi uusille tukiviranomaisille ja samalla suojella ilmoittajien anonymiteettiä luotettavien ilmoituskanavien avulla.

Esteellisyyssääntöjen laajentamisessa on noudatettava proportionaliteettia, jotta asiantuntijoiden osallistuminen ei vaarannu. Yleisesti ottaen riskit eivät kumoa uudistusten potentiaalisia hyötyjä, kunhan toimeenpanoon liitetään huolellinen valmistelu, vaiheistus ja säännöllinen seuranta.