

Tiia Varho

ILMOITUSKANAVA HYVÄN HALLINNON JA ARJEN KÄYTÄNTÖJEN RISTEYKSESSÄ

Mitä ilmoituskanavan asemoituminen osaksi kuntahallintoa
kertoo hyvän hallinnon periaatteiden toteutumisesta?

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Kandidaatintutkielma
Tammikuu 2026

TIIVISTELMÄ

Tiia Varho: Ilmoituskanava hyvän hallinnon ja arjen käytäntöjen risteyksessä

Kandidaatintutkielma

Tampereen yliopisto

Hallintotieteet

Tammikuu 2026

Euroopan unionin ilmoittajansuojeludirektiivi ja sen kansallinen toimeenpano ovat velvoittaneet kunnat ottamaan käyttöön sisäisen ilmoituskanavan väärinkäytösepäilyjen käsittelyä varten. Samalla suomalainen kuntahallinto rakentuu hyvän hallinnon periaatteille, kuten objektiivisuudelle, yhdenvertaisuudelle ja luottamuksensuojalle. Tämä tutkielma tarkastelee, miten ilmoituskanava asemoituu osaksi kuntahallintoa ja mitä se kertoo hyvän hallinnon periaatteiden toteutumisesta.

Tutkimus on toteutettu laadullisena tutkimuksena, ja aineisto on kerätty puolistrukturoiduin asiantuntijahaastatteluin kolmesta eri kokoisesta suomalaisesta kunnasta. Haastateltavat työskentelivät ilmoituskanavan parissa esimerkiksi sisäisen valvonnan, tarkastuksen tai asiantuntijatehtävien parissa. Aineisto analysoitiin teoriaohjaavan sisällönanalyysin avulla. Teoreettinen viitekehys koostuu hyvän hallinnon periaatteista, whistleblowing-kirjallisuudesta, organisaatiokulttuurin ja organisatorisen vaikenemisen teorioista sekä monitasohallinnan ja institutionaalisen isomorfismin näkökulmista.

Tutkimustulokset osoittavat, että ilmoituskanava tukee hyvän hallinnon periaatteita ennen kaikkea menettelyllisellä ja symbolisella tasolla. Kanavan olemassaolo viestii kunnissa sitoutumisesta läpinäkyvyyteen, vastuullisuuteen ja väärinkäytöksiin puuttumiseen, vaikka itse ilmoitusten määrä on vähäinen. Ilmoituskanavan käytännön merkitys vaihtelee kunnittain ja on sidoksissa organisaatiokulttuuriin. Pelkkä järjestelmän olemassaolo ei automaattisesti madalla ilmoittamisen kynnystä.

Aineistosta nousi esiin myös anonymiteetin kaksijakoinen rooli. Anonymiteetti koettiin keskeisenä ilmoittajansuojan ja luottamuksen edellytyksenä, mutta samalla se saattoi vaikeuttaa ilmoitusten selvittämistä käytännössä. Monitasohallinnan ja institutionaalisen isomorfismin näkökulmasta ilmoituskanava näyttäytyy ylhäältä ohjattuna veloitteena, jonka toimeenpano on muodollisesti yhdenmukaista, mutta jonka koettu hyöty ja kuormittavuus vaihtelevat.

Avainsanat: Hyvä hallinto, ilmoituskanava, whistleblowing, ilmoittajansuoja, kuntahallinto, organisaatiokulttuuri, monitasohallinta, isomorfismi

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check -ohjelmalla.

TEKOÄLYN KÄYTTÖ OPINNÄYTTEESSÄ

Opinnäytteessäni on käytetty tekoälysovelluksia:

- Ei
- Kyllä

Ilmoitukseni mukaan olen käyttänyt opinnäytteessäni tutkielmaprosessin aikana seuraavia tekoälysovelluksia: ChatGPT 5.1

Tekoälysovellusta on käytetty tutkielmassa seuraavasti:

- Pyydetty rakentamaan johdonmukainen rakenne tutkielmalle.
- Pyydetty apua teoreettisen pohjan laajentamiseen.
- Pyydetty auttamaan etsimään akateemisia lähteitä.
- Pyydetty etsimään tekstistä kirjoitusvirheitä.
- Pyydetty antamaan palautetta tekstin sujuvuudesta, akateemisuudesta ja kokonaisvaltaisesta laadusta.

Osiot, joissa tekoälyä on käytetty:

- Johdanto
- Teoreettinen viitekehys
- Konteksti
- Tulokset
- Johtopäätökset
- Tulkinta

Olen tietoinen siitä, että olen täysin vastuussa koko opinnäytteeni sisällöstä, mukaan lukien tekoälyllä tuotetut osat, ja hyväksyn vastuun mahdollisista julkaisueettisten normien rikkomuksista.

SISÄLLYSLUETTELO

1. JOHDANTO	1
2. TEOREETTINEN VIIITEKEHYS	4
2.1 HYVÄ HALLINTO.....	4
2.2 ILMOITTAMINEN JA ILMOITTAJANSUOJELU	4
2.3 ORGANISAATIOKULTTUURI JA ORGANISATORINEN VAIKENEMINEN	5
2.4 MONITASOHALLINTA JA ISOMORFISMI	6
3. KONTEKSTI: WHISTLEBLOWING.....	8
3.1 ILMOITTAMINEN ILMIÖNÄ JULKISESSA HALLINNOSSA	8
3.2 EU:N ILMOITTAJANSUOJELUDIREKTIIVI.....	8
3.3 ILMOITTAJANSUOJELULAKI JA KUNTIEN VELVOITTEET	9
3.4 KUNTIEN ITSEHALLINTO	9
3.5 SUOMALAINEN HALLINTOKULTTUURI.....	10
4. METODOLOGIA	11
4.1 AINEISTONKERUU.....	11
4.2 TUTKIMUSMENETELMÄ	12
4.3 AINEISTON ANALYYSI	12
4.4 TUTKIMUKSEN EETTISYYS JA LUOTETTAVUUS	13
4.4.1 EETTISYYS	13
4.4.2 LUOTETTAVUUS	14

5. TULOKSET	15
5.1 KÄYTTÖNOTTO	15
5.2 TIEDOTTAMINEN	15
5.3 KÄYTTÖ	16
5.4 KÄYTÄNNÖT	17
5.5 RESURSSIT JA HYÖTY	17
5.6 ILMOITUSKANAVAN MERKITYS	18
6. JOHTOPÄÄTÖKSET.....	19
6.1 HYVÄ HALLINTO	19
6.2 ILMOITTAMINEN.....	20
6.3 ORGANISAATIOKULTTUURI JA ORGANISATORINEN VAIKENEMINEN	21
6.4 MONITASOHALLINTA JA ISOMORFISMI	22
6.5 TULOSTEN JA TEORIAN KOKONAISKUVA.....	23
7. TULKINTA	23
7.1 ILMOITUSKANAVA HYVÄN HALLINNON TUKENA.....	23
7.2 ILMOITUSKANAVAN KÄYTÄNNÖN HAASTEET	23
7.3 ANONYMITEETIN KAKSIJAKOINEN ROOLI.....	24
7.4 HALLINNON TASOJEN VÄLINEN JÄNNITE.....	24
7.5 ILMOITUSKANAVA HALLINNON SYMBOLINA	24
7.6 TUTKIMUKSEN RAJOITUKSET.....	24
LÄHTEET.....	26

1. JOHDANTO

Julkisen hallinnon toiminnan avoimuus, tasapuolisuus ja läpinäkyvyys ovat suomalaisen hallinnon keskeisiä periaatteita, joita määrittävät lainsäädäntö ja hallinnon normatiiviset periaatteet. (Valtiovarainministeriö, 2026) Hallintolaki (434/2003) velvoittaa julkishallintoa toimimaan muun muassa tasapuolisesti, tarkoitussidonnaisesti, objektiivisesti ja suhteellisesti. Nämä hyvän hallinnon periaatteet ovat suomalaisen hallinnon legitimitetin ja luottamuksen kulmakivet (Mäenpää, 2020). Kansainvälisessä tarkastelussa hyvän hallinnon määrittelyssä korostuvat myös OECD:n (2005) määrittämät arvot; muun muassa avoimuus ja tilivelvollisuus.

Näiden periaatteiden perusteella Euroopan Unionin Ilmoittajansuojeludirektiivi (EU 2019/1937) muodostaa kiinnostavan muutoksen, sillä se velvoittaa jäsenvaltioitaan luomaan ilmoituskanavat, joiden avulla väärinkäytösepäilyjä voidaan ilmoittaa turvallisesti. Direktiivin mukaan julkisten toimijoiden, jotka työllistävät yli 50 henkilöä, tulee perustaa sisäinen ilmoituskanava ja prosessit ilmoitusten vastaanottamiselle ja käsittelylle (Ilmoittajansuojeludirektiivi 2019/1937). Direktiivi ja sen velvoitteet toimeenpantiin Suomessa Ilmoittajansuojelulalla (1171/2022), joka määrittää ilmoittajansuojan edellytykset, ilmoituskanavan vaatimukset ja prosessien periaatteet.

Väärinkäytösepäilyjen ilmoittamista (”whistleblowing”) koskeva tutkimus nostaa esiin kaksi keskeistä ajatusta ilmoittamisen järjestämiseen. Ensinnäkin Miceli ja Near (1985) määrittelevät ilmoittamisen toiminnaksi, jossa yhteisön jäsen raportoi havaitsemastaan väärinkäytöksestä, joka muutoin saattaisi jäädä piiloon. Toiseksi korostuu ilmoittamisen edellytykset; luottamus ilmoitusten käsittelyn asianmukaisuuteen, luottamus ilmoittajan suojaan vastatoimilta ja mahdollisuus anonyymiyteen (Miceli ym., 2008) & (Vandekerckhove & Lewis, 2012). Ilmoituskanavat ovat siten tärkeitä valvonnan välineitä sekä osa organisaation eettistä rakennetta (Roslan ym., 2025).

Ilmoituskanavien käyttöönotto ei tapahdu tyhjiössä. Organisaatiokulttuurin tutkimuksessa Schein (2010) korostaa, että organisaation näkyvät rakenteet, kuten prosessit ja järjestelmät, kietoutuvat syvälle juurtuneisiin perusoletuksiin. Morrison ja Milliken (2000) osoittavat, että organisaatioissa voi esiintyä kollektiivista vaikenemista, jossa työntekijät pidättäytyvät tuomasta esiin huoliaan pelättyjen seurausten vuoksi. Myöhemmät tutkimukset ovat havainneet, että työntekijöillä on usein oletuksia siitä, kannattaako puhua vai ei (Detert & Edmondson, 2011). Näin ollen ilmoituskanava ei

automaattisesti madalla ilmoittamisen kynnystä, vaan sen toimivuus kytkeytyy organisaation kulttuuriin.

Ilmoittajansuojelun sääntelykehys ilmentää myös monitasoisen hallinnan (”multi-level governance”) piirteitä. Hooghe ja Marks (2001) kuvaavat, että ylikansallinen sääntely, kansallinen toimeenpano ja paikallishallinto muodostavat toisiinsa sidoksissa olevan kokonaisuuden, jossa velvoitteet ja resurssit eivät aina kohtaa. EU:n direktiivin velvoitteet kohdistuvat kuntiin yhtenäisesti, mutta toimeenpano tapahtuu paikallisissa olosuhteissa, joissa resurssit ja rakenteet vaihtelevat. Samalla institutionaalinen isomorfismi selittää, miksi organisaatiot omaksuvat samankaltaisia käytäntöjä yhteisten sääntöjen seurauksena (DiMaggio & Powell, 1983).

Kunnalliset ilmoituskanavat ovat siten hallinnollisesti, kulttuurisesti ja institutionaalisesti monikerroksinen ilmiö. Ilmoituskanavat liittyvät yhtä aikaa hyvän hallinnon periaatteisiin, organisaatiokulttuuriin ja monitasoiseen sääntelyyn. Vaikka ilmoituskanava näyttäytyy rajattuna ilmiönä, sen rooli hallinnon arjessa ilmentää laajempia kysymyksiä hallinnon avoimuudesta ja tilivelvollisuudesta.

Tämä tutkimus tarkastelee, miten kunnat toteuttavat Ilmoittajansuojelulain velvoitetta perustaa ilmoituskanava ja millaisena ilmoituskanavan rooli näyttäytyy kuntien hallinnollisissa, kulttuurisissa ja institutionaalisissa rakenteissa. Tutkimus ei keskity arvioimaan yksittäisiä ilmoituksia, vaan tarkastelee järjestelmän asemaa hallinnon kokonaisuudessa.

Tutkimusta ohjaa pääkysymys: **Mitä ilmoituskanavan asemoituminen osaksi kuntahallintoa kertoo hyvän hallinnon periaatteiden toteutumisesta?**

Pääkysymystä täsmentävät alatutkimuskysymykset:

1. Millaisia käytäntöjä kunnissa on ilmoituskanavien käyttöön ja käsittelyyn?
2. Miten kunnat kokevat ilmoituskanavan merkityksen ja hyödyt?
3. Millaisia organisatorisia ja kulttuurisia tekijöitä ilmoituskanava heijastaa?

Luvussa 2 esitellään tutkimuksen teoreettinen viitekehys, joka koostuu hyvän hallinnon periaatteista, ilmoittamis-kirjallisuudesta, organisaatiokulttuurin ja vaikenemisen teoriasta sekä monitasohallinnan ja institutionaalisen isomorfismin näkökulmista. Luvussa 3 kuvataan

tutkimuksen konteksti; EU-sääntelystä kansalliseen lainsäädäntöön ja kuntatasolle ulottuva ilmoittajansuojelun normatiivinen kehys. Luvussa 4 esitetään tutkimuksen menetelmälliset ratkaisut. Luvussa 5 esitetään tutkimuksen tulokset. Luvussa 6 tarkastellaan tutkimustuloksia suhteessa teoreettiseen viitekehykseen. Luvussa 7 esitetään pohdinta ja tutkimuksen rajoitteet.

2. TOORETTINEN VIITEKEHYS

Tässä luvussa muodostetaan tutkielmaa ohjaava teoreettinen pohja. Luku rakentuu neljästä kokonaisuudesta. Ensiksi tarkastellaan hyvän hallinnon periaatteita suomalaisen hallinnon normatiivisena perustana. Toiseksi jäsennetään ilmoituksentekemistä ja ilmoittajansuojelua. Kolmanneksi käsitellään organisaatiokulttuuria ja organisatorista vaikenemista. Neljänneksi esitellään monitasohallinnan ja isomorfismin teorit.

2.1 Hyvä hallinto

Hyvän hallinnon periaatteet muodostavat suomalaisen hallinnon keskeisen perustan. Hallintolaki (434/2003) määrittelee viranomaisen velvollisuudeksi esimerkiksi tasapuolisen kohtelun, tarkoitussidonnaisuuden, objektiivisuuden, suhteellisuuden ja luottamuksensuojan. Näitä periaatteita pidetään hallinnon legitimitietin ja luottamuksen kannalta keskeisinä elementteinä (Mäenpää, 2020). Lisäksi periaatteisiin kuuluu esimerkiksi neuvontavelvollisuus ja hyvän kielenkäytön vaatimus.

Hyvä hallinto ei ole yksittäinen teoria, vaan väljä käsite, jota käytetään kuvaamaan hallinnon laatua ja oikeusperiaatteiden mukaista toimintaa (OECD/SIGMA, 2023). Kansainvälisessä tutkimuksessa hyvän hallinnon käsitteeseen liitetään usein avoimuuden, tilivelvollisuuden, oikeusvaltioperiaatteen, tasa-arvon, tehokkuuden ja rehellisyyden kaltaisia arvoja (OECD, 2005).

Suomessa hyvän hallinnon periaatteet toimivat kehyksenä, joka ohjaa julkisen vallan käyttäjiä (Mäenpää, 2020). Periaatteilla on katsottu olevan kaksinainen tehtävä; ne ohjaavat yleisellä tasolla viranomaistoimintaa, sekä toimivat tulkinta- ja arviointiperusteina tilanteissa, joissa sääntely on puutteellista (HE 72/2002).

Tässä tutkimuksessa hyvän hallinnon periaatteet eivät muodosta selittävää teoriaa, mutta luovat viitekehyksen, jonka sisällä muita teorioita voidaan soveltaa hallinnon toiminnan ymmärtämiseksi.

2.2 Ilmoittaminen ja ilmoittajansuojelu

Ilmoittaminen viittaa kirjallisuudessa tilanteeseen, jossa organisaation jäsen tai sen toimintaan läheisesti liittyvät henkilö ilmoittaa epäilystä väärinkäytöksestä, laiminlyönnistä tai epäeettisestä toiminnasta, joka muutoin saattaisi jäädä piiloon (Near & Miceli, 1985).

Ilmoittamisjärjestelyjä tarkastellaan usein osana organisaatioiden vastuullisuutta, eettistä toimintaa ja valvontamekanismeja (Roberts ym., 2011). Kirjallisuudessa korostetaan ilmoittamisen kahta ulottuvuutta; se on väline organisaatioiden sisäiseen valvontaan ja väärinkäytösten ehkäisyyn, sekä se liittyy laajemmin oikeudenmukaiseen kohteluun ja työntekijän suojaan. (Adli ym., 2025) & (Seifert ym., 2010)

Kansainvälisesti ilmoittajansuojelua koskeva tutkimus painottaa turvallisten ilmoituskanavien merkitystä. Ilmoittamiseen vaikuttavat muun muassa luottamus ilmoituksen käsittelyn asianmukaisuuteen, anonymiteetin mahdollisuus ja suoja vastatoimia vastaan (Lewis, 2011).

Euroopan Unionin Ilmoittajansuojeludirektiivi (2019/1937) on oikeudellinen kehys, joka velvoittaa sääntelyn piiriin kuuluvia luomaan sisäisen ilmoituskanavan ja huolehtimaan ilmoittajansuojelusta. Direktiivin tavoitteena on yhdenmukaistaa ilmoittajien asemaa ja varmistaa, että ilmoitettu tieto käsitellään turvallisesti (European Union Law, 2019).

Ilmoittamisen teoria tarkastelee myös laajemmin sitä, miten organisaatiot rakentavat menettelyjä käsitelläkseen ilmoituksia. Kirjallisuudessa painotetaan erityisesti ilmoittamisen psykologiaa, luottamusta ja organisaatiokulttuurin roolia. (Lewis, 2011)

2.3 Organisaatiokulttuuri ja organisatorinen vaikeneminen

Organisaatiokulttuuri on klassisessa organisaatioteoriassa määritelty jaettujen perusoletusten järjestelmäksi, joka ohjaa toimintaa ja organisaation jäsenten kokemuksia (Schein, 2010). Sen kolme tasoa: artefaktit, julkilausutut arvot ja syvälle juurtuneet perusoletukset muodostavat kehyksen, jolla voidaan ymmärtää, miten organisaatiot tekevät valintoja.

Artefaktien taso sisältää esimerkiksi rakenteita, prosesseja ja järjestelmiä, jotka ovat helposti havaittavia. Julkilausutut arvot ilmentävät organisaation periaatteita, strategioita, pyrkimyksiä ja

ideaaleja. Syvät perusoletukset muotoutuvat ajan kuluessa ja liittyvät esimerkiksi johtajuuteen ja vallankäyttöön. (Schein, 2010)

Kirjallisuudessa kuvataan, että organisaation kyky käsitellä tietoa, kuten palautetta riippuu kulttuurin luonteesta (Schein, 2010). Tähän liittyy läheisesti organisatorisen vaikenemisen käsite. Morrison ja Milliken (2000) kuvaavat organisatorista vaikenemistä ilmiönä, jossa työntekijät kollektiivisesti pidättäytyvät ilmaisemasta huoliaan. Vaikenemistä ylläpitävät esimerkiksi hierarkkiset rakenteet, oletus johdon negatiivisesta reaktiosta, pelko seuraamuksista ja käsitys siitä, ettei puheella ole vaikutusta. Myöhemmät tutkimukset ovat korostaneet ryhmädynamiikan roolia; yksilöt ennakoivat muiden reaktioita ja mukauttavat käytöstään niitä vastaavaksi (Detert & Edmondson, 2011).

2.4 Monitasohallinta ja isomorfismi

Monitasohallinta (”multi-level governance”) on teoria, joka kuvaa julkisen vallan tehtävien ja päätöksien jakautumista useille tasoille. Hooghe ja Marks (2001) erottavat kaksi keskeistä monitasohallinnan muotoa.

Ensimmäisessä mallissa monitasohallinta viittaa suhteellisen vakiintuneisiin ja hierarkkisiin hallinnon rakenteisiin, joissa toimivalta on jaettu selkeästi eri tasojen, kuten EU:n, valtion, alueen ja kunnan välillä. Tasot ovat rajautuneet toisistaan ja niillä on omat toimivaltansa.

Toisessa mallissa monitasohallinta kuvaa joustavampia ja tehtäväkohtaisia järjestelyjä. Näissä toimivalta ei jakaudu selkeisiin tasoihin, vaan eri tehtäviä varten muodostuu päällekkäisiä ja verkostomaisia rakenteita.

Monitasohallinnan teorian ideana on, että julkisen hallinnan kokonaisuus ei ole yhden toimijan tai tason kontrolloitavissa, vaan sitä muovaavat erilaisten toimijoiden väliset suhteet, velvoitteet ja rakenteet (Bache & Flinders, 2004). Kansainvälisen sääntelyn, kansallisen politiikan ja paikallishallinnon välinen vuorovaikutus johtavat tilanteisiin, joissa tehtäviä ja velvoitteita joudutaan sovittamaan yhteen (Hooghe & Marks, 2001).

Institutionaalinen isomorfismi on organisaatiotutkimuksen käsite, jota käytetään kuvaamaan organisaatioiden taipumusta omaksua samankaltaisia rakenteita ja toimintatapoja paineiden seurauksena (DiMaggio & Powell, 1983). Teoriassa erotetaan kolme keskeistä osaa.

Pakottava isomorfismi syntyy lainsäädännön, sääntelyn tai muiden ulkopuolisten pakotteiden seurauksena. Organisaatiot mukautuvat, koska velvoite on oikeudellisesti sitova. Normatiivinen isomorfismi perustuu standardien vaikutukseen. Ammattikuntien tuottamat käsityksen oikeista tavoista leviävät organisaatioihin. Jäljittelevä isomorfismi perustuu epävarmuuden vähentämiseen. Kun organisaatiot kohtaavat epäselviä tai monimutkaisia vaatimuksia, ne voivat omaksua muiden organisaatioiden käytäntöjä, koska ne näyttävät toimivina ja legitimeinä.

3. KONTEKSTI: WHISTLEBLOWING

Tässä luvussa kuvataan institutionaalinen ja hallinnollinen ympäristö, johon kuntien ilmoituskanavat ja ilmoittajansuoja kiinnittyvät. Tarkastelu etenee ylikansallisesta sääntelystä kansalliseen lainsäädäntöön ja edelleen suomalaisen kuntahallinnon rakenteisiin ja hallintokulttuuriin.

3.1 Ilmoittaminen ilmiönä julkisessa hallinnossa

Near ja Miceli (1985) määrittelevät ilmoittamisen seuraavasti: kyse on nykyisten tai entisten organisaation jäsenten ilmoituksesta työnantajan määräysvallassa olevista laittomista, moraalittomista tai epälegitiimeistä käytännöistä tahoille, jotka voivat vaikuttaa asiaan.

Tämä määritelmä on ollut laajasti käytössä myöhemmässä ilmoittamiseen liittyvässä tutkimuksessa. Siinä korostuu kolme ydinelementtiä: ilmoittaja toimii organisaation sisältä käsin, ilmoituksen kohteena ovat organisaation kontrollissa olevat käytännöt ja tieto välitetään toimijalle, joka voi käynnistää jatkotoimia.

Euroopan Unionin tasolla ilmoittajaksi ymmärretään henkilö, joka työssään tai työtehtäviensä yhteydessä saa tietoa väärinkäytöksestä ja ilmoittaa siitä direktiivin mukaisella tavalla (European Union Law, 2019). Julkishallinnon kontekstissa ilmoittaminen kytkeytyy erityisesti eettisyyden edistämiseen, korruption torjuntaan ja hallinnon kehittämiseen (Kuntaliitto, 2022).

3.2 EU:n ilmoittajansuojeludirektiivi

EU:n ilmoittajansuojeludirektiivin (2019/1937) tarkoituksena on suojella henkilöitä, jotka ilmoittavat Unionin oikeuden rikkomisista, siten tehostaen oikeuden täytäntöönpanon valvontaa. Direktiivi asettaa yhteiset vähimmäisvaatimukset ilmoittajien suojelulle ja velvoittaa jäsenvaltiot säätämään menettelyistä, joiden avulla ilmoittaminen voidaan tehdä turvallisesti. (European Union Law, 2019)

Direktiivi velvoittaa jäsenvaltiot varmistamaan, että lain sääntelyalaan kuuluvat toimijat ottavat käyttöön sisäiset kanavat ja menettelyt sisäistä ilmoittamista ja jatkotoimia varten. Direktiivin mukaan ilmoittajan henkilöllisyys on suojattava ja jäsenvaltioiden on perustettava ulkoisia ilmoituskanavia toimivaltaisille viranomaisille. (European Union Law, 2019)

Direktiivin soveltamisala kattaa useita alueita, kuten julkiset hankinnat, finanssipalvelut, rahanpesun estäminen, tuoteturvallisuus, ympäristönsuojelu ja EU:n sisämarkkinoihin liittyvät säännöt. Direktiivi ei yksityiskohtaisesti määrää miten ilmoituskanavat on teknisesti toteutettava, vaan jättää sen organisaatioiden harkintaa. (European Union Law, 2019)

3.3 Ilmoittajansuojelulaki ja kuntien velvoitteet

Suomessa direktiivi täyteenpantiin Ilmoittajansuojelulalla (1171/2022). Ilmoittajansuojelulaki edellyttää, että organisaatiot, joiden henkilöstö määrä on vähintään 50, perustavat sisäisen ilmoituskanavan väärinkäytöksistä ilmoittamista varten, sekä prosessit ilmoitusten käsittelyä varten. Kuntia koskevan ohjeistuksen mukaan sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus koskee kuntia, kuntayhtymiä, liikelaitoskuntayhtymiä ja kunnallisia liikelaitoksia. (Ilmoittajansuojelulaki, 2022)

Lain mukaan sisäisessä ilmoituskanavassa tehdystä ilmoituksesta tulee antaa vastaanottoilmoitus seitsemän päivän kuluessa. Lisäksi organisaation on ilmoitettava ilmoittajalle kohtuullisessa ajassa, yleisesti ottaen kolmen kuukauden kuluessa toteutetuista jatkotoimista. (Ilmoittajansuojelulaki, 2022)

Lain esitöissä korostetaan, että ilmoituskanavien ja -menettelyiden käyttöönotto edellyttää yhteistoimintamenettelyä työnantajan ja henkilöstön välillä, sekä organisaatiokohtaista harkintaa esimerkiksi sen suhteen, keille kaikille ilmoitusmahdollisuus avataan. Kunnat voivat järjestää myös yhteisen ilmoituskanavan. (HE 147/2022, 2022)

3.4 Kuntien itsehallinto

Suomen perustuslain 121 §:n mukaan Suomi on jaettu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua asukkaiden itsehallintoon. Kuntalain (410/2015) mukaan lain tarkoituksena on luoda edellytykset kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiselle. Kuntalain 7 §:ssä sanotaan, että kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät sekä laissa erikseen säädetyt tehtävät.

Kunnat ovat täten itsehallinnollisia yhteisöjä, mutta myös lakisääteisten tehtäväkokonaisuuksien toteuttajia. Suomalainen järjestelmä yhdistää valtion ohjauksen ja vahvan paikallisen itsehallinnon; kuntien palvelujen ja talouden sääntely tulee ylhäältä, mutta kunnilla on suuri vastuu palvelujen järjestämisestä ja käytännön toimeenpanosta. (Kuntalaki 410/2015) & (Suomen perustuslaki 731/1999)

Ilmoittajansuojelulain toimeenpano kuntatasolla sijoittuu tähän kuvaan. Lain velvoitteet tulevat ylikansallisen sääntelyn ja kansallisen lainsäädännön kautta, mutta niiden käytännön toteutus tapahtuu kunnissa.

3.5 Suomalainen hallintokulttuuri

Suomea luonnehditaan usein korkean luottamuksen yhteiskunnaksi. OECD:n raporttien mukaan Suomi sijoittuu julkisiin instituutioihin kohdistuvan luottamuksen osalta OECD-maiden kärkipäähän; esimerkiksi vuonna 2021 noin 61 prosenttia suomalaisista koki luottavansa hallitukseen, kun OECD-maiden keskiarvo oli 41 prosenttia. (OECD a., 2024) & (OECD b., 2024) Sitten luku on laskenut, sillä uudemman vertailun mukaan vuonna 2023 enää vain 47 prosenttia koki korkeaa tai melko korkeaa luottamusta hallitusta kohtaan, mikä on kuitenkin edelleen OECD:n keskiarvoa korkeampi (OECD b., 2024).

OECD:n analyysin mukaan hyvään hallintoon perustuva hallinto on suomalaisen julkishallinnon keskeinen peruspilari (OECD, 2025). Luottamus ulottuu kansallisen hallituksen lisäksi myös esimerkiksi poliisiin, tuomioistuimiin ja paikallishallintoon (OECD a., 2024).

Tämä korkea luottamuksen taso muodostaa taustan, jossa ilmoittajansuojelulainsäädäntö ja ilmoituskanavat otetaan käyttöön.

4. METODOLOGIA

Tämä tutkimus toteutettiin kvalitatiivisena eli laadullisena tutkimuksena, sillä sen tavoitteena oli ymmärtää kuntahallinnon ilmoituskanavien merkityksiä, käytäntöjä ja vaikutuksia. Laadullisessa tutkimuksessa pyritään ymmärtämään kohteen laatua, ominaisuuksia ja merkityksiä kokonaisvaltaisesti (Tuomi & Sarajärvi, 2018).

Laadullisen tutkimuksen erityispiirteitä ovat tutkittavan ilmiön monimerkityksellisyys, kontekstuaalisuus ja tutkijan refleктоiva rooli (Kallinen & Kinnunen, 2021). Tutkimus ei tavoittele määrällistä yleispätevyyttä, vaan pyrkii tuottamaan syvällistä ymmärrystä ilmoituskanavasta hyvän hallinnon ja arjen käytäntöjen risteyksessä.

4.1 Aineistonkeruu

Tutkimusaineisto kerättiin puolistrukturoiduilla asiantuntijahaastatteluilla, sillä valittu menetelmä mahdollistaa joustavan ja vuorovaikutteisen tavan kerätä näkemyksiä. Puolistrukturoidussa haastattelussa kysymykset laaditaan etukäteen, mutta vastaamisen tapa on vapaa (Kallinen & Kinnunen, 2021).

Menetelmäksi valittiin asiantuntijahaastattelu, sillä tutkimuksen kohteena oleva ilmiö, kuntahallinnon ilmoituskanava, on mekanismi, jota voi ymmärtää parhaiten ne, jotka ovat sitä suunnitelleet, käyttäneet tai toteuttaneet. Asiantuntija määritellään henkilöksi, joka on osallistunut ilmiön suunnitteluun, toimeenpanoon tai seurantaan (Kallinen & Kinnunen, 2021).

Asiantuntijahaastatteluita kerätessä otettiin huomioon, että haastateltavan asema ja intressit voivat olla ristiriidassa tutkijan kanssa (Kallinen & Kinnunen, 2021). Haastatteluita toteutettaessa oltiin tietoisia mahdollisista jännitteistä ja ylläpidettiin neutraalia lähestymistapaa.

Haastattelun teemoiksi muodostuivat:

1. Ilmoituskanavan käyttöönotto ja toteutus
2. Ilmoituskanavan mahdollisuudet ja haasteet
3. Ilmoituskanavan suhde hyvän hallinnon periaatteisiin
4. Tulevaisuuden näkymät

Kysymysten muotoilu mahdollisti haastateltavien omien kokemusten vapaan kuvailun, kuitenkin pysyen tutkimusongelman kannalta olennaisissa aihealueissa.

4.2 Tutkimusmenetelmä

Tutkimuksen aineisto koostuu kolmen eri kokoisen kunnan asiantuntijahaastatteluista. Kuntien valinnassa vaikutti vaatimus siitä, että kunnat olivat julkisesti ilmoittaneet ilmoituskanavan käyttöönotosta verkkosivuillaan. Tämä vaatimus varmisti, että tutkittavina olivat vain kunnat, joissa järjestelmä on jo toiminnassa.

Haastateltavat olivat työsuhteessa kuntaan ja työskentelivät ilmoituskanavan parissa esimerkiksi sisäisen tarkastuksen tai asiantuntijuuden tehtävissä. Haastateltavat valikoituivat heidän asiantuntemuksensa perusteella. Haastattelut toteutettiin etäyhteyksin loka-marraskuussa 2025. Haastattelut kestivät keskimäärin noin 30 minuuttia. Kaikki haastattelut tallennettiin haastateltavien suostumuksella ja litteroitiin analyysia varten. Litteroinnissa poistettiin täytesanat ja toistot. Litteroidusta aineistosta muodostui yhteensä 29 sivua tekstiä.

4.3 Aineiston analyysi

Aineiston analyysi toteutui teoriaohjaavana sisällönanalyysina, jossa teoreettinen viitekehys toimii aineiston tulkinnan apuna, mutta analyysi ei perustu ainoastaan yksinomaan teoriaan. Teoria toimii tässä analyysitavassa ohjaavasti ja sen avulla tutkija etsii aineistosta teemoja, jotka liittyvät aikaisemmin tunnistettuihin ilmiöihin (Tuomi & Sarajärvi, 2018).

Tutkimuksen analyysivaihe sisälsi Tampereen yliopiston laadullisen tutkimuksen käsikirjan (Kallinen & Kinnunen, 2021) mukaisesti aineiston lukemisen, jäsentämisen ja käsitteellistämisen. Siten voitiin vastata tutkimuskysymykseen: **Mitä ilmoituskanavan asemoituminen osaksi kuntahallintoa kertoo hyvän hallinnon periaatteiden toteutumisesta?**

Teoriaohjaavassa analyysissa käytettiin abduktiivista päättelyn logiikkaa, jossa tutkija vuorottelee aineistolähtöisen havainnoinnin ja teoreettisten käsitteiden välillä (Tuomi & Sarajärvi, 2018). Täten analyysi säilytti alkuperäisen tutkimuskysymyksen, mutta antoi tilaa myös uusille näkökulmille.

Tutkimuksen analyysivaiheen etenemistä voidaan kuvata seuraavasti:

1. Haastatteluaineisto luettiin monesti kokonaiskuvan saamiseksi.
2. Aineistosta poistettiin tutkimuksen kannalta epäolennaiset kohdat ja tiivistettiin alkuperäisilmaukset.
3. Samankaltaiset ilmaukset yhdistettiin alaluokkiin
4. Alaluokat koottiin teemoiksi, jotka kytkeytyvät hyvän hallinnon periaatteisiin ja ilmoituskanavaan.

Aineiston käsittelyssä ohjaavana analyysikysymyksenä toimi: ”Mistä haastateltavat puhuvat, kun he puhuvat kuntahallinnon ilmoituskanavan vaikutuksista ja hyvän hallinnon toteutumisesta?” Tämä analyysikysymys mahdollisti laajan ja rikkaan aineiston, sekä auttoi tunnistamaan toistuvia näkemyksiä haastateltavien puheissa.

Analyysivaihe tuotti kolme pääluokkaa:

1. Ilmoituskanavan toteutus ja käyttöönotto
2. Hyvän hallinnon periaatteita vahvistavat vaikutukset
3. Ilmoituskanavan haasteet ja jännitteet

4.4 Tutkimuksen eettisyys ja luotettavuus

4.4.1 Eettisyys

Tässä tutkimuksessa noudatetaan Tutkimuseettisen neuvottelukunnan (TENK) laatimia ohjeistuksia hyvästä tieteellisestä käytännöstä. TENK määrittelee tutkimuseettikan vastuullisten ja oikeiden toimintatapojen noudattamiseksi ja edistämiseksi tutkimustoiminnassa sekä tieteeseen kohdistuvien loukkauksien ja epärehellisyyden tunnistamiseksi ja torjumiseksi (Varantola ym., 2012).

Tutkimuksen eettisyys ja uskottavuus eivät ole erotettavissa toisistaan. Hyvän tieteellisen käytännön mukaan tutkimus suunnitellaan, toteutetaan ja raportoidaan rehellisesti, huolellisesti ja tarkasti.

Näitä käytäntöjä noudattaen tässä tutkimuksessa on viitattu luotettaviin lähteisiin asianmukaisesti ja tutkimusprosessi on läpinäkyvä (Tuomi & Sarajärvi, 2018). Haastateltavia informoitiin tutkimuksen tarkoituksesta ennen haastatteluja, heidän osallistumisensa oli vapaaehtoista, heille taattiin

anonymiteetti ja tutkimusaineisto käsiteltiin luottamuksellisesti. Tutkimuksen eettisyyttä vahvistaa myös se, että aineistonkeruu ja -analyysi ovat toteutettu kunnioittaen tutkimuskohteita, ja tulokset esitetty totuudenmukaisesti.

4.4.2 Luotettavuus

Laadullisen tutkimuksen luotettavuuden arviointi on erilaista, kuin määrällisen tutkimuksen. Määrällisessä tutkimuksessa tyypillisesti käytettävät validiteetin ja reliabiliteetin käsitteet eivät ole asiantuntijoiden mielestä yksimielisesti siirrettävissä laadullisen tutkimuksen luotettavuuden arviointiin (Tuomi & Sarajärvi, 2018). Tässä tutkimuksessa luotettavuutta arvioidaan Tuomen ja Sarajärven (2018) teoksessa *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi* esitettyjen laadullisen tutkimuksen kriteerien uskottavuus, riippuvuus ja vakiintuneisuus avulla.

Uskottavuuden mukaan tutkimuksen tulosten tulee olla totuudenmukaisia. Tässä tutkielmassa tämä vaatimus toteutuu siten, että tutkimuskohteet ja aineistonkeruu on kuvattu riittävän tarkasti ja analyysi on tehty sopivan analyysitavan mukaisesti. Aineiston pelkistäminen ei ole muuttanut haastateltavien alkuperäissanomia.

Riippuvuudella viitataan tutkimusprosessin läpinäkyvyyteen ja ohjeiden noudattamiseen. Tätä kriteeriä puoltaa tutkimuksessa se, että aineistonkeruu, analyysivaihe ja tulosten muodostaminen on kuvattu tarkasti ja toteutettu yhdenmukaisesti valitun menetelmän mukaisesti.

Vakiintuneisuudella tarkoitetaan, että tutkimuksen arvioi ja hyväksyy ulkopuolinen taho. Tässä tutkimuksessa vakiintuneisuus toteutuu siten, että tutkielman ohjaaja tarkastaa ja arvioi työn kokonaisuudessaan.

5 TULOKSET

Tässä luvussa esitellään tutkimuksen tulokset. Luku rakentuu teemoittain; ilmoituskanavan käyttöönotto, tiedottaminen, käyttö, käytännöt, resurssit ja hyödyt, sekä ilmoituskanavan merkitys.

5.1 Käyttöönotto

Tutkimukseen osallistuneissa kunnissa ilmoituskanava oli otettu käyttöön lain edellyttämässä aikataulussa. Haastateltavat kuvasivat käyttöönottoa prosessina, jossa keskeisiä vaiheita olivat sopivan järjestelmän valinta, vastuutahojen määrittely sekä henkilöstön perehdyttäminen.

Osassa kunnista ilmoituskanava hankittiin valmiina ratkaisuna ulkopuoliselta toimittajalta, jolloin järjestelmä kytkeytyi osaksi laajempaa riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan kokonaisuutta. Toisissa kunnissa painotettiin ratkaisun helppokäyttöisyyttä ja sitä, että järjestelmä olisi henkilöstölle mahdollisimman vaivaton omaksua.

Käyttöönottoon liittyvä valmistelu tehtiin tyypillisesti hallinnon, esihenkilöiden ja tietoturvasta vastaavien tahojen yhteistyönä. Haastateltavien mukaan käyttöönotto merkitsi kunnille sekä henkilöstöresurssien käyttöä että taloudellisia panostuksia järjestelmähankinnan muodossa.

Kokonaisuutena käyttöönottoa kuvattiin hallituksi, mutta työlääksi prosessiksi, joka edellytti perehtymistä uuteen lainsäädäntöön ja sen soveltamisalaan, sekä sen pohtimista, miten kanava asemoituu suhteessa jo olemassa oleviin palautekanaviin.

(H1): ”Järjestelmän tietoturva on viety äärimmäisyyksiin.”

5.2 Tiedottaminen

Haastateltavien mukaan ilmoituskanavasta on tiedotettu ensisijaisesti kunnan henkilöstölle. Tiedottaminen on toteutettu esimerkiksi intranetin kautta. Kuntalaisille suunnattu viestintä on ollut vähäisempää, ja se on useimmiten toteutettu kunnan verkkosivujen avulla.

(H2): ”Jos henkilöllä on todellista tietoa väärinkäytöksestä, hän löytää kanavan ilman mainontaa”.

Tiedottamisen sisältönä on erityisesti ollut se, millaiset asiat kuuluvat ilmoittamisen alaisuuteen, miten ilmoitus tehdään ja miten sen käsittely etenee. Haastateltavat toivat esiin, että lain soveltamisalan selittäminen on ollut haastavaa; epäselvä lakiteksti jättää paljon tulkintavaraa, mutta on silti tärkeää erottaa lain piiriin kuuluvat epäillyt esimerkiksi tavanomaisista liikennevirheistä.

Haastateltavat kuvasivat, että vaikka kanavasta on tiedotettu, sen tunnettuus ja ymmärrettävyys eivät ole välttämättä vakiintuneet. Osassa kunnissa on herännyt tarve muistuttaa kanavasta aika ajoin esimerkiksi suunnitelmina jatkaa säännöllistä tiedottamista.

(H1): ”Viimeisen kahden vuoden aikana on (ilmoituskanava) alkanut löytää tasoaan”.

5.3 Käyttö

Haastatteluaineiston perusteella ilmoituksia on tullut kunnissa melko vähän. Yhdessä kunnassa ilmoituksia oli kertynyt muutamia vuodessa, kun taas toisessa kunnassa ei ollut tullut yhtään lain soveltamisalan kuuluvaa ilmoitusta.

Ilmoituksen vähäinen määrä selittyi haastateltavien mukaan osittain sillä, että kanava on suhteellisen tuore järjestely, eikä sen käyttö ole vielä vakiintunut. Osassa kunnista ilmoituskanavan rinnalla toimii vahva epävirallinen ilmoittamiskulttuuri, jossa työntekijät ja kuntalaiset ottavat suoraan yhteyttä hallintoon epäillessään epäkohtia. Eräs haastateltava kuvasi, että henkilöt saattavat soittaa ja kysyä, voidaanko asiasta keskustella luottamuksellisesti, eikä heitä tällöin ohjata täyttämään ilmoitusta verkossa.

(H1): ”Henkilöt soittavat ja kysyvät, voidaanko puhua luottamuksellisesti, eikä heitä silloin ohjata täyttämään lomaketta”

Aineisto osoittaa, että kanavan kautta tulleet ilmoitukset eivät aina ole lain soveltamisalan mukaisia. Tällaiset ilmoitukset ovat koskeneet esimerkiksi pysäköintivirheitä, henkilöstöasioita ja asiakaspalveluun kuuluvia mielipiteitä. Tämä viittaa siihen, ettei kanavan tarkoitus ja rajaukset ole täysin selviä.

5.4 Käytännöt

Kaikissa tutkituissa kunnissa ilmoitusten käsittelylle on muodostunut selkeä prosessi. Haastateltavien mukaan käsittelyyn osallistuu aina vähintään kaksi henkilöä, ja tätä pidettiin keskeisenä puolueettomuuden kulmakivenä, erityisesti tilanteissa, joissa organisaation sisäiset henkilösuhteet voivat olla läheisiä. Jääviyssääntöjen noudattamista kuvattiin tiukaksi. Käsittelijä voidaan siirtää pois prosessista, jos edes epäily jääviydestä herää. Odotus kuitenkin on, että käsittelijä itse tunnistaa esteellisyytensä ja vetäytyy pois oma-aloitteisesti.

(H2): ”Jos yhtään epäilee, ettei ole oikea henkilö käsittelemään asiaa, voi jättäytyä pois”.

Anonymiteetin turvaaminen on nähty ilmoittajansuojan perusedellytyksenä. Kanavien tekninen toteutus noudattaa sitä, ettei ilmoittajan henkilöllisyys paljastu. Haastatteluiden perusteella anonymiteetin koettiin lisäävän luottamusta menettelyyn, mutta se toi myös käytännön haasteita. Täysin anonyymit ilmoitukset vaikeuttavat toisinaan selvitystyötä, jos tarkentavia kysymyksiä ei päästä esittämään tai niihin ei saada vastausta. Yksi haastateltava kuvasi, että olisi tärkeää voida esittää lisäkysymyksiä, mutta kaikki ilmoittajat eivät jatka keskustelua sovelluksessa.

(H1): ”olisi tärkeää voida esittää tarkentavia kysymyksiä, mutta aina ilmoittaja ei jatka keskustelua”.

Käytäntöjen taustalla on pyrkimys yhdistää kaksi tavoitetta; suojata ilmoittajaa ja varmistaa, että ilmoitusten selvitystyö on perusteellista.

5.5 Resurssit ja hyöty

Haastatteluaineiston perusteella ilmoituskanavan ylläpitoon liittyvä resurssienkäyttö koettiin kunnissa eri tavoin. Joissakin kunnissa kanavaa pidettiin hyvänä lisänä olemassa oleviin valvontajärjestelyihin, ja sen koettiin olevan tasapainossa saatujen hyötyjen kanssa. Tähän vaikutti muun muassa se, että kanavan kautta esiin tulleet tapaukset olivat johtaneet myös taloudelliseen hyötyyn, jolloin ”punnit koettiin olevan tasan”.

Toisissa kunnissa arviot olivat kriittisempiä. Erityisesti pienemmillä paikkakunnilla ilmoituskanava saatettiin nähdä suhteellisen raskaana velvoitteena suhteessa ilmoitusten vähäiseen määrään.

Haastateltavat kuvasivat, että kunnat joutuvat joka tapauksessa käyttämään resursseja järjestelmän ylläpitoon, vaikka ilmoituksia ei tulisi lainkaan.

(H2): ”Raskasta byrokratiaa”

Lisäksi tuotiin esiin, että ilmoituskanavan hyödyt näkyvät usein välillisesti, eikä niistä ole helppoa muodostaa yksiselitteistä kokonaiskuvaa. Kanavan nähtiin potentiaalisesti madaltavan ilmoituskynnystä ja antavan selkeän reitin epäilyjen esiin tuomiseen. Kuitenkin kunnalle itselleen hyödyt ilmenivät lähinnä riskienhallinnan ja maineenhallinnan näkökulmista, eivätkä aina ole yksinkertaisesti mitattavissa.

Haastateltavien puheissa toistuikin ajatus siitä, että ilmoituskanava on investointi, jonka todellinen merkitys voi näkyä vasta pitkällä aikavälillä.

5.6 Ilmoituskanavan merkitys

Haastateltavat kuvasivat, että ilmoituskanavalla on merkitystä paitsi yksittäisten tapausten käsittelyväylänä, myös symbolisena viestinä kunnan toimintatavoista. Kanavan nähtiin kertovan, että kunta haluaa mahdollistaa epäkohtien esiin nostamisen.

Haastateltavien puheissa korostui ajatus siitä, että ilmoituskanava tukee laajempaa oikein toimimisen kulttuuria, Eräs haastateltava kuvasi, että kanava on osa kokonaisuutta, jossa kunta pyrkii toimimaan läpinäkyvästi. Kanava liitettiin myös käsitykseen modernista ja vastuullisesta organisaatiosta.

(H3): ”Ilmoituskanava on osa oikein toimimisen kulttuuria”

6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä luvussa tarkastellaan, miten tutkimustulokset suhteutuvat teoreettiseen viitekehykseen. Luku jäsenyy neljän teema-alueen mukaan: hyvän hallinnon periaatteet, ilmoittaminen, organisaatiokulttuuri ja vaikeneminen sekä monitasohallinta ja isomorfismi. Tarkastelu pyrkii syventämään ymmärrystä siitä, millaisena ilmoituskanava kuntahallinnossa näyttäytyy näiden teoreettisten linssien läpi.

6.1 Hyvä hallinto

Hyvän hallinnon periaatteet toimivat tässä tutkielmassa normatiivisena viitekehyksenä sille, miten ilmoituskanava asettuu kuntaorganisaation toimintaan. Hallintolain (434/2003) mukaiset periaatteet, kuten yhdenvertaisuus, objektiivisuus, suhteellisuus, tarkoitussidonnaisuus ja luottamuksensuoja, sekä kansainvälisessä hyvän hallinnon tutkimuksessa korostetut avoimuus ja tilivelvollisuus (OECD, 2005) muodostavat pohjan, jota vasten haastatteluaineistosta nousseita havaintoja voidaan tulkita.

Tulosten perusteella ilmoituskanava tukee hyvän hallinnon periaatteita ennen kaikkea menettelyllisten ratkaisujen kautta. Kaikissa tutkimukseen osallistuneissa kunnissa ilmoitusten käsittelylle oli luotu prosessi, jossa vähintään kaksi henkilöä osallistuu käsittelyyn ja jääviyssääntöjen noudattamista korostettiin. Tämä voidaan liittää objektiivisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteisiin: käsittely järjestetään siten, ettei yksittäisen henkilön asema tai sidonnaisuudet vaikuta ratkaisuihin, ja ilmoitusten käsittely pidetään johdonmukaisena.

Myös luottamuksensuojan kannalta keskeisiä elementtejä voidaan tunnistaa. Aineiston mukaan kunnissa on panostettu erityisesti tietoturvaan ja siihen, ettei ulkopuolisilla ole pääsyä ilmoituksiin. Tämä tukee käsitystä siitä, että hallinto pyrkii luomaan ilmoittajalle luottamuksellisen ja lainmukaisen menettelyn. Samalla ilmoituskanavan rooli väärinkäytösten esiin tuomiseen voidaan tulkita tilivelvollisuuden vahvistamiseksi, sillä kanava mahdollistaa sen, että hallinnon toimintaa voidaan saattaa tarkastelun kohteeksi.

Tuloksissa näkyy kuitenkin myös jännitteitä suhteessa hyvän hallinnon periaatteisiin. Ilmoitusten määrä oli kunnissa vähäinen ja osassa ilmoitukset eivät koskeneet lain tarkoittamia ilmoituksia

lainkaan, vaan esimerkiksi asiakaspalautetta tai pysäköintivirheitä. Tämä viittaa siihen, että ilmoituskanavan tarkoitus ja soveltamisala eivät ole kaikille selviä. Hyvän hallinnon näkökulmasta tämä voidaan nähdä heijastavan selkeän kielen ja neuvonnan riittämättömyyttä, jotka kuuluvat hallinnon vaatimuksiin.

Lisäksi osa kunnista koki kanavan raskaaksi suhteessa siitä saatuihin hyötyihin. Tämän voidaan nähdä kytkeytyvän suhteellisuusperiaatteeseen; hallinnollisten toimien pitäisi olla oikeassa suhteessa tavoiteltuihin päämääriin nähden. Pienissä kunnissa sama sääntely voi johtaa tilanteeseen, jossa velvoite täyttyy muodollisesti, mutta koettu lisäarvo on rajallinen. Kokonaisuutena tulokset viittaavat siihen, että ilmoituskanava toteuttaa monia hyvän hallinnon periaatteita menettelyratkaisujen kautta, mutta periaatteiden käytännön merkitys vaihtelee kuntien resurssien ja käyttöasteen mukaan.

6.2 Ilmoittaminen

Ilmoittamista käsittelevässä kirjallisuudessa korostetaan, että turvalliset ja luotettavat ilmoituskanavat ovat keskeinen edellytys sille, että väärinkäytösepäilyjä tuodaan esiin (Esim. European Union Law, 2019). EU:n ilmoittajansuojeludirektiivi (2019/1937) ja Ilmoittajansuojelulaki (1171/2022) konkretisoivat tämän vaatimuksen velvoittamalla kunnat järjestämään sisäisen ilmoituskanavan ja turvaamaan ilmoittajansuojan.

Aineiston perusteella ilmoituskanavat olivat teknisesti vakiintuneet osaksi kuntaorganisaatioiden arkea, usein osana jo ennestään käytössä ollutta järjestelmää. Tämä luo rakenteellisen perustan ilmoittamiselle, jota kirjallisuudessa pidetään keskeisenä edellytyksenä ilmoittajansuojelun toteutumiselle (Scherbarth & Behringer, 2021). Kunnissa oli myös kiinnitetty huomiota siihen, että ilmoittajalla on mahdollisuus säilyttää anonymiteetti ja että ilmoitukset käsitellään luottamuksellisesti.

Samanaikaisesti tulokset osoittavat, että ilmoituskanavien käyttöaste on matala. Ilmoituksia oli tullut vain muutamia vuodessa tai ei lainkaan. Kirjallisuudessa on kuvattu useita tekijöitä, jotka vaikuttavat ilmoittamiskynnykseen, kuten pelko vastatoimista ja luottamus ilmoitusmenettelyn uskottavuuteen ja toimivuuteen (Vandekerckhove & Lewis, 2012). Haastatteluaineisto heijastaa tällaista epävarmuutta: osa ilmoituksista ei kuulunut lain tarkoittamaan soveltamisalaan, ja kunnissa on jouduttu ohjaamaan ilmoittajia käyttämään muita kanavia.

Anonymiteetillä oli tulosten valossa kaksijakoinen rooli. Toisaalta se nähtiin keskeisenä suojana ja luottamuksen rakentajana, mikä vastaa ilmoittajansuojelun tavoitteita. Toisaalta täysin anonyymit ilmoitukset vaikeuttivat selvitystyötä, jos ilmoittaja ei vastannut tarkentaviin lisäkysymyksiin. Whistleblowing-kirjallisuudessa on tuotu esiin samankaltaisia jännitteitä ilmoittajansuojan ja menettelyjen muun toimivuuden välillä (Vandekerckhove & Lewis, 2012). Tässä aineistossa tämä näkyy konkreettisina kokemuksina siitä, että ilmoituksen tutkinta jää vajaaksi, jos lisätietoja ei ole saatavilla.

6.3 Organisaatiokulttuuri ja organisatorinen vaikeneminen

Organisaatiokulttuurin ja organisatorisen vaikenemisen teorit tarjoavat välineen ymmärtää, miksi viralliset ilmoitusjärjestelmät eivät välttämättä johda aktiiviseen ilmoittamiseen. Scheinin (2010) mukaan organisaatiokulttuuri muodostuu artefakteista, julkilausutuista arvoista ja syvistä perusoletuksista. Ilmoituskanava voidaan nähdä artefaktina: se on näkyvä rakenne, joka viestii arvoista, mutta ei yksin kerro siitä, millaisena ilmoittaminen koetaan.

Aineistossa nousee havainto, että ilmoituskanavan rinnalla toimii vahva epävirallinen ilmoittamiskulttuuri. Työntekijät ja kuntalaiset ottavat yhteyttä suoraan hallintoon, esimerkiksi soittamalla ja pyytämällä luottamuksellista keskustelua, ilman että tehdään ilmoitusta järjestelmään. Tämä viittaa siihen, että henkilökohtainen vuorovaikutus ja luottamus tuttuihin toimijoihin voivat joissain tilanteissa olla ensisijainen tapa tuoda esiin epäkohtia.

Morrisonin ja Millikenin (2000) kuvaama organisatorinen vaikeneminen liittyy tilanteisiin, joissa työntekijät pidättäytyvät tuomasta huoliaan esiin esimerkiksi pelätessään kielteisiä seurauksia tai uskoessaan, ettei puhe johda muutokseen. Matala ilmoitusmäärä ja se, ettei järjestelmää hyödynnetä systemaattisesti, ovat ilmiöitä, joita voidaan tarkastella myös vaikenemisen käsitteen kautta. Esimerkiksi se, että osa ilmoituksista tehdään mieluummin epävirallisia kanavia pitkin, voi viitata siihen, että virallista kanavaa ei koeta luontevaksi.

Scheinin tasoja hyödyntäen voidaan todeta, että ilmoituskanava artefaktina on otettu käyttöön, ja julkilausutut arvot, kuten läpinäkyvyys ja halu puuttua epäkohtiin tulevat esiin sekä kunnan viestinnässä että haastatteluissa. Perusoletusten tasolla muutosta on kuitenkin vaikeampi arvioida. Aineiston perusteella vaikuttaa siltä, että monissa kunnissa on edelleen luontevaa turvautua totuttuihin epävirallisiin käytäntöihin, mikä rajaa ilmoituskanavan käyttöä.

6.4 Monitasohallinta ja institutionaalinen isomorfismi

Monitasohallinnan teorian (Hooghe & Marks, 2001) ja institutionaalisen isomorfismin (DiMaggio & Powell, 1983) avulla voidaan tarkastella sitä, miten ilmoituskanavat asettuvat osaksi laajempaa hallinnon ja sääntelyn kokonaisuutta. EU:n ilmoittajansuojeludirektiivi on ylikansallinen normi, joka on pantu täytäntöön kansallisella tasolla Ilmoittajansuojelulailla. Kunnat toimivat tässä ketjussa paikallistason toimeenpanijoina, joille jää käytännön vastuu kanavien järjestämisestä.

Tulosten mukaan kunnat toteuttavat samaa velvoitetta, mutta resurssit ja koettu kuormittavuus vaihtelevat. Suuremmissa kunnissa ilmoituskanava voitiin liittää olemassa oleviin riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan rakenteisiin, kun taas pienemmissä kunnissa kanava saatettiin kokea raskaaksi byrokratiaksi suhteessa vähäiseen ilmoitusmäärään. Monitasohallinnan näkökulmasta tämä ilmentää tilannetta, jossa ylhäältä tuleva sääntely on muodollisesti yhdenmukaista, mutta sen toimeenpanon vaikutukset eroavat paikallistasolla.

Institutionaalisen isomorfismin käsitteet auttavat jäsentämään sitä, miksi kuntien ratkaisut muistuttavat toisiaan. Pakottava isomorfismi näkyy selvästi: ilmoituskanava on otettava käyttöön lainsäädännön velvoittamana. Jäljittelyyn perustuva isomorfismi tulee esiin siinä, että kunnat turvautuvat samoihin järjestelmätoimittajiin ja ratkaisuihin, joita muutkin kunnat ovat valinneet, etenkin epävarmuuden vallitessa. Normatiivinen isomorfismi liittyy laajempaan odotukseen siitä, että “vastuullinen” julkinen organisaatio huolehtii ilmoittajansuojelusta.

Aineiston perusteella ilmoituskanavalla on myös selvä symbolinen ulottuvuus. Kunnat pitävät tärkeänä, että kanava on olemassa ja että sen kautta voidaan osoittaa sitoutumista väärinkäytösten ehkäisyyn ja puuttumiseen. Tämä on linjassa isomorfismiteorian näkemyksen kanssa, jonka mukaan organisaatiot voivat omaksua rakenteita, jotka ennen kaikkea vahvistavat legitiimiyttä (DiMaggio & Powell, 1983).

7. TULKINTA

Tämän tutkimuksen tavoitteena oli ymmärtää, mitä ilmoituskanavan asemoituminen kuntahallintoon kertoo hyvän hallinnon periaatteiden toteutumisesta. Aineisto osoittaa, että ilmoituskanavan merkitys ei rajoitu pelkästään väärinkäytösepäilyjen käsittelyyn, vaan se kytkeytyy hallinnon arvopohjaan, organisaatiokulttuuriin ja institutionaalisiin rakenteisiin.

7.1 Ilmoituskanava hyvän hallinnon tukena

Ilmoituskanava tukee hyvän hallinnon keskeisiä periaatteita erityisesti normatiivisella tasolla. Haastatteluissa korostui, että jo pelkkä kanavan olemassaolo viestii läpinäkyvyydestä, tasapuolisuudesta ja tilivelvollisuudesta, myös silloin, kun ilmoitusten määrä on vähäinen. Kanava tarjoaa yhdenvertaisen väylän tuoda esiin epäkohtia, mikä vahvistaa oikeusturvaa ja oikeudenmukaista kohtelua. Tätä näkökulmaa vahvistaa se, että kunnissa pidettiin tärkeänä selkeiden käsittelyprosessien ylläpitämistä, erityisesti objektiivisuuden ja jääviyssääntöjen toteutumiseksi. Ilmoituskanava voidaan siten ymmärtää hyvän hallinnon toteutumisen tukijana, vaikka sen konkreettinen käyttö olisi vähäistä.

7.2 Ilmoituskanavan käytännön haasteet

Aineiston perusteella ilmoituskanavan käytännön merkitys on kunnissa rajallinen. Ilmoitusten määrä oli kaikissa kunnissa vähäinen ja ajoittain täysin lain soveltamisalan ulkopuolinen. Tämä nostaa esiin kysymyksen siitä, madaltaako kanava todellisuudessa ilmoittamisen kynnystä, vai ohitetaanko kanava käyttämällä epävirallisia ilmoittamistapoja. Useissa kunnissa henkilökohtainen yhteydenotto koettiin luontevammaksi kuin anonyymi järjestelmä, mikä kertoo organisaatiokulttuurin vahvasta vaikutuksesta käytännön toimintaan.

Kulttuuriset rakenteet, kuten luottamus esimiehiin, totut ilmoituskäytännöt ja aiemmat kokemukset asioiden käsittelystä määrittivät sitä, miten ilmoituskanava asettui arjen työhön. Ilmoituskanava ei siten yksin riitä muuttamaan organisaation kulttuuria, vaan sen toimivuus riippuu siitä, millaisia perusoletuksia ja käytäntöjä organisaatiossa jo ennestään on.

7.3 Anonymiteetin kaksijakoinen rooli

Anonymiteetti oli kunnissa keskeinen ilmoituskanavan vahvuus, mutta samalla myös sen keskeisin haaste. Haastattelut osoittivat, että anonymiteetti lisää turvallisuuden tunnetta ja saattaa madaltaa ilmoituskynnystä, mutta toisaalta vaikeuttaa asian selvittämistä, mikäli ilmoittajaan ei saada yhteyttä tarkentavia kysymyksiä varten. Tämä jännite asettaa ilmoituskanavan kahden hallinnollisen tavoitteen väliin: ilmoittajansuojan vahvistamisen ja selvitystyön tehokkuuden. Aineiston perusteella molempia ei voida aina maksimoida yhtäaikaisesti, vaan ilmoituskanavan toimivuus edellyttää tasapainottelua.

7.4 Hallinnon tasojen välinen jännite

EU:n ilmoittajansuojeludirektiivin ja kansallisen lainsäädännön velvoitteet koskevat kuntia yhdenvertaisesti, mutta niiden toimeenpano riippuu kuntien omista resursseista. Aineisto osoittaa, että tämä aiheuttaa eroja siinä, miten ilmoituskanava koetaan: joillekin kunnille se oli toimiva osa sisäistä valvontaa, kun taas toisille se näyttäytyi kuormittavana ja suhteettoman raskaana velvoitteena. Tämä ilmentää monitasohallinnan keskeistä ajatusta siitä, että ylhäältä annetut velvoitteet ja paikalliset resurssirakenteet eivät välttämättä kohtaa. Sääntely näyttäytyy kunnille samanlaisena, mutta sen vaikutus on erisuuruinen.

7.5 Ilmoituskanava hallinnon symbolina

Aineisto osoittaa, että ilmoituskanavalla on kunnissa vahva symbolinen rooli. Se toimii signaalina siitä, että hallinto sitoutuu oikeudenmukaisuuteen ja vastuulliseen toimintaan, riippumatta siitä, kuinka paljon ilmoituksia tehdään. Useille haastateltaville kanavan arvo oli juuri tässä symbolisessa merkityksessä, ei niinkään operatiivisessa tuloksellisuudessa. Tätä korosti toteamus: "Ilmoituskanava on osa oikein toimimisen kulttuuria.". Symbolinen merkitys ei kuitenkaan vähennä kanavan institutionaalista relevanssia.

7.6 Tutkimuksen rajoitukset

Tutkimus perustuu kolmen kunnan asiantuntijahaastatteluihin. Vaikka aineisto tuotti toistuvia ja syvällisiä havaintoja, se ei ole yleistettävissä kattavasti Suomen kuntiin. Kuntien erilaiset rakenteet, resurssit ja toimintakulttuurit voivat tuottaa hyvin erilaisia kokemuksia ilmoituskanavasta.

Haastateltavat työskentelivät ilmoituskanavan parissa. Tämä tarkoittaa, että heidän näkemyksensä keskittyvät hallinnon sisäiseen näkökulmaan eikä esimerkiksi henkilöstön, luottamushenkilöiden tai kuntalaisten kokemuksiin. Tämä voi rajata näkemyksiä.

Haastattelut kerättiin ajankohtana, jolloin ilmoituskanava oli suhteellisen uusi ilmiö kunnissa. Käytännöt saattavat muuttua ajan myötä, kun kanavan käyttö vakiintuu tai kun kunnat muokkaavat prosessejaan kokemusten perusteella.

Teoriaohjaava sisällönanalyysi hyödyntää ennalta valittua teoreettista viitekehystä, mikä suuntaa tulkintaa. Valitut teorit, kuten organisaatiokulttuuri, monitasohallinta ja isomorfismi tarjoavat yhden tavan jäsentää ilmiötä, mutta eivät kata kaikkia mahdollisia teoreettisia lähestymistapoja.

Koska ilmoitusten määrä on aineistossa hyvin vähäinen, tutkimus ei voi arvioida ilmoituskanavan toimivuutta todellisten tapausten kautta. Tämä rajoittaa erityisesti sitä, miten syvällisesti voidaan tarkastella ilmoitusprosessien käytännön tehokkuutta tai vaikutuksia.

LÄHTEET

- Adli, S.;Hamid, M.;Said, R.;& Razali, F. (2025). *Whistleblowing Effectiveness: The Role of Ethical Climate and Regulatory Strength in Shaping the Whistleblowing Index*. Advanced International Journal of Business Entrepreneurship and SMEs.
- Bache, I.;& Flinders, M. (2004). *Multi-Level Governance*. Oxford University Press.
- Detert;& Edmondson. (2011). *Implicit voice theories: Taken-for-granted rules of self-censorship at work*. Academy of Management Journal.
- DiMaggio, P.;& Powell, W. (1983). *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*. American Sociological Review.
- EU. (23. Lokakuu 2019). *EUR-Lex.fi*. Noudettu osoitteesta European Union Law: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:32019L1937>
- Finlex. (1999). *Suomen perustuslaki 731/1999*. Noudettu osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/1999/731>
- Finlex. (24. Toukokuu 2002). *HE 72/2002*. Noudettu osoitteesta Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta: <https://www.finlex.fi/fi/hallituksen-esitykset/2002/72>
- Finlex. (10. Kesäkuu 2003). Hallintolaki 434/2003 Noudettu osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2003/434>
- Finlex. (2015). *Kuntalaki 410/2015*. Noudettu osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2015/410>
- Finlex. (Joulukuu. 27 2022). Noudettu osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/saaduskokoelma/2022/1171>
- Finlex. (2022). *HE 147/2022*. Noudettu osoitteesta Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta sekä siihen liittyviksi laeiksi: <https://www.finlex.fi/fi/hallituksen-esitykset/2022/147>
- Hooghe, L.;& Marks, G. (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*. University of North Carolina at Chapel Hill & RSC EUI Florence.
- Kallinen, T.;& Kinnunen, T. L. (2021). *Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja*. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto.
- Kuntaliitto. (2022). *Korruptio ja esteellisyys*. Noudettu osoitteesta Kunnan ilmoituskanava: <https://www.kuntaliitto.fi/laki/kunnan-toimielimet-ja-johtaminen/korruptio-ja-eettisyys/kunnan-ilmoituskanava>
- Kuntaliitto. (8. Maaliskuu 2024). *Kuntaliitto.fi*. Noudettu osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/laki/kunnan-paatoksenteke/hyvan-hallinnon-perusteet>
- Lewis, D. (2011). *Whistleblowing in a changing legal climate: is it time to revisit our approach to trust and loyalty at the workplace?* Business ethics.

- Miceli;Near;& Dworkin. (2008). *Whistle-blowing in Organizations*
- Mäenpää, O. (2020). *Good governance and how to maintain it*. Debt Management Annual Review 2020.
- Near;& Miceli. (1985). *Organizational dissidence: the case of whistle-blowing*. J Bus Ethics.
- OECD. (2005). *Modernising government: The way forward*. OECD Publishing.
- OECD a. (2024). *OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions 2024 Results - Country Notes: Finland*.
- OECD b. (2024). *Society at a Glance 2024: OECD Social Indicators*.
- OECD. (2025). *Government at a Glance 2025: Finland*.
- OECD/SIGMA. (2023). *The principles of public administration (2023 edition)*. OECD Publishing.
- Roberts, P.;Olsen, J.;& Brown, A. (2011). *Whistling While They Work: A good-practice guide for managing internal reporting of wrongdoing in public sector organisations*. The Australian National University.
- Roslan;Hamid;Said;& Razali. (2025). *Whistleblowing effectiveness: The role of ethical climate and regulatory strength in shaping the whistleblowing index*. Advanced International Journal of Business, Entrepreneurship and SMEs.
- Schein, E. (2010). *Organizational Culture and Leadership, 4th Edition*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Scherbarth, S.;& Behringer, S. (2021). *Whistleblowing systems: A systematic literature review on the design specifications and the consideration of the risk for organizational insiders to blow the whistle*. Corporate Ownership and Control.
- Seifert, D.;Sweeney, J.;Joireman, J.;& Thornton, J. (2010). *The influence of organizational justice on accountant whistleblowing*. Accounting, Organizations and Society.
- Tuomi, J.;& Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Tammi.
- Valtiovarainministeriö. (2026). *Julkisen johtamisen arvopohja ja periaatteet*. Noudettu osoitteesta <https://vm.fi/julkisen-johtamisen-arvopohja-ja-periaatteet>
- Vandekerckhove;& Lewis. (2012). *The Content of Whistleblowing Procedures: A Critical Review of Recent Official Guidelines*. Journal of Business Ethics.
- Varantola, K.;Launis, V.;Helin, M.;Spoof, S.;& Jäppinen, S. (2012). *Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsitteleminen Suomessa*. Helsinki: Tutkimuseettinen neuvottelukunta.
- Wolfe-Morrison, E.;& Milliken, F. (2000). Organizational Silence: A Barrier to Change and Development in a Pluralistic World. Teoksessa *The Academy of Management Review Vol. 25 No. 4* (ss. 706-725). Academy of Management.