Eduskunta
Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta
tyv@eduskunta.fi

U 37/2018 vp

Lausunto komission ehdotuksesta direktiiviksi unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt Suomen Yrittäjiltä lausuntoa valtioneuvoston kirjelmästä komission ehdotuksesta direktiiviksi unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta (U 37/2018 vp). Kyse on direktiivistä, jolla suojattaisiin väärinkäytöksestä ilmoittavia henkilöitä (ns. whistleblower) haitallisilta seuraamuksilta. Suomen Yrittäjät esittää lausuntonaan seuraavaa:

Direktiivin yleinen tavoite EU-oikeuden täytäntöönpanon tehostamisesta on kannatettava. Erityisesti sisämarkkinoiden toimivuuden kannalta on tärkeää huolehtia siitä, että EU-oikeutta noudatetaan tasapuolisesti kaikissa EU:n jäsenvaltioissa. Valtioneuvoston kantaan voidaan tältä osin yhtyä. Direktiiviehdotukseen sisältyy kuitenkin lukuisia ongelmia, joihin Suomen tulisi kiinnittää huomiota.

Direktiivi on lakiteknisesti raskas ja se on haastava panna kansallisesti täytäntöön. Suomen Yrittäjät katsoo, että direktiivin liitteenä olevaa luetteloa EU-säädöksistä, joiden rikkomisesta ilmoittamista suojataan, pitäisi tarkastella terveen kriittisesti. On syytä pohtia, onko kaikkien luettelossa mainittujen EU-säädösten osalta kyse sellaisesta yleisestä edusta, joka voisi vaarantua, jos laiminlyönnistä ilmoittaja ei saisi turvakseen direktiiviehdotuksen mukaista suojaa.

Voidaan myös kysyä, kuinka mahdollinen väärinkäytösten ilmoittaja tietää, kuuluuko hän suojelun piiriin vai ei. Ilmoittajan suojan edellytyksenä olisi ehdotuksen mukaan se, että ilmoittajalla oli perusteltu syy uskoa ilmoitetun tiedon pitävän paikkansa ilmoittamishetkellä ja että ilmoitus kuului direktiivin soveltamisalaan. Käytännössä yksilön on kuitenkin erittäin vaikeaa olla varma siitä, kuuluuko ilmoitus direktiivin soveltamisalaan. Pelkästään direktiivin liitteeseen tutustuminen ei riitä, vaan pitäisi myös tietää, miten liitteessä mainitut EU-säädökset on kansallisesti implementoitu.

On myös syytä kysyä, milloin ilmoittaja voi olla perustellusti siinä käsityksessä, että tiedon paljastaminen on yleisen edun mukaista. Vaikka kyse on käytännössä aina henkilön subjektiivisesta arviosta, on yleisen edun edellytyksen täyttymistä voitava arvioida objektiivisin kriteerein. Sääntelyn ongelma onkin sen abstraktisuus. Sääntelyn olisi oltava korostetun selkeää

ollakseen toimivaa. Tätä edellyttää paitsi oikeusvarmuus, myös paremman sääntelyn periaatteet.

Sisäisen ilmoittamisen tulisi olla aina ensisijaista. Ehdotuksen mukaan ilmoittajan olisi ensisijaisesti käytettävä yrityksen sisäistä ilmoituskanavaa epäkohtaan puuttumiseksi. Tämä on kannatettavaa ja valmistelussa on syytä pitää tästä lähtökohdasta kiinni. Jos epäkohta voidaan yrityksen sisäisin toimin poistaa, ei laajempaa ilmoittamista ole perusteltua suojata. Sisäistä ilmoituskanavaa ei kuitenkaan tarvitsisi ottaa käyttöön pienissä yrityksissä, joissa on alle 50 työntekijää tai liikevaihto tai taseen loppusumma alle 10 miljoonaa euroa (4 artikla).

Vaikka on järkevää rajata pienet yritykset tämän velvollisuuden ulkopuolelle, ilmoituskanavan vapaaehtoisesti käyttö pienissä yrityksissä on oltava mahdollista. Direktiiviä tulisi täsmentää siten, että sisäinen ilmoittaminen olisi ensisijaista myös pienissä yrityksissä, jos niissä on ilmoituskanava. Ylipäänsä olisi tärkeää säätää sisäisen käsittelyn ensisijaisuudesta ilmoituskanavan olemassa olosta riippumatta. Ulkoinen ilmoittaminen tulisi olla mahdollista vain silloin, jos epäkohtaa ei voida sisäisellä ilmoituksella poistaa.

Ehdotus lisäisi työnantajien hallinnollista taakkaa. Ilmiantokanavan luomisesta ei todennäköisesti aiheutuisi merkittäviä kustannuksia. Olisi kuitenkin syytä varmistaa, ettei yrityksen sisäiselle ilmiantokanavalle aseteta kohtuuttomia sisällöllisiä vaatimuksia. Ehdotuksella on kuitenkin huomattavia vaikutuksia työnantajan oikeuksiin ja velvollisuuksiin.

Ehdotuksessa asetetaan työnantajalle velvollisuus seurata ilmoituksia ja reagoida niihin. Ilmoituksen tekijälle tulisi myös antaa palautetta ilmoituksen perusteella toteutetuista jatkotoimista. Nämä velvollisuudet ovat direktiivin tavoitteiden kannalta ymmärrettäviä, mutta ne aiheuttavat työnantajalle hallinnollista taakkaa.

Direktiivissä lueteltaisiin lukuisia toimia, jotka olisivat ”vastatoimina” kiellettyjä (14 artikla). Nämä vastatoimet voisivat olla myös sellaisia työnantajan käytössä olevia keinoja ja oikeuksia, joiden käyttö on työsuhteessa varsin tavallista, eikä niiden käyttö välttämättä liity mitenkään ilmoituksen tekemiseen. Esimerkkinä mainittakoon lomautus tai varoituksen antaminen.

Työnantajan olisi pidettävä kirjaa ilmoituksen tehneistä henkilöistä. Tämä olisi kuitenkin luottamuksellinen tieto. Laaja-alainen vastatoimien kielto ja toisaalta ilmoittajan suojelu voi johtaa ongelmallisiin tilanteisiin, jos esimerkiksi työntekijän välittömällä esimiehellä ei ole tietoa ilmoituksesta. Tällöin esimerkiksi varoituksen antaminen olisi kielletty vastatoimi, vaikkei sen antanut esimies olisi ilmoituksesta tietoinen. Erityisesti suuremmissa organisaatioissa ei voida edellyttää, että kaikki työsuhdetta koskevat päätökset ja toimet olisi hyväksytettävä ilmoituksia vastaanottavan vastuuhenkilön kautta.

Työnantajalle voisi aiheutua ongelmia myös siinä tilanteessa, kun toteutetaan esimerkiksi lomautus. Tällöin ilmoituksen tehnyt työntekijä olisi oletusarvoisesti suojattu lomautukselta, vaikka lomautukselle olisi sinänsä

työntekijästä ja ilmoituksesta riippumaton peruste. Työnantajan kannalta liian laaja suoja voi siten hankaloittaa normaalia liikkeenjohtovaltaa. Direktiiviehdotusta tulisikin täsmentää tältä osin, ettei vastatoimien kielto johda suhteettomiin seurauksiin.

Ehdotus on epätasapainoinen ilmoittajan ja ilmoituksen kohteen suojelun osalta. Ehdotuksessa velvoitetaan jäsenvaltiot suojelemaan myös ilmoituksen kohteena olevia henkilöitä perättömiltä ilmoituksilta (16 ja 17(2) artiklat). Ehdotuksen mukaan jäsenvaltion olisi säädettävä tehokkaista, oikeasuhtaisista ja varoittavaista seuraamuksista perättömien ilmoitusten varalle.

Verrattuna ehdotuksen ilmoittajan suojaa koskeviin säännöksiin ilmoituksen kohteen oikeusaseman sääntely on vähintäänkin ylimalkaista. On huomattava, että seuraamuksia koskeva lauseke on niin sanottu EU-lainsäädännön yleislauseke, joka jättää jäsenvaltioille laajan harkintavallan seuraamuksista säätämiseen. Sinänsä laaja kansallinen liikkumavara on positiivista, mutta direktiivin väljään sanamuotoon liittyy myös riski siitä, että EU-tuomioistuin omaksuu sanamuotoa rajoittavan tulkinnan, jos kansalliset ratkaisut sen mielestä haittaavat direktiivin tavoitteen toteutumista.

Valtioneuvoston kannassa on todettu tasapainon edellyttävän vielä arviointia. Suomen Yrittäjät katsoo, että olisi ensiarvoisen tärkeää huolehtia riittävällä ja oikeusvarmalla tavalla myös ilmoituksen kohteen oikeussuojasta. Erityisesti pienelle yritykselle perättömästä ilmoituksesta aiheutuva mainehaitta voi olla kohtalokas. Keskeistä on myös huomata, että vaikka ilmoittajalle voisikin syntyä vahingonkorvausvelvollisuus, perättömästä ilmoituksesta aiheutuneet taloudellisen vahingon euromääräinen näyttäminen voi olla erittäin vaikeaa tai jopa mahdotonta.

Ehdotuksen suhde EU:n liikesalaisuusdirektiiviin on epäselvä. EU:n voimassa olevaan liikesalaisuusdirektiiviin 2016/943 on viitattu vain direktiiviehdotuksen johdanto-osassa. Siinäkään ei kuitenkaan täsmennetä, miten liikesalaisuusdirektiivin sääntely suhteutuu ehdotettuun direktiiviin. Liikesalaisuusdirektiivissä on säädetty, että jos ilmiantaja on yleistä etua suojatakseen paljastanut väärinkäytöksen tai laittoman toiminnan ja samalla ilmaissut liikesalaisuuden, häneen ei voida kohdistaa liikesalaisuuksien suojan loukkaamista koskevia toimia. Ehdotettu direktiivi merkitsisi osaltaan päällekkäistä sääntelyä liikesalaisuusdirektiivin kanssa, joten olisi välttämätöntä selventää näiden kahden säädöksen välinen suhde.

Kunnioittavasti

Suomen Yrittäjät

Albert Mäkelä
asiantuntija, OTM