Työelämä
Katja Miettinen

20.9.2018

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Lausunto koskien U 37/2018 vp Valtioneuvoston kirjelmää eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta

Pyydettynä lausuntoa esitän Elinkeinoelämän Keskusliiton puolesta seuraavaa:

EK:n pääviestit

- EK kannattaa maltillisia ja tasapainoisia esityksiä aidoista epäkohdista ilmoittavien henkilöiden oikeussuojan parantamiseksi. Ilmoittajan suojan tulee olla tasapainossa ilmoituksen kohteen suojan kanssa.
- Komission ilmoittajansuojadirektiiviehdotus on ennenaikainen. Ilmoittajansuojaa on jo lisätty viime vuosina EU-tason sääntelyllä. Ennen sääntelyn lisäämistä tulisi paremmin arvioida olemassa olevan sääntelyn toimivuus. Myös ehdotuksen oikeusperustaa tulee tarkastella kriittisesti.
- Direktiiviehdotus ei ota riittävissä määrin huomioon väärinkäytösepäilyistä ilmoittamisen suhteen yritysten liikesalaisuuksien suojaamisen tarpeisiin.
- On tärkeätä, että ilmoitukset tehdään ensisijaisesti sisäistä kanavaa pitkin ja toissijaisesti viranomaisille. Julkiset ilmoitukset tulee rajata poikkeustapauksiin.
- Sääntelyllä ei tule lisätä kohtuuttomasti yritysten hallinnollista taakkaa. Sisäisen ilmoituskanavan luomisvelvollisuus on ehdotuksessa liian matalalla.
- Ehdotuksen keinot ilmoittajan suojelemiseksi ovat raskaita ja pitkälle meneviä ja osin ristiriidassa nykyisen työlainsäädäntömme periaatteiden kanssa.
- Ilmoituksen kohteen suoja on ehdotuksessa puutteellinen. On ensiarvoisen tärkeää, että ehdotus ei vesitä kenenkään oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin, syyttömyysolettamaan tai puolustukseen tai muuhun oikeusvaltion perusperiaatteiden takaamaan suojaan. Direktiiviehdotus ei esitetyssä muodossaan tarjoa riittäviä oikeussuojatakeita myöskään ilmoitusjärjestelmän väärinkäytösmahdollisuuksia vastaan.

Työelämä
Katja Miettinen

20.9.2018

Komission esitykset ilmoittajan suojan sääntelystä

EK:n näkemyksen mukaan komission aineelliselta soveltamisalaltaan horisontaalinen lainsäädäntöesitys on selkeästi **ennenaikainen** ottaen huomioon, että EU-sääntelyyn on viime vuosina laajalti sisältynyt unionin oikeuden rikkomisesta tai muista väärinkäytöksistä tai niiden epäilyistä ilmoittavien henkilöiden suojelua koskevia lakitasoisia säännöksiä – erityisesti finanssialan sääntelyssä, mutta myös laajempaa elinkeinoelämää koskien esim. EU:n markkinoiden väärinkäyttöasetuksen (*MAR EU/596/2014*) ja EU:n liikesalaisuusdirektiivin yhteydessä.

EK:n näkemyksen mukaan ehdotuksen ennenaikaisuutta koskevaa ongelmaa ei poista se, että ehdotus ei vaikuttaisi EU:ssa jo hyväksyttyjen sektorilainsäädännössä olevien ilmoittamista koskevien säännösten soveltamiseen, vaan direktiiviehdotus täydentäisi sektorilainsäädäntöä.

Komission direktiiviesityksen aineellinen **soveltamisala** on huomattavan laaja. EK katsoo, että soveltamisalan laajuuden perustelut ovat osin hataralla pohjalla. Aineellinen soveltamisala on sekä epäselvä että sattumanvarainen ja se sisältää lukuisia päällekkäisyyksiä jo olemassa olevan sääntelyn kanssa, mitä EK ei pidä perusteltuna ratkaisuna. Lisäksi soveltamisalan laajuuteen vaikuttavat keskeisesti ehdotuksen määritelmät unionin oikeuden rikkomisesta, laittomasta toiminnasta ja lain väärinkäytöstä. Direktiiviä sovellettaisiin siten unionin oikeuden vastaisiin tekoihin ja laiminlyönteihin.

Oikeusperusta. Direktiivin oikeusperustaa tulee tarkastella kriittisesti. Komission ehdotuksessa oikeusperustan muodostavat ne SEUT:n artiklat, joiden pohjalta annetun Unionin oikeuden täytäntöönpanoa halutaan tehostaa käyttämällä hyväksi ilmoitusmenettelyä. Direktiivi vaikuttaisi kuitenkin keskeisiin työsuhteen osapuolten oikeuksiin ja velvollisuuksiin kuten työnantajan oikeuteen solmia ja päättää työsuhde, mitä ei ole otettu huomioon oikeusperustaa valittaessa. EU:n toimivaltaa olisi tullut arvioida tarkemmin SEUT artiklan 153 valossa. EK katsoo, että myös tästä näkökulmasta ehdotus ja erityisesti artiklan 14 mukainen kiellettyjen vastatoimien lista on ongelmallinen.

EK pitää *huomattavan ongelmallisena* sitä, että direktiiviä sovellettaisiin *lisäksi* tekoihin ja laiminlyönteihin, jotka eivät muodollisesti vaikuta lainvastaisilta, mutta jotka *ilmiantajan oman arvion mukaan* ovat sovellettavien sääntöjen tavoitteiden vastaisia. Tämä voi johtaa subjektiivisuudessaan vaikeisiin rajanvetotilanteisiin.

Katsomme, että direktiiviehdotuksen ja sen mukaisten oikeussuojakeinojen tulisi rajautua väärinkäytösten estämiseksi *vain merkityksellisiin rikkomuksiin* – nyt piirissä on myös epäolennaisia ja vähämerkityksellisiä asioita. Tähän liittyy merkittävä riski siitä, että esim. entiset työntekijät harkitsemattomasti ilmoittavat sinänsä perusteltujen rikkomusten tai

väärinkäytösepäilyjen *lisäksi* yrityksen keskeisistä liikesalaisuuksista yrityksen ulkopuolisille.

Lisäksi ehdotuksen *henkilöllinen soveltamisala* on erittäin laaja sen kattaessa nykyisten työntekijöiden lisäksi työnhakijat, aiemmat työntekijät, harjoittelijat, osakkeenomistajat ja toimeksisaajien tai alihankkijoiden ja tavarantoimittajien valvonnassa työskentelevät henkilöt.

Laaja soveltamisala kokonaisuudessaan on EK:n näkemyksen mukaan omiaan korostamaan tarvetta ehdotuksen oikeusturvatakeiden kriittiseen tarkasteluun. EK ei pidä ehdotuksen oikeusturvatakeita riittävinä. Laaja soveltamisala korostaa sääntelyn ennakoitavuuteen liittyviä heikkouksia.

Siltä osin kuin kyse on EU-säädöksiin perustuvista rikkomisista ilmoittamisista, ehdotuksen mukaan sovellettaisiin direktiivin hyväksymisen jälkeenkin alakohtaisissa säädöksissä olevia säännöksiä. Direktiivin sääntelyä sovellettaisiin niihin kysymyksiin, joista ei säännellä alakohtaisissa säädöksissä. Direktiivi olisi siten luonteeltaan alakohtaista sääntelyä täydentävä. *Jatkovalmistelussa tulee EK:n mukaan huolella selvittää ja selventää direktiivin suhdetta voimassa olevaan sääntelyyn.*

Sisäiset ilmoituskanavat tulisi ehdotuksen mukaan luoda sekä julkiselle että yksityiselle sektorille, missä vaatimus koskisi yrityksiä, joilla on vähintään 50 työntekijää, tai joiden vuotuinen liikevaihto tai vuotuinen tase on vähintään 10 miljoonaa euroa. EK pitää erittäin tärkeänä rajauksena pienimpien pk-yritysten rajaamista direktiiviehdotuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Pienimmillä yrityksillä ei tulisi olla velvollisuutta ilmoituskanavien ja -menettelyiden luomiseen. EK katsoo, että esitettyjä rajauksia pienissä yrityksissä tulisi nostaa ehdotuksessa (esim. 100 työntekijää, liikevaihto 20 meur).

EK pitää ensiarvoisen tärkeänä, että **ilmoittaja on velvollinen käyttämään yrityksen sisäistä ilmoituskanavaa ensisijaisesti**, jos yritys on luonut sisäisen ilmoituskanavan. Tämän edellytyksen tulisi olla voimassa myös silloin, jos yritys, jolla ei ole direktiivin mukaan velvoite luoda ilmoituskanavaa, on kuitenkin ottanut sisäisen ilmoituskanavan käyttöön. Samalla on syytä muistaa, että ilmoittajalla voi olla jo voimassa olevankin lain mukaan *velvollisuus* ilmoittaa tietystä epäkohdasta suoraan viranomaiselle, esimerkiksi tietyissä finanssialan erityislaeissa Finanssivalvonnalle.

Suomessa yritykset ovat selkeästi yhä enemmän kiinnittäneet huomiota väärinkäytösten ennaltaehkäisyyn, ja sitä varten niissä on otettu käyttöön ilmaisukanavia, joiden kautta yrityksen johdolle on mahdollista ilmoittaa laittomuuksista ja väärinkäytöksistä. EK pitääkin hyvänä, että uudessa, kesällä 2018 voimaan tulevassa liikesalaisuuslaissa selkeästi todetaan, että jos yrityksellä on toimiva ja turvallinen ilmoituskanava ja

ilmoituksiin puututaan, ei tarvetta väärinkäytöksen paljastamiselle yrityksen ulkopuolelle ole.

EK katsoo, että esitykseen tulisi nimenomaisesti lisätä säännös, jonka mukaan **julkisen ilmoituksen tekemistä ohi organisaation sisäisen ilmoituskanavan tai viranomaiskanavan pidettäisiin vahingoittamistarkoituksessa tehtynä vääränä ilmoituksena**, joka olisi myös sanktioitu ja siihen liittyisi vahingonkorvausvelvollisuus.

Direktiiviehdotuksen jatkokäsittelyssä tulisi kiinnittää huomiota ”ilmoitusoikeuden” mahdolliseen *vanhentumiseen*: mitä pidempi aika on kulunut siitä hetkestä, kun ilmoituksen kohteena oleva asia on tullut ilmoittajan tietoon siten, että normaalin huolellisen henkilön olisi tullut ymmärtää tiedon väärinkäytösluonne, sitä herkemmin myöhäistä ilmoitusta on pidettävä indisiona vahingoittamistarkoituksesta. Ilmoituksen tekemiselle on tästä syystä perusteltua säätää määräaika.

Muilta osin EK pitää sinänsä perusteltuna komission esityksen artiklaan 13 sisältyvää kolmiportaista järjestelmää, jonka mukaisesti ilmoittajien ja ilmoituksen kohteiden suojelu järjestetään: ilmoitus olisi ensin tehtävä työnantajalle sisäistä ilmoituskanavaa käyttäen, toisessa vaiheessa ulkoista ilmoituskanavaa käyttäen toimivaltaiselle viranomaiselle ja kolmantena vaiheena voisi olla tietojen julkistaminen.

Ilmoituskanavien hierarkia mahdollistaa sen, että väärinkäytöksiin vakavasti suhtautuvilla yrityksillä on mahdollisuus pyrkiä selvittämään paljastuvat ongelmat oma-aloitteisesti. Näin suojataan myös väitetyistä väärinkäytöksistä haittaa kärsivien tahojen ja yrityksen oikeuksia (ml. liikesalaisuudet) tasapainoisesti.

Ehdotuksen mukaista 3 kk mittaista määräaikaa[1] on pidettävä varsin rajallisena riippuen siitä, millaisia toimenpiteitä kyseisen ilmoituksen johdosta on syytä käynnistää. EK ei pidä kaikilta osin perusteltuna direktiiviehdotuksen sääntelyä tavoista, joilla ilmoitus tulisi voida tehdä[2]. Etenkin vaatimus henkilökohtaisesta tapaamismahdollisuudesta voi viivästyttää ilmoittamista ja kuormittaa merkittävästi laajaa joukkoa yritysten hallintoa, jotka tulisivat sääntelyn piiriin. Mahdollisuus käyttää kolmannen osapuolen tarjoamia ostopalveluja sisäisessä ilmoituskanavassa tulee turvata.

[1] Artikla 5(1)(d): kohtuullinen aika, enintään kolme kuukautta ilmoituksesta, jonka kuluessa ilmoittavalle henkilölle annetaan palautetta ilmoituksen perusteella toteutetuista jatkotoimista;

[2] Artikla 5(2.): Edellä 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettujen kanavien kautta on voitava tehdä ilmoitus kaikilla seuraavilla tavoilla:
a) sähköisesti tai paperilla tehty kirjallinen ilmoitus ja/tai puhelimitse tehty suullinen ilmoitus, joka on voitu nauhoittaa tai jättää nauhoittamatta;
b) henkilökohtainen tapaaminen ilmoitusten vastaanottajaksi nimetyn henkilön tai yksikön kanssa.

EK pitää tärkeänä, että saadakseen ehdotuksen mukaista oikeussuojaa ilmoittajalla tulee olla edellä mainittujen seikkojen lisäksi *perusteltu syy uskoa*, että ilmoitettu tieto piti paikkaansa ilmoittamishetkellä ja että ilmoitus kuuluu direktiivin soveltamisalaan.

Ilmoittajan suojeleminen suorilta ja epäsuorilta vastatoimilta. EK pitää ehdotusta puutteellisena ilmoituksen kohteen oikeusturvan kannalta. Suurin osa artiklassa 14 kielletyistä toimenpiteistä on normaaleja työnantajan työnjohto-oikeuden piiriin kuuluvia toimenpiteitä, jotka eivät voi sisältää oletusta niiden toteuttamisesta vastatoimena. Yleinen vastatoimien kielto ilmoittajaa kohtaan – täydennettynä ilmoittajan velvollisuudella yksilöidä riitatilanteissa, millaisia vastatoimia häneen on kohdistettu ja millä perusteella – olisi kaikkien osapuolten oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta tasapainoisempi ratkaisu.

Vastatoimien kielto, josta ehdotuksessa esitetään ei-tyhjentävä esimerkkiluettelo, kattaisi myös toimet, jotka kohdistuvat ilmoittavan henkilön lisäksi esimerkiksi hänen *edustamaansa oikeushenkilöön* tai hänen *sukulaisiinsa, jotka ovat työnsä vuoksi yhteydessä ilmoittajan työnantajaan*. EK pitää esitettyjä rajauksia liian epäselvästi määriteltyinä. On selvää, että etenkin em. oikeushenkilöä koskeva rajaus voi johtaa kohtuuttomiin tilanteisiin yritysten käytännön sopimus- ja yhteistyötoiminnassa verkostomaisessa ja määräaikaisiin projekteihin perustuvassa taloudessa. Säännös rajoittaa kohtuuttomasti yrityksen normaaliin liiketoimintaan kuuluvaa päätöksentekoa.

Ilmoittajan oikeussuojan osalta komissio toteaa, ettei direktiivin vastaisesti irtisanotun työntekijän kohdalla voi olla sallittua korvauksen maksaminen sen sijaan, että hänet otetaan takaisin yrityksen palvelukseen. Direktiivin soveltamisalaan liittyvän oikeudenkäynnin aikaisena välitoimena tulisi lisäksi mahdollistaa mm. irtisanomisen estäminen oikeudenkäynnin kuluessa. EK katsoo, että ehdotuksen keinot ilmoittajan suojelemiseksi ovat raskaita ja pitkälle meneviä. Ehdotus on osittain ristiriidassa nykyisen työlainsäädäntömme kanssa, jossa on nimenomaisesti päädytty siihen, että oikeus päättää työsuhteen voimassaolosta kuuluu työnantajalle ja että työntekijän riittävänä oikeussuojana on pidettävä työsopimuksen perusteettomasta päättämisestä työnantajalle maksettavaksi tuomittavaa korvausta. Olisi kohtuutonta, jos ehdotuksella puututtaisiin työnantajan oikeuteen päättää työsuhteen voimassaolosta.

EK katsoo, että direktiiviehdotuksen jatkoneuvotteluissa johtoa tulisi hakea EUTI:n asiaa koskevasta, olemassa olevasta ratkaisukäytännöstä siltä osin kuin esitetään sääntelyä ilmoittajien ja ilmoituksen kohteen suojelusta ja (oikeus)suojan saamisen edellytyksistä.

Vaatimukset sääntelyn indispositiivisuudesta ja käänteisestä todistustaakasta vastatoimia koskevassa oikeudenkäynnissä[3] edustavat sääntelytapaa, josta aiheutuu työnantajille merkittäviä kustannuksia työ- tai palvelussuhteen kestäessä ja sen jälkeen konkludenttisen dokumentaatiovelvoitteen täyttämisen muodossa. Tähän liittyvät vaikutustenarvioinnit ovat esityksessä ja sen taustamateriaaleissa puutteelliset eivätkä ne näin ollen täytä laadukkaan lainvalmistelun vaatimuksia. Todistustaakan kääntymiseksi vaadittava näyttökynnyksen tulisi olla riittävän korkea, eikä perusteeksi todistustaakan kääntymiselle voi olla riittävää esim. pelkkä työnantajan ilmoittajaan kohdistama epäedullinen toimenpide.

Lisäksi nostamme esiin mahdollisen yksittäisen, mutta periaatteellisestikin merkittävän ongelmatilanteen, minkä ratkaisemiseen olisi jatkoneuvotteluissa syytä perehtyä. Miten ehdotuksen tarjoamiin oikeussuojakeinoihin tulisi suhtautua tilanteessa, jossa esim. yrityksen toiminnassa paljastunut väärinkäytös on osittain tai kokonaan *ilmoittavan henkilön toiminnasta johtuvaa*, ts. väärinkäytöksestä ilmoittava luonnollinen henkilö on *itse* syyllinen kyseiseen väärinkäytökseen? Ei liene perusteltavissa, että tällainen henkilö saisi ehdotuksen tarkoittamaa suojaa ko. tilanteessa.

Yhtenä direktiiviehdotuksen **tavoitteena** on parantaa tietoa, tarjolla olevaa neuvontaa ja apua väärinkäytöksistä ilmoittaville henkilöille. EK pitää perusteltuna parantaa tiedon saatavuutta ja avun tarjoamista laittomuuksia asianmukaisia reittejä pitkin paljastaville henkilöille.

Pidämme lisäksi ilmoittamista harkitsevien henkilöiden henkilökohtaisen oikeussuojan kannalta tärkeänä, että asianmukaista informaatiota on saatavilla liittyen mm. arvopaperimarkkinalaissa säädettyyn *sisäpiirintiedon käsittelemiseen* (sisäpiirintiedon laittomasta ilmaisemisesta, markkinoiden manipuloinnista ja niitä koskevista poikkeuksista jne.) sekä *liikesalaisuuksien suojaan*. Direktiiviehdotuksella ei nähdäksemme ole eikä voi olla tarkoitus dilutoida näitä legitiimeistä syistä säädettyjä, tiedon käsittelemiseen liittyviä nimenomaisia velvollisuuksia.[4]

[3] Ilmoittajan suojelua vahvistettaisiin ehdotuksen mukaan vastatoimia koskevassa oikeudenkäynnissä soveltamalla käänteistä todistustaakka niin, että vastatoimen toteuttajalla olisi **todistustaakka siitä, että toteutettu toimenpide ei liittynyt väärinkäytöksestä ilmoittamiseen.**

[4] Ks. liikesalaisuuden osalta esim. HE 49/2018 vp, jossa todetaan mm., että lailla pyritään *”suojaamaan ilmiantajaa, joka yleisen edun suojaamiseksi hankkii tai ilmaisee liikesalaisuuden tai käyttää liikesalaisuutta väärinkäytöksen taikka väärän tai laittoman toiminnan paljastamiseksi. Ilmiantaja voisi näissä olosuhteissa paljastaa liikesalaisuudeksi luokiteltavan tiedon esimerkiksi viranomaiselle, muulle asianmukaiselle taholle tai yleisesti. Säännöstä sovellettaessa olisi tehtävä intressipunnintaa toisaalta liikesalaisuuden haltijan liikesalaisuuden säilyttämisen intressin sekä toisaalta väärinkäytöksen tai laittoman toiminnan ilmi tulemisen ja yleisen edun välillä. Harkinta olisi tehtävä tapauskohtaisesti. Voidaan katsoa, että esimerkiksi vakava uhka ihmisten terveydelle tai ympäristölle oikeuttaisi liikesalaisuuden paljastamisen ulkopuoliselle. Mikäli yrityksellä on toimiva ja turvallinen väärinkäytösten ilmoituskanava, jonka kautta muun muassa pystyy ilmoittamaan luottamuksellisesti ja nimettömänä, ja ilmoitettuihin väärinkäytöksiin myös puututaan, ei henkilöllä yleensä ole tarvetta paljastaa liikesalaisuuden sisältävää tietoa yrityksen ulkopuolisille.”*

Työelämä
Katja Miettinen

20.9.2018

Yksityiskohtaiset kommentit Suomen kantaan (U-kirjelmän kohta 7)

EK yhtyy Suomen kantaan siltä osin, että jatkovalmistelussa on arvioitava tarkemmin direktiivin oikeudellisia sekä sosiaalisia ja taloudellisia vaikutuksia. Erityisesti ehdotuksen vaikutuksia on arvioitava palvelussuhteen osapuolten oikeuksien ja velvoitteiden kannalta. Lisäksi EK katsoo, että ehdotuksen oikeusperustaa tulee tarkastella kriittisesti.

EK yhtyy U-kirjeluonnoksen viimeisessä kappaleessa todettuun sen osalta, että jatkovalmistelussa on arvioitava vielä ehdotuksen tasapainoisuuden toteutumista (väärinkäytöksistä ilmoittajien ja ilmoituksen kohteena olevien henkilöiden suojelutarpeet, ml. suoja ilkivaltaisia ja perättömiä ilmoituksia vastaan). Yrityksille ei tule syntyä aiheetonta ja kohtuutonta taakkaa.

EK pitäisi kohtuuttomana, jos organisaation sisäisen ilmoituskanavan ensisijaisuuden periaatteesta livettäisiin tai jos pienimmät pk-yritykset luettaisiin nyt ehdotettua laajemmin direktiivin soveltamisalaan. Hallinnollinen taakka ja kustannukset lisääntyvät ehdotuksen myötä merkittävästi niiden osalta, joilla on velvollisuus luoda sisäinen ilmoituskanava.

Suomen kannasta ei käy ilmi, miten Suomi suhtautuu ylipäänsä ilmiantokanavien hierarkiaan: sisäinen, ulkoinen, julkisuus. Tästä mallista kiinni pitäminen on erityisen tärkeätä, kun ilmiantaja on yrityksen työntekijä.