Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta
TyV@eduskunta.fi

U 37/2018 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta ja sitä täydentävä jatkokirjelmä UJ 31/2018 vp

# Lausunto komission ehdotuksesta direktiiviksi unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt Suomen Yrittäjiltä lausuntoa valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta ja sitä täydentävästä jatkokirjelmä UJ 31/2018 vp. Kyse direktiivistä, jolla suojattaisiin väärinkäytöksestä ilmoittavia henkilöitä (ns. whistleblower) haitallisilta seuraamuksilta. Suomen Yrittäjät esittää lausuntonaan seuraavaa:

## Yleisesti direktiiviehdotuksesta

Suomen Yrittäjät pitää direktiivin yleistä tavoitetta EU-oikeuden täytäntöönpanon tehostamisesta kannatettavana. Sisämarkkinoiden häiriöttömän toiminnan kannalta on tärkeää, että EU-oikeutta noudatetaan tasapuolisesti kaikissa EU:n jäsenvaltioissa.

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 edelleen tarkastella kriittisesti. On syytä pohtia, onko kaikkien luettelossa mainittujen EU-säädösten osalta kyse sellaisesta yleisestä edusta, joka voisi vaarantua, jos laiminlyönnistä ilmoittava henkilö ei saisi turvakseen direktiiviehdotuksen mukaista suojaa. Direktiivi edellyttää vielä tarkastelua suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta.

Sääntelyn pitäisi olla mahdollisimman selkeää ja ymmärrettävää ollakseen toimivaa. On huomattava, että ehdotus loisi oikeuksia nimenomaan yksittäisille luonnollisille henkilöille, jotka ilmoittava unionin oikeuden rikkomuksista. Jotta tällaisella henkilöllä on ylipäänsä mahdollista arvioida, voisiko hän saada direktiivin mukaista suojaa, sääntelyn pitäisi olla luonteeltaan yksinkertaista ja selkeää. Voidaan perustellusti kysyä, miten yksittäinen henkilö osaa toimia direktiivin mukaan siten, että hänellä on oikeus tehdä sen mukainen ilmoitus ja saada siten suojelua.

Huomattavaa on myös ehdotuksen epäselvä suhde EU:n liikesalaisuusdirektiiviin. 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.

## Direktiivin soveltamisala

### Aineellinen soveltamisala

Direktiivin 1 artiklassa on mainittu ne unionin oikeuden alat, joilla unioin oikeuden rikkomisesta olisi oikeus tehdä ilmoitus. Direktiivin liitteessä on tarkempi luettelo niistä EU:n asetuksista ja direktiiveistä, jotka olisivat tämän direktiivin soveltamisalalla.

Suomen Yrittäjät katsoo, että liitteenä olevaa luetteloa EU-säädöksistä pitäisi tarkastella 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. Suuri osa liitteessä mainituista säädöksistä on perusteltuja sisällyttää direktiivin soveltamisalaan, mutta tietyiltä osin liitteen listaa voitaisiin arvioida uudelleen.

Olennaista direktiivin aineellisen soveltamisalan laajuuden arvioinnissa on suhteellisuusperiaatteen mukainen tarkastelu. On kysyttävä, onko tietyn EU-säädöksen rikkominen oikeassa suhteessa direktiivin mukaiseen ilmoittajan suojaan, joka puolestaan edellyttää rikkomisen ilmoittamisen olevan yleisen edun mukaista. Vaikka lainsäädännön rikkominen on lähtökohtaisesti väärin, on kyse punninnasta. Esimerkiksi hintojen ilmoittamisen puutteet voivat sinänsä olla lainvastaista toimintaa, mutta tällainen teko ei yleensä muodosta tilannetta, jossa yleinen etu vaatisi direktiiviehdotuksen mukaisten raskaiden menettelyjen olemassaoloa.

Tällaisia aloja, joilla kriittinen tarkastelu olisi tarpeen ovat erityisesti kuluttajansuoja sekä yksityisyyden ja henkilötietojen suoja. Näiden osalta liitteessä mainittujen säädösten osalta ei kaikilta osin voida katsoa olevan kyseessä sellainen yleinen etu, joka vaatisi direktiivin mukaista järjestelmää.

Arviointikriteeri direktiivin aineellisen soveltamisalan osalta voisi olla se, aiheuttaako EU-oikeuden rikkominen henkeen ja terveyteen kohdistuvaa erityistä vaaraa. Tällöin esimerkiksi tuoteturvallisuutta koskevat EU-säädökset voisivat olla direktiivin soveltamisalalla, mutta kuluttajansuojasääntely jäisi tämän kriteerin perusteella sen ulkopuolelle.

Henkilötietojen osalta voidaan vielä todeta, että EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen sisältyminen luetteloon on sinänsä ymmärrettävää, mutta sen rikkomisen osalta yleisen edun kynnyksen on oltava korkea. Asetuksen

kuuluminen kokonaisuudessaan tämän direktiivin soveltamisalaan ei välttämättä ole oikeasuhtaista.

On myös syytä muistaa, että ilmoittaminen ei välttämättä ole tarpeen senkään vuoksi, että kuluttajansuojan ja tietosuojan osalta suomessa on vahvoin toimivaltuuksin varustetut ja käytännössä tehokkaasti toimivat valvontaviranomaiset. Väärinkäytöksiä havainneet henkilöt voivat jo nykyisen sääntelyn mukaan kääntyä viranomaistahon puoleen ilman direktiiviehdotuksen kaltaista raskasta menettelyä.

### Henkilöllinen soveltamisala

Direktiivin henkilöllisen soveltamisalan osalta voidaan viitata edellä lausuttuun direktiivin sisällöllistä epäselvyyttä koskien. On kysyttävä, kuinka mahdollinen väärinkäytösten ilmoittaja tietää, kuuluuko hän suojelun piiriin vai ei.

Laaja henkilöllinen soveltamisala on sinänsä ymmärrettävä, mutta se toisaalta antaa mahdollisuuden tehdä ilmiantoja perättömästi ja/tai kiusaamistarkoituksessa. Erityisesti tällainen vaara liittyy sellaisiin ilmoittajiin, jotka eivät ole työ- tai liikesuhteessa ilmoituksen kohteena olevaan toimijaan.

## Sisäinen ilmoittaminen ja jatkotoimet

Direktiiviehdotuksessa asetetaan velvollisuus sisäisen ilmoittamiskanavan luontiin. Suomen Yrittäjät katsoo, että direktiivissä pitäisi selkeästi määritellä sisäisen ilmoittamisen ensisijaisuus kaikissa tilanteissa. 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. Vaikka on järkevää rajata pienet yritykset tämän velvollisuuden ulkopuolelle, mikään ei käytännössä estä ilmoituskanavan käyttöönottoa vapaaehtoisesti myös pienemmissä yrityksissä. Direktiiviä tulisi täsmentää siten, että jos sisäinen ilmoituskanava on (yrityksen koosta riippumatta) olemassa, sen käyttö olisi aina ensisijaista. Ulkoinen ilmoittaminen tulisi olla mahdollista vain silloin, jos epäkohtaa ei voida sisäisellä ilmoituksella poistaa.

Jatkotoimien (5 artikla) osalta voidaan todeta, että ilmoittamisen vastaanottamiselle ja käsittelylle ehdotetut muodolliset vaatimukset ovat osin tarpeettoman raskaita. Ehdotus lisäisi työnantajien hallinnollista taakkaa, joten ilmiantokanavan muotoa ja työnantajan sisäisiä menettelyitä ja järjestelyitä ei tulisi säädellä tarpeettoman yksityiskohtaisesti.

Ilmiantokanavan luomisesta sinänsä ei todennäköisesti aiheutuisi merkittäviä kustannuksia. Ehdotuksella on kuitenkin huomattavia vaikutuksia työnantajan oikeuksiin ja velvollisuuksiin, jotka puolestaan voivat aiheuttaa myös taloudellista taakkaa. Ehdotuksessa asetetaan työnantajalle

velvollisuus seurata ilmoituksia ja reagoida niihin. Ilmoituksen tekijälle tulisi myös antaa palautetta ilmoituksen perusteella toteutetuista jatkotoimista. Työnantajalle asetetut velvollisuudet lisäävät henkilöstöhallinnon työtä seurantajärjestelmien kehittämisen ja ylläpidon myötä.

## Edellytykset ilmoittavien henkilöiden suojaamiseksi

Ilmoittajan suojan edellytyksenä olisi ehdotuksen mukaan se, että ilmoittajalla oli perusteltu syy uskoa ilmoitetun tiedon pitävän paikkansa ilmoittamishetkellä ja että ilmoitus kuului direktiivin soveltamisalaan. Ilmoittajan suojan edellytysten osalta on erittäin tärkeää korostaa sisäisen ilmoituskanavan ensisijaisuutta. Kuten U-jatkokirjelmässä on todettu, tämä luo mahdollisuuden puuttua väärinkäytöksiin mahdollisimman lähellä rikkomusta ja useimmiten tämä on paras keino korjata tilanne. Niissä tilanteissa, joissa työnantajalla on käytössä sisäinen ilmoituskanava ja ilmoitukseen reagoidaan asianmukaisella tavalla, ei ilmoittajalla näissä tilanteissa ole tarvetta tehdä ilmoitusta työpaikan ulkopuolelle.

## Ilmoittaviin henkilöihin kohdistuvien vastatoimien kielto

Direktiivissä lueteltaisiin lukuisia toimia, jotka olisivat ”vastatoimina” kiellettyjä. Luettelo on varsin laaja ja osin ongelmallinen, sillä vastatoimiksi luetellut toimet ovat myös sellaisia työnantajan käytössä olevia keinoja ja oikeuksia, joiden käyttö on työsuhteessa varsin tavallista.

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.

14 artiklassa lueteltujen vastatoimien kieltoon liittyy läheisesti 15 artiklassa säädetty käännetty todistustaakka. Jos henkilö oikeudenkäynnissä on esittänyt perustellun syyn uskoa, että toimenpiteet henkilöä kohtaan johtuvat ilmoituksen tekemisestä ja kyse on direktiivin mukaisista vastatoimista, vastatoimen toteuttajan velvollisuutena on todistaa, että toimi ei johtunut ilmoituksesta vaan perustui asianmukaisesti perusteltuun syyhyn.

Käännetty todistustaakka on omiaan aiheuttamaan käytännön elämässä ongelmia, sillä kuten edellä on mainittu, ilmoituksen teko ei välttämättä ole edes tiedossa sillä, joka kohdistaa toimia ilmoituksen tekijään. Ilmoituksen tekijä voi myös esittää oikeudenkäynnissä väitteen siitä, että toimenpide on johtunut ilmoituksen tekemisestä ja saada näin todistustaakan kääntymään.

Esimerkiksi tilanteissa, joissa yrityksessä on käynnissä yt-neuvottelut, työntekijöiden olisi ilmoituksen tekemällä mahdollista vaikeuttaa lomautuksen tai irtisanomisen toteuttamista. On myös mahdollista, että ilmoituksia tehtäisiin tällaisessa tilanteessa myös perättömästi, sillä ilmoituksen selvittäminen ei välttämättä ajallisesti ole mahdollista niin, että se voitaisiin tehdä ennen irtisanomisten tai muiden toimenpiteiden toteuttamista.

Kuten U-jatkokirjelmässä on todettu, direktiivin ei tule vaikuttaa työnantajan normaaliin työnjohdolliseen oikeuteen. Direktiiviehdotusta tulisikin edelleen täsmentää tältä osin, ettei vastatoimien kielto johda suhteettomiin seurauksiin.

## Toimenpiteet ilmoituksen kohteena olevien henkilöiden suojaamiseksi

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

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.

## Kommentit koskien valtioneuvoston U-kirjelmää U 37/2018 vp ja täydentävää jatkokirjelmää UJ 31/2018 vp

Valtioneuvoston kantaan voidaan yhtyä siltä osin kuin siinä pidetään tärkeänä EU-oikeuden tehokasta täytäntöönpanoa ja sisämarkkinoiden häiriötöntä toimintaa. Direktiiviehdotukseen sisältyy kuitenkin edelleen edellä käsiteltyjä lukuisia ongelmia, joihin Suomen tulisi kiinnittää huomiota. U-kirjelmässä ja jatkokirjelmässä esitettyä kantaa tulisikin tarvittavilta osin täsmentää. Erityisesti olisi arvioita ehdotusta ja sen soveltamisalaa suhteellisuusperiaatteen mukaisesti sekä ilmoittajan ja ilmoituksen kohteen suojan välistä suhdetta.

Kunnioittavasti

Suomen Yrittäjät

Atte Rytkönen
asiantuntija, OTM