Asiantuntijalausunto

28.11.2018

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

Kuulemistilaisuutenne 29.11.2018

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

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry ja Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry lausuvat seuraavasti:

Yleistä

SAK ja STTK katsovat, että komission direktiiviehdotus on erittäin tarpeellinen niin EU-oikeuden täytäntöönpanon kuin väärinkäytöksistä ilmoittavan työntekijän suojelun kannalta. Ilmoittajan suojelua koskeva lainsäädäntö on EU:n jäsenmaissa hajanaista ja monissa jäsenmaissa, kuten Suomessa, ei ole tätä koskevaa lainsäädäntöä lukuun ottamatta joitakin sektorikohtaisia säädöksiä. Erityisen tärkeä tavoite on siten parantaa ilmoittajan suojaa tällaisissa tilanteissa.

Henkilöt, jotka ilmoittavat työnsä yhteydessä havaitsemistaan väärinkäytöksistä tai tuovat tietonsa julkisuuteen, ovat vaarassa joutua kostotoimenpiteiden kohteeksi. Vastatoimina työntekijä voi menettää työpaikkansa tai joutua muuten muita epäedullisempaan asemaan työpaikallaan. Jälkimmäisenä mainitut vastatoimet ovat valitettavan usein myös sellaisia, että niitä on vaikea näyttää toteen.

Direktiiviehdotuksella pyritään ennaltaehkäisemään tehokkaasti väärinkäytöksiä ja unionin oikeuden täytäntöönpanoon liittyviä ongelmia mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Tämän vuoksi myös väärinkäytösten paljastajien suojelu tulee olla sillä tavoin tehokasta, että työntekijät voivat ilmoittaa turvallisesti direktiivissä tarkoitetuista väärinkäytöksistä.

SAK ja STTK toteavat, että käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa direktiiviksi on kuitenkin useita puutteita ja korjausta edellyttäviä epäkohtia. Kun koko direktiiviehdotuksen tavoitteena on edistää asianmukaisten ilmoitusten tekemistä ja taustalla on tavoitteena suojata ilmoituksen tehnyttä henkilöä mahdollisia vastatoimia vastaan, on valitettavaa, että tätä ei ole turvattu tosiasiallisesti kytkemällä uusi sääntely ilmoittajan suojan kannalta tarvittavilta osin unionin oikeuden peruslähtökohtiin.

SAK
Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
Pitkänsillanranta 3, 00530 Helsinki
PL 157, 00531 Helsinki
vaihde 020 774 000
www.sak.fi

STTK
Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
Mikonkatu 8 A, 6. krs, 00100 Helsinki
PL 421, 00101 Helsinki
vaihde (09) 131 521
www.sttk.fi

Direktiiviehdotuksessa todetaan, että työmarkkinaosapuolilla on keskeinen ja monimuotoinen rooli väärinkäytösten paljastajien suojelua koskevien sääntöjen täytäntöönpanossa. Lisäksi todetaan, että työmarkkinaosapuolten välisellä vuoropuhelulla voidaan varmistaa, että ilmoitukset tuottavat tulosta, ja että käyttöön otetaan suojelujärjestelyjä, joiden yhteydessä otetaan huomioon Euroopan työpaikkojen todellisuus sekä työntekijöiden ja yrityksen tarpeet.

SAK ja STTK katsovat, että vaikka direktiiviehdotuksella pyritään suojelemaan henkilöitä, jotka ilmoittavat väärinkäytöksistä, siinä ei kuitenkaan taata työntekijän asemassa olevan ilmoittajan riittävää suojelua ja oikeusturvakeinoja. Tältä osin esitykseen on välttämätöntä lisätä säännökset työntekijän oikeudesta käyttää luottamusmiehen tai ammattiliiton apua direktiivin soveltamisalaan kuuluvassa asiassaan. Lisäksi henkilöstön osallistumisoikeuksia ja yhteistoimintaa työpaikkatasolla ei ole otettu huomioon, vaan tältä osin esitetään ainoastaan ”kuulemista tarvittaessa”.

Direktiivin aineellisesta soveltamisalasta

Direktiivin soveltamisala on ehdotuksen mukaan rajattu aloille, joilla unionin oikeuden rikkominen voi aiheuttaa vakavaa haittaa yleiselle edulle, tai joilla on havaittu tarve tehostaa unionin oikeuden täytäntöönpanoa. Lisäksi edellytetään, että väärinkäytöksistä ilmoittavat ovat työnsä yhteyksien vuoksi sellaisessa asemassa, jossa he voivat todennäköisesti joutua todistamaan rikkomuksia.

Koska direktiiviehdotuksen soveltamisalassa ei ole otettu huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn SEUT -sopimuksen työntekijöiden suojelua koskevaa 153 artiklaa, SAK ja STTK katsovat, että kyseinen artikla on välttämätöntä lisätä direktiivin aineelliseen soveltamisalaan.

Direktiivin aineellisen soveltamisalan rajaaminen erikseen määriteltyihin aloihin on kuitenkin edelleen ongelmallinen työntekijöiden näkökulmasta. Soveltamisalan rajaaminen takaa väärinkäytöksistä ilmoittavalle suojelun vain tiettyihin asioihin liittyvissä kysymyksissä. Näin oikeus suojeluun ei toteutuisi kaikilla aloilla, joilla sitä myös tarvitaan.

SAK ja STTK paheksuvat, että ilmoittamisen suojan piiriin kuuluisivat esimerkiksi eläinten terveys ja hyvinvointi, mutta työntekijöiden työsuojelu ja terveys sekä työhyvinvointi eivät ehdotuksen mukaan siihen kuulu. Tämä puute tulee korjata direktiivin jatkovalmistelussa ja varmistaa, että työntekijöiden oikeuksien ja etujen suojelemiseksi säädetty lainsäädäntö kuuluu direktiivissä tarkoitetun suojan soveltamisalaan.

Lisäksi SAK ja STTK kiinnittävät jaoston huomiota siihen, että direktiiviehdotuksen mukaan työntekijän vastuulla olisi tunnistaa, milloin kyse on direktiivin aineellisen soveltamisalan piiriin kuuluvista

väärinkäytöksistä. Huolimatta komissionkin näkemyksestä, jonka mukaan EU:n perussopimuksissa ei ole oikeusperustaa, jonka nojalla voitaisiin säätää väärinkäytöksistä ilmoittajien suojelusta yleisesti, SAK ja STTK toteavat, että ilmoittajan suojelun rajaaminen vain tiettyihin EU:n politiikkalohkoihin johtaa väistämättä siihen, että koko ilmoittamisen ajatus vesittyy ja direktiivin tavoitteet jäävät toteutumatta. On täysin kohtuutonta edellyttää, että työntekijäasemassa olevat ilmoittajat pystyisivät tekemään eron yhtäältä kansallisen ja toisaalta direktiivin soveltamisalaan kuuluvan EU -lainsäädännön välillä. Näin ollen oikeutetun ilmoittamisen kynnyksen tulisi olla erittäin matala.

Henkilöllinen soveltamisala

Direktiiviehdotuksen henkilöllisessä soveltamisalassa on pyritty vastaamaan työelämän muutoksiin. SAK ja STTK pitävät tärkeänä, että direktiiviehdotuksen henkilöllinen soveltamisala kattaa myös työnhakijat, itsenäiset ammatinharjoittajat, itsensä työllistäjät ja palkattomat harjoittelijat. Soveltamisalan ulottaminen yksityiselle ja julkiselle sektorille on myös kannatettavaa.

Jatkovalmistelussa on kuitenkin kiinnitettävä huomiota siihen, että direktiivin soveltamisalaa ei tosiasiallisesti kavenneta muilla määritelmillä tai rajoitteilla asettamalla esimerkiksi sisäiselle ilmoituskanavalle sellaisia vaatimuksia, joiden johdosta suuri osa työpaikoista ja työntekijöistä rajautuisi direktiivin suojelun ulkopuolelle.

Väärinkäytöksistä ilmoittaminen ja ilmoitusten jatkotoimet

Direktiiviehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että yksityisen ja julkisen sektorin oikeushenkilöt ottavat käyttöön sisäiset ilmoituskanavat ja menettelyt ilmoittamista ja ilmoitusten jatkotoimia varten, tarvittaessa työmarkkinaosapuolten kuulemisen jälkeen. SAK ja STTK katsovat, että tällaisien uusien järjestelmien ja menettelyjen käyttöönotto edellyttää nimenomaisesti yhteistoimintaa henkilöstön kanssa.

Sisäiset ilmoituskanavat olisivat ehdotuksen mukaan ensisijainen keino ilmoittaa väärinkäytöksistä ja ne olisi luotava sekä yksityiselle että julkiselle sektorille.

Yksityisellä sektorilla tämä velvollisuus koskisi keskisuuria ja suuria yrityksiä. Suomessa 50 työntekijän ja 10 miljoonan liikevaihdon tai vuotuisen taseen vaatimus rajaisi käytännössä merkittävän joukon Suomen yrityksistä tämän velvoitteen noudattamisen ulkopuolelle. Julkisella sektorilla velvollisuutta on myös rajattu siten, että pienet kunnat jäisivät velvollisuuden ulkopuolelle. Rajan tarkoituksenmukaisuutta tulee arvioida jatkovalmistelussa.

Ehdotetusta ilmoittamisen porrastamisesta SAK ja STTK toteavat, että pyrkimys ratkaista ongelmatilanteet sisäisesti työpaikkatasolla on sinänsä hyvä ja kannatettava. Valitettavan usein kuitenkin on sellainen

tilanne, jossa sisäinen ilmoittamismenettely johtaa ilmoittajan kannalta huonoon lopputulokseen, huolimatta direktiivissä ehdotetuista suojakeinoista. Direktiiviehdotuksen ilmoittamismenettelyä koskevia artikloja tulisi muuttaa siten, että kaikki kanavat, sisäinen, viranomaisilmoitus tai väärinkäytöksen julkistaminen tulisi kaikki olla samanaikaisesti käytettävissä ilman porrastusta. Myös anonyymi ilmoittaminen ilman tiukkoja sisäisen menettelyn vaatimuksia tulisi olla aina mahdollista.

Lisäksi on välttämätöntä selkeyttää direktiiviehdotuksen suhde liikesalaisuusdirektiiviin, jotta direktiivit eivät olisi työntekijän oikeuksien ja velvollisuuksien osalta ristiriidassa keskenään. Väärinkäytöksen ilmoittajaa ei saa saattaa vastuuseen sellaisen tiedon paljastamisesta, joka olisi sopimuksen tai lain mukaan salassa pidettävää, jos tiedon ilmoittaminen tai julkistaminen on ollut tarpeen direktiivin piiriin kuuluvien väärinkäytösten paljastamiselle.

Lisäksi palkansaajakeskusjärjestöt SAK ja STTK katsovat, että ottaen huomioon direktiivin tavoitteet, väärinkäytösten paljastamiselle ei tule asettaa nyt esillä olevaa välttämättömyyden vaatimusta. Välttämättömyyden vaatimus tulkinnanvaraisena asettaisi ilmoittamiskynnyksen niin korkealle, että se olisi omiaan estämään ilmoituksia ylipäätään.

Palkansaajakeskusjärjestöt SAK ja STTK korostavat, että Ilmoittajan henkilöllisyyden luottamuksellisuuden turvaaminen on olennainen ehto direktiivin tavoitteiden toteutumiselle, ja että luottamuksellisuudesta poikkeamisesta säädetään ainoasataan välttämättömistä, täsmällisistä ja tarkkarajaisista poikkeuksista. Pelkona on, että ilmoittajan suojan liialliset rajoitukset ja heikennykset tai menettelylliset vaatimukset johtaisivat direktiivin tavoitteiden kannalta epäsuotuisaan lopputulokseen. Jos työntekijäasemassa olevat ilmoittajat kokevat asemansa uhatuksi väärinkäytöksistä ilmoittamisen tilanteissa, nämä ilmoitukset jäävät tekemättä.

Seuraamukset

SAK ja STTK vastustavat direktiivin ehdotusta, jonka mukaan jäsenvaltioiden olisi säädettävä tehokkaista, oikeasuhteisista ja varoittavista seuraamuksista, joita sovellettaisiin ilkivaltaisia tai perättömiä ilmoituksia tekeviin henkilöihin, mukaan lukien toimenpiteet korvauksen suorittamiseksi henkilöille, joille on aiheutunut vahinkoa ilkivaltaisten tai perättömien ilmoitusten tai ilmaisujen vuoksi.

Suomen oikeusjärjestyksessä on jo asianmukaiset rangaistus- ja vahingonkorvaussäännökset direktiivin tarkoittamissa tilanteissa. Direktiivin tavoitetta pyrkiä ennaltaehkäisemään tehokkaasti väärinkäytöksiä ja unionin oikeuden täytäntöönpanoon liittyviä ongelmia mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ei tule vesittää säätämällä sellaisia pelotteita, jotka käytännössä aiheuttaisivat sen, että sanktioiden pelossa väärinkäytöksistä jätettäisiin ilmoittamatta. Jotta direktiiviehdotuksen tavoitteet toteutuisivat, ilmoittamisen kynnyksen

on oltava matala ja ilmoituksen tekijän pitää voida luottaa siihen, että ilmoittaminen ei johda vastatoimiin tai sanktioihin.

SAK ja STTK esittävät, että rangaistussäännökset poistetaan tarpeettomina direktiiviehdotuksesta.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry

Lisätiedot lakimies Paula Ilveskivi, paula.ilveskivi@sak.fi puh. 050 565 1664
lakimies Hannele Vettainen hannele.vettainen@sttk.fi puh. 050 526 3340