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

HE 147/2022 vp

Lausunto hallituksen esityksestä laiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt Suomen Yrittäjiltä lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta (ns. ilmoittajansuojelulaki tai whistleblowing-laki; HE 147/2022 vp).

Suomen Yrittäjät pitää tärkeänä, että esityksen tavoitteena on implementoida ns. whistleblowing-direktiivi[1] pääasiallisesti ns. minimi-implementointina, jolloin Suomen lainsäädäntöön lisätään vain direktiivin kannalta välttämättömät säännökset. Ilmoittajansuojasääntely on suurimmalta osin kokonaan uutta sääntelyä Suomen oikeusjärjestyksessä eikä sen toimivuudesta ole kokemuksia. Esitysluonnos lisää merkittävästi yrityksiin, viranomaisiin ja kansalaisiin kohdistuvaa sääntelytaakkaa. Sääntelyn todellinen lisäarvo on myös epäselvää, erityisesti ottaen huomioon lain soveltamisalaan kuuluvien ilmoitusten harvalukuisuus pienissä ja keskisuurissa yrityksissä.

Suomen Yrittäjät pitää kuitenkin esityksen mukaista ilmoittajansuojelulakia tarkoituksenmukaisena whistleblowing-direktiivin implementoimiseksi. Direktiivin yhteensovittaminen suomalaisen lainsäädäntötavan ja oikeusjärjestyksen mukaiseksi ei ole yksinkertaista, erityisesti direktiivin monimutkaisen sääntelytavan takia. Ilmoittajansuojelulaki tulee aiheuttamaan sen soveltamisalan piirissä oleville yrityksille hallinnollista ja taloudellista taakkaa. Valmistelussa on kuitenkin tehty järkeviä rajanvetoja ja ratkaisuja, joilla tätä taakkaa on voitu vähentää.

Ilmoittajansuojelulain soveltamisala

Suomen Yrittäjät pitää valittua soveltamisalaratkaisua tarkoituksenmukaisena. Esityksessä omaksuttu ratkaisu direktiiviä hieman laajemmasta soveltamisalasta on perusteltu, sillä direktiivin mukainen vähimmäissoveltamisala olisi erittäin vaikeasti sovellettava käytännössä. Direktiivissä

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1937 unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta.

ilmoittajan suojelun soveltamisala rakentuu direktiivin liitteessä mainittujen EU:n säädösten varaan. Koska kyseisten säädösten implementointi Suomessa on osana suomalaista sektorikohtaista lainsäädäntöä, ilmoittajan suojelun soveltaminen olisi erittäin vaikea toteuttaa käytännössä.

Jos kuitenkin lain soveltamisala olisi esityksen mukaista laajempi tai yleinen, lain soveltaminen ulottuisi myös sellaisiin tilanteisiin, joissa ilmoittajaa ei ole perusteltua syytä suojata direktiivin mukaisilla voimakkailla suojakeinoilla. Laajempi soveltamisala edellyttäisi myös, että ilmoittajan suojaa, ilmoitusten käsittelyä ja seuraamuksia koskevien säännösten oikeasuhtaisuutta arvioitaisiin tarkemmin.

Suomen Yrittäjät pitää myös tärkeänä, että ilmoittajansuojelulaki on yleislaki (ns. lex generalis), kuten esityksen 3 §:ssä säädetään. Jo olemassa olevaan ilmoittajien suojaa koskevaan sääntelyyn nähden ei ole perusteltua luoda uusia päällekkäisiä tai lisävelvoitteita direktiivin implementoinnissa. Erityisesti tämä ratkaisu keventää pienille yrityksille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa sellaisilla toimialoilla, jotka ovat jo nykyisin rahanpesulainsäädännön (laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä; 444/2017) mukaisten ilmoituskanavien ja -järjestelmien piirissä.

Ilmoittajan suojelun yleiset edellytykset

Lain henkilöllisen soveltamisalan kannalta merkityksellistä on se, milloin ilmoittajan katsotaan saaneen tietoja työssään tai työnsä yhteydessä. Esityksen perusteluissa on varsin kattavasti pyritty avaamaan työyhteyden olemassaoloa eri tilanteissa. Suomen Yrittäjät huomauttaa, että työyhteyden olemassaoloa ei saisi tulkita laajentavasti, sillä se johtaisi ilmoittajan suojelun hallitsemattoman laajaan soveltamiseen ja olisi riski ilmoituksen kohteen suojan kannalta. Suurin osa ilmoituksista tullee olemaan työsuhteisten työntekijöiden tekemiä. Lisäksi erityisesti ilmoituksen kohteen suojan kannalta on tärkeää, että avustavan henkilön suojan saaminen on täsmällisesti määritelty.

Ilmoittajan suojelun yleisenä edellytyksenä on ilmoituksen kuuluminen lain soveltamisalaan ja se, että ilmoittajalla on perusteltu syy uskoa rikkomista koskevan tiedon paikkansapitävyyteen ilmoittamishetkellä ja että tällainen tieto kuuluu lain soveltamisalaan. Perustellun syyn kriteeri on tärkeä, jottei selkeästi huhuihin perustuvaa uskomusta rikkomuksista voida pitää riittävänä ilmoittajan suojelulle. Perusteltua syytä tuleekin arvioida objektiivisesti.

Sisäistä ilmoituskanavaa koskevat vaatimukset

Esityksen mukaan yksityisen sektorin oikeushenkilöt voisivat harkintansa mukaan valita, ottavatko he vastaan nimettömiä ilmoituksia sisäiseen ilmoituskanavaan. Suomen Yrittäjät pitää erittäin tärkeänä, että yritykset voivat itse määrittää sen, millaisen sisäisen ilmoituskanavan he ottavat käyttöön. Anonyymin ilmoittamisen salliminen on omiaan lisäämään ilmoituskanavan monimutkaisuutta, joten yrityksiin kohdistuvan taloudellisen taakan kannalta on merkittävää, että yritys voi harkita itse, millainen kanava on sen kannalta tarkoituksenmukainen.

Suomen Yrittäjät pitää tärkeänä myös, että sisäisen ilmoituskanavan vaatimuksia koskeva säännös on luonteeltaan teknologianeutraali ja mahdollistaa myös muiden kuin sähköisten ilmoituskanavien käytön. Erityisesti pk-yritysten kannalta on tärkeää, että sisäinen ilmoituskanava voidaan järjestää kustannustehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla. On huomattava, että yrityksen toimiala vaikuttaa merkittävästi siihen, kuinka todennäköisesti ilmoituksia käytännössä tehdään. Tämän vuoksi yrityksille on tärkeää jättää harkinnanvaraa siihen, millainen sisäinen ilmoituskanava on heidän toimintansa kannalta tarkoituksenmukainen.

Esityksen mukaan yritykset voivat itse päättää, antavatko sisäisen ilmoituskanavansa myös muiden kuin työsuhteessa olevien henkilöiden käyttöön. Myös tältä osin on erittäin perusteltua jättää harkintavaltaa yrityksille siitä, millainen ilmoituskanava on niiden kannalta tarkoituksenmukainen. On toki huomattava, että jos sisäinen ilmoituskanava ei ole muiden kuin työsuhteisten henkilöiden käytettävissä, heidän on mahdollista tehdä ilmoitus oikeuskanslerinviraston keskitettyyn ilmoituskanavaan.

Yrityksen olisi nimettävä ilmoituksen käsittelystä vastaava henkilö tai henkilöt, jonka tulee voida hoitaa tehtävänsä puolueettomasti ja riippumattomasti. Jos sisäisen ilmoituskanavan toimittaa ulkopuolinen palveluntuottaja, vastaava henkilö voisi olla palveluntuottajan palveluksessa oleva henkilö. Suomen Yrittäjät huomauttaa, että pienemmissä yrityksissä riippumattoman henkilön olemassaolo on käytännössä mahdottomuus. Pienissä ja keskisuurissa yrityksissä on vain erittäin poikkeuksellisesti sisäiseen tutkintaan nimettyjä henkilöitä tai yksiköitä, jotka olisivat aidosti muusta yrityksestä riippumattomia.

Esityksen perusteluissa on kuitenkin todettu, että pienemmissä organisaatioissa tällainen henkilö voisi olla sellainen työntekijä, jolla on asemansa puolesta edellytykset raportoida suoraan organisaation johdolle. Perusteluissa olisi tarpeen todeta vielä tarkemmin, että työsuhteessa oleva henkilö on aina riippuvainen työnantajastaan, vaikka tehtävänä olisikin hoitaa sisäisiä epäselvyyksiä. Siten puolueettomuuden ja riippumattomuuden tulkinta

ei voi olla saman asteista kuin silloin, kun käytetään ulkopuolista palvelunutuottajaa tai arvioidaan puolueettomuutta ja riippumattomuutta yrityksen tai työyhteisön ulkopuolisissa tilanteissa.

Vastatoimien kielto

Kiellettyjen vastatoimien määrittely on jätetty esityksen 23 §:ssä pääosin avoimeksi. Suomen Yrittäjät pitää tätä ratkaisua direktiivin sisältö huomioon ottaen tarkoituksenmukaisena. Kiellettyjen vastatoimien arvioinnissa on kuitenkin kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, ettei tarkoituksena saa olla työnantajan liikkeenjohdollisten toimien tai työnjohto-oikeuden rajoittaminen.

Vastatoimien kieltoa koskeva säännös voi joissakin tapauksissa rajoittaa työnantajan oikeuksia. Esitysluonnoksen perusteluissa on kuitenkin korostettu tiiviin syy-yhteyden olemassaoloa työnantajan toimen ja ilmoittajan tekemän ilmoituksen välillä. Syy-yhteyden arviointi voi kuitenkin yksittäisissä tapauksissa on vaikeaa ja on todennäköistä, että ilmoittajan ja työnantajan välille syntyy oikeudellista epävarmuutta siitä, onko työantajan suorittama toimi sallittu vai kielletty.

Sääntely voikin kannustaa perättömiin tai vain hatarasti perusteltuihin ilmoituksiin. Ilmoituksia voidaan tehdä myös kiusaamis- tai hyötymistarkoituksessa, esimerkiksi tilanteessa, jossa yrityksessä on aloitettu työvoiman vähentämistä koskevat yhteistoimintaneuvottelut tai jos työnantajan ja työntekijän välillä on kiistaa. Työnantajalle jää sääntelyn mukaan riski siitä, että työnantajan sinänsä sallittu toimenpide katsottaisiin kielletyksi vastatoimeksi, josta työnantaja olisi vastuussa. Esityksen mukainen todistustaakkasäännös lisää työnantajalle koituvaa riskiä.

Vastatoimien kielto soveltuu myös työsuhteen ulkopuolisissa ilmoittamistilanteissa. Vaikka ilmoittajaa tulee näissäkin tilanteissa suojella, on lain tasolla vaikea määritellä tyhjentävästi niitä vastatoimia, joita eri relaatioissa voisi esiintyä. Säännöksessä on tältä osin löydetty järkevä tasapaino sääntelyn yleisyyden ja yksityiskohtaisuuden välillä. Vastatoimien kiellon todellinen sisältö jääkin tulevan soveltamiskäytännön varaan.

Seuraamukset

Esityksen mukaan ensisijainen seuraamus kielletyistä vastatoimista olisi ehdotetun 34 §:n mukainen hyvitys. Hyvitys ei estäisi vaatimasta myös vahingonkorvausta ilmoittajansuojelulain 26 §:n tai vahingonkorvauslain nojalla. Lisäksi on huomattava, että jos vastatoimi loukkaa esimerkiksi yhdenvertaisuuslain säännöksiä, myös sen mukainen hyvitys on mahdollinen.

Myös sopimusoikeudelliset seuraamukset ovat mahdollisia, riippuen ilmoittajan ja ilmoituksen kohteen oikeussuhteen laadusta.

Suomen Yrittäjät katsoo ensisijaisesti, että tulevassa laissa ei pidä säätää 34 §:n mukaisesta hyvityksestä. Direktiivin 23 artikla ei edellytä hyvityksestä säätämistä, vaan esityksen mukainen vahingonkorvausvastuu, muuhun lakiin tai sopimukseen perustuva vastuu ja rangaistusseuraamukset ovat riittäviä direktiivin täytäntöönpanon kannalta.

Jos hyvityksestä säädetään, Suomen Yrittäjät katsoo, että ilmoittajan ja ilmoituksen kohteen suojan tasapainon vuoksi oikeus hyvitykseen pitäisi olla myös ilmoituksen kohteella, jos ilmoitus on tehty selvästi perättömästi tai vahingoittamistarkoituksessa. Hyvityksen käyttö on esityksessä perusteltu siten, että sillä ei ole tarkoitus korvata aiheutunutta vahinkoa, vaan sillä pyritään hyvittämään henkilökohtainen loukkaus. Hyvityksen perusteena on yleensä myös ajatus siitä, että vahingon euromääräinen määrittäminen ja toteen näyttäminen on vaikeaa.

Edellä mainitut perusteet ovat relevantteja myös perättömien ilmoituksen kohteeksi joutuneiden tahojen kannalta. Jos ilmoitus on perätön, yritykselle voi aiheutua merkittävää välillistä vahinkoa esimerkiksi peruuntuneina tilauksina tai mainehaittana, jota on vaikea mitata. Hyvityksen käyttöä myös ilmoituksen kohteen suojaksi voidaan perustella lisäksi direktiivin 23(2) artiklalla, jossa edellytetään, että vääriä tietoja tietoisesti ilmoittaneita henkilöitä kohtaan on oltava tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia seuraamuksia

Ilmoittajansuojelulain 36 §:n mukaan ilmoittaja, joka ilmoituksessaan tahallaan ilmoittaa tai julkistaa vääriä tietoja, on tuomittava, jollei teko ole vähäinen tai teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, ilmoittaja suojelusta annetun lain rikkomisesta sakkoon. Kyse olisi asianomistajarikoksesta. Suomen Yrittäjät pitää erittäin tärkeänä, että ilmoituksen kohteen oikeusturvasta huolehditaan siten, että tahalliset väärät ilmoitukset on kriminalisoitu. Ilmoittajansuojelulain mukainen ilmoittajan suoja on vahva, mikä voi antaa aiheen sen väärinkäyttöön.

Esityksen vaikutukset

Esityksen mukaan kaikkien vähintään 50 työntekijää työllistävien yritysten pitäisi luoda sisäinen ilmoituskanava. Sisäinen ilmoituskanavan perustamisesta ja ylläpidosta aiheutuu yrityksille kustannuksia. Esityksessä on arvioitu varsin kattavasti yrityksille aiheutuvia vaikutuksia.

On huomattava, että etenkin pk-yrityksissä ilmoitusten tekeminen jäisi todennäköisesti hyvin vähäiseksi, jolloin sisäisen ilmoituskanavan ylläpito voi

olla käytännössä lähes tarpeeton ylimääräinen kulu. Lisäksi on huomattava, että jos ilmoituksia tulee vain erittäin harvoin, niiden käsittelyyn ei synny rutiinia, jolloin ilmoituksen aiheuttama hallinnollinen taakka on suhteellisesti suuri. Esimerkiksi sellaisen 50 työntekijän yrityksen kannalta, jonka toimialaan ja toimintaan ei liity kuin vähäisessä määrin esityksen soveltamisalaan kuuluvaa sääntelyä, sisäisen ilmoituskanavan olemassaolo ei välttämättä tuo mitään lisäarvoa. Tällaista lisäarvoa luomatonta sääntelyä tulisi pyrkiä välttämään, vaikka nyt direktiivin täytäntöönpanon vuoksi se ei täysin olekaan mahdollista.

Kunnioittavasti

Suomen Yrittäjät

Albert Mäkelä
Asiantuntija, OTM