HE 147/2022

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

1 Johdanto

Käsillä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta. Lailla pantaisiin täytäntöön Euroopan Parlamentin ja neuvoston direktiivi unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta (ns. ilmoittajansuojeludirektiivi (EU) 2019/1937). Direktiivin tavoitteena on väärinkäytösten ilmoittajien suojan parantaminen. Direktiivissä asetetaan vähimmäisvaatimuksia, joilla on tarkoitus taata ilmoittajien tehokas suojelu, ja direktiivin ala on huomattavan laaja. Työelämässä tapahtuvien väärinkäytösten ilmoittaminen ja ilmoittajien suojelu ovat direktiivin ja myös lakiehdotuksen olennaista sisältöä.

Hallituksen esitys on myöhässä, sillä direktiivi olisi tullut täytäntöönpanna jo 17.12.2021 mennessä. Vaikka esityksessä perustellaan myöhästymistä muun muassa kuulemisissa esille nousseiden kysymysten runsaudella, on pidettävä ongelmallisena sitä, ettei EU-lainsäädäntöä kyetä täytäntöönpanemaan asetetussa määräajassa.

Keskityn seuraavassa tarkastelemaan erityisesti hallituksen esityksen ongelmakohtia ja kysymyksiä, joissa esitys ei vastaa direktiivin asettamia vaatimuksia. Otan vertailun vuoksi esille myös sääntelytapoja, jotka liittyvät direktiivin täytäntöönpanoon Ruotsissa ja Saksassa. Hallituksen esityksessä on lyhyt kuvaileva katsaus direktiivin täytäntöönpanosta Ruotsissa ja Tanskassa. Oikeusvertailua olisi kuitenkin ollut suotavaa hyödyntää tarkemmin säädösehdotuksen valmistelussa.

2 Ilmoittajansuojelulakiehdotuksen henkilöllinen soveltamisala

Lakiehdotuksen 5 §:ssä säädettäisiin lain henkilöllisestä soveltamisalasta. Pyrkimyksenä on säätää soveltamisalasta niin, että se vastaa direktiiviä.

Direktiivin 4 artiklan 3 kohdan mukaan direktiiviä sovelletaan myös ”sellaisiin ilmoittaviin henkilöihin, joiden työsuhde ei ole vielä alkanut, silloin kun rikkomisia koskevat tiedot on saatu palvelukseenottomenettelyn tai muiden sopimusta edeltävien neuvottelujen aikana” (engl. ”during the recruitment process or other pre-contractual negotiations”). Lakiehdotuksen 5§:n 2 momentin, jonka mukaan suojelua koskevia säännöksiä sovelletaan ilmoittajaan, joka on saanut rikkomista koskevia tietoja ”työtä edeltäneiden neuvotteluiden aikana,” tulisi olla tältä osin täsmällisempi. Direktiivin sanamuoto koskee palvelukseenottomenettelyä eikä pelkästään työtä edeltäneitä neuvotteluja.

Lakiehdotuksen 5 §:stä puuttuu ryhmä, johon direktiiviä sovelletaan 4 artiklan 1 kohdan d) alakohdan nojalla. Tämä ryhmä on henkilöt, jotka työskentelevät toimeksisaajien, alihankkijoiden ja toimittajien valvonnassa ja niiden johdolla. Kuten direktiivin johdanto-osan 39) kohdasta käy ilmi, kyse on henkilöryhmästä, joka tyypillisesti voi joutua vastatoimien kohteeksi. Vaikka lakiehdotuksen 5 § sisältää SEUT 49 artiklassa tarkoitetut itsenäiset ammatinharjoittajat, tulisi pykälän siis myös sisältää muut toimijat, jotka työskentelevät toimeksisaajien, alihankkijoiden ja toimittajien valvonnassa ja näiden johdolla.

3 Ilmoituskanavat alle 50 työntekijöiden organisaatioissa ja henkilöstön määrän laskenta

Merkille pantavaa on, että alle 50 henkilöä työllistävät organisaatiot jäisivät tietyin EU-oikeuteen perustuvin poikkeuksin ehdotetun ilmoituskanavan perustamisvelvollisuuden ulkopuolelle. Yleisesti voidaan todeta, että vaikka työntekijät tällaisissa organisaatioissa voisivat käyttää hyväkseen oikeuskanslerinviraston ylläpitämää keskitettyä ilmoituskanavaa, on tarpeen kiinnittää huomiota siihen, että yrityksen sisäistä ilmoituskanavaa ei voida rinnastaa saavutettavuudeltaan ulkoiseen ilmoituskanavaan. Mielestäni olisi tärkeää seurata tulevan sääntelyn vaikutuksia myös tämä soveltamisalarajaus huomioon ottaen.

Kiinnitän huomiota siihen, että hallituksen esityksen perusteluiden mukaan se, kuinka määritellään säännöllisesti vähintään 50 työntekijää työllistävät henkilöt, määräytyisi samojen periaatteiden mukaisesti kuin yhteistoimintalain henkilöllinen soveltamisala. Esityksen mukaan 10 §:n ”1 momentissa tarkoitetuissa organisaatioissa henkilöstön määrän laskemisessa noudatettaisiin samoja periaatteita kuin yhteistoimintalain (1333/2021) 2 §:ssä”. Esityksessä viitataan myös korkeimman oikeuden ratkaisuun KKO 2017:86, jossa tiettyjen hyvin lyhytaikaisia töitä suorittavien työntekijöiden linjattiin jäävän yhteistoimintalain soveltamisen ulkopuolelle. Yhteistoimintaan liittyvä EU-lainsäädäntö huomioon ottaen ratkaisua voidaan pitää linjauksiltaan yhteistoimintalain tulkinnan kannalta ongelmallisena, eikä tätä KKO:n ratkaisua voida asettaa käsillä olevan lakiehdotuksen soveltamisen ohjenuoraksi.

Hallituksen esityksen perusteluiden kausiluonteista työtä koskeva kirjoitustapa on niin ikään ongelmallinen jättäessään työnantajaorganisaation harkittavaksi sen, tulisiko ilmoituskanava ottaa käyttöön tilanteissa, joissa henkilöstön määrä vaihtelee ”jatkuvasti” soveltamisrajan molemmin puolin.

Direktiivin 8 artiklassa käytetty 50 työntekijän käsite on siis EU-oikeuden käsite, jota ei voida kansallisesti määritellä omin tavoin niin kuin hallituksen esityksessä on tehty. Koska direktiivi ei anna erikseen mahdollisuutta käyttää kansallista laskentatapaa 50 työntekijän rajaa määritettäessä, jää tätä koskevien tarkempien linjauksien tekeminen EUT:n vastaisten tulkintaratkaisujen varaan. Kyseeseen ei siten voi tulla henkilömäärän laskennan perustaminen yhteistoimintalakia koskeviin periaatteisiin ja niitä koskevaan oikeuskäytäntöön, vaikka yhteistoimintalain soveltamisen lähtökohdat voidaan ottaa esille haettaessa tiettyä johtoa siihen, kuinka organisaatioiden säännöllinen työvoima määritetään.

On selvää, että sekä osa- että kokoaikaiset työntekijät tulee ottaa huomioon laskettaessa lakiehdotuksen 10 §:ssä tarkoitettua 50:n työntekijän määrää. Huomiota voidaan osaltaan kiinnittää direktiivin johdanto-osan 38) kohtaan, jossa erikseen tuodaan esille SEUT 45 artiklan 1 kohdan työntekijän määritelmän merkitys ja tarve suojata muussa kuin tavanomaisessa työsuhteessa työskenteleviä henkilöitä. Direktiivin työntekijöitä koskevaa suojavaikutusta ei voida kansallisesti kaventaa, koska kyse on nimenomaan direktiivistä, jolla säädetään ehdottomasta vähimmäissuojasta.

4 Yhteistoimintamenettelyä koskevien säännösten puuttuminen

Ilmoituskanavien ja -menettelyiden käyttöönotto edellyttäisi hallituksen esityksen mukaan yhteistoimintalakien mukaista vuoropuhelua tai yhteistoimintamenettelyä. Koska hallituksen esitys ei sisällä yhteistoimintalainsäädännön muuttamista koskevia säännösehdotuksia eikä yhteistoimintalaki velvoita vuoropuheluun tai yhteistoimintamenettelyyn ilmoituskanavien ja -menettelyiden käyttöönoton osalta ilman lainmuutoksia, tällaista yhteistoimintalakien mukaista vuoropuheluvelvoitetta tai muuta yhteistoimintavelvoitetta ei kuitenkaan synny. Myöskään lakiin yksityisyyden suojasta työelämässä sisältyvät yhteistoimintavelvoitteet eivät ole niin laaja-alaiset, että ne perustaisivat yhteistoimintavelvoitteen hallituksen esityksessä kerrotuin tavoin.

Vuoropuhelu- tai yhteistoimintavelvoitteen asettaminen ilmoituskanavan käyttöönoton osalta on tärkeä kysymys työntekijöiden oikeuksien suojan kannalta. Tämän vuoksi sitä koskevat lainmuutokset olisi ollut perusteltua sisällyttää ilmoittajansuojelua koskevaan lainsäädäntökokonaisuuteen.

5 Tiedon säilyttämistä koskeva sääntely

Henkilötietojen käsittelyn lisäksi direktiivissä säädetään ilmoituksiin perustuvan tiedon käsittelystä. Ilmoituksiin perustuvan tiedon käsittelyllä on tärkeä sija direktiivin sääntelytavassa. Tähän liittyy myös ilmoituksiin sisältyvän tiedon säilyttämisen sääntely.

Direktiivin 18 artiklan 1 kohdan mukaan ilmoituksia säilytetään ainoastaan niin pitkään kuin se on välttämätöntä ja oikeasuhtaista direktiivissä asetettujen vaatimusten tai muiden unionin oikeudessa tai kansallisessa oikeudessa asetettujen vaatimusten

noudattamiseksi. Kuitenkaan hallituksen esitys ei ole direktiivin 18 artiklan 1 kohdan täytäntöönpanon näkökulmasta täsmällinen.

Henkilötietojen käsittelystä säädettäisiin lakiehdotuksen 29 §:ssä, jonka otsikkona on ”Henkilötietojen käsittely”. Pykälän perusteluiden mukaan ”pykälään sisältyisi yleinen säännös ilmoituskanavien kautta saapuneiden henkilötietojen käsittelyn rajoittamisesta nimetyille henkilöille sekä henkilötietojen säilytysajasta”.

Vaikuttaa kuitenkin siltä, että 29 §:n 2 momentin ensimmäinen virke koskisi sanamuotonsa mukaan henkilötietojen käsittelyn sijaan ilmoitusten säilyttämistä, minkä vuoksi pykälän otsikkoa tulisi muuttaa niin, että se sisältäisi myös ilmoitusten säilyttämisen. Pykälän 29 perusteluissa tuodaan toisaalta esille, että pykälä koskee nimenomaan henkilötietojen käsittelyä ja sen toisella momentilla täytäntöönpantaisiin direktiivin 17 artiklan 2 kohta. Kuitenkin direktiivin 18 artiklan 1 kohta edellyttää sitä, että lakiehdotuksessa säädetään myös ilmoitusten säilyttämisestä ja sanamuotonsa mukaan viiden vuoden määräajan sisältävä 29 §:n 2 momentin virke vastaisi artiklan 1 kohtaa. Tämä huomioon ottaen olisi tarpeen selventää 29 §:n sääntelytapaa ja sääntelyn tarkoitusta. Vastoin pykälän perusteluissa esitettyä vaikuttaa siltä, että sanotussa toisessa momentissa säädettäisiin myös ilmoitusten säilyttämisestä ja tällä momentilla täytäntöönpantaisiin tältä osin direktiivin 18 artiklan 1 kohdan ilmoitusten säilyttämistä koskeva sääntely.

Todettakoon, että Ruotsin jo voimassa olevassa ilmoittajien suojelua koskevassa laissa (lag 2021:890 om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden), jolla direktiivi on täytäntööpantu, on asiasta pykälä (8 kap. 4 §) joka kuuluu: ”Den verksamhetsutövare som driver privat verksamhet och är skyldig att ha interna rapporteringskanaler och förfaranden för rapportering och uppföljning ska bevara skriftliga rapporter och dokumentation av muntlig rapportering så länge som det är nödvändigt, dock inte längre än två år efter att ett uppföljningsärende har avslutats”. Saksan säädösehdotuksen (Entwurf eines Gesetzes für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden) 11 § (5) kuuluu: ”Die Dokumentation wird zwei Jahre nach Abschluss des Verfahrens gelöscht.” Saksassa on käyty keskustelua siitä, tulisiko määräaikaa pidentää.

Mielestäni on perusteltua asettaa lakiehdotuksessa ilmoituksen säilyttämiselle riittävän pitkä määräaika, jotta ilmoitusten käsittely voi asianmukaisesti toteutua.

6 Vastatoimia koskeva sääntely

Ilmoittajansuojeludirektiivin 19 artikla edellyttää jäsenvaltioiden toteuttavan kaikki toimenpiteet, joilla voidaan estää vastatoimet ja niillä uhkailu sekä niiden yritykset. Kiellettyjä vastatoimia koskevan lakiehdotuksen 23 §:n kirjoitustapa kaipaisi tältä osin täsmennystä. Pykälästä tulisi selvästi ilmetä, että myös vastatoimien yritys ja niillä uhkailu on kiellettyä. Hallituksen esityksen perusteluista käy ilmi, että vastatoimia ei voida määritellä tyhjentävästi. Pykälän 1 momentin mukaan kiellettyä olisi myös menettely, jonka tarkoituksena on rikkomista koskevan tiedon ilmoittamisen tai

julkistamisen estäminen. Esityksen perusteluiden mukaan käytännössä tällainen menettely voisi tarkoittaa esimerkiksi vastatoimilla uhkailua.

On huomattava, että vastatoimien kiellon vastaisesta menettelystä voitaisiin tuomita vahingonkorvaukseen. Hyvitysseuraamuksesta säädettäisiin lakiehdotuksen 34 §:ssä. Seuraamusjärjestelmän toimivuuden kannalta vastatoimien kieltoa koskevan sääntelyn tulisi olla mahdollisimman yksiselitteinen. Lisäksi kyse on osapuolten oikeussuojan tarpeesta.

7 Lopuksi

Lopuksi totean, että kyse on vaikutuksiltaan huomattavan laaja-alaisesta normistosta. Ilmoittajansuojelujärjestelmän sisäänajo erilaisissa organisaatioissa tulee aikaansaamaan niille jossain määrin hallinnollista taakkaa. Lakiehdotus kuitenkin tarjoaa erilaisia vaihtoehtoja ilmoituskanavan perustamisen osalta. Koska kyse on organisaatioiden toimintaan välittömästi kytkeytyvästä hankkeesta, jolla on myös yksilöiden kannalta huomattava merkitys, on tarpeen korostaa sääntelyn täsmällisyydelle ja selkeydelle asetettavia vaatimuksia. Lisäksi on korostettava lakiehdotuksen merkitystä yhdenvertaisuuden ja tasapuolisen kohtelun näkökulmasta sekä työnantajan ja henkilöstön välisen yhteistoiminnan toteutumisen kannalta.

Lakiehdotuksen sisältämät seuraamussäännökset ovat yleisesti ottaen linjassa sen kanssa, että direktiivin säännösten täytäntöönpanon tulee olla tehokasta. Toimivalla seuraamusjärjestelmällä on olennainen merkitys ilmoittajan suojan kannalta.

Helsingissä 28.10.2022

Ulla Liukkunen
Työoikeuden ja kansainvälisen
yksityisoikeuden professori