Yrityslainsäädäntö ja hallinto
Johanna Linna

9.11.2022

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Asia: HE 147/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta sekä siihen liittyviksi laeiksi

Elinkeinoelämän keskusliitto EK kiittää mahdollisuudesta lausua asiasta ja lausuu lausuntonaan seuraavaa.

EK pitää esityksen tavoitetta pyrkiä saamaan työelämässä tapahtuvat väärinkäytökset nykyistä paremmin tietoon kannatettavana. Lain tarkoittamat ilmoituskanavat voivat olla hyvä keino siihen, että väärinkäytökset saataisiin yritysten omaan tietoon nykyistä matalammalla kynnyksellä. Ilmoituskanava on merkityksellinen osa yrityksien riskien hallintaa, jotta ongelmatilanteet tulisivat tietoon ja niihin päästäisiin puuttumaan mahdollisimman varhain.

Ilmoittajansuojelulaki on kansallisessa oikeudessamme täysin uudenlaista sääntelyä. Pidämme perusteltuna, että tässä vaiheessa lain soveltamisala on mahdollisimman lähellä direktiivin mukaista soveltamisalaa, jotta yritykset pystyvät täyttämään niille asetetut velvoitteet määräajassa.

1 luku Yleiset säännökset

2 § Soveltamisala

EK:n näkemyksen mukaan 2 §:n mukainen soveltamisala ja 4 §:n mukaiset poikkeukset soveltamisalasta ovat perusteltuja ja kannatamme niitä sellaisenaan.

5 §, Henkilöllinen soveltamisala

Esityksen mukaan suojelua sovelletaan ilmoittajaa ilmoitusmenettelyssä työnsä yhteydessä avustavaan henkilöön. Avustajana mahdollisesti toimivien henkilöpiiri jää sääntelyssä liian avoimeksi ja on omiaan aiheuttamaan ristiriitatilanteita siitä, kuka voi toimia avustajana ja millainen osallistuminen ilmoitusmenettelyyn täyttää avustamisen kriteerit. EK katsoo, että edellä kerrotuista syistä olisi perusteltua todeta selkeästi, että avustajana voivat toimia vaaleilla valitut henkilöstön edustajat, kuten luottamusmies tai luottamusvaltuutettu sekä työsuojeluvaltuutettu.

Rajaus olisi perusteltu myös siitä syystä, että avustajan keräämistä tiedoista voi muodostua henkilörekisteri, jolloin avustajasta tulee rekisterinpitäjä ja hänellä on tietosuojasääntelystä tulevat rekisterinpitäjän velvoitteet. Ilmoittajan ja ilmoituksen kohteen henkilötietojen suojan näkökulmasta on tärkeää, että avustajana toimii henkilöstön edustaja, jolla on edellytyksiä olla perillä tietosuojasääntelyn asettamista velvoitteista.

Lisäksi laki työsuojelun valvonnasta velvoittaa valitsemaan työsuojeluvaltuutetun, kun työntekijöitä on vähintään kymmenen. Näin ollen tällainen henkilöstön edustaja olisi käytännössä aina sisäisen ilmoituskanavan järjestämiseen velvoitetussa yrityksessä.

EK katsoo, että HE:ssä ehdotettu työpaikan ulkopuolisia avustajia koskeva suoja (mm. ammattiliiton lakimies, asianajaja tai oikeusavustaja) ylittää direktiivin vähimmäisedellytykset, eikä vastaa direktiivin tarkoitusta. Direktiivin tarkoituksena on suojata yritysten sisäisiä ammattiliiton ja työntekijöiden edustajia, jotka ovat työnsä vuoksi yhteydessä ilmoittajan työnantajaan tai sen palveluja käyttävään asiakkaaseen tai vastaanottajaan, ei ulkopuolisia tahoja tai henkilöitä, jotka avustavat ilmoittajaa ammattiinsa liittyen.

2 luku Ilmoittajan suojelun edellytykset

7 §, Sisäisen ilmoittamisen ensisijaisuus

Yritysten kannalta on olennaisen tärkeää, että ilmoitus tulee tehdä ensisijaisesti yrityksen sisäiseen kanavaan, kuten esityksessä ehdotetaankin tehtäväksi. Näin yrityksellä on mahdollisuus ryhtyä ilmoituksen johdosta mahdollisesti tarvittaviin toimenpiteisiin mahdollisimman pian. Usein ilmoitettavissa asioissa on kyse yritysten luottamuksellisiin liikesalaisuuksiin liittyvistä seikoista, joiden käsittely ja pysyminen ensisijaisesti yrityksen sisällä on hyvin perusteltua.

8 §:ssä viranomaiselle ilmoittamiselle ja 9 §:ssä tietojen julkistamiselle asetetut edellytykset vastaavat näkemyksemme mukaan direktiivin tarkoitusta.

3 luku Sisäinen ilmoituskanava

12 § Yhteiset sisäiset ilmoituskanavat ja resurssien jakaminen

EK pitää tärkeänä, että sääntelyssä mahdollistetaan konsernitasoiset ja yritysten yhteenliittymien yhteiset ilmoituskanavajärjestelmät. Näin vältetään tarpeettomia kustannuksia ja hallinnollista lisätaakkaa aiheuttavat päällekkäiset järjestelmät saman yritysryhmän sisällä. Esitetyssä kirjoitusasuun 12 § näyttää siltä, että yritysten yhteenliittymillä, joita on esimerkiksi kaupan alalla, ei yhteisen kanavan käyttö näyttäisi sallitulta.

Emme pidä tarkoituksenmukaisena tai perusteltuna konsernikanavien käytölle direktiivissä asetettuja tai kansalliseen sääntelyyn esitettyjä rajoituksia. Konserniyrityksissä tai yritysten yhteenliittymissä tulee olla mahdollista käyttää yhtä yhteistä ilmoituskanavajärjestelmää ja suorittaa ilmoitusten jatkokäsittely kokonaisuudessaan keskitetysti riippumatta konsernin tai yritysten yhteenliittymän henkilöstön kokonaismäärästä tai siihen kuuluvien yksittäisten yritysten henkilöstömäärästä.

Konserniyhtiöillä tulee olla konsernitason sisäisen ilmoituskanavan käyttämisen lisäksi mahdollisuus käsitellä ja tutkia ilmoitukset keskitetysti yrityksen

henkilöstömäärästä riippumatta. Yhteistä ilmoituskanavaa ja ilmoitusten keskitettyä jatkokäsittelyä tulisi olla mahdollista hyödyntää myös konserninluonteisissa yritysten yhteenliittymissä, kuten ketjuyrityksissä.

Ryhmätasolla toteutetussa sisäisessä ilmoituskanavassa riski luottamuksellisuusrikkomukselle pienenee ja todennäköisyys puolueettomalle käsittelylle kasvaa. Myös vastatoimien riski pienenee yhtiötasolla järjestettyyn sisäiseen ilmoituskanavaan verrattuna. Yhtiötasolla toteutetussa järjestelmässä osaamista ei ilmoitusten harvinaisuuden vuoksi pääse aina kertymään riittävästi ja ilmoituksiin liittyvä tutkinta voi viivästyä. Ryhmätason järjestelmissä vältytään lisäksi ilmoituskanavien päällekkäisiltä perustamis- ja ylläpitokustannuksilta sekä henkilöstön kouluttamiskustannuksilta.

13 § Vapaaehtoiset sisäiset ilmoituskanavat

EK pitää hyvänä, että vapaaehtoisen sisäisen ilmoituskanavan käyttöönottomahdollisuus on olemassa kaikilla niillä yhteisöillä ja organisaatioilla, joiden toiminnasta on mahdollista tehdä sääntelyn tarkoittama ilmoitus ulkoiseen viranomaiskanavaan.

14 § Ilmoituksen käsittelystä vastaava henkilö

Sääntelyssä ei tule määritellä liian tiukasti kuka tai ketkä voidaan nimetä organisaation sisältä ilmoituksen käsittelystä vastaaviksi henkilöiksi tai jatkotoimenpiteistä vastaaviksi henkilöiksi, koska tilanteet vaihtelevat toimialoittain, organisaatioittain ja esim. organisaation koko ja organisaatiorakenne vaikuttavat merkittävästi. Lisäksi on otettava huomioon, että organisaation päätöksenteosta vastaavalla toimielimellä tulee olla mahdollisuus saada ilmoituksen sisällöstä riittävät tiedot salassapitosäännösten estämättä.

15 §, Sisäistä ilmoituskanavaa koskevat vähimmäisvaatimukset

EK pitää hyvänä, että sääntelyssä on noudatettu direktiivin lähtökohtaa, jonka mukaan yksityisen sektorin oikeushenkilöiden sisäisten ilmoituskanavien kautta on mahdollistettava ilmoittaminen kirjallisesti tai suullisesti taikka molemmin tavoin.

EK pitää tärkeänä, että ehdotuksessa mahdollistetaan erilaiset ja yrityksen koon huomioivat ratkaisut sisäisen ilmoituskanavan perustamisessa. On tärkeää, että sääntely ei aiheuta yrityksille tarpeettomia kustannuksia tai hallinnollista taakkaa.

17 § Nimetön ilmoittaminen

EK pitää hyvänä, että sääntelyssä jätetään organisaation päätettäväksi, ottaako se vastaan nimettömiä ilmoituksia ja mihin jatkotoimiin tai toimenpiteisiin se ryhtyy nimettömien ilmoitusten perusteella. Esimerkiksi vastaanottoilmoituksen antaminen nimettömälle ilmoittajalle on mahdollista vain sellaisten digitaalisten järjestelmien kautta, jotka mahdollistavat anonyymin kommunikoinnin ilmoittajan kanssa. On hyvä, että sääntely ei velvoita organisaatioita ottamaan käyttöön kohtuuttomia kustannuksia aiheuttavia ilmoituskanavajärjestelmiä.

4 luku, Ilmoittaminen oikeuskanslerinvirastolle ja toimivaltaiset viranomaiset

21 § Ilmoituksen käsittelyn lopettaminen

Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, että “Toimivaltainen viranomainen voi tehdä päätöksen asian käsittelyn lopettamisesta, jos: 1) ilmoitus koskee rikkomista, joka on ilmeisen vähäinen eikä edellytä asian paikkansa pitävyyden selvittämistä.”. EK katsoo, että pykälään tulee lisätä, että viranomainen voi lopettaa ilmoituksen käsittelyn myös siinä tilanteessa, että se toteaa, että yritys on käsitellyt ilmoituksen asianmukaisesti sisäisen ilmoittamisen vaiheessa.

5 luku Ilmoittajan suojelu

EK katsoo, että ehdotus vastaa vastatoimien ja ilmoittamisen estämisen kiellon sekä vastuuvapaus- ja todistustaakkasääntelyn osalta pääosiltaan taustalla olevaa direktiiviä.

Direktiivin sääntely on näiltä osin yhdessä laajan henkilöllisen soveltamisalan kanssa erittäin pitkälle menevää, yksityiskohtaista ja sisältää useita tulkinnanvaraisia ja epäselviä seikkoja, joita ei ole kansallisella sääntelyllä mahdollista poistaa. Tulkinnanvaraisuuksien johdosta on selvää, että sääntelyn lopullinen ulottuvuus tulee tarkentumaan vasta EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön kautta.

6 luku Henkilötietojen käsittely ja salassapito

29 § Henkilötietojen käsittely

Ehdotuksen mukainen 5 vuoden rajoitus ilmoittamiseen liittyvien tietojen säilyttämiselle on erittäin ongelmallinen ilmoituksia vastaanottavien organisaatioiden näkökulmasta. Käytännössä ilmoittaja voi väittää joutuneensa vastatoimen kohteeksi ja esittää vahingonkorvaus- tai hyvitysvaatimuksen jopa kymmenien vuosien kuluttua ilmoituksen tekemisestä. Käännetyn todistustaakan kanssa tämä johtaa siihen, että ilmoituksen vastaanottajalla tai ilmoituksen kohteella ei ole mitään mahdollisuuksia esittää vastatodistelua ja puolustaa oikeuksiaan, mikäli ilmoitukseen liittyvät tiedot on sääntelystä tulevien rajoitusten vuoksi tuhottu vuosikausia aiemmin.

EK katsoo, että mikäli tietojen säilyttämiselle säädetään jokin määräaika, tulee vastatoimiväitteeseen vetoamiselle säätää vastaava määräaika, alkaen ilmoituksen tekemisestä ilmoituksen vastaanottajan ja ilmoituksen kohteen oikeussuojan varmistamiseksi.

32 § Salassapitovelvollisuus

EK pitää hyvänä, että salassapitovelvoite koskee saman tasoisena kaikkia ilmoitusprosessiin osallisia tahoja.

EK pitää erittäin tärkeänä, että sääntely sisältää avustajan salassapitovelvoitteen, jonka rikkominen on sanktioitu. Ilmoitusmenettelyyn liittyvät tilanteet sisältävät usein salassapidettäviä liikesalaisuuksia, joiden leviäminen ulkopuolisille voi aiheuttaa peruuttamatonta vahinkoa yrityksen toiminnalle.

Pykälän 2 momentin velvoite toimittaa ilmoitus alkuperäisessä muodossaan viipymättä ilmoitusten käsittelystä vastaavalle henkilölle, mikäli ilmoituksen on vastaanottanut joku muu, kuin ilmoituksen käsittelystä vastaava henkilö tai jos ilmoitus on otettu vastaan jotakin muuta kuin ilmoituskanavan kautta, on epäselvä ja tulkinnanvarainen.

Säännöksessä jää epäselväksi, että ketkä kaikki tahot voidaan katsoa ilmoituksen vastaanottajiksi ja millä kaikilla tavoin ilmoitus voidaan katsoa tulleen tehdyksi tai vastaanotetuksi. Voiko esimerkiksi työntekijästä tulla ilmoituksen vastaanottaja, jos työkaveri kertoo työnantajan toiminnassa havaitsemastaan rikkomuksesta hänelle? Entä jos kyse on vastaavassa tilanteessa jonkun toisen yrityksen toiminnassa havaitusta rikkomuksesta? Tuleeko keskusteluun osallistuneesta ja rikkomisepäilystä tiedon saaneesta työntekijästä ilmoituksen vastaanottaja?

Organisaatiolla ei tule olla velvollisuutta ottaa vastaan ilmoituksia muuta kautta, kuin sisäisen ilmoituskanavan kautta. Organisaatioille ei myöskään tule asettaa velvollisuutta huolehtia ilmoituksen toimittamisesta oikealle organisaatiolle, jos ilmoitus on tehty jonkun muun organisaation kanavaan, kuin minkä toimintaa ilmoitus koskee.

7 luku seuraamukset

34 § hyvitys

Ehdotettu hyvitystä koskeva sääntely ylittää selvästi direktiivin vähimmäisvelvoitteet. Ilmoittajan suojelua koskeva direktiivi ei velvoita jäsenvaltioita säätämään hyvityksestä tai sitä vastaavista seuraamuksista ilmoittajan tai ilmoituksen kohteen suojaksi. Ehdotetun sääntelyn mukainen vahingonkorvausvelvollisuus sekä rangaistusseuraamukset täyttävät direktiivin seuraamuksille asettamat vähimmäisedellytykset.

Mikäli hyvityksestä vastoin näkemystämme säädetään, tulee ottaa huomioon, että direktiivi velvoittaa ilmoittajan suojaa vastaavasti jäsenvaltioita säätämään ilmoituksen kohteen suojaksi oikeasuhtaisista ja varoittavista seuraamuksista, joita sovelletaan henkilöihin, jotka ovat tietoisesti ilmoittaneet tai julkistaneet vääriä tietoja (23 art. 2. kohta). Jotta ilmoittajan ja ilmoituksen kohteen suojat olisivat tältä osin direktiivin edellyttämällä tavalla yhdenmukaiset, tulee mahdollisen hyvitysseuraamuksen toimia molempiin suuntiin. Mikäli hyvityksestä säädetään, tulee sen olla mahdollinen seuraamus myös siinä tilanteessa, että ilmoittaja on ilmoittanut tai julkistanut tahallisesti vääriä tietoja.

Lisäksi EK katsoo, että vahingonkorvaus on joka tapauksessa ensisijainen ja riittävä keino korvata vastatoimesta tai väärästä ilmoituksesta aiheutunut vahinko. Tästä syystä hyvitykselle tulisi säätää maksimimäärä ja euromääräinen katto tulisi asettaa sääntelyssä kohtuulliselle tasolle.

EK pitää tärkeänä, että hyvitystä voidaan kohtuullistaa tai se voidaan jättää määräämättä, jos hyvitys muodostuisi kohtuuttomaksi ottaen erityisesti huomioon kieltoa rikkoneen pyrkimykset estää tai poistaa menettelyn vaikutukset ja kiellon rikkojan taloudellinen asema yhdenvertaisuuslakia vastaavasti. Hyvitys tulisi jättää

kokonaan tuomitsematta mm. silloin, kun mahdollisen vastatoimen aiheuttama seuraus on yritetty estää tai poistaa.

Sääntelyn voimaantulosta ja siirtymäajasta

EK katsoo, että kolmen kuukauden siirtymäaika sisäisten ilmoituskanavien perustamiselle lain voimaantulosta on liian lyhyt. On selvää, että ehdotettu siirtymäaika muodostuu yrityksille sääntelystä seuraavien velvoitteiden kannalta liian lyhyeksi.

Muita huomioita

EK pitää tärkeänä, että sääntelyllä ei estetä ilmoitusten vastaanottamista sääntelyn tarkoittamaan sisäiseen ilmoituskanavaan myös sääntelyn ulkopuolista kysymyksistä. Käytännössä yrityksen on täysin mahdotonta kontrolloida sitä, mistä kysymyksistä tai aiheista ilmoituksia sisäiseen ilmoituskanavaan tehdään. Sääntelyn edellyttämä ilmoituksen vastaanottamiseen liittyvä toimintavelvoite ja ilmoittajansuoja soveltuisivat luonnollisesti vain sääntelyn piiriin kuuluviin ilmoitustilanteisiin. Yrityksissä jo olemassa olevissa ilmoitusjärjestelmissä on luotu toimivia menetelmiä ohjata esimerkiksi henkilöstön sisäisiin ristiriita- tai ongelmatilanteisiin liittyvät ilmoitukset omaan hr-prosessiin ja muihin rikkomisepäilyihin liittyvät ilmoitukset omiin selvitysprosesseihin. Usean sisäisen kanavan perustaminen eri aihepiiriin kuuluvien ilmoitusten vastaanottamiseksi aiheuttaisi yrityksille tarpeettomasti merkittäviä kuluja ja hallinnollista lisätaakkaa.

Kunnioittavasti

Elinkeinoelämän keskusliitto EK