Eduskunnan talousvaliokunta
tav@eduskunta.fi

Viite: HE 147/2022 vp

Keskuskauppakamarin lausunto hallituksen esityksestä laiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta sekä siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt Keskuskauppakamarin kirjallista lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 147/2022 vp.). Lausuntonaan Keskuskauppakamari esittää kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta (jäljempänä ilmoittajansuojelulaki). Ehdotetulla lailla pantaisiin kansallisesti täytäntöön Euroopan unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelua koskeva direktiivi (EU) 2019/1937). Lisäksi hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi liikesalaisuuslakia, valtioneuvoston oikeuskanslerista annettua lakia sekä eräitä finanssimarkkinoita koskevia lakeja, joihin jo nykyisin sisältyy säännöksiä ilmoitusmenettelystä.

Monet yritykset ovat jo nykyisin ilman lainsäädännöstä tulevaa velvoitetta ottaneet käyttöön sisäisiä ilmoituskanavia väärinkäytösten ilmoittamiseen. Ilmoituskanavat tukevat yritysten pyrkimyksiä varmistua sääntelyn ja eettisten normien noudattamisesta ja siten vahvistavat vastuullista organisaatiokulttuuria. Myös erilaiset vastuullisuuteen ja kestävään liiketoimintaan liittyvät sitoumukset ja standardit voivat edellyttää yrityksiltä ilmoituskanavan perustamista.

Keskuskauppakamari kannattaa hallituksen esityksen tavoitteita ja ehdotettuja säännöksiä jäljempänä esitettävin huomautuksin. Keskuskauppakamari katsoo, että ehdotettuja säännöksiä tulisi valiokuntakäsittelyssä muuttaa ja tarkentaa seuraavasti:

- ehdotetun lain 32 §:n 2 momentin säännöstä muun kuin ilmoituskanavan kautta tulleiden tietojen käsittelystä tulisi muuttaa,
- ehdotetun lain 33 §:ssä tulisi selkeämmin ottaa huomioon ilmoituksen kohteena olevan henkilön oikeus puolustautua,
- vastatoimiväitteille tulisi säätää laissa vanhentumisaika,
- sisäinen ilmoituskanava tulisi voida järjestää ryhmätasolla myös muissa yritysryhmissä kuin konserneissa, talletuspankkien yhteenliittymissä sekä rahoitus- ja vakuutusryhmittymissä,

- ehdotetun lain 15 §:n 1 momenttiin sisältyvä kirjoitusvirhe tulisi korjata ja
- lain soveltamisalan ulkopuolisten vapaaehtoisten ilmoituskanavien suhdetta laissa tarkoitettuun sisäiseen ilmoituskanavaan tulisi selkeyttää.

Muun kuin ilmoituskanavan kautta tulleiden tietojen käsittely

Keskuskauppakamari pitää ehdotetun 32 §:n 2 momentin sanamuotoa erittäin ongelmallisena sisäisten ilmoituskanavien osalta. Ehdotetun säännöksen mukaan, jos ilmoitus vastaanotetaan muun kuin ilmoittajansuojelulaissa tarkoitetun ilmoituskanavan kautta tai jos sen vastaanottaa muu kuin ilmoitusten käsittelystä vastaava henkilö, ilmoituksen vastaanottajan tulee pitää salassa tiedot, jotka voivat paljastaa ilmoittajan tai ilmoituksen kohteen henkilöllisyyden. Ilmoituksen vastaanottajan tulee myös toimittaa ilmoitus alkuperäisessä muodossaan viipymättä ilmoitusten käsittelystä vastaavalle henkilölle.

Säännös vaikuttaisi johtavan siihen, että esimerkiksi organisaation työntekijöiden välisessä kahvipöytäkeskustelussa esiin nostettu epäkohta voitaisiin katsoa laissa tarkoitetuksi ilmoitukseksi ja asiasta kuulleen ilmoittajan kollegan tulisi ymmärtää ilmoittaa tieto eteenpäin oman organisaation sisäiseen ilmoituskanavaan ja hänelle syntyisi velvollisuus pitää ilmoittajan henkilöllisyyttä koskevat tiedot salassa.

Ehdotetun säännöksen perusteella vaikuttaa myös epäselvältä, luoko ehdotetussa säännöksessä tarkoitettu virheellinen ilmoittaminen laissa tarkoitetun suojan vastatoimia vastaan, vaikka 7 § edellyttää, että ilmoitus on tehty ensisijaisesti sisäisen ilmoituskanavan kautta. Tämä epäselvyys on omiaan aiheuttamaan perusteettomia vastatoimiväitteitä esimerkiksi tilanteessa, jossa mahdollisesta väärinkäytöksestä kollegalleen kertonutta henkilöä ollaan irtisanomassa muusta syystä, vaikka kyseinen kollega ei olisi toimittanut tietoa eteenpäin omassa organisaatiossaan.

Ehdotettu säännös johtaisi Keskuskauppakamarin näkemyksen mukaan siihen, että organisaatioiden tulisi käytännössä kouluttaa kaikki organisaatioon kuuluvat henkilöt tunnistamaan mahdolliset väärinkäytöksiä koskevat ilmoitukset, arvioimaan, kuuluvatko ne ilmoittajansuojelulain soveltamisalaan ja viemään ilmoitus eteenpäin organisaation sisäiseen ilmoituskanavaan. Tästä aiheutuisi organisaatioille kohtuutonta hallinnollista taakkaa. Henkilö, joka ei tunnistaisi tietoa ilmoittajansuojelulain soveltamisalaan kuuluvaksi ilmoitukseksi, saattaisi puolestaan epähuomiossa rikkoa laissa tarkoitettua salassapitovelvollisuutta ja altistua vahingonkorvausvaateille, jos hän kertoisi tiedoista muulle kuin ilmoitusta käsittelevälle henkilölle.

Keskuskauppakamari pitää sen sijaan ymmärrettävämpänä, että kyseistä säännöstä sovellettaisiin ulkoisena ilmoituskanavana toimivan viranomaisen palveluksessa oleviin henkilöihin. Tällöin viranomaisen palveluksessa olevan henkilön, joka saa ilmoituksen väärinkäytöksestä, tulisi toimittaa tieto omassa organisaatiossaan ulkoisia ilmoituksia käsittelevälle henkilölle.

Salassa pidettävien tietojen antaminen ilmoituksen kohteena olevalle henkilölle

Ehdotetun ilmoittajansuojelulain 33 §:ssä rajoitetaan ilmoituksen käsittelystä vastaavan henkilön oikeutta luovuttaa tietoja, jotka ilmaisevat suoraan tai epäsuorasti tiedon ilmoittajan ja muiden ilmoituksessa mainittujen henkilöiden henkilöllisyydestä.

Keskuskauppakamari pitää ilmoituskanavien kautta ilmoitettujen tietojen luottamuksellisuutta yhtenä direktiivin ja ehdotetun lain keskeisimmistä säännöksistä. Samalla kuitenkin Keskuskauppakamari pitää välttämättömänä, että ilmoituksen kohteena olevalla henkilöllä on riittävät mahdollisuudet puolustautua, jos häntä kohtaan harkitaan esimerkiksi työoikeudellisia toimenpiteitä, kuten irtisanomista tai varoitusta.

Tältä osin Keskuskauppakamari kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu 33 § ei ehkä mahdollista sitä, että ilmoituksen kohteena oleva henkilö saisi tiedon ilmoittajan henkilöllisyydestä tilanteessa, jossa häntä kohtaan harkittaisiin työoikeudellisia toimenpiteitä sisäisen ilmoituskanavan kautta tulleen ilmoituksen perusteella. Keskuskauppakamari pitää epäselvänä, antaisiko ehdotetun pykälän 2 momentin 4 kohta oikeuden luovuttaa tietoa tällaisessa tilanteessa. Myöskään ehdotettu 4 momentti ei näyttäisi luovan ilmoituksen kohteelle oikeutta saada tietoa ilmoittajan henkilöllisyydestä muulta kuin viranomaiselta.

Keskuskauppakamari toivoo, että tätä seikkaa selvennetään 33 §:ssä tai vähintään valiokunnan lausunnon perusteluissa.

Vastatoimiväitteille tulisi säätää vanhentumisaika

Ehdotetun ilmoittajansuojelulain 35 §:n mukaan hyvitystä on vaadittava kolmen vuoden kuluessa ilmoittamisen estämisestä tai vastatoimien kiellon vastaisesta menettelystä. Säännöksessä ei kuitenkaan aseteta mitään yksiselitteistä rajaa sille, kuinka vanhaan ilmoitukseen ilmoittaja voisi mahdollisen vastatoimiväitteen yhteydessä vedota. Keskuskauppakamari pitää tätä ongelmallisena paitsi sääntelyn ennakoitavuuden ja oikeasuhtaisuuden näkökulmasta myös tietojen säilyttämistä ja tietosuojaa koskevien vaatimusten näkökulmasta.

Vastatoimiväitteen kohteeksi joutuneen organisaation on käännetyn todistustaakan nojalla pystyttävä osoittamaan, että väitetty vastatoimi ei ole johtunut tehdystä ilmoituksesta. Pystyäkseen täyttämään käännetyn todistustaakkansa, organisaation on käytännössä säilytettävä vastaanottamansa ilmoitukset sekä niiden käsittelyä koskevat tiedot, mukaan lukien tieto siitä, ketkä organisaatiossa ovat tienneet ilmoituksesta.

Ehdotetun 29 §:n 2 momentin mukaan organisaation on poistettava ilmoituskanavien kautta tulevat tiedot viiden vuoden kuluttua ilmoituksen saapumisesta, jollei niiden säilyttäminen ole välttämätöntä ilmoittajansuojelulaissa tai muussa laissa säädettyjen

oikeuksien tai velvoitteiden toteuttamista varten taikka oikeudellisen vaateen laatimiseksi, esittämiseksi tai puolustamiseksi. Jollei vastatoimiväitteiden osalta säädetä aikarajaa sille, kuinka vanhoihin ilmoituksiin ilmoittaja voi vastatoimiväitteidensä yhteydessä vedota, organisaatiot voivat käytännössä joutua jatkuvasti säilyttämään tietoja yli säännöksessä mainitun viiden vuoden oletusajan. Pelkkä 23 §:n perusteluihin kirjattu maininta siitä, että ilmoituksen ja väitetyn vastatoimen syy-yhteyden arvioinnissa otetaan huomioon näiden läheinen ajallinen yhteys, ei välttämättä riitä siihen, että käännettyyn todistustaakkaan varautuva organisaatio uskaltaisi poistaa ilmoitusta koskevat tiedot viiden vuoden kuluttua ilmoituksen saapumisesta.

Sisäisen ilmoituskanavan järjestäminen konserni- tai yritysryhmätasolla

Keskuskauppakamari kannattaa ehdotetun ilmoittajansuojelulain 12 §:ään sisältyvää ehdotusta siitä, että sisäinen ilmoituskanava olisi mahdollista järjestää konserneissa, talletuspankkien yhteenliittymissä sekä rahoitus- ja vakuutusryhmittymissä konserni- tai ryhmätasolla kaikille konserniin tai yritysryhmään kuuluville yhtiöille yhteisenä ilmoituskanavana. Konserni- tai ryhmätason ilmoituskanava on omiaan vähentämään päällekkäisiä kustannuksia, alentamaan ilmoittajien ilmoituskynnystä ja tehostamaan ilmoitusten käsittelyä. Myös konserni- tai ryhmätason riskienhallinnan näkökulmasta on perusteltua, että väitettyyn rikkomukseen liittyviä tietoja pystytään jakamaan konsernin tai ryhmän sisällä.

Keskuskauppakamari kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että ehdotus ei kata kaikentyyppisiä ryhmärakenteita. Ehdotetun säännöksen ulkopuolelle vaikuttaisivat jäävän esimerkiksi osuuskuntamuotoiset yritysryhmittymät silloin, kun nämä eivät ole talletuspankkien yhteenliittymiä tai rahoitus- ja vakuutusryhmittymiä. Ilmoittajansuojeludirektiivin kansallista täytäntöönpanoa valmistellut työryhmä ehdotti mietinnössään, että yhteistä ilmoituskanavaa voitaisiin hyödyntää myös konserninluonteisissa yritysten yhteenliittymissä, kuten ketjuyrityksissä.

Keskuskauppakamari ehdottaa, että ilmoittajansuojelulain 12 §:n 1 momentin 5 kohta muutettaisiin siksi kuulumaan:

> *5) yhtiöt, jotka kuuluvat samaan konserniin, talletuspankkien yhteenliittymään, rahoitus- ja vakuutusryhmittymään tai muuhun yritysryhmittymään, jolla on kiinteä hallinnollinen ja toiminnallinen yhteys;*

Ilmoitustavat sisäisessä ilmoituskanavassa

Keskuskauppakamari huomauttaa, että ehdotetussa ilmoittajansuojelulain 15 §:n 1 momentissa on ilmeinen kirjoitusvirhe, joka tulisi valiokuntakäsittelyssä korjata. Ehdotetun säännöksen mukaan sisäisessä ilmoituskanavassa olisi voitava ilmoittaa kirjallisesti ja suullisesti. Ilmoittajansuojeludirektiivin ja ehdotetun momentin perustelujen mukaan

organisaatiot voivat valita ilmoitustavaksi kirjallisen tai suullisen ilmoittamisen (tai molemmat ilmoitustavat). Ehdotetun 1 momentin kirjoitusvirheeseen viittaa myös 3 momentin sanamuoto.

Lain soveltamisalaan kuulumattomien ilmoitusten käsittely

Keskuskauppakamari kannattaa ehdotetun ilmoittajansuojelulain 2 §:ssä valittua lähestymistapaa, jonka mukaan ilmoittajansuojelulakia sovellettaisiin ilmoittajansuojeludirektiivin soveltamisalaan kuuluvilla lainsäädännön sektoreilla siten, että myös kyseisille lainsäädännön sektoreille kuuluva kansallinen lainsäädäntö kuuluisi lain soveltamisalaan. Keskuskauppakamari kannattaa myös ehdotettua 2 §:n 2 momenttia, jonka mukaan ilmoittajansuojelulakia sovellettaisiin tekoihin tai laiminlyönteihin, jotka on säädetty rangaistavaksi, joista voi seurata rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus taikka jotka voivat vakavasti vaarantaa lainsäädännön yleisen edun mukaisten tavoitteiden toteutumista.

Keskuskauppakamari toteaa kuitenkin, että yrityksillä jo käytössä olevien sisäisten ilmoituskanavien kautta on usein mahdollista tehdä ilmoituksia monen tyyppisistä eri väärinkäytöksistä eettisen normiston vastainen menettely mukaan lukien. Esimerkiksi erilaiset vastuullisuuteen liittyvät sitoumukset, kuten ympäristö- ja ihmisoikeussitoumukset, sekä vastuullisuuteen liittyvien raportointivelvoitteiden täyttäminen voivat käytännössä edellyttää, että yritys voi ottaa vastaan ilmoituksia esimerkiksi sitoumusten, lupavelvoitteiden tai eettisten normien vastaisesta menettelystä.

Ehdotetun ilmoittajansuojelulain 13 §:ssä annetaan organisaatioille mahdollisuus perustaa vapaaehtoisesti sisäinen ilmoituskanava lain soveltamisalaan kuuluvien rikkomisten ilmoittamista varten silloin, kun lain 10 § ei sitä edellytä. Sen sijaan lain tarkoittaman sisäisen ilmoituskanavan suhde yritysten käytössä oleviin vapaaehtoisiin ilmoituskanaviin jää epäselväksi. Jos sisäisen kanavan kautta voitaisiin ottaa vastaan ilmoituksia vain 2 §:ssä tarkoitetuista teoista ja laiminlyönneistä, muita ilmoituksia vastaanottavan organisaation olisi perustettava erillinen ilmoituskanava ja -menettely muita ilmoituksia varten, mikä aiheuttaisi lisäkustannuksia. Saman sisäisen ilmoituskanavan käyttö kaikkiin väärinkäytösilmoituksiin olisi perusteltua myös siitä syystä, että ilmoittajalle ei välttämättä aina ole selvää, kuuluuko epäilty väärinkäytös ilmoittajansuojelusääntelyn piiriin vai ei.

Keskuskauppakamari toivoo siksi, että valiokunnan lausunnon perusteluissa selvennettäisiin vielä lakisääteisten ilmoituskanavien suhdetta lain soveltamisalan ulkopuolisiin vapaaehtoisiin ilmoituskanaviin. Lausunnon perusteluissa tulisi Keskuskauppakamarin näkemyksen mukaan yksiselitteisesti todeta se, että organisaatiot voivat ottaa sisäisen ilmoituskanavan kautta vastaan myös ilmoituksia sellaisista väärinkäytöksistä, jotka eivät kuulu lain soveltamisalaan. Jos näin meneteltäisiin, ilmoituksen käsittelyn aikana tai viimeistään 16 §:n 2 momentissa tarkoitetun tiedonannon yhteydessä ilmoittajalle olisi

perusteltua antaa tieto siitä, ettei ilmoitukseen sovelleta ilmoittajansuojelulain säännöksiä.

KESKUSKAUPPAKAMARI

Ville Kajala
johtava asiantuntija