Eduskunta
Talousvaliokunta
tav@eduskunta.fi

HE 147/2022 vp

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

Eduskunnan talousvaliokunta 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. Direktiivissä ilmoittajan suojelun soveltamisala rakentuu sen liitteessä mainittujen EU:n säädösten varaan. Koska kyseisten säädösten implementointi Suomessa on osana suomalaista sektorikohtaista lainsäädäntöä,

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

ilmoittajan suojelun soveltaminen olisi erittäin vaikea toteuttaa käytännössä. Esityksessä omaksuttu ratkaisu direktiiviä hieman laajemmasta soveltamisalasta on siten perusteltu.

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.

Hallituksen esityksen mukaan lain liitteenä olisi luettelo niistä kansallisista säädöksistä, joiden rikkominen oikeuttaisi tekemään ilmoittajansuojelulain mukaisen ilmoituksen ja saamaan suojelua. Suomen Yrittäjät pitää tärkeänä, että lain käytännön soveltamisen helpottamiseksi lainvalmistelusta vastaava ministeriö pitäisi liitteen luetteloa ajan tasalla ja saatavilla verkkosivuillaan.

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.

Sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus ja sille asetetut vaatimukset

Sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus koskee kaikkia vähintään 50 henkilöä työllistäviä yrityksiä. Direktiivi asettaa varsin tarkat vaatimukset sisäisen ilmoituskanavan perustamiselle ja sen laadulle, mutta jättää kuitenkin tietyiltä osin jäsenvaltioille liikkumavaraa. Suomen Yrittäjät pitää hyvänä, että hallituksen esityksessä on jätetty yrityksille harkintavaltaa siihen, millainen ilmoituskanava teknisesti on kullekin yritykselle tarkoituksenmukainen.

Esityksen mukaan yritykset voisivat itse määrittää sen, millaisen sisäisen ilmoituskanavan he ottavat käyttöön. Suomen Yrittäjät pitää tärkeänä, että sisäisen ilmoituskanavan vaatimuksia koskeva säännös on luonteeltaan teknologianeutraali ja mahdollistaa myös muiden kuin sähköisten ilmoituskanavien käytön. Yritykset voisivat myös valita, sallivatko he anonyymin ilmoittamisen. Anonyymi ilmoittaminen lisää ilmoituskanavan monimutkaisuutta ja asettaa tarkempia vaatimuksia myös ilmoitusten käsittelylle.

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. Yrityksen olisi myös nimettävä ilmoituksen käsittelystä vastaava henkilö tai henkilöt, jonka tulee voida hoitaa tehtävänsä puolueettomasti ja riippumattomasti. Tältä osin 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.

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. Yrityksiin kohdistuvan hallinnollisen ja taloudellisen taakan kannalta on merkittävää, että yritys voi harkita itse, millainen kanava on sen kannalta tarkoituksenmukainen.

Esityksen vaikutukset

Esityksessä on arvioitu varsin kattavasti yrityksille aiheutuvia suoria kustannuksia sisäisen ilmoituskanavan perustamisesta, ylläpidosta ja ilmoitusten käsittelystä. Vaikka todellisten ilmoitusten lukumäärä jäänee pk-yrityksissä varsin vähäiseksi, sisäisen ilmoituskanavan perustamisesta ja ylläpidosta aiheutuu yrityksille kustannuksia. Jos ilmoituksia tehdään sisäisiin ilmoituskanaviin 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.

Lisäksi on huomattava, että sisäisen ilmoituskanavan perustamista lukuun ottamatta lain muut velvoitteet koskevat myös alle 50 työntekijän yrityksiä. Laki lisää siten merkittävästi kaikkiin yrityksiin kohdistuvaa sääntelytaakkaa. Erityisesti niiden yritysten osalta, joiden ei ole pakko perustaa sisäistä ilmoituskanavaa, lain vaikutusten arviointi on vaikeaa eikä niitä ole esityksessä laajemmin arvioitu.

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

Kunnioittavasti

Suomen Yrittäjät

Albert Mäkelä
Asiantuntija, OTM