FINNWATCH RY LAUSUNTO 8.11.2022

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

Finnwatch kiittää talousvaliokuntaa mahdollisuudesta lausua ns. whistleblower-direktiivin kansallisesta toimeenpanosta. Lausuntonamme toteamme seuraavaa:

Asian merkityksestä

Unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden merkitys väärinkäytöksiä koskevaan yhteiskunnalliseen keskusteluun ja siitä seuranneisiin sääntelyaloitteisiin on ollut keskeinen muun muassa verotusta ja kansalaisten tietosuojaa koskevissa kysymyksissä. Väärinkäytöksiä ilmiantavat whistleblowerit toimivat koko yhteiskunnan edun puolesta.

Nykyinen sääntelykehikko ei kuitenkaan kannusta ihmisiä tuomaan esiin väärinkäytöksiä, sillä väärinkäytöksistä ilmoittavien suojelu vastatoimilta on pahimmillaan olematonta tai pirstaleista. Rikkomuksista ilmoittavien suojeluun tähtäävän direktiivin tavoite on siis tervetullut ja oikeaan ongelmaan tarttuva: on tärkeää, että käyttöön otetaan tehokkaita, luottamuksellisia ja turvallisia ilmoituskanavia ja varmistetaan, että väärinkäytösten ilmoittajia suojellaan tehokkaasti vastatoimilta. Direktiiviin tavoitteet ilmoituskanavien laatimisesta voisivat tukea myös Euroopan unionissa parhaillaan laadittavan yritysvastuulakidirektiivin toimeenpanoa.

Huomioita direktiivistä ja sen toimeenpanosta

Vaikka sääntelyn tavoite on hyvä ja kannatettava, väärinkäytösten paljastamiseen liittyvistä ja suojan edellytyksenä olevista menettelytavoista on tehty nyt esitettävässä sääntelyssä monimutkaisia ja vaikeaselkoisia. Tämä yhdistettynä kohtuuttoman suuriin vahingonkorvausvastuisiin voi johtaa siihen, että esitettävä sääntely asettaa ilmoittajat entistä heikompaan asemaan ja kannustaa ilmoitusten tekemättä jättämiseen.

– Ehdotetun lainsäädännön soveltamisala on pääsääntöisesti rajattu vain tiettyihin EU-lainsäädännön aloihin. Pääsääntöisesti suojelua ei myöskään tarjota sellaisista rikkomuksista ilmoittamiseen, josta seuraamuksena on vain hallinnollinen seuraamus. Väärinkäytöksiä ilmoittavien kannalta monimutkaiset ja vaikeasti hahmotettavat rajaukset ovat ongelmallisia, eivätkä ole omiaan edistämään väärinkäytösten paljastamista. Soveltamisalan monimutkaiset rajaukset ja ilmoittajien vaikeudet ymmärtää niitä todetaan myös HE:ssa: “Ilmoittajan tietoisuudelle ilmoitettavan tiedon kuulumisesta lain aineelliseen soveltamisalaan ei lähtökohtaisesti voitaisi asettaa korkeita vaatimuksia ottaen huomioon, että lain aineellinen soveltamisala olisi rajattu vain tietyille lainsäädännön aloille ja myös rikkomiseen liittyvien seuraamusten perusteella”.

Yhteiskunnan kannalta olisi ensiarvoisen tärkeää, että väärinkäytöksiä voitaisiin ja kannustettaisiin ilmoittamaan kaikilla sektoreilla riippumatta siitä, millä unionin lainsäädännön alalla ilmoittaja toimii tai mihin lainsäädännön alaan ilmoitus liittyy. Ilmoittajia ja heitä ilmoituksessa tukevia tulisi suojata aihealueesta riippumatta. **On hyvä, että kansallisessa toimeenpanossa lain soveltamisalaa on päädytty laajentamaan siten, että direktiivissä mainituilla lainsäädännön aloilla soveltamisalaan**

kuuluisi myös pelkästään kansallisella perusteella säädetty lainsäädäntö. Tämä ei kuitenkaan ole vielä riittävää vaan suojan tulisi olla sama kaikille alasta riippumatta.

– Hallituksen esityksen mukaan lainsäädäntöä sovellettaisiin yllä todetun mukaisesti tiettyihin EU- tai kansallisen lainsäädännön aloihin silloin, kun ilmoitettava teko tai laiminlyönti on säädetty rangaistavaksi tai kun siitä voi seurata rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus taikka se voi "vakavasti vaarantaa lainsäädännön yleisen edun mukaisten tavoitteiden toteutumista". Suojan rajaaminen vain näihin tapauksiin ei kannusta ihmisiä tuomaan ilmi väärinkäytöksiä, sillä voidakseen varmistua oikeudestaan ilmoittajan suojaan ilmoittajan on ensin kyettävä arvioimaan väärinkäytöksen vaikutusten rangaistavuutta tai vakavuutta oikeudellisesti. Mikäli ihmisiä kannustettaisiin tuomaan ilmi väärinkäytöksiä kaikissa tilanteissa ml. ennen kuin tilanne on kehittynyt rangaistavaksi tai vakavaksi mahdollistaisi sen, että yritykset pystyisivät puuttumaan väärinkäytöksiin mahdollisimman tehokkaasti jo ennen kuin niiden vaikutusten realisoitumista. Esimerkiksi kesällä 2021 julkaistussa ISO-standardissa 37002:2021 whistleblowing-kanavista[1] ilmoittaja on määritelty henkilöksi, joka tekee ilmoituksen epäillystä tai todellisesta väärinkäytöksestä, ja väärinkäytös on määritelty teoksi tai laiminlyönniksi, joka voi aiheuttaa vahinkoa. ISO-standardissa annetut ei-kattavat esimerkit väärinkäytöksistä ovat mm.

- kansallisen tai kansainvälisen lain rikkominen
- organisaation eettisten linjausten tai muiden politiikkojen rikkominen
- velvollisuuksien räikeä laiminlyönti, kiusaaminen, häirintä, syrjintä, varojen ja resurssien luvaton käyttö, valta-aseman väärinkäyttö, intressiristiriidat
- teot ja laiminlyönnit, jotka johtavat vahinkoon tai jotka voivat vaarantaa ('risk of harm') ihmisoikeudet, ympäristön, kansanterveyden tai -turvallisuuden, työturvallisuuden, tai yleisen edun.

– Saadakseen suojelua ilmoittajan olisi tehtävä ilmoitus ensisijaisesti sen organisaation sisäiseen ilmoituskanavaan, jossa rikkominen on havaittu. Pääsääntöisesti ilmoittaminen viranomaiselle voisi tapahtua vasta tämän jälkeen. Eräissä tilanteissa suojelua voisi kuitenkin saada, vaikka ilmoituksen tekisi suoraan viranomaiselle. Julkistamisen perusteella suojelua voisi saada vain tilanteissa, joissa ilmoitus on ensin tehty viranomaiselle, ellei tästä poikkeavaa perustetta ole. Lisäksi 24 §:ssä säädettäväksi ehdotetun vastuuvapauden edellytyksenä olisi tietoja julkistettaessa se, että tietojen julkistaminen oli välttämätöntä rikkomisen paljastamiseksi.

Esityksen mukainen suojan edellytysten moniportaisuus sekä ennalta määritelty järjestys (erityisesti koskien sisäisen ja viranomaisilmoituksen järjestystä) ei kannusta väärinkäytösten esiin tuomista. Suojelun evääminen "väärästä" ilmoitusjärjestyksestä voi entisestään vähentää halukkuutta väärinkäytösten ilmoittamiseen. Tietyissä tapauksissa on ymmärrettävää, että sääntelyssä halutaan varmistaa, että esimerkiksi yrityksiä koskevia väärinkäytösepäilyitä ei kannusteta ensimmäisenä käsiteltäväksi julkisuudessa. Lähtökohtaisesti ei-julkisen viranomaisilmoituksen tekemisen rajoittamiselle on kuitenkin hyvin vaikea löytää perusteita.

– Edellä käsiteltyyn kolmiportaiseen ilmoitusjärjestykseen liittyen on myös huomautettava, että ehdotettu sääntely ei koske vain olemassa olevan lainsäädännön rikkomista vaan sitä sovelletaan myös tekoihin ja laiminlyönteihin, jotka "eivät muodollisesti vaikuta lainvastaisilta, mutta jotka ovat sovellettavien sääntöjen tavoitteiden ja tarkoitusten vastaisia". Esimerkiksi monet verovälttelyä koskevat ilmoitukset kuuluvat tälle ns. harmaalle alueelle eivätkä esimerkiksi viranomaiset voi puuttua tilanteisiin, joiden ratkaiseminen edellyttää lakimuutosta. Siitä näkökulmasta on kyseenalaista, että sääntelyn tarjoaman suojelun vastatoimia vastaan menettää myös jos kertoo

[1] https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:37002:ed-1:v1:en

havainnoistaan vaaleilla valituille edustajille, kansalaisyhteiskunnan organisaatioille, ammattiliitoille tai elinkeinoelämän järjestöille. Kun tämä yhdistetään erittäin suureen vahingonkorvausvastuuseen voi esitetty sääntely toimia vakavalla tavalla koko tarkoitustaan vastaan.

– Edellytyksenä sille, että ilmoittaja kuuluisi esitetyn sääntelyn henkilölliseen soveltamisalaan olisi aina se, että ilmoittaja on saanut tietoa rikkomisesta työssään tai sen yhteydessä, kuten työtehtäviään hoitaessaan tai muutoin työntekotilanteeseen liittyen, kuten esimerkiksi työhön liittyvän asemansa perusteella. Rajaus ei huomioi, että kuka tahansa väärinkäytöksestä ilmoittaja voi tarvita suojaa ja oikeudellista tukea esimerkiksi pahantahtoisia niin sanottuja SLAPP-vahingonkorvausvaatimuksia tai muita uhkauksia vastaan. Esimerkiksi YK:n erityisraportoijan raportissa väärinkäytöksistä ilmoittavat on määritelty hyvin laajasti: "*whistleblower is a person who exposes information that he or she reasonably believes, at the time of disclosure, to be true and to constitute a threat or harm to a specified public interest, such as a violation of national or international law, abuse of authority, waste, fraud, or harm to the environment, public health or public safety*[2]." Em. raportissa on nimenomaisesti kehotettu välttämään työhön tai työtehtäviin liittyviä rajauksia. Myöskään YK:n korruption vastaisessa sopimuksessa väärinkäytöksiä ilmoittavien henkilöiden suojelu ei edellytä työsuhde-ehdon täyttymistä. (Ks. myös edellä mainittu ISO-standardi 37002:2021, jossa ilmoittaja voi olla työntekijän lisäksi myös muu henkilö, esim. ammattiliiton edustaja.)

– Ilmiantajia koskevan suojan tulee koskea myös tietovuotojen ja muiden väärinkäytöksiä koskevien ilmoitusten välikappaleita kuten journalisteja, kansalaisjärjestöjä, kollegoita, virkamiehiä, ammattiliittoja ja kaikkia muita sellaisia henkilöitä, jotka avustavat väärinkäytösten ilmoittajia. Suojelua tulisi tarjota myös rajat ylittävissä tilanteissa, esimerkiksi paljastettaessa kolmannessa maassa tapahtuvia mutta unioniin liittyviä rikkomuksia. Suojelun tulee tarvittaessa kattaa ilmoittajan perheenjäsenet tai muut vastaavat suojelutoimia tarvitsevat läheiset. Hallituksen esityksessä todetaan, että ilmoittajaa avustavalla henkilöllä tarkoitettaisiin luonnollista henkilöä, joka avustaa ilmoittajaa ilmoittamismenettelyssä ja joka on työnsä vuoksi sellaisessa asemassa, että hän voi ilmoituksen johdosta joutua vastatoimien kohteeksi. Esityksen perusteluissa annetut esimerkit siitä, keitä tällä tarkoitetaan ja ei tarkoiteta ovat kuitenkin hyvin suppeita.

– Hallituksen esityksen mukaan sen, joka tahallisesti rikkoo vastatoimien ja ilmoittamisen estämisen kieltoa, on korvattava ilmoittajalle aiheuttamansa taloudellinen vahinko. Jos ilmoittaja on päädytty erottamaan työsuhteesta perusteettomasti, hänelle maksettava korvaus on kuitenkin rajattu enintään 2 vuoden palkkoihin. Tahallisesta väärien tietojen ilmoittamisesta tai julkistamisesta ilmoittaja puolestaan joutuu korvaamaan ilmoituksen kohteelle aiheuttamansa taloudellisen vahingon kokonaisuudessaan.

Ottaen huomioon, että perusteettomasti päätetystä työsuhteesta maksettavat korvaukset ilmoittajalle on rajattu enintään 2 vuoden palkkoihin voidaan ilmoittajan korvausvelvollisuutta, joka kattaa ilmoituksen kohteelle aiheutuneet taloudelliset vahingot kokonaisuudessaan ilman rajoituksia, pitää kohtuuttomana. HE:n mukainen kohtuuton korvausvastuu voi jopa toimia pelotteena, joka estää ilmoittajia tuomasta esiin väärinkäytöksiä.

---

[2] Special Rapporteur on the promotion and the protection of the right to freedom of opinion and expression, David Kaye, Sept 2015, A/70/361, saatavilla osoitteessa: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/361