

Asia: VN/2434/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta sekä siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Kaupan liitto kiittää mahdollisuudesta lausua asiasta ja lausuu kantanaan seuraavaa.

Kaupan liitto pitää kannatettavana lakiesityksen tavoitetta pyrkiä saamaan julkisen ja yksityisen sektorin oikeushenkilöiden toiminnassa tapahtuvat epäillyt väärinkäytökset nykyistä paremmin organisaatioiden itsensä ja tarvittaessa viranomaisten tietoon, jotta nämä voivat reagoida mahdollisiin väärinkäytöksiin nykyistä matalammalla kynnyksellä. Ilmoituskanavat ovat jo nykyisin merkityksellinen osa yritysten ja julkishallinnon organisaatioiden riskien hallintaa ja niiden avulla ongelmatilanteisiin päästään puuttumaan tehokkaasti jo varhaisessa vaiheessa.

Erityisesti: 2 § Soveltamisala. Miten arvioitte esitettyä soveltamisalaa? Puuttuuko mielestänne jokin keskeinen lainsäädännön ala soveltamisalasta? Mikä? Perustelkaa mielipiteenne.

HE-luonnoksessa lain soveltamisalaksi on määritelty sekä Euroopan unionin oikeuden että sen kansallisen täytäntöönpanolainsäädännön rikkominen ilmoittajan suojeludirektiivin soveltamisalaan sisältyvillä oikeudenoilla. Esityksessä on todettu, että tämä kattaisi direktiivin liitteessä mainittujen asetusten ja direktiivien sekä sellaisen kansallisen lainsäädännön rikkomiset, joilla liitteessä mainitut direktiivit on pantu kansallisesti täytäntöön. Kaupan liitto pitää sisällöllistä soveltamisalarajausta kannatettavana ja toteaa, että sille on esitetty selkeät perustelut esityksessä.

Lain perusteluissa pitäisi tuoda selkeästi esille, että sisäisen ilmoituskanavan perustamiseen velvollinen organisaatio voi omalla päätöksellään käsitellä myös muita kuin lain soveltamisalaan kuuluvia ilmoituksia, jotka on tehty mainittuun kanavaan, tämän kuitenkin edellyttämättä sitä, että soveltamisalaan kuulumattomien ilmoitusten käsittelyssä tulisi noudattaa lain yksityiskohtaisia

vaatimuksia tai että ilmoittaja saisi laissa tarkoitettua suojelua. Yhden sisäisen ilmoituskanavan käyttö kaikenlaisiin ilmoituksiin voi olla perusteltua tarkoituksenmukaisuussyistä, mm. koska ilmoittaja ei välttämättä osaa arvioida sitä, kuuluuko ilmoitus soveltamisalaan vai ei.

Lakiesityksen 6 §:n 4 momentin 1) kohdan mukaan suojelua sovelletaan ilmoittajan ohella ilmoittajaa ilmoitusmenettelyssä työnsä yhteydessä avustavaan henkilöön. Avustajana mahdollisesti toimivien henkilöpiiri jää kuitenkin sääntelyssä liian avoimeksi. Näin voi aiheutua merkittäviä epäselvyyksiä siitä, kuka voi toimia avustajana ja millainen osallistuminen ilmoitusmenettelyyn täyttää avustamisen kriteerit.

Kaupan liitto katsoo, että olisi perusteltua todeta selkeästi, että avustajana voivat toimia vaaleilla valitut henkilöstön edustajat. Näitä ovat esimerkiksi luottamusmies tai luottamusvaltuutettu sekä työsuojeluvaltuutettu. Nyt säädettävää lakia tullaan muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta soveltamaan vähintään 50 työntekijää työllistäviin yrityksiin ja toisaalta laki työsuojelun valvonnasta velvoittaa valitsemaan työsuojeluvaltuutetun, kun työntekijöitä on vähintään kymmenen. Siten tällainen henkilöstön edustaja olisi käytännössä aina sisäisen ilmoituskanavan järjestämiseen velvoitetussa yrityksessä.

Säännöstä koskevassa perustelutekstissä direktiivin johdanto-osan kappaletta 41 on tulkittu laajentavasti siten, että suoja ulotettaisiin koskemaan mm. ammattiliiton lakimiestä, asianajajaa tai oikeusavustajaa, joka työtehtäviinsä liittyen avustaa ilmoittajaa.

Kaupan liitto katsoo, että suojan laajentaminen ulkopuolisiin avustajiin ylittää direktiivin vähimmäisedellytykset. Siten se ei vastaa direktiivin tarkoitusta. Direktiivin johdanto-osan kappaleen 41 mukaan ”Suojelun olisi katettava vastatoimet paitsi silloin, kun ne kohdistuvat suoraan ilmoittaviin henkilöihin itseensä, myös silloin, kun ne kohdistuvat heihin epäsuorasti, mukaan lukien ilmoittavaa henkilöä avustaviin henkilöihin, työtovereihin tai sukulaisiin, jotka ovat niin ikään työnsä vuoksi yhteydessä ilmoittavan henkilön työnantajaan tai sen palveluja käyttävään asiakkaaseen tai vastaanottajaan. Rajoittamatta suojelua, jota ammattiliittojen ja työntekijöiden edustajat nauttivat asemansa perusteella muiden unionin tai kansallisten sääntöjen nojalla, heille olisi myönnettävä tässä direktiivissä säädetty suojelu sekä silloin, kun he ilmoittavat työntekijän roolissaan, että silloin, kun he ovat antaneet neuvoja ja tukea ilmoittavalle henkilölle.”

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.

Tätä tulkintaa tukee direktiivin johdanto-osan kappale 45, jonka mukaan tietojen antaminen suoraan esimerkiksi suurelle yleisölle verkkoalustojen tai sosiaalisen median välityksellä tai tiedotusvälineille,

vaaleilla valituille edustajille, kansalaisyhteiskunnan organisaatioille, ammattiliitoille tai elinkeinoelämän järjestöille katsotaan tietojen julkistamiseksi. Ulkopuolisten avustajien poissulkeminen henkilöllisen soveltamisalan piiristä ei estäisi työntekijöiden oikeutta pitää yhteyttä edustajiinsa 3 artiklan 4 kappaleessa tarkoitetulla tavalla. Käytännössä sääntelyn ulottaminen näin laajalle aiheuttaa myös vaikeita tulkintaongelmia sen suhteen, milloin laissa tarkoitetun avustamisen kynnys ylittyy.

Erityisesti: Mikä laki mielestänne puuttuu soveltamisalasta?

-

2 luku Ilmoittajan suojelun yleiset edellytykset ja ilmoittaminen

Lakiesityksen 7 §:n mukaan ilmoittajan tulee tehdä ilmoitus epäilystä väärinkäytöksestä ensisijaisesti julkisen tai yksityisen oikeushenkilön sisäiseen ilmoituskanavaan, ja sisäinen kanava voidaan ohittaa vain laissa mainittujen erityisten edellytysten täytyessä.

Kaupan liitto tukee ratkaisua, koska pääsääntöisesti yritys tai muu sisäisen ilmoituksen vastaanottava organisaatio voi selvittää viranomaista nopeammin ja tehokkaammin, onko epäily väärinkäytöksestä perusteltu, puuttua väärinkäytökseen, ja tarvittaessa saattaa asian itse viranomaisen käsiteltäväksi. Usein ilmoitukset sisältävät luottamuksellisia tai salassa pidettäviä tietoja kuten liikesalaisuuksia tai henkilötietoja, joiden suojaaminen on yrityksen intressissä ja velvollisuutena. Erityisesti tietojen julkistamiseen, mutta vähäisemmässä määrin myös viranomaiselle tehtyyn ulkoiseen ilmoitukseen, sisältyy merkittävä maineriski myös silloin, kun ilmoitus tai tiedon julkistaminen osoittautuu perusteettomaksi.

Erityisesti: liittykö toimintanne kannalta sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuuteen ongelmia? Mitä? Perustelkaa mielipiteenne.

Lakiesityksen 9 § mukaan yksityisen tai julkisen sektorin oikeushenkilö voi järjestää sisäisen ilmoituskanavan itse tai hankkia sen yksityiseltä tai julkiselta palveluntarjoajalta, ja 10 § mukaan enintään 249 työntekijää työllistävät yritykset voivat myös jakaa ilmoitusten vastaanottamiseen ja toteutettaviin tutkimuksiin osoitettuja resursseja keskenään.

Kaupan liiton näkemyksen mukaan lainsäädännöllä ei tule tarpeettomasti rajoittaa tapaa, jolla yritys tai muu organisaatio voi järjestää ilmoitusten vastaanottamisen ja käsittelyn. Lakiesitys mahdollistaa erilaiset ratkaisut direktiivin sallimassa laajuudessa eikä toisaalta näytä estävän sitä, että 9 ja 10 § mukaisesti järjestettyä sisäistä ilmoituskanavaa käytetään myös sellaisten ilmoitusten vastaanottamiseen ja käsittelyyn, jotka eivät kuulu lain soveltamisalan piiriin. Kuten jo edellä on mainittu, Kaupan liitto ehdottaa lain perusteluihin tehtävän selvyyden vuoksi lisäys, jonka mukaan tilanteessa, jossa yritys vastaanottaa tai käsittelee myös ilmoittajansuojelulain soveltamisalan ulkopuolelle jääviä ilmoituksia sisäisessä ilmoituskanavassa, laissa säädetyt vaatimukset ilmoitusten käsittelystä tai ilmoittajan suojelusta eivät tule sovellettaviksi.

Konserni-, franchise- ja muut järjestelyt, jotka muodostavat kiinteän yritysten välisen yhteenliittymän, ovat kaupan alalla laajasti hyödynnettyjä. Lakiesityksen 9 §:n säädoskohtaisissa perusteluissa on todettu, että konserniyhtiöt voivat perustaa konsernitasolla sisäisen ilmoituskanavan, joka on konserniyhtiöiden käytettävissä, ja että yhteistä ilmoituskanavaa voisi hyödyntää myös konserninluonteisissa yritysten yhteenliittymissä, kuten ketjuyrityksissä.

Kaupan liitto kiinnittää vielä huomiota 10 §:n mukaiseen 50–249 työntekijää työllistävien yritysten mahdollisuuteen jakaa resursseja keskenään. Mikäli konsernitasoisen, kaikki konserniyhtiöt kattavan ilmoituskanavan perustaminen olisi kiellettyä, mutta pienemmät konserniyhtiöt voisivat jakaa resursseja keskenään, jäisivät käytännössä suuret konserniyhtiöt järjestelyn ulkopuolelle. Tämä olisi omiaan heikentämään eri konserniyhtiöiden palveluksessa työskentelevien tasapuolisia mahdollisuuksia ilmoituksensa ammattimaisen ja riippumattoman tutkinnan kohteeksi, koska konserniin tai yhteenliittymään kuuluvaan 250 tai useamman työntekijän yritykseen ei kannattaisi resursoida vastaavanlaista tutkintayksikköä kuin konsernin tai yhteenliittymän emoyhtiöön.

Olennaista on, että erityyppisiä yritysten yhteenliittymiä kohdellaan tasavertaisesti. Tämän vuoksi Kaupan liitto ehdottaa perusteluissa todettavaksi, että merkitsevää on yritysten toiminnallinen yhteys, mikä voidaan todentaa paitsi omistusrakenteen myös esimerkiksi tosiasiallisen määräysvallan käytön tai yritysten keskenään jakamien henkilöstö- ynnä muiden resurssien perusteella (työsopimuslain kontekstissa vastaava tulkinta on tehty ratkaisussa KKO:1995:93). Perusteluita olisi siis toivottavaa vielä täsmentää tältä osin ja ennen kaikkea mahdollisuudesta konsernin tai yritysten yhteenliittymän yhteisen ilmoituskanavan perustamiseen tulisi säätää suoraan pykälässä, jotta asiasta ei jää epävarmuutta.

Erityisesti: liittykö toimintanne kannalta ulkoisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuuden ongelmia? Mitä? Perustelkaa mielipiteenne.

-

3 luku Sisäisiin ja ulkoihin ilmoituksiin sovellettavat säännökset

Ilmoitusten säilyttämisvelvollisuuden tulisi olla sidoksissa siihen, kuinka pitkään ilmoittaja voi vaatia suoja väitetyltä vastatoimelta, ja näille tulisi säätää täsmällinen määräaika. Käytännössä kiellettyihin vastatoimiin ryhdyttäneen varsin pian ilmoituksen tekemisen jälkeen, mikä puoltaa määräaikaisuutta. Muussa tapauksessa väitteitä vastatoimien kohteeksi joutumisesta voi tulla vielä hyvin pitkän ajan päästä ilmoituksen tekemisestä ja ilman määräaika ilmoitukseen liittyviä tietoja joudutaan säilyttämään lähes loputtomiin. Tämä taas on ristiriidassa henkilötietojen käsittelyn peruslähdekohtien kanssa, joiden mukaan tietojen määrä ja säilytysaika pitäisi minimoida. Rajoittamaton oikeus vedota vuosien tai vuosikymmenten takaiseen ilmoitukseen ja tähän liittyvä rajoittamattoman pitkä säilytysvelvollisuus on muutoinkin kohtuuton.

Edellä mainituista syistä Kaupan liitto katsoo, että ilmoittajan oikeus vedota lain mukaiseen vastatoimien kieltöön, samoin kuin ilmoituksen säilyttämisvelvollisuus, tulisi olla ajallisesti rajattu ja määräajan laskeminen alkaisi ilmoituksen tekohetkestä. Ajan kulumisen tulisi muutoinkin huomioida näytön arvioinnissa vastaajan hyväksi, ja tämä tulisi todeta lain perusteluissa. Prosessin aloittaminen

on aina kantajan vastuulla. Vastaajan oikeusturva heikentyy ajan kulumisen myötä, eikä vastanäytön esittäminen ole samalla tavalla mahdollista pidemmän ajan jälkeen.

Erityisesti: miten arvioisitte tietosuojaan liittyviä kysymyksiä (19 §:n salassapitovelvollisuus ja 20 §:n henkilötietojen käsittely)

Kaupan liitto toteaa, että salassapitovelvollisuutta ja henkilötietojen salassapitoa koskevat säännökset on kirjoitettu selkeästi, mutta avustavan henkilön salassapitovelvollisuuteen ja sen rikkomisen sanktiointiin on kiinnitettävä erityistä huomiota, mikäli ilmoittajan avustajana voisi Kaupan liiton edellä esitetystä näkemyksestä poiketen toimia muukin henkilö kuin ilmoittajaa suhteessa ilmoituksen kohteeseen edustava henkilöstön edustaja.

4 luku Tietojen julkistaminen

-

5 luku Suojelutoimenpiteet

Kaupan liitto katsoo, että työsopimuksen päättämissopimuksia tule missään olosuhteissa pitää kiellettyinä vastatoimena. Tämä johtuu suoraan päättämissopimuksesta itsestään: kyseessä on sopimus, ei yksipuolinen toimenpide. Sopimuksen pätevyyttä taas arvioidaan oikeustoimilain nojalla.

Lakiesityksen 24 §:n perustelujen mukaan "kyse voisi olla pykälässä tarkoitettu kielletystä vastatoimesta silloinkin, kun menettely ei aiheuta ilmoittajalle haittaa, mutta haitan aiheutuminen olisi toimen luonteesta johtuen ollut mahdollista." Vastatoimen perustaminen pelkkään mahdollisuuteen on hyvin hankalasti tulkittavissa. Tämä kirjaus tulisi poistaa kokonaan.

Toissijaisesti tällainen sääntely tulisi rajata vain tilanteisiin, joissa vastatoimi on tehty, mutta siitä aiheutuva haitta on jäänyt toteutumatta toimenpiteen perumisen vuoksi tai jostakin satunnaisesta syystä. Tällainen tilanne voi olla kyseessä esimerkiksi silloin, kun työntekijä päätetään siirtää toisiin tehtäviin, mutta siirto perutaan. Tällaisesta voisi olla kyse myös silloin, kun työntekijä irtisanotaan, mutta hän saakin uuden työtarjouksen paremmilla ehdoilla, eikä haittaa ehdi aiheutua.

Erityisesti: miten arvioisitte esitettyä suojelun tasoa, onko se riittävä? Perustelkaa mielipiteenne.

-

6 luku Seuraamukset

Hyvityksen määrää tulisi merkittävästi alentaa silloin, kun mahdollisen vastatoimen aiheuttama seuraus on estetty tai poistettu, esimerkiksi palauttamalla uuteen tehtävään siirretty työntekijä vanhaan tehtäväänsä.

2. Esitysluonnoksen vaikutusten arviointi/yleiset kommentit

-

2.1 Millaisia vaikutuksia esitetyllä lailla ennakoitte olevan toimintaanne?

-

2.2 Onko esityksessä tunnistettu toimintanne kannalta merkittävät vaikutukset? Jos ei, niin mitkä vaikutukset puuttuvat?

-

2.3 Ovatko yksityisen sektorin yrityksiin liittyvät vaikutukset tunnistettu riittävästi? Jos ei, niin mitkä vaikutukset puuttuvat?

Kaupan liitto pitää yritys kohtaisten vaikutusten arviointia riittämättömänä, vaikka yleiset vaikutukset on oikein hahmotettu. Muistiosta ei käy ilmi, millaisia kertaluonteisia ja jatkuvia kustannuksia ja hallinnollista taakkaa sisäisen ilmoituskanavan perustamisesta ja sen ylläpitämisestä on arvioitu aiheutuvan, vaikka tällaisten kustannusten syntyminen on tunnustettu ja muistiosta viitattu Kauppakamarin selvitys antaa osviittaa siitä, kuinka hyvin yritykset ovat valmistautuneet uuteen sääntelyyn. Myöskään ilmoituskanavien käytön nykytilaa ja lain mukanaan tuomia muutostarpeita ei ole selvitetty tarpeeksi kattavasti.

2.4 Ovatko valtion viranomaisiin liittyvät vaikutukset tunnistettu riittävästi? Jos ei, niin mitkä vaikutukset puuttuvat?

-

2.5 Ovat kuntiin liittyvät vaikutukset tunnistettu riittävästi? Jos ei, niin mitkä vaikutukset puuttuvat?

-

3. Muut huomiot. Mahdolliset muut huomionne ehdotetusta sääntelystä ja esityksistä.

Kaupan liitto huomauttaa, että 27 § 1 momenttiin HE-luonnoksen sivulla 148 näyttäisi päässeen virheellinen pykäläviittaus, jolla on oleellinen merkitys kokonaisuuden kannalta. Käsitteemme mukaan 1 momentissa on tarkoitus viitata pykälään 24, ei suinkaan pykälään 27: "Sen, joka rikkoo tahallisesti *24* §:n 1–3 momentissa säädettyä ilmoittamisen estämisen ja vastatoimien kieltoa..."

Kaupan liitto kiinnittää huomiota ilmoittajansuojelulain voimaantuloon. Ilmoittajansuojeludirektiivin 26 artiklan 1 kappaleen mukaan jäsenvaltioiden on saatettava direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 17. päivänä joulukuuta 2021.

Kaupan liiton näkemyksen mukaan laissa tai vähintään sen perusteluissa pitäisi selvyden vuoksi todeta, että lain vaatimuksia ilmoitusten käsittelystä ja ilmoittajan suojelusta, mukaan lukien sisäiselle ilmoituskanavalle asetetut vaatimukset, sovelletaan vain lain voimaantulon jälkeen tehtyihin ilmoituksiin.

HE-luonnoksen mukaan ilmoittajansuojelulain on tarkoitus tulla voimaan mainitulla päivämäärällä, vaikka hankerekisterin tiedoista selviää, että lakiesityksen arvioitu esittelyviikko on 43. On vähintäänkin epävarmaa, voidaanko näin laajamittainen ja täysin uudentyyppinen laki käsitellä huolellisesti ja läpikotaisesti eduskunnassa alle kahdessa kuukaudessa. Vaikka tähän kyettäisiin, ei

yrityksille jää ainakaan aikaa sisäisten ilmoituskanavien käyttöönottoon tai jo olemassa olevien ilmoituskanavien laillisuuden arviointiin ja tarvittavien muutosten toteuttamiseen.

Esitetty voimaantuloaikataulu on yritysten kannalta täysin kohtuuton. Lainvalmistelutyössä viime aikoina yleistynyt viranomaisnäkemys, jonka mukaan yritysten tulisi varautua uuteen lainsäädäntöön jo ennen kuin sen yksityiskohtainen sisältö on varmistunut, on sekä liiketaloudellisesta että oikeusturvanäkökulmasta hyvin ongelmallinen. Kaupan liitto ehdottaa harkittavaksi, että laki tulisi voimaan vasta kuuden kuukauden kuluttua sen hyväksymisestä, jotta yrityksillä olisi edes teoriassa mahdollisuus huolehtia lakisääteisistä velvollisuuksistaan asianmukaisesti.

Kunnioitavasti

KAUPAN LIITTO

Mari Kiviniemi

toimitusjohtaja

Kallio Ilari
Kaupan liitto ry