

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

Oikeusministeriö (OM) on pyytänyt Keskuskauppakamarin lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE-luonnos). Keskuskauppakamari kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa.

Yleistä

HE-luonnoksella on tarkoitus panna kansallisesti täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1937 unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta. HE-luonnos on valmisteltu OM:n nimeämässä työryhmässä, jossa Keskuskauppakamari on ollut edustettuna.

HE-luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi yleislaki ilmoittajien suojelusta, jota sovellettaisiin laissa tarkemmin määritellyllä soveltamisalalla. Laki täydentäisi jo voimassa olevaa erityissääntelyä ilmoittajien suojelusta ja sitä sovellettaisiin rinnakkain ja täydentävänä muun lainsäädännön kanssa. Ehdotetussa laissa säädettäisiin lain soveltamisalasta, ilmoittajien suojelun henkilöllisestä soveltamisalasta, määritelmistä, ilmoittajan suojelun yleisistä edellytyksistä ja ilmoittamisesta sekä suojan saamisen edellytyksistä. Laissa säädettäisiin myös velvollisuudesta ottaa käyttöön sisäinen ilmoituskanava ja tähän liittyvistä menettelyistä ja vastuista, ulkoisista ilmoituskanavista sekä ilmoitusten johdosta edellytettävistä jatkotoimista. Lisäksi laissa säädettäisiin toimivaltaisista viranomaisista ja keskitetystä ulkoisesta ilmoituskanavasta, vastatoimien kiellosta, vahingonkorvauksesta ja seuraamuksista sekä salassapidosta ja muista ilmoittajan ja ilmoituksen

kohteen suojaan liittyvistä näkökohdista. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 17.12.2021.

Keskuskauppakamari viittaa Keskuskauppakamarin edustajan työryhmän mietinnöstä jättämään eriävään mielipiteeseen ja täydentävään lausumaan. HE-luonnos vaatii vielä poikkeuksellisen paljon jatkovalmistelua. Sekä ehdotettuja säännöksiä että niiden perusteluja on monilta osin täsmennettävä ja selkeytettävä. Myös perustelujen johdonmukaisuuteen tulee kiinnittää erityistä huomiota. Myös ehdotetun lain vaikutusten arviointia on tarpeen täydentää ennen hallituksen esityksen antamista.

Keskuskauppakamarin lausunnon pääkohdat ovat:

- siirtymäsäännöstä tarvitaan kaikille lain soveltamisalaan kuuluville toimijoille
- vastatoimiväitteiden esittämiselle on säädettävä vanhentumisaika
- sisäisen ilmoituskanavan järjestäminen tulee yksiselitteisesti sallia konserni- tai yritysryhmätasolla
- sisäisen ilmoituskanavan kautta tulee voida ottaa vastaan myös muita kuin lain 2 §:ssä tarkoitettuja tekoja ja laiminlyöntejä koskevia ilmoituksia
- laissa käytettyjä termejä on täsmennettävä
- seuraamusjärjestelmän oikeasuhtaisuutta ja ennakoitavuutta on kehitettävä
- hankkeen aikataulu koordinoitava yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain 4 §:n muuttamista koskevan ehdotuksen kanssa

Siirtymäsäännöstä tarvitaan kaikille lain soveltamisalaan kuuluville toimijoille

Määräaika direktiivin kansalliselle täytäntöönpanolle on 17.12.2021. Direktiivi ei sisällä siirtymäsäännöstä muille kuin alle 250 työntekijän yrityksille. Tältä osin HE-luonnos on direktiivin mukainen.

Lausunnolla olleen HE-luonnoksen merkittävän keskeneräisyyden vuoksi kansalliseen lakiin on kuitenkin välttämätöntä saada siirtymäsäännös kaikille lain soveltamisalaan kuuluville organisaatioille, mukaan lukien organisaatiot, joilla on yli 250 työntekijää. Sisäisen ilmoituskanavan perustamiseen velvolliset organisaatiot eivät ole vielä HE-luonnoksen pohjalta pystyneet riittävällä varmuudella arvioimaan sisäisille prosesseille asettuja vaatimuksia ja eri toteutusvaihtoehtoja sisäiselle ilmoituskanavalle.

On myös erittäin todennäköistä, että ulkoisina ilmoituskanavina toimivat toimivaltaiset viranomaiset eivät pysty avaamaan uusia ulkoisia ilmoituskanavia tai saattamaan olemassa olevia ilmoituskanaviaan lain ja direktiivin vaatimusten mukaisiksi direktiivin kansallisen täytäntöönpanon määräpäivään 17.12.2021 mennessä.

Edellä mainituista syistä on välttämätöntä, että kansallinen laki tulee voimaan direktiivissä säädettyä määräaikaan myöhemmin tai että lakiin sisällytetään kohtuullinen siirtymäaika, johon mennessä sisäiset ja ulkoiset ilmoituskanavat on avattava tai olemassa olevat ilmoituskanavat saatettava lain vaatimusten mukaisiksi. Keskuskauppakamari katsoo, että kohtuullinen siirtymäaika säännösten soveltamisen aloittamiselle olisi vähintään kuusi kuukautta siitä, kun laki on hyväksytty eduskunnassa.

Vastatoimiväitteiden esittämiselle on säädettävä vanhentumisaika

HE-luonnoksessa ei esitetä säädettäväksi aikarajaa sille, kuinka vanhoihin ilmoituksiin ilmoittaja voisi mahdollisten vastatoimiväitteiden yhteydessä vedota. Tämä on ongelmallista 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.

HE-luonnoksen mukaan ilmoituksia on säilytettävä ainoastaan niin pitkään kuin se on välttämätöntä ja oikeasuhteista ilmoittajien suojelua koskevassa laissa asetettujen vaatimusten tai muiden unionin oikeudessa tai kansallisessa oikeudessa asetettujen vaatimusten noudattamiseksi. Jollei vastatoimiväitteiden osalta säädetä aikarajaa sille, kuinka vanhoihin ilmoituksiin ilmoittaja voi vastatoimiväitteidensä yhteydessä vedota, säilytysaika on käytännössä ikuinen. Tämä aiheuttaa ilmoituksia vastaanottaville organisaatioille kohtuutonta hallinnollista taakkaa. Esimerkiksi yhdenvertaisuuslaissa, johon hyvitystä koskevan 30 §:n perusteluissa viitataan, on säädetty kahden vuoden vanhentumisaika hyvitysvaatimuksen esittämiselle (yhdenvertaisuuslain 26 § 2 mom.).

Sisäisen ilmoituskanavan järjestäminen tulee yksiselitteisesti sallia konserni- tai yritysryhmätasolla

HE-luonnosta valmistelleen työryhmän tarkoituksena on ollut, että sisäinen ilmoituskanava olisi mahdollista järjestää konserni- tai yritysryhmätasolla kaikille konserniin tai yritysryhmään kuuluville

yhtiöille yhteisenä (esimerkiksi osuuskuntamuotoisissa toimijoissa yritysryhmään voi kuulua myös muita oikeushenkilöitä kuin konserniyhtiöitä). Tämä käy ilmi 8 §:n yksityiskohtaisista perusteluista, mutta ei itse pykälästä.

Laista ja sen perusteluista tulisi yksiselitteisesti käydä ilmi se, että lain edellyttämä sisäinen ilmoituskanava voidaan järjestää konserni- tai ryhmätason sisäisenä kanavana. Lain perusteluissa tulisi avata tarkemmin niitä menettelyjä, joita konserniin tai ryhmään kuuluvilta yhtiöiltä mahdollisesti edellytetään konserni- tai ryhmätason ilmoituskanavaa käytettäessä. Samalla tulisi selkeyttää ja täsmentää ehdotetun lain 9 ja 10 §:n välistä suhdetta erityisesti siltä osin kuin on kyse yhteisten resurssien käyttämisestä konsernin tai ryhmän sisällä. Yhteisiä resursseja tulisi konsernin tai ryhmän sisällä voida jakaa ilman 10 §:n 1 momentista tulevaa työntekijämäärään liittyvää rajoitusta. Myös väitettyyn rikkomukseen liittyvien tietojen jakaminen konsernin tai ryhmän sisällä on oltava yksiselitteisesti mahdollista siinä määrin kuin on välttämätöntä esimerkiksi sisäisen tutkimuksen toteuttamisen ja riskienhallinnan näkökulmasta.

Sisäisen ilmoituskanavan kautta tulee voida ottaa vastaan myös muita kuin lain 2 §:ssä tarkoitettuja tekoja ja laiminlyönnejä koskevia ilmoituksia

Ehdotetun lain 13 §:ssä annetaan organisaatioille mahdollisuus perustaa vapaaehtoisesti sisäinen ilmoituskanava silloin, kun lain 8 § ei sitä edellytä. Lakiehdotus ei kuitenkaan ota kantaa siihen, voidaanko sisäisen ilmoituskanavan kautta ottaa vastaan myös ilmoituksia muista kuin lain 2 §:ssä tarkoitetuista teoista tai laiminlyönneistä ja jos voidaan, millä edellytyksin.

Yrityksillä nykyisin 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.

Jos sisäisen kanavan kautta voidaan ottaa vastaan ilmoituksia vain 2 §:ssä tarkoitetuista teoista ja laiminlyönneistä, muita ilmoituksia vastaanottavan organisaation on perustettava erillinen ilmoituskanava ja -menettely muita ilmoituksia varten, millä on vaikutuksia yrityksille aiheutuviin kustannuksiin. Laissa ja sen perusteluissa tulisi yksiselitteisesti sallia se, että yhtiöt voivat ottaa saman kanavan kautta vastaan myös sellaisia ilmoituksia väärinkäytöksistä, vaikka tällaisiin ilmoituksiin ei sovelletakaan lain säännöksiä ilmoitusten käsittelystä, vastatoimien kiellosta, vahingonkorvauksesta tai seuraamuksista.

Laissa käytettyjä termejä on täsmennettävä

Lakiehdotuksessa käytetty terminologia on monelta osin epätarkkaa ja harhaanjohtavaa. Esimerkiksi ilmaisu jatkotoimet kattaa tilanteesta riippuen ilmoitusten vastaanottamisen ja käsittelyn, ilmoitusten perusteella toteutettavat tutkimukset ja/tai varsinaisen jatkotoimista päättämisen. Terminologiaa tulee jatkovalmistelussa täsmentää.

Käytännössä ilmoitusten vastaanotto, käsittely ja tutkiminen on mahdollista toteuttaa riippumattomissa toiminnoissa ja niitä on mahdollista ulkoistaa. Sen sijaan jatkotoimista päättäminen liittyy käytännössä aina erimerkiksi prosessien muutoksiin, ilmoituksen kohteena olevan henkilön työsuhteeseen liittyvistä päätöksiin (varoitusta, irtisanominen jne.), ja vastuu tällaisia jatkotoimia koskevista päätöksistä on käytännössä aina kyseisellä liiketoiminnolla tai linjaorganisaation esimiehellä. Riippumaton toiminto, kuten konsernin compliance-toiminto tai ulkoinen palveluntarjoaja ei päättä tällaisista jatkotoimista.

Myös laissa käytetty termi rahoituspalvelut tulisi muuttaa muotoon finanssipalvelut, koska direktiivin liitteeseen sisältyy myös vakuutussektorin lainsäädäntöä.

Seuraamusjärjestelmän oikeasuhtaisuutta ja ennakoitavuutta on kehitettävä

Ilmoittajien suojelua koskeva direktiivi edellyttää, että jäsenvaltiot säätävät tehokkaista, oikeasuhteisista ja varoittavista seuraamuksista direktiivin 23 artiklassa lueteltuihin tekoihin tai laiminlyönteihin liittyen. Työryhmän esityksen mukaan kansallisesti säädettäviin seuraamuksiin sisältyisi myös vastatoimien kohteeksi joutuneelle luonnolliselle henkilölle maksettava hyvitys.

Direktiivi ei edellytä säätämään hyvitysseuraamuksesta, vaan työryhmän mietintöön sisältyvät rikosoikeudelliset seuraamukset ja vahingonkorvausvastuu riittäisivät täyttämään direktiivin 23 artiklan vaatimukset. Lain seuraamusjärjestelmän ei tulisi ilman painavaa syytä poiketa keskeisten verrokkimaiden, kuten Ruotsin kansallisesta täytäntöönpanosta.

Ehdotetun lain 24 §:n perusteluissa todetaan lisäksi, että kielletystä vastatoimesta voisi olla kyse myös tilanteessa, jossa ilmoittajalle ei ole aiheutunut haittaa, mutta jossa haitan aiheutuminen olisi ollut mahdollista. Ilmaisuu on tulkinnanvarainen ja omiaan heikentämään lain soveltamisen ennakoitavuutta.

Ehdotetun lain seuraamusjärjestelmän oikeasuhtaisuutta ja ennakoitavuutta tulee vielä kehittää. Jos hyvitysseuraamusta esitetään, se tulisi laajentaa koskemaan myös tilanteet, joissa ilmoittaja tietoisesti ilmoittaa totuudenvastaisia tietoja. Seuraamusjärjestelmän ennakoitavuuden näkökulmasta on myös välttämätöntä, että jos hyvitysseuraamusta esitetään, hyvityksen

enimmäismäärästä säädetään laissa. Vahingonkorvausoikeuden keskeisiin periaatteisiin sisältyvän rikastumiskiellon näkökulmasta laissa olisi myös tarpeen säätää tarkemmin hyvityksen, vahingonkorvauksen ja teosta muun lainsäädännön nojalla mahdollisesti maksettavien korvausten huomioon ottamisesta näitä korvauksia tuomittaessa.

Hankkeen aikataulu koordinoitava yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain 4 §:n muuttamista koskevan ehdotuksen kanssa

Yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain (759/2004) 4 §:ssä säädetään yleisistä edellytyksistä kerätä työntekijän henkilötietoja sekä siihen liittyvästä työnantajan tiedonantovelvollisuudesta. Lähtökohtana on, että jos työnantaja kerää henkilötietoja muualta kuin työntekijältä itseltään, työntekijältä on hankittava suostumus tietojen keräämiseen. Suostumus ei kuitenkaan ole tarpeen silloin, kun viranomaisen luovuttaa tietoja työnantajalle tämän laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi tai jos tietojen keräämisestä tai saamisesta laissa erikseen nimenomaisesti säädetään.

Työ- ja elinkeinoministeriö on 12.7.2021 julkaissut lausuntopyynnön, jossa työnantajan oikeutta kerätä työntekijän henkilötietoja ilman suostumusta muualta kuin häneltä itseltään ehdotetaan laajennettavaksi. Jatkovalmistelussa näiden kahden hankkeen valmistelu tulisi koordinoida niin, että yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain 4 §:n muutokset tulisivat voimaan viimeistään samaan aikaan ilmoittajien suojelua koskevan lain kanssa.

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

Keskuskaupakamari kannattaa esitettyä soveltamisalaa.

Erityisesti: Mikä laki mielestänne puuttuu soveltamisalasta?

-

2 luku Ilmoittajan suojelun yleiset edellytykset ja ilmoittaminen

Ks. edellä lausunnon kohdat "Sisäisen ilmoituskanavan järjestäminen tulee yksiselitteisesti sallia konserni- tai yritysryhmätasolla", "Sisäisen ilmoituskanavan kautta tulee voida ottaa vastaan myös muita kuin lain 2 §:ssä tarkoitettuja tekoja ja laiminlyöntejä koskevia ilmoituksia" ja "Laissa käytettyjä termejä on täsmennettävä".

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

Ks. edellä lausunnon kohdat "Sisäisen ilmoituskanavan järjestäminen tulee yksiselitteisesti sallia konserni- tai yritysryhmätasolla" ja "Sisäisen ilmoituskanavan kautta tulee voida ottaa vastaan myös muita kuin lain 2 §:ssä tarkoitettuja tekoja ja laiminlyöntejä koskevia ilmoituksia".

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

-

3 luku Sisäisiin ja ulkoihin ilmoituksiin sovellettavat säännökset

Ks. edellä lausunnon kohta "Vastatoimiväitteiden esittämiselle on säädettävä vanhentumisaika".

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

Ks. edellä lausunnon kohta "Vastatoimiväitteiden esittämiselle on säädettävä vanhentumisaika".

4 luku Tietojen julkistaminen

23 §:n 2 momenttia on tarpeen täsmentää, jotta siitä kävisi yksiselitteisesti ilmi se, missä tilanteissa 1 momenttia ei sovelleta. Epämääräinen viittaus kansallisiin säännöksiin, joilla perustetaan sananvapauteen ja tiedonvälityksen vapauteen liittyvä suojelujärjestelmä, ei ole tältä osin riittävä.

5 luku Suojelutoimenpiteet

Ks. edellä lausunnon kohta "Seuraamusjärjestelmän oikeasuhtaisuutta ja ennakoitavuutta on kehitettävä".

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

Ks. edellä lausunnon kohta "Seuraamusjärjestelmän oikeasuhtaisuutta ja ennakoitavuutta on kehitettävä".

6 luku Seuraamukset

Ks. edellä lausunnon kohta "Seuraamusjärjestelmän oikeasuhtaisuutta ja ennakoitavuutta on kehitettävä".

2. Esitysluonnoksen vaikutusten arviointi/yleiset kommentit

Ks. edellä lausunnon kohta "Yleistä".

2.1 Millaisia vaikutuksia esitetyllä lailla ennakoitte olevan toimintanne?

-

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?

Ks. edellä lausunnon kohta "Yleistä".

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.

Ks. edellä lausunnon kohdat "Siirtymäsäännöstä tarvitaan kaikille lain soveltamisalaan kuuluville toimijoille" ja "hankkeen aikataulu koordinoitava yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain 4 §:n muuttamista koskevan ehdotuksen kanssa".

Kajala Ville
Keskuskauppakamari