

Asia: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta, U 37/2018 vp

Finnwatch kiittää talousvaliokuntaa mahdollisuudesta lausua ns. whistleblower-direktiivistä. Lausuntonamme toteamme seuraavaa:

Asian merkityksestä

Unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden merkitys väärinkäytöksiä koskevaan yhteiskunnalliseen keskusteluun ja politiikkatoimiin on ollut monella alalla aivan keskeinen. Nostamme esiin muutamia esimerkkejä:

– Konsultti- ja tilintarkastusyhtiö PwC:n palveluksessa ollut Antoine Deltour paljasti vuonna 2012 satoja Luxemburgin ja yksittäisten yhtiöiden solmimia ennakkoverosopimuksia, joiden avulla Luxemburg oli vuosikausien ajan rikkonut valtiontukea koskevia sääntöjä ja vienyt muilta EU-mailta satoja miljoonia euroja verotuloja. Deltourin toiminta johti EU:ssa ja OECD:ssa laajoihin verosäätelyä korjaaviin toimenpiteisiin.

– Yhdysvaltain Edward Snowden luovutti vuonna 2013 medialle suuren määrän National Security Agency NSA:n salaiseksi luokiteltua tietoa. Tietovuoto paljasti muun muassa NSA:n maailmanlaajuisesti toiminnassa olleen ohjelman keräävän salaa muun muassa ihmisten puhelutietoja. Snowdenin tietovuodot kertoivat myös Britannian tiedustelupalvelun salakuunnelleen muiden maiden puhelin- ja internetliikennettä ja johtivat laajaan yksityisyydensuojaa koskevaan poliittiseen keskusteluun.

– Nimettömäksi jäänyt ilmiantaja vuosi Panama Papereiksi kutsuttuja tietoja vuonna 2015. Tiedot paljastivat pankkien avustavan rahanpesussa ja veronkierrossa ja toivat julkisuuteen satoja arveluttavia panamalaisen asianajotoimiston luomia verojärjestelyjä.

– Kotimaisena esimerkkinä mainitsemme Finnwatchin tutkijan Andy Hallin, joka haastatteli Finnwatchin toimeksiannosta ananasmehutehdas Natural Fruitin työntekijöitä Thaimaassa vuonna 2012. Yritystä epäiltiin törkeästä työriistosta ja se kieltäytyi kaikesta yhteistyöstä tutkijoiden kanssa. Finnwatchin raportin julkaisun jälkeen paljastukset johtivat merkittäviin muutoksiin suomalaisyritysten vastuullisuustyössä ja ihmisoikeusriskejä koskevissa prosesseissa.

Edellä mainituista rikkomuksista ilmoittaneista henkilöistä kaikki ne, jotka ovat toimineet omalla nimellään, ovat joutuneet kohtuuttomien sanktioluonteisten toimenpiteiden kohteeksi. Edward Snowden on luopunut kokonaan normaalista elämästä ja jättänyt perheensä. Antoine Deltour taisteli Luxemburgissa kaksi vuotta häntä vastaan nostettuja oikeusjuttuja ennen kuin korkein oikeus vuonna 2018 hylkäsi syytteet. Finnwatchin raportin julkaisemisen jälkeen Natural Fruit haastoi Andy Hallin henkilökohtaisesti oikeuteen Thaimaassa. Hallia vastaan nostetut oikeusprosessit ovat nyt kestäneet yli viisi vuotta ja ne ovat vieneet huomattavia määriä varoja ja ajallisia resursseja Hallia tukeneilta sekä haitanneet Hallin elämää.

Väärinkäytöksiä ilmiantavat whistleblowerit toimivat koko yhteiskunnan edun puolesta. Nykyinen järjestelmä ei kannusta ihmisiä tuomaan esiin väärinkäytöksiä sillä suojelu on pahimmillaan

olematonta tai pirstaleista. Komission direktiiviehdotus on siis tervetullut ja oikeaan ongelmaan tarttuva aloite. Esitystä tulisi kuitenkin vielä kehittää, jotta se täyttäisi sille asetetut tavoitteet.

Yleisenä huomiona voidaan todeta, että väärinkäytösten paljastamiseen liittyvistä, suojan edellytyksenä olevista menettelytavoista on tehty direktiivissä monimutkaisia. Suojan tulee kattaa kaikki olennaiset yleiseen etuun liittyvät tilanteet ja kaikki suojaa tarvitsevat tahot.

Huomioita direktiivistä ja U-kirjeestä 37/2018

– Esityksen mukainen suojan edellytysten moniportaisuus sekä ennalta määritelty järjestys (sisäinen ilmoitus, ulkoinen ilmoitus, julkistaminen) ei kannusta väärinkäytösten esiin tuomista.

Ilmoituskanavien keskinäistä järjestystä ei tule määritellä direktiivissä etukäteen. Esimerkiksi yllä luetelluissa yhteiskunnan kannalta erittäin tärkeissä vuodoissa ei olisi yhdessäkään voitu edetä sisäisen tai ulkoisen ilmoitusmenettelyn kautta vaan julkinen vuoto oli ainoa tapa saada ympäröivä yhteiskunta puuttumaan tilanteeseen. Kunkin tilanteen erityispiirteet tulee voida ottaa huomioon ilmoittajan suojan näkökulmasta. On myös tärkeää huomioida, että väärinkäytösten julkisuuteen tuominen on arvo sinänsä eikä ole perusteltua direktiivin kautta ohjata ongelmia hoidettavaksi sisäisten menettelyjen kautta julkisuudelta piilossa.

– Direktiivin soveltamisala on rajattu vain tiettyihin EU-sääntelyn osa-alueisiin. Väärinkäytöksiä ilmoittavien kannalta tällainen raja on ongelmallinen, eikä ole omiaan edistämään väärinkäytösten paljastamista. Yhteiskunnan kannalta olisi ensiarvoisen tärkeää, että väärinkäytöksiä voitaisiin ilmoittaa kaikilla sektoreilla riippumatta siitä, millä unionin oikeusallalla ilmoittaja toimii tai mihin oikeusalaan ilmoitus liittyy. Ilmoittaja ja heidän tukijoitaan tulisi suojata aihealueesta riippumatta. Direktiivin esitöissä ja valtioneuvoston kannassa mainitaan direktiivin edistävän parempia työolosuhteita ja parempaa työhyvinvointia. On syytä huomauttaa, että direktiiviluonnoksen soveltamisalan piiriin ei tällä hetkellä kuulu työläinsäädäntö ja työsuojelu.

– Henkilöllinen soveltamisala on rajattu työn yhteydessä saatuihin tietoihin. Raja on haitallinen: kuka tahansa väärinkäytöksestä ilmoittaja voi tarvita suoja ja oikeudellista tukea esimerkiksi pahantahtoisia niin sanottuja SLAPP-vahingonkorvausvaatimuksia tai muita uhkauksia vastaan. Esimerkiksi YK:n erityisraportoijan raportissa on todettu, että *“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 safety¹.”* Myöskään YK:n korruption vastaisessa sopimuksessa väärinkäytöksiä ilmoittavien henkilöiden määritelmään ei sisälly työsuhde-ehtoa.

– 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.

¹ Special Rapporteur on the promotion and the protection of the right to freedom of opinion and expression, David Kaye, Sept 2015, A/70/361 http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/361

- Velvoite järjestää juridista ja taloudellista apua on erittäin tervetullut. Vastatoimia koskevat kiellot tulisi määritellä laajasti sekä lisätä listaan kielto yrittää selvittää anonyymien ilmoittajan henkilöllisyyttä.
- Pahantahtoisten tai ilkivaltaisten ilmoitusten lisäsanktiointi ei ole perusteltua. Turhat tai perusteettomat ilmoitukset eivät saa suojelua. Mikäli sanktioita luodaan, on tärkeää varmistaa, että niitä voidaan kohdentaa vain tosiasiallisesti vahinkoa aiheuttaneisiin, perättömiin ja hyötymis- tai muussa tarkoituksessa tehtyihin pahantahtoisin ilmoituksiin. On tärkeää varmistaa, että sanktiot eivät toimi ilmiantoja estävänä pelotteena. Ilmoituksen motiiville ei tule antaa direktiivissä merkitystä, olennaista tulee olla, onko ilmoituksen tekeminen ollut perusteltua.
- Komission esityksen (johdanto-osan 30. kappale) mukaan suojaa ei tarvitse antaa, mikäli kyse on jo julkisuudessa olevasta asiasta. Rajausta ei voida pitää kannatettavana ja se heikentää jälleen ilmoittajan oikeusvarmuutta. On tavallista, että esimerkiksi tietovuotoja koskevissa tilanteissa julkisuuteen tuodaan väärinkäytöksiä asteittain tai jo julkisuudessa olevia tietoja täydennetään. Komission kirjauksesta jää epäselväksi menettäisikö tällaista täydentävää tietoa antava ilmiantaja oikeuden suojeluun sillä perusteella että asia on jo ollut julkisuudessa.
- Direktiivissä määritellyt rajat sisäisten ilmoituskanavien luomisesta ja ilmoitusmenettelyistä koskevat vain yli 10 000 asukkaan kuntia. Suomessa voidaan tuoreen esimerkin valossa todeta, että tällä rajauksella esimerkiksi Kittilän kunta olisi jäänyt direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.
- Direktiivissä määritellään sisäisille ilmoituskanaville tietyt vähimmäisvaatimukset. Finnwatch huomauttaa, että valituskanavista on olemassa jo kansainvälisesti sovitut laatustandardit YK:n ihmisoikeuksia ja yritystoimintaa koskevissa ohjaavissa periaatteissa². Direktiiviin asetettavien vaatimusten tulisi vähintään noudattaa näihin standardeihin kirjattuja periaatteita.

² UNGP, 31. EFFECTIVENESS CRITERIA FOR NON-JUDICIAL GRIEVANCE MECHANISMS, https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf