

Ekonomiutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av Europeiska unionens lagstiftning och den nationella lagstiftningen och till vissa lagar som har samband med den

Till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av Europeiska unionens lagstiftning och den nationella lagstiftningen och till vissa lagar som har samband med den (RP 147/2022 rd): Ärendet har remitterats till ekonomiutskottet för utlåtande till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Juha Keränen, justitieministeriet
- jurist Kai Ketelimäki, Finlands Kommunförbund
- expert Johanna Linna, Finlands näringsliv rf
- verksamhetsledare Sonja Finér, Finnwatch rf
- ledande expert Ville Kajala, Centralhandelskammaren
- expert Albert Mäkelä, Företagarna i Finland rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- arbets- och näringsministeriet
- Finansinspektionen
- Konkurrens- och konsumentverket
- Finlands miljöcentral
- Finanssiala ry
- Medieförbundet rf
- Finlands Advokatförbund
- Finlands Journalistförbund rf.

Inget yttrande av

- finansministeriet
- Patent- och registerstyrelsen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Bakgrund och mål

Genom den föreslagna lagen genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1937 om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten (visselblåsardirektivet). Syftet med visseblåsardirektivet är att ge skydd åt personer som i sitt arbete rapporterar om eller misstänker överträdelser av unionsrätten. Direktivets mål är att förenhetliga det europeiska skyddet för rapporterande personer och att effektivisera avslöjandet av överträdelser av EU-lagstiftningen inom de områden som omfattas av direktivet. Direktivets tillämpningsområde omfattar i stor utsträckning sådana sektorer där det med tanke på allmänintresset är nödvändigt att rapportera och avslöja oegentligheter. Som exempel kan nämnas förebyggande och avslöjande av bedrägerier och korruption som riktar sig mot EU:s budget samt vissa överträdelser i samband med offentlig upphandling, finansiella tjänster och miljöskydd.

Utöver skyddet för rapporterande personer i fråga om överträdelser av EU-lagstiftningen ska den föreslagna lagens tillämpningsområde också omfatta sådana nationella bestämmelser genom vilka EU-lagstiftning som hör till tillämpningsområdet för visseblåsardirektivet har genomförts eller för vilka det finns kanaler för rapportering som baserar sig på nationell lagstiftning. Den föreslagna lagen har alltså ett bredare tillämpningsområde än visseblåsardirektivet förutsätter. Den föreslagna visseblåsarlagen är en allmän lag och kompletterar de gällande specialbestämmelserna om skydd för rapporterande personer. Lagen ska tillämpas parallellt och som komplement till övrig lagstiftning.

Ekonomiutskottet ställer sig bakom förslagens mål att effektivisera tillsynen över efterlevnaden av EU-rätten och den nationella lagstiftningen och strävan att öka antalet rapporter om överträdelser. Ett effektivt och fungerande rapporteringsskydd tjänar också allmänintresset. Utskottet konstaterar dock att det komplicerade visseblåsardirektivet, som ligger till grund för den föreslagna lagen, och de utmaningar det medför vid det nationella genomförandet har lett till att det föreslagna skyddet för rapporterande personer delvis är svårt att tolka och att tillämpningen av det på enskilda fall kan vara mycket krävande. Utskottet betonar att det är fråga om en lagstiftningshelhet som kraftigt ingriper i både individens och företagets rättigheter och ställning, så det är särskilt viktigt att regleringen är tydlig och förutsägbär.

Ekonomiutskottet granskar i detta utlåtande propositionen med avseende på måluppfyllelsen för den föreslagna regleringen och sitt eget ansvarsområde och koncentrerar sig på de omständigheter som lyftes fram vid utfrågningen av sakkunniga.

Bedömning av de viktigaste förslagen

Lagens tillämpningsområde

Den nya visseblåsarlagen ska gälla överträdelser inom vissa områden för EU-lagstiftning som hör till tillämpningsområdet för visseblåsardirektivet, den nationella genomförandelagstiftningen för den eller annan nationell lagstiftning. Eftersom lagen också ska tillämpas på vissa överträdelser av den nationella lagstiftningen, är dess tillämpningsområde mer omfattande än vad som

Utlåtande EkUU 53/2022 rd

förutsätts i visseblåardirektivet. Ekonomiutskottet anser att utvidgningen av tillämpningsområdet på det föreslagna sättet är motiverad dels för att genomförandet av de EU-rättsakter som hör till direktivets tillämpningsområde i Finland har genomförts som en del av den nationella sektors-specifika lagstiftningen, dels för att det är nästan omöjligt för rapporterande personer att bedöma när ett eventuellt brott eller en eventuell misstanke om brott grundar sig på EU-lagstiftningen och när den grundar sig på den nationella lagstiftningen.

I flera sakkunnigyttranden har det konstaterats att den föreslagna lagens tillämpningsområde är svårbegripligt för den rapporterande personen. Eftersom lagen endast gäller vissa sektorer, kan det vara svårt för den som rapporterar att bedöma om skyddet för den rapporterande personen täcker den överträdelse som avses bli rapporterad. Inom en del av de områden som omfattas av lagens tillämpningsområde förutsätter rätten till skydd (2 § 2 mom. i den föreslagna lagen) att den sanktion som påförs för den överträdelse som ska rapporteras är tillräckligt allvarlig. Ekonomiutskottet påpekar att visseblåardirektivet inte innehåller något motsvarande krav på hur allvarlig den överträdelse som ska anmälas bör vara. Utskottet konstaterar att de ovan beskrivna osäkerhetsfaktorerna i anslutning till tillämpningsområdet kan utgöra incitament till att låta bli att göra anmälan och på så sätt försvaga uppnåendet av lagens syfte.

Rapporteringsförfarande i tre steg och företräde för den interna informationskanalen

För att få skydd enligt visseblåarlagen ska den rapporterande personen följa ett förfarande i tre steg. Rapporteringen ska i första hand göras via den interna anmälningskanalen inom den organisation där överträdelsen har upptäckts. I regel kan rapportering till myndigheten under vissa förutsättningar göras först efter en rapport till den interna anmälningskanalen. Genom offentliggörande ska rapportering om en överträdelse berättiga till skydd enligt lagen endast om den rapporterade personen tidigare har lämnat rapport via justitiekanslersämbetets centraliserade rapporteringskanal eller till den behöriga myndigheten och anmälaren har grundad anledning att tro att den behöriga myndigheten inte börjar utreda riktigheten i rapporten eller på något sätt är delaktig i överträdelsen eller att anmälan till myndigheten är förenad med risk för obefogade repressalier.

För det valda rapporteringsförfarandet i tre steg talar enligt ekonomiutskottets åsikt propositionsmotiven där det anförs att den organisation där överträdelsen skett bäst själv kan utreda riktigheten i anmälan. Genom att prioritera intern information förhindras dessutom olägenheter för organisationens anseende till följd av spridning eller offentliggörande av information, särskilt när rapporteringen är obefogad eller felaktig. Å andra sidan kan en strikt koppling av visseblåarskyddet till det föreslagna förfarandet i tre steg i vissa fall fördröja utredningen av överträdelsen eller försvaga rättsskyddet för den rapporterande personen och på så sätt minska intresset för att anmäla överträdelser.

Ekonomiutskottet vill här särskilt lyfta fram följande:

I förslaget förblir det oklart om visseblåaren får skydd om han eller hon använder en rapporteringskanal som baserar sig på speciallagstiftning och inte en centraliserad anmälningskanal enligt förslaget. Som exempel kan nämnas en situation där visseblåaren ovetande om justitiekanslerns centraliserade rapporteringskanal rapporterar om en kartell till Konkurrens- och konsumentverket. Ekonomiutskottet anser att förslaget bör preciseras till denna del.

Utlåtande EkUU 53/2022 rd

Företagen har ofta så kallade frivilliga rapporteringskanaler som inte baserar sig på någon lagstiftning. Genom dessa frivilliga kanaler rapporteras i typfallet om exempelvis missförhållanden i arbetslivet, såsom osakligt beteende eller andra motsvarande arbetsrelaterade frågor som inte hör till tillämpningsområdet för den föreslagna lagen. Utskottet påpekar att detta kan innebära att individer behandlas olika i fråga om skyddet för den rapporterade personen.

Ekonomiutskottet anser att det är ändamålsenligt att det i 12 § i den föreslagna visselblåsarlagen föreskrivs att det möjliggörs gemensamma rapporteringskanaler på koncernnivå och för företagsammanslutningar. På så sätt kan man undvika administrativa bördor och överlappande system inom samma företagsgrupp. I sakkunnigyttrandena föreslås det att bestämmelsen preciseras så att den tydligt också omfattar exempelvis kedjeföretag inom handeln, andelslag samt sådana grupper av försäkringsföretag som inte är finansiella konglomerat. Ekonomiutskottet uppmanar arbetslivs- och jämställdhetsutskottet att överväga dessa preciseringar.

Enligt sakkunnigyttrandena finns det ett uppenbart fel i 15 § 1 mom. i den föreslagna visselblåsarlagen. I paragrafens 1 mom. konstateras följande: ”Det ska vara möjligt att rapportera skriftligt och muntligt via den interna rapporteringskanalen. I ljuset av detaljmotiven och 3 mom. i samma paragraf är det dock uppenbart att det i 1 mom. bör stå ”det ska vara möjligt att rapportera skriftligt eller muntligt via den interna rapporteringskanalen.” Ekonomiutskottet uppmanar arbetslivs- och jämställdhetsutskottet att se över bestämmelsens ordalydelse så att den motsvarar det som avses i bestämmelsen.

Föreslagna åtgärder för att skydda den rapporterade personen

I den föreslagna visselblåsarlagen finns bestämmelser vars syfte är att skydda visselblåsaren mot åtgärder som arbetsgivaren eller den organisation som rapporteringen gäller eventuellt vidtar med anledning av rapporteringen. Enligt förslaget får arbetsgivaren inte förbjuda rapportering eller på grund av rapporteringen rika motåtgärder mot den som rapporterar, således försvaga anställningsvillkoren eller avsluta anställningsförhållandet, permittera eller annars behandla den som rapporterar ofördelaktigt. Arbetsgivaren eller någon annan som är föremål för rapportering har bevisbördan när visselblåsaren hävdar att han eller hon har varit föremål för repressalier eller förbjudits att rapportera överträdelsen. Dessutom skyddas visselblåsaren i vissa situationer med ansvarsfrihet, om han eller hon i de situationer som avses i den föreslagna lagen avslöjar en omständighet vars offentlighet är förenad med begränsningar. I fråga om de skyddsåtgärder som beskrivs ovan baserar sig den föreslagna regleringen på visselblåsardirektivet, och det är inte möjligt att avvika från det genom nationell lagstiftning. Ekonomiutskottet konstaterar att det med tanke på lagens syfte och visselblåsarens rättsskydd är nödvändigt att den rapporterade personen skyddas effektivt mot repressalier från den som är föremål för rapporteringen. Utskottet påpekar dock att den föreslagna regleringen delvis är mycket mångtydig och oundvikligen kommer att leda till komplicerade tolkningar som påverkar både visselblåsarens och rapporteringsobjektets rättssäkerhet och vars slutresultat är svårt att förutse.

Enligt förslaget ska visselblåsaren också ha rätt till skadestånd för skada som orsakats honom eller henne till följd av en avsiktlig motåtgärd eller ett förbud mot att rapportera en överträdelse. En rapporterad person som uppsåtligt har rapporterat eller offentliggjort falsk information ska å andra sidan ersätta föremålet för rapporten för ekonomisk förlust som han eller hon därigenom

Utlåtande EkUU 53/2022 rd

har förorsakat. Den föreslagna lagen begränsar inte den skadelidandes rätt att kräva ersättning också med stöd av skadeståndslagen, någon annan lag eller ett avtalsförhållande. Med stöd av det förbud mot överkompensation som iakttas i skadeståndsrätten ersätts dock endast den faktiska skada som orsakats. Ekonomiutskottet anser att både den rapporterande personen och den som är föremål för rapporteringen bör få ersättning för skada som den andra parten uppsåtligt orsakat den. Utskottet påpekar att enskilda skadeståndsfall som gäller visseblåarskydd kan bli mycket komplicerade och svåra att förutse bland annat på grund av den varierande författningsgrunden.

Den rapporterande personens rätt till gottgörelse

Enligt den föreslagna lagen har den som blivit föremål för repressalier från arbetsgivaren eller någon annan organisation rätt till gottgörelse för den kränkning som repressalierna har orsakat. Gottgörelsen ska stå i rätt förhållande till hur allvarlig gärningen är och den skada som har orsakats. Vid bedömningen av hur allvarlig gärningen är beaktas gärningens art, omfattning och varaktighet. Gottgörelsen är inte en fråga om skadestånd, utan dess syfte är att gottgöra den rapporterande personen för en personkränkning som orsakats av repressalier. Bestämmelserna om gottgörelse i den föreslagna lagen motsvarar i stor utsträckning motsvarande bestämmelser i diskrimineringslagen. Erhållandet av gottgörelse hindrar inte att skadestånd fås med stöd av den föreslagna lagen eller på någon annan grund.

Enligt sakkunnigyttranden från företrädare för näringslivet överskrider den föreslagna gottgörelsen klart minimikraven i direktivet. De anser att straff- och skadeståndsbestämmelserna i den föreslagna visseblåsarlagen är tillräckliga och att bestämmelserna om gottgörelse inte alls bör tas i bruk. Om det dock föreskrivs om gottgörelse, förutsätter företrädarna för näringsidkarna att också den som är föremål för rapportering ska ha rätt till gottgörelse, om rapporten har gjorts uppenbart utan grund eller i avsikt att skada. Detta motiveras bland annat med den olägenhet för företagets anseende som orsakas företaget. Dessutom bör det fastställas ett maximibelopp i euro för gottgörelsen.

Ekonomiutskottet konstaterar att visseblåsardirektivet förutsätter korrigerande åtgärder, men inte direkt att kompensation av den typ som föreslås tas in i den nationella lagstiftningen. Å andra sidan innehåller flera andra nationella lagar motsvarande bestämmelser om gottgörelse vars syfte är att gottgöra rättskränkningar som riktar sig mot visseblåsarens person, sänka tröskeln för att rapportera och skydda den svagare parten. Ekonomiutskottet anser att gottgörelsen inte ska vara en automatisk påföljd, utan grunderna för att påföra den ska alltid bedömas från fall till fall.

Ekonomiutskottet fäster ytterligare uppmärksamhet vid 35 och 29 § i den föreslagna visseblåsarlagen. Enligt 35 § i förslaget ska gottgörelse yrkas inom tre år från ett förhinderande av rapportering eller förfarande som strider mot förbudet mot repressalier. Bestämmelsen begränsar dock inte hur gammal den rapport får vara som anmälaren då kan åberopa. Dessutom ska den organisation som anklagelsen om repressalier gäller med stöd av omvänd bevisbörda kunna visa att de påstådda repressalierna inte har berott på rapporteringen. Å andra sidan ska organisationen enligt 29 § 2 mom. i princip radera den information som kommit in via rapporteringskanalerna fem år efter att rapporten kom in. Ekonomiutskottet anser att det med tanke på rättsskyddet för den som är föremål för rapportering inte är skäligt att invändningar kan riktas mot den på grundval av upp-

Utlåtande EkUU 53/2022 rd

gifter som den med stöd av lag har ålagts att radera tidigare. Utskottet uppmanar arbetslivs- och jämställdhetsutskottet att se till att den föreslagna regleringen inte möjliggör en sådan situation.

Sekretess

I 32 § i den föreslagna visselblåsarlagen föreskrivs det om sekretess. Den föreslagna sekretessen omfattar för det första skyldigheten att hemlighålla identiteten för den rapporterande personen, föremålet för rapporten och andra personer som nämns i rapporten. Dessutom föreskrivs det om skyldighet att hemlighålla myndigheternas handlingar på det sätt som föreskrivs i offentlighetslagen (621/1999).

Ekonomiutskottet välkomnar att sekretessen gäller alla parter som deltar i rapporteringsprocessen på samma nivå och att sekretessen också gäller personer som biträder den rapporterande personen i rapporteringsförfarandet. Utskottet anser att sekretessen bör omfatta alla personer som deltar i rapporteringsprocessen, eftersom de exempelvis kan få kännedom om företagshemligheter vars avslöjande för utomstående kan orsaka oåterkallelig skada för företagets verksamhet. Ekonomiutskottet påpekar att det inte entydigt framgår av bestämmelsen vilka som anses vara mottagare av rapportering eller personer som bistår den rapporterande personen i rapporteringsförfarandet och anser det vara viktigt att bestämmelsen preciseras till denna del.

Sammanfattande synpunkter

Ekonomiutskottet ställer sig bakom syftet med den föreslagna lagen om skydd för rapporterande personer och anser att ett förbättrat skydd för visselblåsare är ett viktigt sätt att främja avslöjandet av missbruk och en effektiv tillsyn över verkställigheten av lagstiftningen. Ett effektivt visselblåsarskydd tjänar allmänintresset och därför är det motiverat att stärka det. Visselblåsardirektivet och den nationella lagstiftning i EU-länderna som baserar sig på det förenhetliga visselblåsarskyddet på EU-nivå och möjliggör en enhetligare tillämpningspraxis än tidigare i de olika medlemsländerna.

Utskottet påpekar dock att det är svårt att genomföra bestämmelserna i det mycket komplicerade visselblåsardirektivet i vår nationella lagstiftning. Trots att det vid den nationella beredningen har gjorts förnuftiga gränsdragningar genom vilka dessa komplexiteter och exempelvis den administrativa bördan har kunnat minskas, är den föreslagna lagstiftningshelheten ändå delvis svårtolkad. Det kan minska de rapporterande personernas vilja att rapportera överträdelser och på så sätt väsentligt försvaga uppnåendet av lagens syfte.

Ekonomiutskottet betonar att det är fråga om reglering som är kritisk med tanke på tillsynsmyndigheternas verksamhetsbetingelser och rättsskyddet för dem som rapporterar och dem som är föremål för rapportering. Visselblåsarnas rättigheter måste säkerställas effektivt för att överträdelser över huvud taget ska rapporteras. Den som är föremål för en rapportering måste å andra sidan tillförsäkras tillräckliga rättigheter till försvar och medel för att utöva sina rättigheter till försvar. Ekonomiutskottet anser att man har lyckats relativt väl med detta, även om förslaget fortfarande är förenat med behov av preciseringar.

Utlåtande EkUU 53/2022 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottet föreslår

att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 15.11.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Sanni Grahn-Laasonen saml
vice ordförande Katri Kulmuni cent
medlem Atte Harjanne gröna
medlem Mari Holopainen gröna
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Pia Kauma saml
medlem Matias Mäkynen sd
medlem Sakari Puisto saf
medlem Minna Reijonen saf
medlem Hussein al-Tae sd
medlem Veikko Vallin saf
medlem Tuula Väättäinen sd
ersättare Kai Mykkänen saml.

Sekreterare var

utskottsråd Johanna Rihto-Kekkonen.