



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

ARI SALMINEN

LAURI HEISKANEN

Whistleblowing

Pilliin puhaltaminen ja organisaatioiden
kehittäminen: Katsaus tutkimuskirjallisuuteen

VAASAN YLIOPISTON JULKAISUJA
SELVITYKSIÄ JA RAPORTTEJA 192

Vaasan yliopisto – University of Vaasa
PL 700 – P.O. Box 700 (Wolffintie 34)
FI-65101 VAASA
Finland

www.uva.fi

ISBN 978-952-476-506-0 (painettu)
ISBN 978-952-476-507-7 (verkkojulkaisu)

ISSN-L 1238-7118
ISSN 1238-7118 (painettu)
ISSN 2323-6833 (verkkojulkaisu)

© Vaasan yliopisto 2013

ESIPUHE

”Kaikki mitä tarvitaan pahuuden lisääntymiseen on se, että hyvät ihmiset eivät tee mitään.” – Edmund Burke (1729–1797)

Raportin aiheena on whistleblowing, so. pilliin puhaltaminen, rikkeistä raportointi ja väärinkäytösten paljastaminen. Vaikka aihetta tunnetaan vähän Suomessa, aihepiiristä on käyty vilkasta kansainvälistä tutkimuskeskustelua reilun kahden vuosikymmenen ajan. Tässä raportissa tarkastellaan pilliin puhaltamista erityisesti organisaatioiden kehittämisen näkökulmasta ja tieteellisen tutkimuskirjallisuuden perusteella.

HTT, professori Ari Salminen on vastannut raportin sisällöllisistä valinnoista ja rakenteen suunnittelusta. HTK, tutkija Lauri Heiskanen on koonnut käytetyn tutkimusmateriaalin. Johtopäätöksineen ja tulkintoineen raportti on kirjoitettu molempien tutkijoiden yhteistyönä.

Kirjoittajat

Sisällys

ESIPUHE	III
1 ALUKSI.....	1
2 PILLIIN PUHALTAMISEN TAUSTA.....	4
3 MITÄ ON PILLIIN PUHALTAMINEN?	11
4 PILLIIN PUHALTAJA JA PÄÄTÖKSENTEKO.....	21
5 PILLIIN PUHALTAJAN MUODOLLINEN ASEMA	30
6 LOPUKSI.....	37
LÄHTEET.....	41

Kuviot

Kuvio 1.	Pilliin puhaltamisen määritteitä.....	13
Kuvio 2.	Pilliin puhaltamista edeltävät harkinnan vaiheet (Davis 2003: 549; Miceli ym. 2008: 38).	25
Kuvio 3.	Pilliin puhaltamisen aikomukseen vaikuttavat tekijät Keilin ym. (2010: 803, Figure 2) kuvaamana.....	27
Kuvio 4.	Pilliin puhaltamisen määrittely.....	37

Taulukot

Taulukko 1.	Sisäisen ja ulkoisen raportoinnin kanavia.....	16
Taulukko 2.	Väärinkäytöksiä ehkäisevät ja niihin reagoivat toimet Dasguptan & Kesharwanin esityksessä (2010: 67).....	22

1 ALUKSI

Keskustelu

Pilliin puhaltaminen on käytännön ilmiönä sidoksissa historiaan ja kulttuuriin. 'Whistleblowing'-termin etymologia juontaa englantilaisten poliisien käytännöistä, joissa poliisit puhalsivat pilliin havaitessaan rikoksen tai rikkomuksen. Kysymys oli samalla varoituksesta. Vihellys hälytti paikalle muita poliiseja ja myös ulkopuolista yleisöä todistamaan, mitä oli tapahtunut (Evans 2008: 268; Dasgupta & Kesharwani 2010: 57).

Vieläkin kauemmaksi voidaan mennä. Mikä rooli oli esimerkiksi Juudas Iskariotilla? Juudas on tunnettu teostaan, jolla hän Raamatun kertomuksen mukaan petti opettajansa Jeesuksen ja ilmiantoi tämän olinpaikan vangitsijoilleen roomalaisille sotilaille. Entä uskonpuhdistaja Luther? Martti Luther kritisoi keskiaikaisen katolisen kirkon korruptiot, kuten anekapppaa, ja naulasi uskonpuhdistukseen johtavat kuuluisat teesinsä Wittenbergin linnankirkon oveen.

Ilmiönä ja terminä pilliin puhaltaminen on tullut tutuksi 1900-luvulla useiden merkittävien tapausten myötä. 1970-luvulla 'Syvä kurkku' antoi tietoja Yhdysvalloissa Watergate-salakuuntelusta, mikä johti myöhemmin maan presidentin eroon kesken toimikauden. Tämän päivän tietoyhteiskunta on saanut omat sankarinsa tai roistonsa. Julian Assange, Bradley Manning ja Edward Snowden ovat 2010-luvun kuuluisia tietovuotajia. Whistleblowing-tutkimuksen tehtävänä ei ole kuitenkaan määrittellä, tuleeko heidät 'tuomita' paljastajina, vuotajina vai ilmiantajina. Arvio kuuluu politiikan, lainsäädännön ja oikeuskäsittelyn alaan.

2000-luvun alussa Suomessa esitettiin julkisesti kiistanalaisia väitteitä väärinkäytöksistä, jotka kohdistuivat ylikansalliseen teleoperaattoriin Soneraan. Nettikirjana ilmestynyt teos, jonka kirjoittajana toimi nimimerkki Pekka Peloton, toi esille väitteitä yhtiön miljardiluokan tappioista ja muista yhtiön johdon laittomuuksista. Median lähdesuoja esti sen, ettei raportin kirjoittaja paljastunut poliisitutkinnan aikana. Lokakuussa 2013 Suomen kehitysministeri (Heidi Hautala) joutui eroamaan hallituksesta annettuaan ristiriitaista tietoa toimista, joilla valtionyhtiö veti pois jo jätetyn rikosilmoituksen. Rikosilmoitus koski kansalaisjärjestön mielenosoitusta yhtiön tiloissa. Taho, joka antoi iltapäivälehdessä juttuun vihjeen ko. tapahtumasta, ei ollut ilmoitushetkellä tiedossa. Perimmiltään kyse oli siitä, puuttuiko ministeri tai hänen alaisensa rikosilmoituksen poisvetämiseen 'poliittisen ohjauksen' keinoin.

Miksi on syytä tarttua whistleblowing-teemaan tutkimuksen avulla? Pilliin puhaltaminen on suhteellisen vähän tunnettu aihe suomalaisessa tutkimuksessa eikä Suomen lainsäädäntö tunne ainakaan toistaiseksi tämän kaltaista toimintamallia. Käsityksemme mukaan on aito tarve tietää, mitä ovat rikkeiden ja väärinkäytösten paljastamiset ja miten voidaan organisaatioita kehittää.

Alan kirjallisuudessa ja muussa keskustelussa pilliin puhaltamisesta käytetään muita ilmaisuja, kuten ilmianto, väärinkäytösten ja rikkeiden raportointi ja tiedottaminen, epäkohtien esiin nostaminen, huonojen uutisten ilmoittaminen, kantelu ja valitus. Selvyyden vuoksi käytämme tekstissä ensisijaisesti neutraalia ilmaisua pilliin puhaltaminen ja asiayhteyden mukaan muita ilmaisuja.

Lähikäsitteitä, jotka jo jossain määrin loitontuvat pilliin puhaltajan perimmäisestä roolista, on useita. Mainittakoon tässä yhteydessä esimerkiksi informantti, vuotaja, vakooja, kavaltaja, luopio, petturi, vasikka, juoruaja ja urkkija. Monien kohdalla sävy on kielteinen. Edellä mainitut lähikäsitteet ovatkin siksi raskaasti arvolautuneita sivumerkityksiä sille, mitä pilliin puhaltamisella tarkoitetaan.

Mitä selvitetään?

Tämän raportin tarkoitus on pitäytyä siinä, miten pilliin puhaltamista analysoidaan tutkimuskirjallisuudessa ja millaisia kysymyksiä nousee esille kun kuvataan organisaatioiden väärinkäytösten ja rikkeiden paljastamista ja toiminnan kehittämistä. Tässä selvityksessä haetaan vastausta kahteen kysymykseen:

- 1) mitä pillinpuhaltaminen tarkoittaa käsitteenä ja
- 2) miten sitä kuvataan reaali maailman ilmiönä.

Kun kysytään, mitä on pilliin puhaltaminen ja kuka on pilliin puhaltaja, vastausta on periaatteessa mahdollista etsiä kahden ääripään väliltä, jotka koskevat väärinkäytösten paljastamista ja organisaation kehittämistä.

Yhtäältä pilliin puhaltaminen on ymmärrettävissä vahvana moraaliseettisenä kannanottona, jonka avulla halutaan torjua korruptiota ja edistää eettisesti hyvän hallinnon arvoja kuten avoimuutta, rehellisyyttä ja laillisuutta. Tässä ääripäässä korostuvat hyvän tekeminen ja pahan torjuminen. Se, joka paljastaa väärinkäytökset, on pilliin puhaltaja.

Toisaalta pilliin puhaltamisella on ikään kuin arkisempi rationaalinen tarkoitus. Se nähdään organisaatioiden yhtenä kehittämisvälineenä. Sen avulla raportoidaan

tai annetaan vihje toimintaperiaatteiden vastaisesta toiminnasta sekä mahdollisista väärinkäytöksistä. Useissa käytännön tapauksissa paljastuksen kohteena on sääntöjen vastainen, laiton tai moraaliton toiminta, mikä aiheuttaa riskejä tai haittoja organisaatioille, asiakkaille ja suurelle yleisölle.

Analyysi perustuu pääosin saatavilla olevaan alan kirjallisuuteen ja muuhun täydentävään dokumenttiaineistoon. Selvitystyön kannalta tämä tehtävä osoittautui siltä osin helpoksi, että 'whistleblowing' on ollut akateemisen tutkimuksen kohteena eri tieteenaloilla erityisesti 1980-luvulta lähtien (Vanderckhove & Lewis 2011: 254). Aiheesta on kirjoitettu satoja tieteellisiä artikkeleita ja useat niistä sisältävät empiirisiä tuloksia väärinkäytösten raportoinnista ja organisaation kehittämistä eri maissa ja eri organisaatioissa sekä julkisella että yksityisellä sektorilla. Tutkimuksia on ilmestynyt sekä liiketaloustieteen (bisnesetiikka) ja julkisen hallinnon (julkisen toiminnan integriteetti) tieteellisissä jurnaaleissa. Whistleblowing-ilmioistä on julkaistu myös tieteellisiä monografioita. Osaa näistä lähteistä käytetään tässä selvityksessä.

Raportti kattaa kuusi pääosuutta. Seuraava pääosuus käsittelee lyhyesti taustakysymyksiä, kuten taustateorioita, organisaatiokulttuuria ja pilliin puhaltajan profiilia. Kolmas osuus kuvaa tarkemmin, mitä on pilliin puhaltaminen ja millaisia vaihtoehtoisia kanavia on käytössä kun raportoidaan epäkohdista ja rikkeistä. Neljäs pääosuus keskittyy pilliin puhaltamiseen päätöksentekona: millaisia ehkäiseviä ja reagoivia toimenpiteitä on käytössä. Osuudessa kuvataan pilliin puhaltamisen harkintaan ja aikomuksiin kuuluvia vaiheita sekä vastatoimia. Viidennessä osuudessa kuvataan väärinkäytösten paljastajan muodollista asemaa ja suojelua eri maiden lainsäädännössä. Mukana on joitakin huomioita Suomen tilanteesta. Viimeinen osuus on tulosten yhteenveto.

2 PILLIIN PUHALTAMISEN TAUSTA

Taustateoriat

Taustakeskustelussa kuvataan aluksi vallankäyttöä, oikeudenmukaisuutta, intressinäkökulmaa ja organisaation kehittämistä.

Valtateorian mukaan vallankäytön osapuolia on kaksi: pilliin puhaltaja ja väärinkäytöksistä epäilty organisaatio. Pilliin puhaltaja pyrkii laajentamaan vaikutusvaltaansa organisaatioon tai sen jäseniin kyetäkseen pysäyttämään rikkomukset ja laittomuudet. Organisaatiolla on useita reagointitapoja tällaisessa tilanteessa: organisaatio pyrkii korjaamaan väärinkäytökset, kaikki jatkuu entiseen tapaan tai organisaatio ryhtyy vastatoimiin palauttaakseen valtasapainon entiselleen.

Vallankäyttöön kuuluu myös näkökohta, jossa ko. osapuolet yrittävät konfliktitilanteessa lisätä valtaansa suhteessa toiseen. Kysymys on riippuvuudesta. Väärinkäytöksiä raportoijan pyrkimyksenä on vähentää omaa riippuvuuttaan ko. organisaatiosta. Vastaavasti organisaatiossa pyritään erilaisin keinoin vähentämään riippuvuutta ilmiannon tekijästä.

Valtateorian lisäksi toinen pilliin puhaltamisen teoreettinen ulottuvuus koskee oikeudenmukaisuutta. Myös tässä teoreettisessa mallissa osapuolina ovat pilliin puhaltaja ja organisaatio. Oikeudenmukaisuus on vastaavasti jaoteltu menettelytapaa koskevan ja jakavan oikeudenmukaisuuden lajiin.

Oikeudenmukaisuusnäkökulma liitetään arvoihin, jotka koskevat yhtäältä tyytyväisyyttä järjestelmään ja toisaalta tyytyväisyyttä pilliin puhaltamisen tuloksiin. Nearin ym. (1993: 396) mukaan tyytyväisyys on sekä suurta että vähäistä. Pilliin puhaltajan tyytyväisyys on alimmillaan, kun raportointia koskevat menettelyt ovat epäreiluja, väärinkäytökset jatkuvat ja asianomaiseen kohdistuu kostotoimia. Vastakohtaisesti tyytyväisyys on suurta, kun raportointi on reilua, väärinkäytökset loppuvat ja kostotoimia ei esiinny.

Vastaava analyysi pystytään tekemään organisaation jäsenten kohdalla: alhaisinta tyytyväisyys on silloin kun raportointi on epäreilua ja organisaatiolle aiheutuu vahinkoa. Suurimmillaan tyytyväisyys on silloin kun menettelytavat ovat reiluja ja organisaatiolle ei aiheudu harmia.

Intressikeskustelussa korostetaan sitä, että ilmiöntaja osoittaa epälojalisuutta organisaatiota kohtaan. Eettisestä näkökulmasta nousee pohdinta siitä, ovatko ilmiannon tekijän ja organisaation lojaliteetit vastakkaisia. Onko ajateltavissa, että

pilliin puhaltaja ei voi olla lojaali organisaatiolle? Mikäli jokainen on lojaali organisaatiolle siinä mielessä, ettei väärinkäytöksiä haluta paljastaa, herää kysymys, kuinka yhteiskunnan edut otetaan huomioon. Kaksi näkökohtaa tulee esille. Pilliin puhaltajia pidetään sankareina, jotka suojelevat yhteiskunnan jäsenten etuja organisaation väärinkäytöksiä vastaan. Toisen tulkinnan mukaan väärinkäytösten paljastajat koetaan pettureina, tai epälojaaleina työntekijöinä, jotka toimivat työnantajan ja organisaation etuja vastaan hankkiakseen itselleen henkilökohtaista etua.

Organisaation kehittäminen (OD) on laaja jo 1940- ja 1950-luvuilla raportoitu organisaatioiden ja johtamisen kehittämistekniikka, joka analysoi organisaatioiden prosesseja, systeemejä ja rakenteita. (vrt. Salminen 2009: 124–131). OD on ollut monipuolisen kehitystyön kohteena organisaatioteorioiden alueella. Sen perusta lepää Kurt Lewinin (1890–1947) laajassa tuotannossa sosiaalipsykologiasta, toimintatutkimuksesta ja ryhmädynamiikasta. Lewinin kehittämä ajattelumalli kuvailee organisaation ja johtamisen kykyä muutokseen, sisäistä toimintaympäristöä ja rakenteiden uudistumista. OD pyrkii parantamaan organisaatioiden kykyä kohdata ongelmia ja ratkaista niitä, sillä organisaatiot tarvitsevat täyden kehittämispotentiaalin toiminnassaan.

Pilliin puhaltaminen on kehittämistekniikka, joka on lähellä OD:n tavoitteistoa: organisaatioiden tarve kehittää sisäistä ja ulkoista suorituskykyään, vahvistaa tavoitteiden mukaista toimintaansa ja etsiä toimivia ratkaisuja organisaatioissa haivattuihin ongelmiin.

Organisaatiokulttuurin vaikutukset

Taustakeskustelua täydennetään Loyensin (2013) esityksellä, jossa kuvataan neljää eri organisaatiokulttuurin muotoa. Ne ovat fatalismi, individualismi, hierarkia ja egalitarismi.

Fatalismissa yksilöt ovat sidottuja noudattamaan organisaation sääntöjä. Organisaation jäsenillä ei ole mahdollisuutta vaikuttaa sääntöihin, koska ryhmien sisäinen yhtenäisyys on heikkoa. Fatalistista kulttuuria pidetään arvaamattomana, koska siinä ihmisten välille ei muodostu luottamusta ja konfliktien syntyessä organisaation jäsenet saattavat joutua selviytymään niistä itse. Tämä arvaamattomuus puolestaan johtaa siihen, että pilliin puhaltaminen ei ole todennäköistä. Raportoimatta jättäminen perustuu yleensä henkilön halukkuuteen suojella itseään. Se, että vältytään rikostoveruuden (complicity) syytöksiltä, on yleinen syy puhaltaa pilliin fatalistisessa organisaatiokulttuurissa. Ilmiantajan kannalta ongelmana on esmiesten ja organisaation tapa reagoida ennalta arvaamattomasti.

Fatalistiselle kulttuurille sopiva pilliin puhaltamisen tapa on 'kuumalinja' (hotline). Sen kautta henkilö pystyy useimmiten raportoimaan nimettömänä. Kostotoimien mahdollisuudet jäävät tällöin pienemmiksi.

Individualistisessa kulttuurissa oman edun tavoittelu on etusijalla. Yhteistyön sijasta suositaan kilpailua. Pilliin puhaltaminen on luonteeltaan strategista ja opportunistista toimintaa. Ennen rikkeen paljastamista puhaltaja punnitsee tarkkaan toimintansa edut ja haitat. Individualistiseen kulttuuriin kuuluvat palkitsemiset. Niiden avulla pyritään lisäämään raportoinnin hyötyjä. Palkitsemista ei tule mieltää vain taloudelliseksi, vaan esimerkiksi työilmapiirin paraneminen on yksi palkio pilliin puhaltajalle.

Koska individualistisessa kulttuurissa arvioidaan haittojen suhdetta hyötyihin, saattaa kollegan toiminnan paljastaminen ja raportoiminen olla erityisen vaikeaa. (Loyens 2013: 242–244.) Organisaatiolla tulee olla anonyymi tai luottamuksellinen raportointijärjestelmä, joka suojaa mahdollisilta kostotoimilta. Organisaation on myös selkeästi viestittävä henkilöstölleen, että rikkeistä raportoivia suojellaan.

Hierarkkisessa kulttuurissa säännöt määräävät organisaation jäsenten vastuut. Pilliin puhalletaan hierarkkisen komentoketjun mukaisesti. Yhteinen hyvä on suurimpana tavoitteena. Pilliin puhaltamisen perustana on velvollisuus, joka juontaa säännöistä ja aseman tuomasta vastuusta. Tämä on myös syy jättää puhaltamatta pilliin. Raportoiija on tullut johtopäätökseen, että tehtävä on jonkun toisen kuten esimerkiksi tilintarkastajan vastuulla. On myös mahdollista, että henkilö tuntee olevansa osa tiimiä, eikä halua aiheuttaa ylimääräisiä ongelmia (vrt. Evans 2008: 270).

Pilliin puhaltaminen toimii hierarkkisessa organisaatiossa siten, että rikkeen havainnut henkilö raportoi lähimmälle esimiehelleen, joka päättää selvittääkö rikkomuksen itse vai viekö asian ylemmälle taholle. Järjestelmä toimii loogisesti sen suhteen, että jos lähin esimies on tehnyt rikkeen, tulee hänestä raportoida aina ylemmälle taholle. On siksi suotavaa, että pilliin puhaltaminen mainitaan organisaation eettisissä koodeissa yhtenä työntekijän asemaan kuuluvana velvollisuutena.

Egalitaristisessa kulttuurissa kaikki ovat tasa-arvoisia ja pyrkivät edesauttamaan ryhmän hyvinvointia. Organisaation toimintaa ohjaavat sisäiset neuvottelut, joiden tavoitteena on saavuttaa konsensus. Pilliin puhaltaja kokee olevansa 'puhdas' yksilö, jonka tehtävänä on raportoida 'pahoista'. Raportoiija on valmis uhraamaan itsensä yhteisen hyvän vuoksi. Raportointi voi johtua sekä korkeasta moraalikoodista että halusta päästä eroon ryhmälle vahingollisesta henkilöstä. Ryhmälojaliteetti on myös yksi syy jättää puhaltamatta pilliin. Tämän kaltainen vaikenemisen

koodi vaikuttaa siihen, että rikkeiden raportointi muuttuu epälojaaliksi. Silti vaikeamisen koodia rikkomalla päästään joskus ryhmän kannalta myönteiseen lopputulokseen. (Evans 2008: 270.)

Egalitaristisessa kulttuurissa työntekijöitä rohkaistaan antamaan palautetta avoimesti. Mikäli se ei ole realistinen vaihtoehto tulee työntekijällä olla mahdollisuus raportoida rikkeestä muita kanavia pitkin, kuten uskotun asiamiehen tai edustajan kautta. Yksi tälle kulttuurille tyypillinen ratkaisu on eettisen toimikunnan asettaminen, jonka tehtävänä on käsitellä valituksia ja antaa ohjeita rikkomusten korjaamiseksi. (Loyens 2013: 242–246.)

Pilliin puhaltajan profiili

Kolmas taustakysymys koskee profiilia. Pilliin puhaltajien kohdalla tehdään ensinnäkin karkea jako aktiivisiin tai passiivisiin. Aktiivisella pilliin puhaltamisella tarkoitetaan tilanteita joissa henkilö pyrkii itse tuomaan asioita julki joko työnantajalleen tai valtiolle. Toiminta on passiivista silloin, kun henkilö kertoo rikkeistä viranomaisen pyynnöstä tai ei suostu työntäjän pyynnöstä toimimaan lainvastaisesti tai epäeettisesti. Lainsäädännössä on yleensä otettu paremmin huomioon aktiivisten puhaltajien asema. (Berkowitz ym. 2011: 16.)

Tutkimusten mukaan pilliin puhaltajat ovat erilaisissa asemissa organisaatioissaan. Yleensä kyseessä ovat nykyiset ja entiset työntekijät, jotka ovat suhteellisen pitkän uran tehneitä ja toimivat asiantuntija-asemissa. Heillä on yleensä ulkopuolisia tahoja parempi tietämys siitä, mitä organisaatioissa todella tapahtuu. Tästä seuraa, että ilmiantotilanteissa heidän tietonsa osoittautuvat arvokkaiksi. (Vanderckhove & Lewis 2011: 253; Dasgupta & Kesharwani 2010: 58; Apaz & Yongjin 2011: 113)

Toinen jako ryhmittelee pilliin puhaltajat individualisteihin ja kollektivisteihin (Nayir & Herzig 2012: 199–202). Edelliset korostavat itsenäisyyttä ja jälkimmäiset ryhmän normeja. Tätä jakoa on yleensä käytetty valtioiden kansallisia ominaispiirteitä kuvattaessa, mutta se on syytä ottaa huomioon myös kansallisuuksien sisäisten erojen tarkastelussa.

Individualistit suhtautuvat ylipäättään myönteisemmin pilliin puhaltamiseen kuin kollektivistit. Individualistit ovat huolissaan omista eduistaan, joita he yrittävät suojella. Individualistit suosivat nimetöntä raportointia, koska haitat katsotaan liian suuriksi, mikäli ilmoitus tehdään avoimesti omalla nimellä.

Verrattuna kollektivisteihin individualistit suosivat todennäköisemmin ulkoista raportointikanavaa sen vuoksi, että sen käytön arvioidaan vähentävän kustotoimenpiteiden mahdollisuutta. Kollektivistit puolestaan käyttävät todennäköisemmin sisäistä ilmoitusta, koska he identifioituvat organisaatioon ja sen tavoitteisiin.

Sisäisen ja ulkoisen raportoinnin muotoja käsitellään tarkemmin raportin seuraavassa pääosuudessa.

Tutkimus (Zhuang ym. 2005: 467, 477–478) kanadalaisten ja kiinalaisten opiskelijoiden halusta raportoida epäeettisistä teoista puhuu kollektiivisen järjestelmän puolesta. Huomio kiinnittyy kiinalaisten opiskelijoiden halukkuuteen ilmoittaa rikkeistä. Tätä selitetään kollektiivisuudella ja pitkän tähtäimen suunnittelulla. Tosin kiinalaiset raportoivat yleensä vain kollegoistaan, eikä esimiehistään, joilla katsotaan olevan enemmän etuoikeuksia. Kiinalaisopiskelijoiden mukaan organisaatioiden työntekijöille olisi välitettävä ajatus siitä, että heidän oma hyvinvointinsa on sidoksissa organisaation menestykseen ja siksi epäeettisestä toiminnasta kannattaa raportoida.

Henkilökohtainen moraalifilosofia näyttelee merkittävää osaa yksilön eettisessä päätöksenteossa. Kolmas jako selvittelee idealistien ja relativistien asemaa. Relativistit näkevät moraaliset päätöksentekotilanteet suhteellisina, kun taas idealistit nojaavat enemmän universaaleihin ja absoluuttisiin moraalisiin ohjeisiin.

Nayirin ja Herzigin tutkimus (2012) osoittaa, että idealistit ovat relativisteja tiukempia sellaisissa eettisissä päätöksissä, jotka aiheuttavat vahinkoa muille ja ovat ristiriidassa universaalien moraaliperiaatteiden kanssa. Näin ollen idealistiset yksilöt ovat taipuvaisempia puhaltamaan pilliin kuin relativistit. Idealistit voivat myös toimia velvollisuudesta, vaikka organisaation ja tilanteen tuoma paine olisi sitä vastaan.

Tutkimusnäyttö puhuu sen puolesta, että idealistiset yksilöt puhaltavat pilliin omalla nimellään, koska nimetöntä ilmoittamista ei pidetä yhtä uskottavana. Idealistit haluavat, että heidät otetaan vakavasti ja väärinkäytökset korjataan mahdollisimman nopeasti. He ovat relativisteja valmiimpia käyttämään omaa nimeään tehdessään ilmoituksen.

Idealistiset yksilöt suosivat useammin sisäistä raportointia, koska he tuntevat olevan velvollisia ensisijaisesti omaa organisaatiotaan kohtaan. Näin ollen sisäisten tietojen luovuttaminen ulkopuolisille on ristiriidassa tämän velvollisuuden kanssa. Relativistit puolestaan ovat valmiimpia käyttämään ulkoisia kanavia, koska he voivat sivuuttaa lojaliteettikysymykset helpommin.

Australialaisessa tutkimuksessa (Brown & Olsen 2008: 139) pilliin puhaltajia jaoteltiin vielä eri tyyppiluokkiin sen mukaan miten he käsittelevät riskejä ja miten he ylipäätään suhtautuvat niihin. Tyyppejä löytyi useita riskin välttelijöistä kamikaze-puhaltajiin.

Riskin välttelijät yliarvioivat riskit, eivätkä luota suojeluun. He eivät myöskään yleensä puhalla pilliin. Riskin kontrolloijat taas käsittelevät mahdollisia riskejä realistisesti ja mikäli raportoijia suojellaan he todennäköisesti puhaltavat pilliin. Luottamukseen nojaavat pilliin puhaltajat näkevät riskit, mutta raportoidessaan yleensä aliarvioivat ne. Naiivit pilliin puhaltajat eivät tunnista riskejä ja kuuluvat tämän vuoksi suuremman riskin ryhmään. Kamikaze-pilliin puhaltajat raportoivat riskeistä siitakin huolimatta, että heidän kohdallaan riskit ovat yleensä suuret.

Lojaliteetti

Pilliin puhaltajien profiilissa merkittävä kysymys on lojaliteetti. Pilliin puhaltajat määritellään usein häiriköiksi, jotka haluavat horjuttaa organisaatiota. He kuitenkin ovat tyypillisiä organisaation jäseniä, eivät epälojaaleja ja epäsosiaalisia henkilöitä. (Donkin ym. 2008: 105; de Graaf 2010: 775.)

Useat tutkijat (Vandekerckhove & Commers 2004: 229; Coughlan 2005: 53; Uys 2008: 917–918) ovat esittäneet lojaliteettiongelman yhdeksi ratkaisuksi vetoamista rationaalisen lojaliteettiin. Tällä tarkoitetaan sitä, että työntekijät ovat lojaaleja organisaation arvoja kohtaan, eivätkä sen fyysisille ilmenemismuodoille kuten kollegoille, hierarkioille tai johtajille. Rationaalinen lojaliteetti ei ole täydellistä omistautumista organisaatiolle, vaan se kytkeytyy yhteisön moraalisiin arvoihin. Tästä seuraa, että päättäessään tehdä ilmoituksen organisaation arvojen ja menettelytapojen vastaisesta toiminnasta henkilö on tosiasiallisesti lojaali omaa organisaatiotaan kohtaan.

Lojaliteetin merkitystä myös arvostellaan. Lindblomin (2007: 424) mielestä kysymys lojaliteetista on pääosin tarpeeton, koska oikeus sananvapauteen ohittaa kaikki lojaliteetikysymykset. Myös Duska (2004: 309) on sitä mieltä, että kysymys lojaliteetista on tarpeeton. Hänen mukaansa työntekijän ei tarvitse tuntea lojaliteettia työnantajaa kohtaan, vaan kysymys on paremminkin siitä millainen velvollisuus rikkeen havainneella työntekijällä on yhteiskuntaa kohtaan.

Varelius (2008: 263, 271–272) tarkastelee filosofiselta kannalta pilliin puhaltamisen käsitettä suhteessa työntekijän lojaliteettiin organisaatiossa. Aiheuttaako pil-

liin puhaltaminen erityisen ristiriitatilanteen työntekijän uskollisuuden ja julkisen edun valvonnan välillä?

Mikäli lojaliteetti ymmärretään oikein, tällaista ristiriitaa ei Vareliuksen mielestä ole varsinaisesti olemassa. Pilliin puhaltamisen moraalinen ongelma jää näennäiseksi. Kun puhalletaan pilliin esimerkiksi työnantajan väärinkäytöksestä ja pidetään yhtä aikaa kiinni uskollisuudesta työnantajaa kohtaan, tavoitellaan samaa asiaa eli työnantajan moraalista hyvää.

3 MITÄ ON PILLIIN PUHALTAMINEN?

Pilliin puhaltamisen määritelmät ovat luonteeltaan sekä suppeita että laajoja ja ne täydentävät toisiaan. Määritelmien kautta tarkennetaan myös sitä, mitkä ovat pilliin puhaltamisen motiivit ja mitä raportointiväyliä on käytännön tilanteissa käytettävissä.

Aluksi kysytään kuitenkin mitä on väärin tekeminen, asia, joka on keskeinen juuri sen vuoksi, että sen kautta selittyy itse tapahtuma. Mitä enemmän 'väärin tekemistä' pystytään torjumaan, sitä tärkeämmäksi muodostuu pilliin puhaltaminen. Tämä koskee organisaation kehittämistä, henkilöstön hyvinvointia, asiakkaiden kohtelua ja kansalaisten oikeuksia.

Kysymys on samalla riskeistä, jotka ulottuvat ihmisten ja ympäristön turvallisuuteen, taloudellisiin vahinkoihin, terveysvaaroihin ja niiden peittelemiseen. Näistä syntyvät perusteet väärinkäytösten ja rikkeiden ilmoittamiselle. Ilmiantotilanteessa erityinen moraalinäkökulma korostaa sitä, että organisaation toiminta on jossain suhteessa laitonta, korruptoitunutta ja erityisen haitallista. (Near & Miceli 1985: 4; Davis 2003: 539; Hüttland & Léderer 2013: 283.)

Väärin tekeminen

Pilliin puhaltaminen edellyttää väärinkäytöksiä ja rikkeitä tai olla ainakin vahvaa olettamusta, että on toimittu väärin, organisaation tarkoituksen vastaisesti tai jopa laittomasti. Monet väärin tekemisen alueet ovat lähellä korruptiota. Near ym. (2004) mukaan väärin tekeminen kattaa monia tekoja, jotka koskevat johtamista, työyhteisöä ja henkilöstöä. Kirjoittajien luettelo sisältää seitsemän kohtaa:

- julkisten varojen väärinkäyttö, mikä sisältää omaisuuden varastamisen, lahjusten vastaanottamisen ja virallisen aseman väärinkäytön henkilökohtaisen edun tavoittelussa
- tuhlaus, jota kuvaavat huonosti johdettu toiminta ja organisaation varallisuuden haaskaaminen
- huono johtaminen, jossa peitellään tehotonta toimintaa ja mitataan tehokkuutta väärin perustein

- turvallisuusongelmat, johon kuuluvat vaaralliset tai määräysten vastaiset tuotteet ja turvallisuutta vaarantavat työolot
- seksuaalinen häirintä, mihin sisältyvät myös lähentelyt ja seksuaalisesti värityneet kontaktit
- syrjintä, joka perustuu rotuun, sukupuoleen, uskontoon yms
- lakien rikkominen.

Brown ja Donkin (2008: 1) ovat kuvanneet Australian julkisessa hallinnossa tapahtuvaa väärin tekemistä, eli väärinkäytöksiä ja muita rikkomuksia. Näitä ovat materiaalisen hyödyn väärinkäyttö (lahjus, korruptio ja varkaus), eturistiriidat, ammattitaidoton toiminta, epäpätevä ja laiminlyövä hallinto, huono johtaminen ja resurssien tuhlaus, vääristynyt käsitys vastuullisuudesta ja oikeudenmukaisuudesta sekä henkilöstöhallintoon kohdistuvat puutteet (ks. myös Katz ym. 2012: 7).

Pilliin puhaltamisen määritelmiä

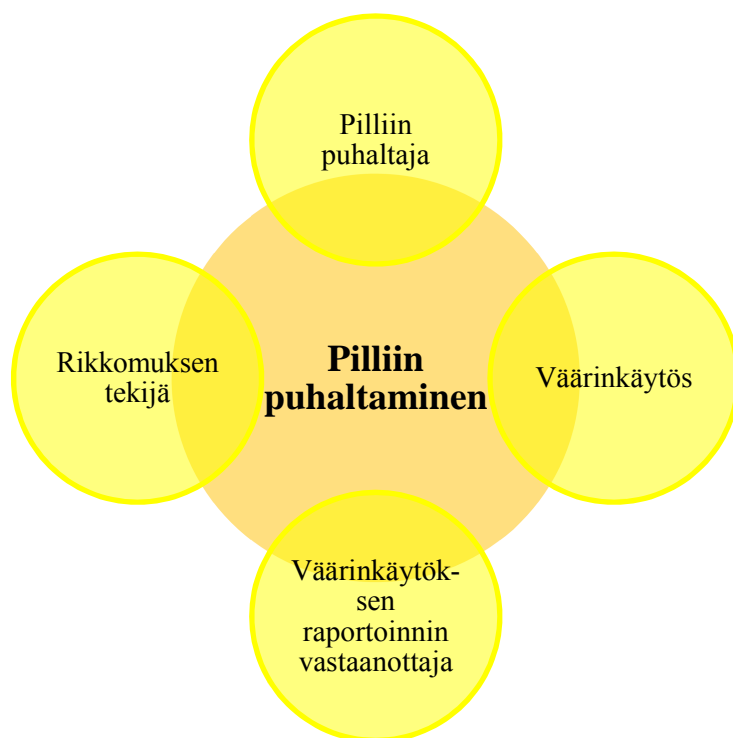
Pilliin puhaltaminen sisältää neljä elementtiä (Dasgutpa & Kesharwani 2010: 57). On oltava henkilö joka tekee ilmiannon. On tunnistettava väärinkäytös josta raportoidaan. On oltava organisaatio, yksilö tai ryhmä henkilöitä, jotka syyllistyvät rikkomukseen. On löydettävä taho, joka vastaanottaa valituksen, raportoinnin tai vihjeen varsinaiselta pilliin puhaltajalta. Keskeisiä määritteitä on kuvattu kuviossa 1.

Terminä pilliin puhaltaminen koskee perusteltua epäilystä väärinkäytöksistä ja organisaatiota uhkaavista riskeistä ja haitoista. Toimijaan liitetään mm. seuraavat ominaisuudet (British Standards Institute 2008: 9–10): Pilliin puhaltaja työskentelee organisaatiossa. Hän nostaa epäkohdat esiin avoimesti ja toimii luottamuksellisesti sekä usein anonyymisti. Pilliin puhaltaja tarvitsee välineet, joilla raportointi toteutetaan. Rikkeen paljastajan täytyy tietää se virasto tai muu organisaatio, jolle ilmianto osoitetaan.

Myös metaforan käyttö antaa yhden vastauksen. Pilliin puhaltamisen merkitys- ja tulkintasisältö vaihtelee. Davisilla (2003: 540) on tästä havainnollinen esitys. Hän on erottanut kolme metaforaa, jotka kuvaavat käsitteen/ilmiön pieniä merkityseroja seuraavasti:

Pilliin puhalletaan kun halutaan varoittaa (esimerkiksi junan saapumisesta asemalle). Tähän ei liity mitään moraalisia ulottuvuuksia. Urheilussa tuomari puhalt-

taa pilliin ja keskeyttää pelin, mikäli on käyttäytytty väärin tai tehty jokin rike. Seurauksena on pelin sääntöjen mukainen rangaistus. Viimeinen metafora on, poliisin vihellys, jossa yhdistyy kahden edeltävän merkitykset, eli taskuvaras paljastetaan (varoitusta) ja otetaan kiinni (sanktio, seuraus) muiden poliisien tai tavallisten kansalaisten avustamana.



Kuvio 1. Pilliin puhaltamisen määritteitä.

Pilliin puhaltaminen mielletään myönteiseksi tavaksi ylläpitää integriteettiä. Siksi toimenpidettä pidetään velvollisuutena. Velvollisuuden tunteen avulla kyetään viestimään työhön liittyvistä riskeistä esimiehille ja ylemmälle johdolle ja varoitamaan koko yhteisöä, mikäli organisaatiossa on näkyvissä uhkaavia toimia. Jotta toiminta mielletäisiin myönteisenä velvollisuutena, täytyy lisäksi tietää, kenen velvollisuus on olla perillä rikkeistä, miten varmistetaan raportoinnin vaivattomuus niin, että riskit jäävät vaikutuksiltaan siedettäväksi, sekä miten estetään parhaiten väärin perustein tehty raportointi. (Vandekerckhove & Tsahuridu 2010: 378.)

Evans (2008: 268) painottaa kahta ominaisuutta, jotka ovat käsitteen määrittelyn kannalta tärkeitä. Ensinnäkin väärinkäytöksen raportojalla on sellaista tietoa hallussa, joka on vahingollista yksilölle tai organisaatiolle. Toiseksi tieto tuodaan julki ryhmän ulkopuolisille, joko sisäisesti tai ulkoisesti. Evansin mukaan paljastuksen on oltava siinä mielessä luvaton, että teko rikkoo totutun hierarkkisen komentoketjun. Väärinkäytöksestä raportointi on siis eräänlainen toisinajattelun tai vastustuksen muoto.

Aiheeseen ovat viitanneet muutkin tutkijat. Rothchilds ja Miethe (1999: 107, 123) tarkastelevat toisinajattelua ja vastustusta yhtenä luokkataistelun keinona. Raportointi on työntekijöiden uudenlainen vastustusmuoto, jonka avulla kamppaillaan johdon kontrollia vastaan. Tutkijoiden mukaan rikkeiden paljastaminen soveltuu parhaiten sellaisille aloille, joiden ansaintalogiikka perustuu patenttitietoon ja yritys- ja liikesalaisuuksiin. Raportoinnin vertaamisesta luokkataisteluun he selittävät osaksi sillä, että suurimmat kostotoimet kohdistuvat pilliin puhaltajaan silloin, kun raportointi vaikeuttaa organisaation ansaintaprosessia.

Skivenes ja Trygstad (2010: 1091) liittävät pilliin puhaltamisen työmarkkina-asetelmaan, eli työntekijän ja työnantajan väliseen suhteeseen. Huomio koskee Norjaa. Kirjoittajien mukaan maassa suhtaudutaan väärinkäytösten paljastamiseen erittäin myönteisesti. Osaltaan tämä selittyy sillä, että työntekijän ja työnantajan välinen voimasuhde on tasa-arvoinen.

Joidenkin mielestä 'whistleblowing' on kuitenkin kielteinen asia yksilöille ja organisaatioille. Tällöin sitä pidetään äärimmäisenä keinona puuttua vaikeasti korjattaviin eettisiin ongelmiin organisaation sisällä. (Smith 2010: 704.) Smith väittää, että kielteinen kuva ilmiannon seuraamuksista johtuu siitä, että monet tunnetuimmat tapaukset ovat juuri sen takia 'näkyviä', että niiden käsittelyä ei ole täysin hallittu ja ne ovat siksi jollain tavoin epäonnistuneet.

Motiivit

Mitkä ovat tarkemmin katsottuna toiminnan motiivit? Esimerkiksi Evans (2008: 269) on tiivistänyt kaksi yleisintä syytä pilliin puhaltamiselle: velvollisuuden tunne ja sisäisten toimintojen pettäminen. Edellinen koskee henkilön omaa vakaumusta siitä, että väärinkäytöksestä ilmoittaminen on hänen tehtävänsä. Jälkimmäinen syy on järjestelmätasoinen. Itse järjestelmä ei pysty korjaamaan tapahtunutta rikkomusta.

Dasguptan ja Kesharwanin (2010: 62) kirjallisuuskatsauksessa nousee esiin kolme ilmiannon motiivia selittävää kohtaa, jotka ovat altruismi, motivointi ja palkitseminen. Näistä on keskusteltu laajasti alan tutkimuksessa. (Ks. esim. Arnold & Ponemon 1991; Paul and Townsend 1996; Vinten 2000; Vandekerckhove & Commers 2004; Carson ym. 2007; Heyes & Kapur 2008.)

Altruismi nojaa epäitsekkyuden arvoon, eli huoleen toisten hyvinvoinnista. Näin ollen altruistinen syy pilliin puhaltamiselle on halu korjata väärinteko, joka aiheuttaa haittaa itse organisaatiolle, kuluttajille, työntekijöille ja yhteiskunnalle.

Motiivit eivät ole aina altruistisia. Joskus yksilö hyötyy tavalla tai toisella pilliin puhaltamisesta. Toimijaa saattaa motivoida esimerkiksi kosto tai pyrkimys tavoitella vanhaa työpaikkaansa. Joissain organisaatioissa pilliin puhaltaminen johtaa mahdollisesti palkitsemiseen – saavutettuina etuina.

Organisaatiot saattavat palkita taloudellisesti pilliin puhaltajaa, joka kykenee paljastamaan vakavia väärinkäytöksiä, kuten yrityksen tai viraston varoihin kohdistuneet varkaudet. Avoin palkitseminen kuuluu kuitenkin uusiin keinoihin. Perinteisiin ilmiintajiin tällä ei liene vaikutusta, koska he raportoivat rikkeistä ilman taloudellisia kannustimia. Henkilöt, joilla on taipumus laskea taloudellisia hyötyjä ja haittoja, saattavat rohkaistua myös palkitsemisen perusteella.

Taloudelliset palkkiot eivät ole täysin yksiselitteinen järjestely. Palkkiot ovat selvä viesti siitä, että yhteiskunta pitää pilliin puhaltamista myönteisenä ilmiönä. Palkkioiden antamisessa on kriitikoiden mielestä yhtenä vaarana se, että ne saattavat lisätä turhien ilmoitusten määrää. Pelkona on, että organisaatioon muodostuu ryhmähengen ja moraalin kannalta haitallinen 'vasikoimisen' kulttuuri. On perusteltua kysyä, kumpi on parempi motivaation lähde: palkkiot vai omatunto. Jatkokysymys kuitenkin kuuluu: onko tällä sittenkään niin paljon merkitystä, kunhan julkinen etu toteutuu. (Dworkin and Near 1997: 8–10.)

Sisäinen vai ulkoinen?

Pilliin puhaltaminen on sisäistä tai ulkoista riippuen siitä, kenelle raportointi tehdään. Jos ilmoitus tapahtuneesta rikkeestä tehdään organisaation sisäiselle taholle, kuten esimiehelle, etiikka-asiamiehelle tai kuumaa linjaa pitkin, on kyseessä sisäinen ilmoitus. Mikäli ilmoitus tehdään organisaation ulkopuoliselle taholle, kuten valtiolle, medialle tai mille tahansa lakia valvovalle toimijalle, on kyse ulkoisesta raportoinnista. (Dasgupta & Kesharwani 2010: 58; ks. myös Near & Miceli 1996; Bouville 2007; Ponnu ym. 2008).

Taulukossa 1 on esitelty tärkeimpiä kanavia, joita käytetään sisäisessä ja ulkoisessa raportoinnissa. Kuten huomataan, tarjolla on useita vaihtoehtoja. Suosituimmat sisäisen raportoinnin kanavat käytännössä lienevät esimies, organisaation johto ja sisäinen kuumalinja. Ulkoisessa raportoinnissa käytetään usein viranomaisia, mediaa ja vihjelinjoja. Median kohdalla raportointi tai vihje väärinkäytöksistä tai rikkeistä on tarvittaessa lähdesuojan takana. Poliisi, tulli ja kilpailu- ja kuluttajavirasto tarjoavat ulkoisen vihjelinjan, jonka kautta ilmoituksia on mahdollista antaa nimettömänä.

Taulukko 1. Sisäisen ja ulkoisen raportoinnin kanavia.

Sisäinen raportointi	Ulkoinen raportointi
Lähin esimies	Oikeusviranomaiset
Organisaation johto	Etiikkaneuvosto/komitea
Etiikka-asiamies (Ethics Officer)	Media
Tilintarkastusyksikkö	Neuvontapalvelut (esim. kansalaisjärjestöt)
Sisäinen kuumalinja (hot line)	Ulkoinen kuumalinja (vihjelinjat kuten poliisi ja tulli)
Anonymiteetin suojaava sähköpostipalvelu	Ammattiyhdistysliike

Monet asiat vaikuttavat siihen, mikä väylä valitaan. Esimerkiksi johdon antama tuki ja koston mahdollisuus selittävät sitä mikä toimintamalli tulee valituksi. Huomionarvoista on, että pilliin puhaltaja pyrkii mahdollisuuksien mukaan käyttämään ensisijaisesti sisäistä ilmoitusta, mikäli raportointikanavat ovat käytössä ja ne toimivat. Useat tutkijat viittaavat raportointikanavien valintaan ja valinnan perusteisiin. (Nayir & Herzig 2012: 199; ks myös. Park ym 2008; Donkin ym. 2008: 86; Miceli ym. 2009; Mansbach & Bachner 2010.)

Park ja Belnkinsopp (2009: 554) nostavat esiin kaksi näkökohtaa sisäisen raportointikanavan hyödyistä. Sisäiseen kanavaan panostaminen auttaa riskien hallinnassa, koska näin organisaation sisäiset ongelmat saadaan johdon tietoon. Kun henkilökunta käyttää sisäistä kanavaa, ongelmia ei tarvitse käsitellä ulkopuolisten toimesta eikä pelätä organisaation maineen puolesta.

Yksi keino tehostaa sisäistä raportointia on monikanavaisuus, eli mahdollisuus hyödyntää useampaa kanavaa. Kuumalinja on suosittu tapa tehdä ilmoituksia, mutta myös lähimmälle esimiehelle ja organisaation johdolle halutaan raportoida, vaikka sitä ei aina nähdä mahdollisena. Hyödyntämällä useaa kanavaa lisätään tehokkuutta. (Kaptein 2011: 527; ks. Zipparo 1999: 92.)

Turvattaessa tieteellisen tutkimuksen integriteettiä, tutkimuseettisten rikkeiden raportointi on yksi vaihtoehtoinen kanava Suomessa. Esimerkiksi yliopistoissa, ammattikorkeakouluissa ja eräissä tutkimuslaitoksissa on hyväksytty tutkimuseettisen neuvottelukunnan (TENK) ohjeet hyvistä tieteellisistä käytännöistä. Ne mahdollistavat nimettömän ilmoituksen, jonka myötä selvitystyö on mahdollista käynnistää organisaatiossa, mikäli on syytä epäillä tutkimuseettistä väärinkäytöstä. Asian käsittely voi edetä myös TENKin käsittelyyn lausunnon antamista varten. Tässä toteutuu eräänlainen monikanavaisuus, missä käyttöön tulevat sekä sisäinen että ulkoinen raportointi.

Pilliin puhaltamisen toimintamallit lisäävät työntekijöiden moraalista autonomiaa organisaatioissa tukemalla henkilöstön eettistä toimintaa. Mallit voivat myös olla rasite työntekijöille siinä mielessä, että ne lisäävät vastuuta. Tämä taas johtaa ajatukseen, että organisaatioiden rikkeet katsotaan yksilöiden rikkeiksi eikä niinkään organisaatioiden tekemiksi. (Tsahuridu & Vandekerckhove 2007: 116.)

Kapteinin (2011: 516, 518–520) mukaan on useita asioita, jotka vaikuttavat myönteisesti sisäisen raportoinnin valitsemiseen. Yksi merkittävä tekijä on organisaation keskustelukulttuuri ja sen toimivuus. Mikäli organisaation politiikkana on vaikeneminen, sisäinen raportointi ei ole todennäköistä. Lisäksi työntekijöiden on oltava varmoja siitä, että rikkeistä ja väärinkäytöksistä seuraa todellisia sankti-

oita. Päinvastaisessa tilanteessa organisaatio antaa itsestään sellaisen kuvan, että epäeettinen toiminta on sallittua tai jopa suorastaan toivottua.

Kapteenin mukaan (2011: 527) johdon tulisi selkeästi viestiä miten työntekijän pitää toimia, kun hän havaitsee rikkeen. Tuella tarkoitetaan sitä miten hyvin henkilöstö saadaan identifioitumaan organisaation eettiseen perustaan. Jos työntekijöiden sitoutuminen on ehdotonta, eettisestä perustasta poikkeamisia ei hyväksytä ja siksi rikkeistä raportoidaan helpommin.

Rothschild ja Miethe (1999: 109, 124–126) tekivät laajan kysely- ja haastattelututkimuksen pilliin puhaltamisesta, jonka kohteeksi valikoituivat eri aloilla toimivat organisaatiot julkiselta ja yksityiseltä sektorilta, kattaen Yhdysvaltojen eri osat. Tutkimuksen mukaan yli 40 % ulkoista raportointia käyttäneistä pilliin puhaltajista arvioi, että heidän organisaationsa on muuttanut käytäntöjään raportoinnin takia. Vastaava luku sisäisen raportoinnin kohdalla oli reilu neljännes. Tutkimuksen mukaan työntekijät käyttävät ulkoista kanavaa vasta todetessaan sen, että sisäinen kanava ei toimi odotetulla tavalla. Ulkoiseen raportointiin tukeutuvat käyttävät tietojään eräänlaisena aseena, johon turvaudutaan äärimmäisenä vaihtoehtona, kun pyritään vaikuttamaan johtoon epäeettisten toimien lopettamiseksi.

Donkin ym. (2008: 105) korostavat, että Australian julkisella sektorilla sisäinen raportointi on ulkoista suosittumpaa. Vaikka stereotyyppisesti pilliin puhaltamisen tavaksi mielletään ulkoinen raportointi, on sisäinen kuitenkin yleisemmin käytössä. Yksi syy tälle stereotypialle on, että ulkoisen raportoinnin kautta tehty pilliin puhaltaminen saa runsaasti mediahuomiota osakseen.

Yhdysvalloissa kuumien linjojen anonyymi raportointi on Miceli ym. (2008: 158) mukaan vähentynyt kahden viimeisen vuosikymmenen aikana. Raportoijat ovat uskaltaneet yhä useammin paljastaa henkilöllisyytensä ilmoituksen yhteydessä. Anonymiteetin ongelma on, että se vaikeuttaa jatkotoimenpiteiden aloittamisen. Pilliin puhaltajan henkilöllisyys saattaa paljastua vaikka ilmoitus on alun perin tehty nimettömänä. Tilanteissa, joissa organisaatiot eivät pysty pitämään lupausta anonymiteetistä, syntyy epäily kuumien linjojen luottamuksellisuutta kohtaan.

Pilliin puhaltaminen ja media

Myös ulkoiselle raportoinnille on perusteensa. Sitä pidetään sisäistä tehokkaampana, koska se saa usein organisaation aloittamaan tutkimukset ja muut korjaavat toimet. Ulkoisesti raportoidut joutuvat raskaampien kostotoimien kohteeksi kuin

sisäistä kanavaa käyttävät (Dworkin & Baucus 1998: 1281; Apaza & Yongjin 2011: 115).

Mitä voimattomampi pilliin puhaltaja on, sitä todennäköisempää on, että kantelu kohdistuu ulkopuoliselle taholle. Medialla on keskeinen asema esimerkiksi Suomessa. Median puoleen kääntyvä henkilö ei eroa psykologisesti muista raportoijista. Päätös on enemmänkin strateginen, eli mitä vähemmän pilliin puhaltajalla on vaikutusvaltaa, sitä todennäköisempää on, että hän ilmoittaa vääryyksistä ulkoisen kanavan kautta. (Callahan & Dworkin 1994: 163.)

Lähtökohtaisesti medialla ja pilliin puhaltajalla on yhteinen tavoite, joka koskee julkisen edun toteutumista. Raportoija haluaa, että hänen organisaationsa lopettaa väärinkäytökset ja media haluaa julkaista lukijoita kiinnostavia uutisia. Väärinkäytösten paljastajat auttavat mediaa tuomalla uusia aiheita juttuihin, joista muodostuu joskus suuriakin paljastuksia. Julkisuudella on myös varjopuolensa. Tutkijat (van Es & Smit 2003, 148; Wahl-Jorgensen & Hunt 2012: 400) varoittavat vaarasta, joka aiheutuu siitä, että pilliin puhaltajat pyrkivät lokaamaan vastustajiin julkisuudessa.

Yksi syy, mikä ajaa raportoimaan medialle, on pelko kostosta. Mikäli organisaation ilmapiiri on tiukka eriävää mielipidettä kohtaan, raportoija käyttää ulkoista kanavaa. Ilmapiirin jyrkkyyteen vaikuttaa se, hyötyykö organisaation toiminta rikkeestä. Sisäinen raportointi käy mahdottomaksi, mikäli organisaation toimintaa sävyttävät laittomuudet. Sama koskee myös tilannetta, jossa epäilty henkilö on korkeassa asemassa organisaatiossa. (Callahan & Dworkin 1994: 165–166.)

Käytännössä väärinkäytösten paljastaminen ja rikkeistä raportointi liittyvät median toiminnan lähdesuojaan. Laajasti ymmärrettynä lähdesuoja on pilliin puhaltajan suojelua, koska media kuuluu keskeisiin ulkoisen raportoinnin kanaviin.

Suomessa perustuslaki takaa kaikille sananvapauden. Sananvapauden nimissä jokainen saa ilmaista näkemyksiään julkisesti ja julkaista myös viestejä. Laissa sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä, vuodelta 2003, säädetään, että on oikeus olla paljastamatta, kuka on antanut tiedot ja mikä on viestien laatijan henkilöllisyys. Journalistien oikeuksiin kuuluu, että juttuja julkaistaessa heidän ei tarvitse paljastaa lähdeään. Kysymys on nimenomaan oikeudesta olla paljastamatta lähdeä. Sen sijaa lähteen luotettavuutta tms. voidaan arvioida tarkemmin. Lähdesuoja antaa mahdollisuuden paljastaa korruptiota, väärinkäytöksiä ja huonoa hallintoa ja johtamista yhteiskunnassa.

Journalistien ohjeiden mukaan, vuodelta 2011, ”journalistilla on oikeus ja velvollisuus pitää tietoja luottamuksellisesti antaneen henkilöllisyys salassa siten kuin lähteen kanssa on sovittu. Jos yhteiskunnallisesti merkittävien tietojen julkaisusta aiheutuu erittäin kielteistä julkisuutta, toimituksen on suotavaa avata yleisölle, miten nimettömän lähteen ja siltä hankittujen tietojen luotettavuus on varmistettu”.

4 PILLIIN PUHALTAJA JA PÄÄTÖKSENTEKO

Pilliin puhaltaminen on perimmiltään päätöksentekoprosessi. Millaisia toimenpiteitä johdon näkökulmasta on tarjolla? Mitä vaiheita sisältävät harkinta ja aiomukset osana pilliin puhaltamisen päätöstä? Entä mitä ovat vasta- ja kostotoimet? Näitä kysymyksiä tarkastellaan seuraavassa.

Ehkäistä ja reagoida

Rikkeiden ilmoitusohjeissa kiinnitetään erityisen paljon huomioita itse raportoi-jaan ja hänen suojeleunsa. Muut toimintapolitiikat, prosessit ja mekanismit ovat jääneet vähemmälle huomiolle. Pilliin puhaltamisen todellisuus on kuitenkin usein monimutkainen kysymys. Toimintapolitiikka on sovittava kulloiseenkin tilanteeseen ja kulttuuriseen ympäristöön. Silti tarvitaan arvioita siitä, miten johdon näkökulmasta valmistaudutaan tehokkaaseen väärinkäytösten raportointiin omassa organisaatiossa (vrt. Vandekerchove & Lewis 2011: 263).

Dasgupta ja Kesharwani (2010) esittävät organisaatioiden johtajille joukon keskeisiä neuvoja siitä, miten rohkaista väärinkäytösten raportointiin. Taulukossa 2 toimet ovat jaettu ehkäiseviin ja reagoiviin muotoihin. Vaikka ryhmät ovat suhteellisen lähellä toisiaan, ehkäisevissä toimenpiteissä luotetaan siihen, että järjestelmä saadaan perustettua toimintaa varten ja kehitettyä tarpeelliset eettiset normit. Reagoivien toimenpiteiden kohdalla kirjoittajat nostavat esiin kyvyn käsitellä rikkomuksia ja löytää vastuulliset henkilöt tarvittaviin tehtäviin (ks. myös Miceli ym. 2009: 383; Paul & Townsend 1996: 157–158).

Ehkäisevissä toimissa suositellaan mm. sitä, että valitukset rikkeistä otetaan vakavasti. Järjestelmästä on aiheutta tiedottaa huolellisesti organisaation koko henkilökunnalle. Myös henkilöstön koulutuksesta ja palkitsemisesta tulisi huolehtia. Reagoivat toimet korostavat kykyä tarttua epäkohtiin nopeasti ja siten, että saadaan todellisia vaikutuksia aikaan. Tehtäväkuvien tulee olla selkeitä ja henkilöillä on oltava selvät vastuut tehtävissään.

Taulukko 2. Väärinkäytöksiä ehkäisevät ja niihin reagoivat toimet Dasguptan & Kesharwanin esityksessä (2010: 67).

Ehkäisevät toimet	Reagoivat toimet
Ota työntekijöiden valitukset vakavasti ja puutu niissä esitettyihin epäkohtiin	Korjaa epäkohdat jotka ovat pilliin puhaltamisen kohteena
Muodosta organisaation sisäinen valituksia käsittelevä järjestelmä	Tutki valitukset ja reagoi nopeasti
Yritä vaikuttaa päättäjiin siten, että pilliin puhaltamiselle saataisiin nykyistä kattavampi lainsäädäntö	Kouluta esimiehiä ja muuta henkilöstöä reagoimaan vaikuttavasti
Tiedota menettelytavoista ja rangaistuksista koko henkilökunnalle	Rankaise rikkomuksista tarkoituksenmukaisella tavalla
Kouluta johtajat heidän asemansa ja tehtäviensä mukaisesti	Rohkaise käyttämään vaihtoehtoisia menettelyjä, sekä viestintään että ongelmanratkaisuun
Palkitse siitä, että toimitaan eettisesti	Määrää pilliin puhaltamisjärjestelmän vastuutehtävät
Kehitä eettiset menettelytavat ja ohjeet	Ota käyttöön järjestelmä pilliin puhaltamista varten ja vastuuta henkilöt rooleihinsa

Miksi kehittää organisaatiolle ohjelma pilliin puhaltamista varten? Lewisin (2006: 77) mukaan ohjelma auttaa välttämään hallitsemattomia kriisejä, jotka koituvat organisaatiolle kalliiksi ja vaikuttavat toiminnan tehokkuuteen. Pilliin puhaltamisen toimintajärjestelmä auttaa määrittelemään vastuuta, joilla on vaikutusta orga-

nisaation maineeseen. On syytä huomata, ettei näistä järjestelyistä kerry merkittäviä taloudellisia rasitteita organisaatiolle.

Yksi kannustuskeino on määrätä henkilökohtainen vastuu organisaatiossa. Vastuuttamalla työntekijät on ilmeistä, että he ilmoittavat rikkeistä todennäköisemmin kuin ilman minkäänlaista vastuuta. Tutkimuksissa viitataan siihen, että jopa epävirallinen asema saattaa tässä suhteessa riittää. (vrt. Miceli 1984: 696; Brief & Motowidlo 1986: 714–715; Keil 2010: 792.)

Rothwell ja Baldwin (2006) tutkivat organisaatioilmapiirin ja pilliin puhaltamiseen välistä suhdetta. Kyselytutkimuksen kohteena olivat julkisen sektorin työntekijät ja poliisit. Tutkimustulosten mukaan eettisen työilmapiirin yksittäisillä ominaisuuksilla ei ole merkittävää vaikutusta pilliin puhaltamiseen. Kuitenkin rikkeiden julkituonnin kannalta sääntöihin perustuva ilmapiiri koetaan suotuisimmaksi. Tällaisessa työilmapiirissä työntekijät ovat sitoutuneet organisaation sääntöihin ja eettisiä dilemmoja ratkotaan niiden avulla. Tutkijoiden ehdotus on, että henkilöstölle tulisi järjestää koulutusta eettisestä päätöksenteosta, organisaation säännöistä ja lainsäädännöstä. Tämä perustuu ajatukseen, jonka mukaan koulutusta saaneet ovat muita valmiimpia ilmoittamaan väärinkäytöksistä.

Väite siitä, että avoimuus vähentää ilmiantoon kuuluvia toimia, on hieman ristiriitainen. (Kaptein 2011: 527). Lähtökohtaisesti läpinäkyvyyden pitäisi vähentää väärinkäytösten määrää organisaatiossa. Avoimessa organisaatiossa rikkeen havainnut henkilö saattaa kuitenkin kuvitella, että esimiehet ovat jo tietoisia rikkeistä, ja olettaa samalla, että työtoverit ovat ehtineet tehdä ilmoituksen johdolle. Joka tapauksessa avoimuus auttaa todisteiden hankinnassa. Ilmoituksen tekijä varmentuu siitä, että rike on tapahtunut ja siitä tulee raportoida eteenpäin.

Pilliin puhaltajan harkinta vaiheittain

Harkintaa on mahdollista kuvata keskeisten vaiheiden kautta. Näin pystytään paremmin ymmärtämään mitä rikkeistä raportoivan henkilön mielessä liikkuu ja mitkä asiat vaikuttavat lopulliseen päätökseen. Vaiheittaisuus osoittaa myös sen, ettei raportointiin suinkaan ryhdytä hetken mielijohteesta. Miceli ym. (2008: 38; ks. myös Miceli & Near 1995: 697) esitys on yksi tapa kuvata pilliin puhaltamisen vaiheittaisuutta.

Ilmiannon tekijä päättää aluksi rikkooko havaittu toiminta esimerkiksi ilmiantajan omia arvoja tai onko se organisaation arvojen vastainen. Ennen varsinaista raportointia on punnittava eri vaihtoehtoja. Henkilön on mietittävä voiko hän paljasta-

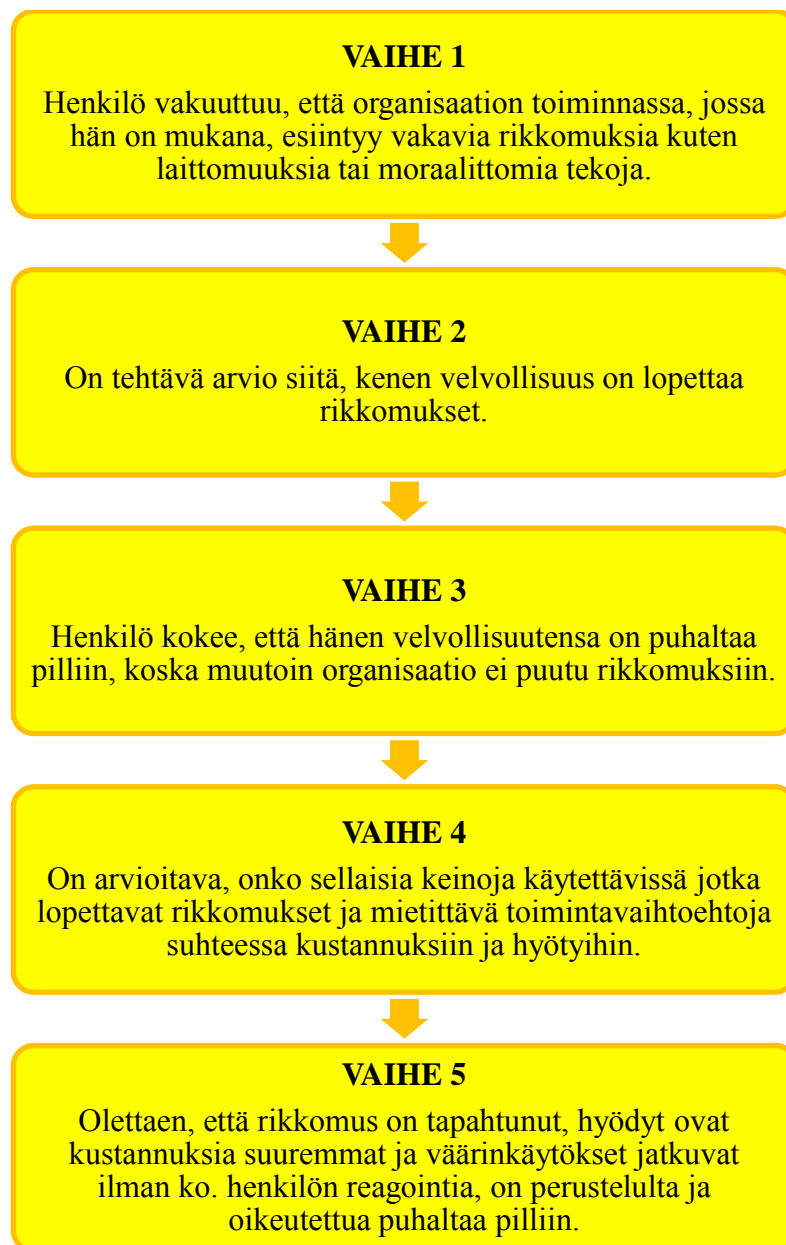
malla rikkeen vaikuttaa siihen, että organisaatio lopettaa väärinkäytöksen. Pilliin puhaltajan on oltava myös tietoinen siitä, kenelle ilmoitus tarkalleen ottaen tehdään. Päätöksentekoon vaikuttaa henkilökohtainen tilanne. Ilmiannon tekijän on pohdittava kykeneekö hän kestävänsä mahdollisia taloudellisia ja henkisiä rasitteita ja millainen tukiverkosto hänellä on myöhempien seurausten varalle.

Kun päätös pilliin puhaltamisesta on tehty, on organisaation vuoro reagoida. Kyseessä on ensireaktio, toisin sanoen, haluaako organisaatio ottaa rikkomuksen käsiteltäväksi ja korjata sen, vai jatkuuko organisaation tarkoituksen vastainen toiminta. Organisaatio joutuu lopuksi päättämään, miten suhtaudutaan ilmiannon tekijään: jättää hänet ilman mitään huomiota, kumota hänen esittämänsä väitteet vai ryhtyä vastatoimiin. Vastatoimilla pyritään kumoamaan rikkeitä ja väärinkäytöksiä koskevat väitteet, ja osoittamaan, ettei ilmiantoon ollut mitään aihetta.

Prosessin kulku vaihtelee tapauskohtaisesti. Väärinkäytösten paljastaja saattaa kokea sisäisen raportoinnin jälkeen, että rikkeelle ei ole tehty mitään, ja päätyä tästä syystä ulkoiseen raportointiin. Myös prosessiin kuuluva aika vaihtelee. Mikäli rikkeeseen joudutaan puuttumaan oikeusteitse, prosessi kestää kauemmin kuin organisaation sisäisen raportoinnin kautta.

On huomattava, ettei ilmianto itsessään ole aina varauksettoman hyvä lopputulos. Ratkaisevassa osassa on järjestelmä, joka käsittelee ilmiantoja. Sen on pystyttävä toimimaan tavalla jolla on selviä vaikutuksia ja joka johtaa todellisiin muutoksiin.

Kuvio 2 täydentää tätä prosessikuvausta. Kuviossa tiivistetään ne viisi vaihetta, jotka aktivoivat pilliin puhaltamisen. Esitys perustuu pääosin Michelin ym. ja Davisin kuvauksiin. Vaiheessa 1 vakuututaan siitä, että jotain on tehty väärin tai jotain rikkomuksia esiintyy organisaatiossa. Vaiheessa 2 etsitään vastuullista toimijaa. Vaiheissa 3 ja 4 harkitaan yhtäältä velvollisuutta puhaltaa pilliin ja toisaalta keinoja ja toimintavaihtoehtoja väärinkäytösten lopettamiseen. Vaiheessa 5 punninta johtaa varsinaiseen tekoon eli pilliin puhaltamiseen.



Kuvio 2. Pilliin puhaltamista edeltävät harkinnan vaiheet (Davis 2003: 549; Miceli ym. 2008: 38).

Aikomus puhaltaa pilliin

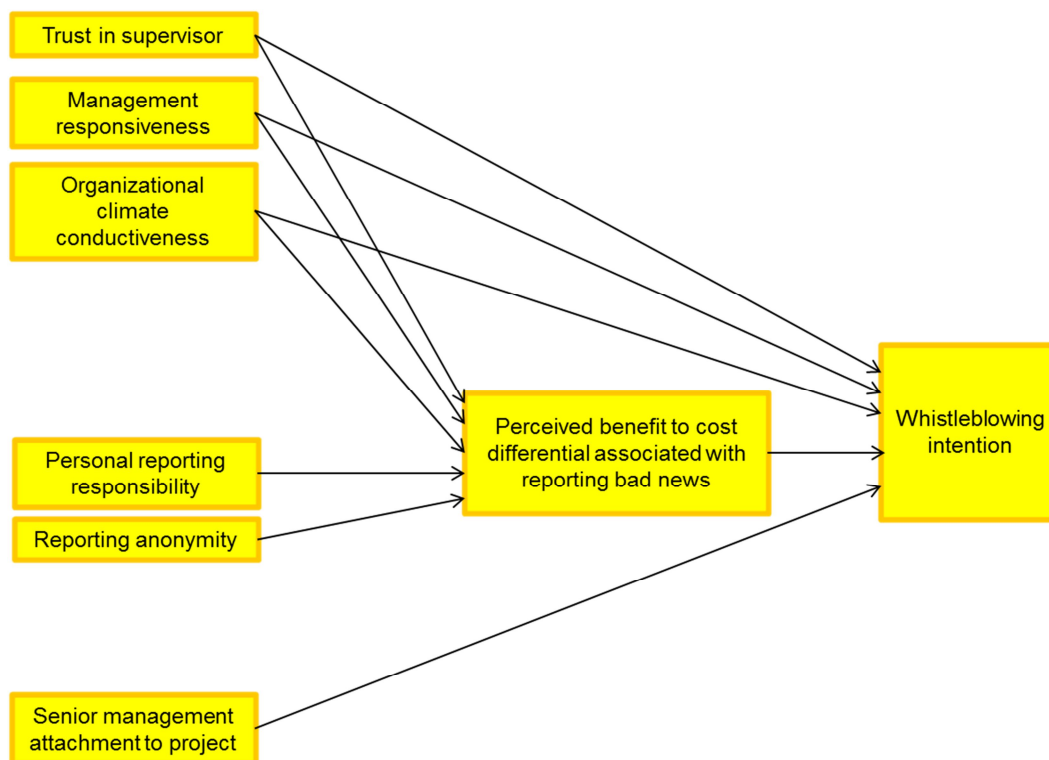
On huomattava, että pilliin puhaltaminen ja suunnitelma tai aikomus puhaltaa pilliin ovat hieman eri asioita. Seuraavassa tarkastellaan sitä, mikä lopultakin vaikuttaa aikomukseen. Tarkastelu kohdistuu hyötyihin ja kustannuksiin.

Keil ym. (2010: 790–791) analysoivat erityisesti hyötyjä ja kustannuksia, joita pilliin puhaltaja arvioi ennen tekoaan. Haittatekijöiden sijasta he pyrkivät kartoittamaan myös asioita, jotka ovat pilliin puhaltamiselle hyödyksi.

Kirjoittajat (Keil ym. 2010: 803–805) erottavat useita tekijöitä, jotka vaikuttavat aikomukseen, ja joihin organisaation johdolla on mahdollisuus vaikuttaa. Ne ovat kuvattu oheisessa kuviossa 3: luottamus esimieheen, johdon reagointi, organisaatioilmapiirin myönteisyys, henkilökohtaisen raportoinnin vastuu, raportointi nimettömänä, kokeneen johdon sitoutuminen projektiin sekä hyötyjen ja kustannusten arvio suhteessa huonojen uutisten raportointiin.

Mitä johtopäätöksiä tästä on tehtävissä? Kuviossa 3 halutaan arvioida erityisesti sitä, vaikuttavatko nämä tekijät suoraan itse aikomukseen vai vaikuttavatko ne kustannus-hyöty-analyysin kautta. Kuten huomataan, on olemassa sekä suoraa että välillistä vaikutusta. Suurimmat myönteiseen päätökseen vaikuttavat tekijät ovat Kielin ym. mielestä luottamus esimieheen (trust in supervisor), johdon reagointi (management responsiveness) ja organisaation ilmapiiri (organizational climate conductiveness).

Johtajien ja esimiesten on pidettävä kustannusten ja hyötyjen suhde mahdollisimman edullisena. Tutkijoiden mukaan ylimmän johdon toiminta on ratkaisevaa, koska johto rekrytoi ja kouluttaa henkilökunnan ja päättää miten reagoidaan ilmiantoihin: onko organisaatioilmapiiri myönteinen vai kielteinen. Johdon on samalla pidettävä huolta siitä, että muut esimiehet reagoivat sovitulla tavalla pilliin puhaltajiin. Mikäli ongelmiin ei puututa, välittyy potentiaalisille raportoijille viesti, ettei johto halua kuulla huonoja uutisia.



Kuvio 3. Piliin puhaltamisen aikomukseen vaikuttavat tekijät Keilin ym. (2010: 803, Figure 2) kuvaamana.

Vasta- ja kostotoimet

Kun pilliin on puhallettu, syntyy vastatoimia. Vastatoimet on pidettävä erillään kostotoimista. Ero on kuitenkin joskus aika epäselvä. Vastatoimet ovat pahimmillaan niin raskaita, että ne alkavat muistuttaa kostotoimia. Ne koskevat mm. henkilön uran vahingoittamista, nöyryyttämistä, syyttämistä ja irtisanomista. Tiivistämme seuraavassa keskeisiä kohtia Dasguptan ja Kesharwanin (2011: 63–64) vastatoimien luettelosta.

Työntekijän persoonaan kohdistuu toimenpiteitä, joilla pyritään kyseenalaistamaan pilliin puhaltajan motiivit ja kompetenssi. Tarkoituksena on osoittaa, että kyseisen tapauksen ongelma on raportoija eikä raportoitu väärinkäytös. Työntekijän maine kärsii siitä, kun työnantajan arviot henkilön työsuorituksista huononevat. Tämän seurauksena myös uskottavuus huononee, kun samalla uskotellaan, että asianomainen haluaa ainoastaan kostaa organisaatiolle.

Ääritapauksissa työnantaja pyrkii eristämään pilliin puhaltajan. Hänelle annetaan aiempaa merkityksettömmiä työtehtäviä ja statusta alennetaan. Tämä antaa yhden perusteen irtisanomiselle epäpätevyyden varjolla.

Raportoiija voi joutua uhkailun kohteeksi. Uhkailu koskee työn menettämistä, mikäli raportoitu väärinkäytös tulee julkisuuteen. Organisaatio saattaa myös pelotella oikeustoimilla. Pilliin puhaltajaa uhkaillaan syytteen nostamisella 'herkän' aineiston varastamisesta ja luottamuksellisten dokumenttien paljastamisesta.

Työntekijälle annetaan lisävastuun nimissä mahdottomia työtehtäviä. Samalla häiritään hänen mahdollisuuksiaan suoriutua uusista työtehtävistä. Tavoitteena on heikentää henkilön suorituskykyä ja löytää lisäsyitä irtisanomiselle. Lopulta pilliin puhaltaja saattaa joutua irtisanomisen kohteeksi. Irtisanomiseen päädytään, vaikka organisaatio olisi palkkaamassa henkilöitä vastaaviin tehtäviin.

Huonoimmat vaihtoehdot eivät aina toteudu. Vastatoimien todennäköisyyttä pienentää organisaatiokulttuuri, joka perustuu luottamukseen, vastuuvollisuuteen ja avoimuuteen. Esimiesten on osattava toimia siten, että raportoiijat eivät koe joutuvansa räikeiden vastatoimien kohteeksi. Mikäli vastatoimia esiintyy, niitä vastaan on reagoitava avoimesti ja osoitettava selvästi, etteivät toimet ole hyväksyttäviä (vrt. Verschoor 2012: 69–70).

Raportoiijan läheisyys ilmoituksen kohteisiin, eli väärintekijöihin, lisää vastatoimien mahdollisuutta. (Brown & Olsen 2008: 158–1). Siksi on tärkeää, että tähän liittyvät järjestelyt ovat työntekijöiden näkökulmasta mahdollisimman oikeudenmukaisia ja kattavat myös raportoijien suojelun.

Australian kokemuksia

Australiassa on tehty laaja kyselytutkimus pilliin puhaltamisesta julkisella sektorilla (Whistleblowing in the Australian public sector 2008). Tutkimuksessa tarkasteltiin minkälaista harmia tai huonoa kohtelua rikkeistä raportoivat henkilöt joutuvat kohtaamaan, ja ketkä tavallisimmin ovat vastuussa näistä vastatoimista.

Noin viidennes Australian raportoijista kokee huonoa kohtelua. On todennäköistä, että pilliin puhaltaja ei koe vain yhtä näistä vastatoimista, vaan hän joutuu useamman eri toimen kohteeksi pidemmällä aikavälillä. Smith ja Brown (2008: 129–130) toteavat, että harvoin vastatoimet ovat laadultaan sellaisia, että niihin voisi puuttua laillisin keinoin. Luettelo vastatoimista muistuttaa osittain edellä kuvattua Dasguptan ja Kesharwanin (2010) esitystä. Yleisimmät vastatoimet, joiden sävy on jo lähellä kostotoimia, ovat

- uhkailu ja häirintä
- vähättely
- työnteon tiukka kontrolli
- yhteisön ulkopuolelle sulkeminen kollegoiden toimesta
- asianomaisen motiivien kyseenalaistaminen
- vaarallisten tai nöyryyttävien tehtävien teettäminen
- pakottaminen tekemään töitä raportoinnin kohteiden kanssa.

Smith ja Brown (2008: 131–135) tarkastelevat seuraamuksia itse teon tehneelle henkilölle. Seuraamukset ovat yksilölle moninaiset ja psyykkisten tuntemusten alueella erittäin raskaat. Stressi, turhautuneisuus ja ahdistus ovat yleisiä oireita, joita rikkeiden paljastajat kokevat – ennen ja jälkeen raportoinnin. Itseluottamus vähenee, omanarvontunne heikkenee ja henkilö tuntee itsensä voimattomaksi. Syntyy halu vetäytyä muiden joukosta. Pilliin puhaltaja tuntee tulleen petetyksi ja joutuneensa vainon kohteeksi (ks. Bjørkelo 2013).

Kirjoittajat viittaavat silti myös omanarvontunteen myönteiseen puoleen, joihin raportoinnin vaikutukset ulottuvat. Organisaatioilla on periaatteessa mahdollisuus hyödyntää tätä, jotta kielteisten ja myönteisten seuraamusten tasapaino olisi suotuisampi pilliin puhaltajalle. Smithin ja Brownin mukaan olisi hyvä, jos organisaatioilla olisi strategioita vastatoimien torjumiseksi. Näin ilmiannon tekijä ei jäisi yksin huoliensa kanssa.

Johdon toiminnalla on monia vaikutuksia. Smithin ja Brownin tutkimus (2008: 130–131) osoittaa, että johtajat ovat todennäköisin vastatoimien aloittaja eivätkä niinkään kollegat. He kuitenkin painottavat, että suurin osa tapauksista on sellaisia, ettei johto aiheuta harmia raportoijille. Jos vastatoimiin ryhdytään, johto näyttää olevan silloin usein aktiivinen taho.

Johto on yleensä ensimmäinen kontakti, kun työntekijä haluaa puhaltaa pilliin. Johtajien toiminta vaikuttaa voimakkaasti siihen, millaisen arvon pilliin puhaltaja antaa toiminnalleen – kielteisen vai myönteisen. Australian tapauksessa johtajat olivat tietoisia raportoijien kohtaamista ongelmista. Johto kykenee myös arvioimaan kollegoiden reaktiot ja mahdolliset vastatoimet. Sen sijaan johtajien reaktioita on vaikeampi arvioida muun henkilökunnan toimesta. (Brown & Olsen 2008: 159.)

5 PILLIIN PUHALTAJAN MUODOLLINEN ASEMA

Pilliin puhaltajan muodollinen asema liittyy kiinteästi siihen, miten ilmiannon tekijöitä kohdellaan organisaation puolelta ja millaisia suojelujärjestelmiä on rakennettu pilliin puhaltajia varten.

Suojelua koskevat suositukset

Tutkimuksessa on tullut esille ensinnäkin huoli siitä, onko olemassa riittävästi turvatoimia ja menettelytapoja, joilla suojataan toimenpiteen suorittaneen tai tulevan pilliin puhaltajan asema ja oikeudet. (Vandekerckhove & Lewis 2012: 253) Joidenkin kriitikoiden mielestä pilliin puhaltajat kokevat väistämättä kustotoimia ja muita kielteisiä seuraamuksia eivätkä sen vuoksi kummatkaan – ilmiannon tekijät tai ilmiannon kohteena olevat organisaatiot – vahvistu koettelemusten seurauksena.

Jotta pilliin puhaltamisesta saadaan tehtyä myönteinen velvollisuus, on siitä seuraavia riskejä minimoitava. Näin ollen toimijan suojelua koskevat suositukset ja varsinainen lainsäädäntö ovat erittäin tärkeässä osassa. Niiden avulla pystytään tehokkaasti puuttumaan raportoinnista aiheutuviin riskeihin ja vastatoimiin. (Vandekerckhove & Tsahuridu 2010: 376.) Käytännön suojelutoimenpiteet perustuvat yleisiin kansainvälisiin suosituksiin tai maakohtaiseen lainsäädäntöön. Suojelutoimenpiteet kattavat erilaisia periaatteita, ohjeita ja neuvoja sekä sanktioita.

Euroopan neuvoston (Parliamentary Assembly Resolution no 1729 of the Council of Europe, vuodelta 2010) päätösesitys ottaa kantaa pilliin puhaltajan suojeluun laajan arviointikehikon avulla. Vuoden 2010 ehdotukset ovat luonteeltaan suosituksia jäsenmaille ja niiden päätöksentekijöille ja hallinnoille.

Neuvoston ehdotus lähtee siitä, että pilliin puhaltaja tarvitsee turvaa ja suojelua ja lainsäädännön tulee koskea sekä julkisen että yksityisen sektorin työntekijöitä. Paljastukset tulee tutkia huolellisesti. Lainsäädännön tulisi tarjota aito vaihtoehto vaikenemiselle.

Lainsäädännön on suojeltava vastatoimilta kaikkia, jotka käyttävät sisäisiä kanavia pilliin puhaltamisessa. Mikäli sisäiset kanavat eivät toimi, tulee käyttää ulkoista kanavaa (esim. media). Raportoijan henkilöllisyys paljastetaan vain, jos hän haluaa sitä tai jos julkisen edun toteutuminen vaatii sen.

Kaikkia väärinkäytösten raporttijoita pitäisi kohdella siten, että he ovat toimineet hyvässä uskossa, ja että heillä on ollut perustellut syyt vakuuttua, että paljastukset ovat totta. Tämä siitäkkin huolimatta, että väitteet osoittautuisivat lopulta vääriksi. Lainsäädännön tulisi turvata pilliin puhaltaja kohtuuttomilta kostotoimilta. Niiden sattuessa kostotoimet tulee tutkia ja hyvittää työntekijälle. Lainsäädännön tulisi olla myös pidäke niille, jotka mahdollisesti ajattelevat ryhtyä vastatoimiin. Järjestelmässä tulee olla myös mekanismi jolla suojellaan petollisilta syytteiltä.

Pilliin puhaltamisesta on olemassa muitakin kansainvälisiä ohjeistuksia ja suosituksia. Kansainvälinen kauppakamari on laatinut ohjeistuksen yksityisen sektorin toimijoille, jossa raportointi nähdään käyttökelpoisena tapana puuttua organisaation sisällä tapahtuviin kavalluksiin ja petoksiin. (International Chamber of Commerce 2008) Myös Transparency International (2013: 86–90) on laatinut kansainväliset whistleblowing-suositukset, joiden mukaan lakeja säädettäessä huomio on kiinnitettävä mm. suojeluun, raportointikanaviin ja pilliin puhaltamisjärjestelmän eri toimijoihin.

Lait suojelevat pilliin puhaltajaa

Eri maissa on lainsäädäntöön otettu säännöksiä, jotka ovat luonteeltaan pilliin puhaltajan suojelua. Transparency Internationalin (2013: 8) raportissa 20 EU-maata on jaettu 1) kehittyneisiin, 2) osittain kehittyneisiin ja 3) ei- tai rajallisesti kehittyneisiin valtioihin sen mukaan miten kattava on ilmiannon tekijöiden suojeleminen. Vain harvoissa tapauksissa lainsäädäntö tarjoaa sellaista suojaa ja neuvontaa, joita esitetään kansainvälisissä standardeissa.

Lainsäädännössä korostuvat vaihtoehtoiset raportointikanavat, suojelutoimenpiteet, vastatoimien sanktiointi ja mahdolliset kompensatiot. Tässä yhteydessä kuvataan lyhyesti Yhdysvaltain, Australian, Iso-Britannian, Slovenian, Romanian ja Luxemburgin lainsäädäntöä. Mailla on kehittynyt lainsäädäntö pilliin puhaltajien suojelussa.

Yhdysvalloissa pilliin puhaltajia on suojeltu useiden lakien perusteella. Niiden tarkoitus oli puuttua erilaisiin yhteiskunnallisiin ongelmiin, kuten veden säästämiseen, syrjintään, tai työsuhteisiin. Pilliin puhaltajia kyettiin suojelemaan, vaikkei itse ilmiötä mainittu laeissa. Yhdysvaltojen perustuslaki tarjoaa suojaa julkisen sektorin työntekijöille, muttei koske yksityisen sektorin henkilöstöä. (Micali ym. 2008: 154.; ks. Berkowitz ym. 2011.)

Julkisella sektorilla on pilliin puhaltajia suojattu vuodesta 1978 asti lailla (The Civil Service Reform Act). Työntekijät ovat pystyneet ilmoittamaan petoksista, tuhailusta ja muista väärin teoista ja saamaan suojelua tätä varten perustelulta neuvostolta (Office of Special Council). Vastatoimia koskevia valituksia määrättiin käsittelemään oma taho (The Merit Systems Protection Board). Uusi laki säädettiin kuitenkin vuonna 1989. Se vahvisti em. neuvoston asemaa ja mahdollisti sen, että mikäli neuvosto ei vie asiaa lautakunnalle, on pilliin puhaltajalla itsellään mahdollisuus edistää asian käsittelyä. (Truelson 2000: 407–408; ks. myös Lee & Kleiner 2011.)

Yksityisellä sektorilla pilliin puhaltajia suojaa erityinen laki (Sarbanes-Oxley Act), joka tuli voimaan vuonna 2002 amerikkalaisten suuryritysten Enronin ja Worldcom skandaalien jälkeen (Hassink ym. 2007: 26; Miceli ym. 2008: 158). Laki koskee pörssi-yhtiöiden hallintoa ja johtamista sekä tilintarkastusyhtiöiden toimintaa. Raportoijaa suojataan vastastoimilta kuten laittomalta irtisanomiselta. Rangaistus on sakko tai jopa 10 vuotta vankeutta. Tämän seurauksena monet yritykset ovat ottaneet käyttöön kuumia linjoja. Kyseinen laki koskee myös monia Yhdysvaltojen ulkopuolella toimivia yrityksiä, suomalaisiakin, mikäli yritykset ovat pörssinoteerattuja myös Yhdysvalloissa.

Australialla on Yhdysvaltojen tavoin kehittynyt lainsäädäntö ja käytännöt (Brown ym. 2008: 261). Maan osavaltiot ovat pitäneet huolta julkisen sektorin raportoijien suojelua käsittelevästä lainsäädännöstä. Esimerkiksi Etelä-Australian osavaltio otti vuonna 1993 käyttöön raportoijia turvaavan lain. Lakiuudistusten myötä Australia antoi vuonna 2013 julkiselle sektorille ohjeistuksen (Commission Advice 2013/08) siitä, miten pilliin puhaltamiseen liittyviä käytäntöjä tulisi muuttaa, jotta ne olisivat linjassa uuden lainsäädännön kanssa (Public Service Act 1999; Public Service Regulations 1999).

Muutokset edellyttävät, että organisaation johto määrää vastuutahon, jolle rikkeitä raportoidaan. Pilliin puhaltajaa on ohjeistettava siitä, millaista suojelua hän on oikeutettu saamaan ja kerrottava mihin lopputulokseen raportointi on johtanut. Muutokset määräävät vähimmäisvaatimukset pilliin puhaltajien raportteja käsitteleville tahoille (Australian Public Service Commissioner; Merit Protection Commissioner). Järjestelmä on kaksiportainen, toisin sanoen, suurin osa raporteista pyritään käsittelemään organisaatioissa, joissa ilmoitus tehdään, mutta mikäli päätös ei ole laillinen voidaan raportti viedä edellä mainituille komissioille.

Uudistuksen myötä organisaation johto pystyy keskeyttämään raportin käsittelyn. Perusteina ovat tällöin sellaiset raportit, joiden tarkoituksena tehdä pelkästään kiusaa, jotka eivät ole tarpeeksi yksityiskohtaisia, ja joiden esiintuomat ongelmat on mahdollista ratkaista muulla tavalla. (Commission Advice 2013/08.)

Slovenian korruption vastaisen lain (Integrity and Prevention of Corruption Act, 2011) mukaan kenellä tahansa on mahdollisuus ilmoittaa korruptiosta julkisella tai yksityisellä sektorilla. Epäeettisestä tai laittomasta toiminnasta tulee ilmoittaa esimiehelle tai esimiehen nimeämälle taholle. Ilmoitus on tehtävä komissiolle (Commission for the Prevention of Corruption) tai valvoville oikeusviranomaisille. Ilmoituksen tehneen henkilön tietoja ei julkisteta. Mikäli on tapahtunut rikos, komissio siirtää tutkittavan tapauksen oikeusviranomaisille. Tahallisesti väärä ilmoitus on rangaistava teko (ks. Transparency International 2013: 77–78).

Vastatoimien kohteeksi joutunut henkilö on oikeutettu hakemaan kompensatiota työnantajalta. Jos henkilö työskentelee julkisella sektorilla ja kostotoimet eivät lopu, komissio voi vaatia työnantajalta, että henkilö siirretään toiseen tehtävään. Kostotoimia tutkittaessa todistustaakka on työnantajalla, mikäli kohde on tarjonnut tarpeeksi faktoja syytteiden pohjaksi.

Iso-Britanniassa on yksi vahvimista pilliin puhaltajaa suojelevista lainsäädännöistä Euroopassa. Erityislaki suojaa julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin työntekijöitä. Väärinkäytökset voidaan paljastaa monelle eri taholle, kuten työnantajalle, parlamentin jäsenelle tai medialle. Mitä korkeammalle tasolle ilmoituksen tekee sitä vakuuttavampi näyttö edellytetään ja sitä kiireellisempi asia tulee olla. (Transparency International 2013: 83–85; the Public Interest Disclosure Act 1998.)

Iso-Britannian standardointilaitos (British Standards Institution) on vuonna 2008 laatinut kattavan oppaan pilliin puhaltamiseen liittyvistä järjestelyistä (code of practice). Opas antaa monipuoliset ohjeet julkiselle sektorille siitä, millaisesta ilmiöstä on kyse ja miten tulee toimia. Valtiolla on omien verkkosivujen kautta ohje pilliin puhaltamiselle. Verkkosivut vastaavat kysymyksiin miten pilliin puhalletaan ja kuka on oikeutettu suojeeluun.

Romanian laki on yksi EU-maiden kattavimpia. Romania sääti ensimmäisenä valtiona Manner-Euroopassa raportointia suojaavan lain vuonna 2004. Laki suojaa pääasiassa julkisen sektorin työntekijöitä. Puhaltajan henkilöllisyys pidetään salassa, mikäli raportointi on asianmukainen tai ilmoituksen kohde on esimiesasemassa suhteessa ilmoituksen tekijään. Transparency Internationalin (2013: 73–74) raporttia lainaten työntekijälle tarjotaan useita kanavia: sisäinen tai ulkoinen raportointi, ilmoitus kansalaisjärjestölle tai medialle. Yksityisen sektorin työntekijöitä koskee passiiviseen pilliin puhaltamiseen kehottavat lait. Toisin sanoen, mikäli henkilö on tietoinen rikkeestä, on hänen ilmoitettava siitä viranomaisille.

Luxemburgissa pilliin puhaltaminen on suojattu kattavasti useamman eri lain alla. (Transparency International 2013: 61–62). Näitä ovat lait jotka käsittelevät kor-

ruptiota, työtä ja julkista hallintoa. Transparency Internationalin raportista selviää, että viimeisimmät lisäykset korruptiolainsäädäntöön takaavat suojan sekä julkisen että yksityisen sektorin työntekijöille. Raportointi tehdään esimiehelle, syyttäjälle tai muulle asianmukaista valvontaa toteuttavalle taholle. Lain suoja ei ole tarjolla mikäli rikkeistä ilmoitetaan medialle, kansalaisjärjestölle tai muulle työpaikan ulkopuoliselle taholle.

Suomea koskevia huomioita

Suomen lainsäädäntö ei tunne ilmiannon tekijän suojelua. Transparency Internationalin (2013: 42–43) raportti tuo esille sen, että Suomessa luotetaan avoimuuteen, läpinäkyvyyteen ja vastuuvollisuuteen. Maavertailussa Suomen järjestelmä katsotaan perustuvan passiiviseen pilliin puhaltamiseen. Joissain tapauksissa kansalaiset ovat lain mukaan veloitettuja ilmoittamaan rikkeistä. Laki ei kuitenkaan takaa heille suojelua, vaan se rankaisee mikäli ilmoitusta ei tehdä. Raportin mukaan Suomessa ei ole pilliin puhaltamisen historiaa. Asiat on hoidettu sisäisesti organisaatioissa ja ammattiyhdistysliike on ollut ensisijainen taho, jolle ilmoitetaan työpaikoilla ilmenneistä rikkeistä.

Rikoslain korruptionvastaiset (lahjonnan) vastaiset säännökset eivät ulotu näihin kysymyksiin. Suomessa on rikosprosessia varten kehitteillä todistajansuojeluohjelma, jossa todistajien ja muiden asianosaisten asemaa pyritään turvamaan vaaran ja uhkailujen torjumiseksi. Lakiesitys tulee eduskunnan käsittelyyn vuonna 2014. Aiemmin todistajansuojelua koskevia säännöksiä on kirjattu useisiin lakeihin.

Muu lainsäädäntö saattaa vaikuttaa tavalla, että niitä on käytännön tilanteissa mahdollista soveltaa pilliin puhaltajan suojeluun. Esimerkiksi vuoden 2002 työturvallisuuslain perusteella häirintä, epäasiallinen kohtelu ja työpaikkakiusaaminen ovat kiellettyjä. Nämä kuuluvat jossain määrin samaan kategoriaan kuin edellä viitatus pilliin puhaltajaan kohdistuvat vasta- ja kostotoimet. Esimerkkeinä ovat henkilön uran vahingoittaminen, nöyryyttäminen ja uhkailu irtisanomisella.

On lisäksi syytä muistaa, että Suomessa on järjestelyjä, jotka ajavat osin samaa asiaa kuin pilliin puhaltaminen. Kansalaiset voivat valittaa eduskunnan oikeusasiamiehelle ja oikeuskanslerille. Osa näistä muistutuksista johtaa jatkokäsittelyihin. Monissa julkisissa ja yksityisissä palveluorganisaatioissa on kanavia, joilla annetaan asiakaspalautetta palveluista. Joissakin yksiköissä on oikaisu- ja valituskanavia, jotka ovat asiakkaiden ja potilaiden käytössä. Monilla palvelualoilla tehdään säännöllisiä kyselyjä ja asiakastiedusteluja palvelun laadusta, palvelutyytyväisyydestä ja asiakkaiden kohtelusta ko. organisaatioissa.

Tietosuojavaltuutetun toimisto on ottanut kantaa ilmiantojärjestelmien tietosuojaan työelämässä. Näissä järjestelmissä on huomioitava EU:n tietosuojasäännöt, suomalainen henkilötietolaki ja laki yksityisyyden suojasta työelämässä. Tietosuojavaltuutetun toimiston mukaan tietosuojasäännöt ovat pidettävä mielessä, kun organisaatioissa mietitään mekanismeja rikkeiden ilmoittamista varten sekä suunniteltaessa käsittelyyn liittyviä järjestelyjä. Yritysten on oltava tarkkoja määritellesään millaista tietoa järjestelmä käsittelee ja luovuttaa. Tietosuojan kannalta on tärkeää, että järjestelmään kerättävät tiedot ovat oleellisia itse prosessin kannalta. Korkea tietosuoja ja tietoturva ovat tärkeitä itse rekisterin ylläpidossa, muistaen samalla tietojen suojaamis- ja vaitiolovelvoitteet.

Niissä organisaatioissa, joissa on esimerkiksi raportointi- ja vihjejärjestelyjä, pilliin puhaltajan asema on järjestettävä organisaatiokohtaisesti. Yrityksillä ja julkisorganisaatioilla on erilaisia käytäntöjä.

Mikäli yritys lupaa ottaa vastaan nimettömän raportoinnin tai vihjeen, tulee sen rakentaa järjestelmä, joka suojaa henkilön anonymiteettiä kohtuudella. Näin on laita myös julkisessa hallinnossa. Julkisen hallinnon virastoissa on lisäksi oletettavissa, että lakiin kirjatut virkamiesten vaitiolo- ja salassapitovelvoitteet vaikuttavat siihen, miten suhtaudutaan esimerkiksi nimettömään ilmiantoon. Mikäli pilliin puhaltajan anonymiteetti halutaan turvata, joudutaan miettimään turvaavia järjestelyjä. Myös eräät ammatit terveydenhuollossa, poliisissa, tullissa jne. edellyttävät vaitioloa ja asiakirjasalaisuutta.

Joidenkin yritysten käytössä on järjestelyjä, jotka ovat osa yrityksen organisaation kehittämistä. On perusteltua olettaa, että raportointijärjestelmien kansainvälisiä esimerkkejä on omaksuttu suomalaiseen yrityskulttuuriin.

KPMGn (2011) selvityksessä vertailtiin 50 suurimman suomalaisen pörssiyrityksen ulkoisia verkkosivuja. Selvitys osoittaa, että suomalaisissa yhtiöissä on luotu pilliin puhaltajille järjestelmiä. Selvityksen tekijät suosittelevat, että nimettömiä raportointimahdollisuuksia tulisi lisätä.

Tarkempaan tarkasteluun valikoitui 21 pörssiyritystä. Reilussa 40 prosentissa (21 yhtiön joukossa) oli maininta toimintaperiaatteiden vastaisesta toiminnasta tai väärinkäytösten raportoinnista. Raportoinnin vastaanottajaksi oli yleensä mainittu esimies, sisäinen tarkastus, lakiasiainosasto/-johtaja, johto ja tarkastusvaliokunta.

21 yhtiöstä yhdeksällä oli käytössään jokin raportointikanava: sähköinen, puhelin, posti, suullinen raportointi tai faksi. 11 yhtiössä oli mahdollisuus nimettömään ilmoitukseen. 7 yhtiön kohdalla oli myös ulkopuolisilla mahdollisuus tehdä ilmoitus. 16:sta yhtiön kohdalla ulkopuoliset eivät voineet raportoida.

Erityisesti julkisissa organisaatioissa on lainsäädäntönormeja, ohjeistuksia ja suosituksia, joilla torjutaan huonoa hallintoa ja palvelua, välinpitämätöntä johtamista, rikkeitä ja varsinaisia laittomuuksia. Osa hallintoperiaatteista on tarkoitettu vahvistamaan hallinnon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Väärinkäytösten raportointi ja rikkeiden ilmoittaminen ovat täydentäviä järjestelyjä ja käytössä vain muutamissa virastoissa, kuten poliisissa, tullissa, valtiontalouden tarkastusvirastossa ja kilpailu- ja kuluttajavirastossa.

Muutamit yksittäiset tilastotiedot kertovat vihje- ja raportointijärjestelyjen määrästä ja käytöstä. Tiedot on saatu ko. organisaatiosta. Vuonna 2012 poliisi sai yhteensä 11 246 nettivinkkiä, joista 181 koski korruptiota ja 2 210 petosrikosta. Samana vuonna tullille tehtiin noin 400 vihjettä vihjepuhelimen ja nettivihjeen kautta. Valtiontalouden tarkastusvirastoon tehtiin vuonna 2012 16 ilmoitusta viranomaisilta, 7 ilmoitusta virastoilta ja laitoksilta ja 55 ilmoitusta yksityishenkilöiltä. Kolmasosa näistä koski taloudellisia väärinkäytöksiä ja noin puolet kantelijan käsityksen mukaan lainvastaisuuksia. Kilpailu- ja kuluttajavirasto ottaa vastaan noin 250 vihjettä vuosittain. Anonyymi yhteydenotto virastoon on ollut mahdollista vuodesta 2010 lähtien.

6 LOPUKSI

Mikä on käsitteen ja ilmiön kokonaiskuva ja mitkä tulkinnat ovat perusteltuja tutkimuskeskustelun perusteella? Raportissa on käsitelty pilliin puhaltamista käsitteenä ja reaali maailman ilmiönä määrittelemällä ja kuvaamalla käsitteen ja ilmiön taustaa (pääosuudet 2 ja 3), päätöksentekoa (pääosuus 4) ja pilliin puhaltajan muodollista asemaa kansallisen lainsäädännön valossa (pääosuus 5). Eri vaiheissa tehdyt tulkinnat nojaavat valtaosaltaan yritys- ja julkisorganisaatioita käsittelevään ajankohtaiseen tutkimuskirjallisuuteen ja tutkimusten tuloksiin.

Ennen varsinaisia johtopäätöksiä kuvioon 4 on tiivistetty muutamia käsitteen ja ilmiön keskeisiä määritteitä kysymällä mitä on pilliin puhaltaminen, kuka on pilliin puhaltaja ja kenelle raportoidaan.



Kuvio 4. Pilliin puhaltamisen määrittely

Keskeiset johtopäätökset

Ensinnäkin, pilliin puhaltaminen sisältää useita ulottuvuuksia ja useita pilliin puhaltajan rooleja. Tuore alan tutkimus osoittaa selvästi, että pilliin puhaltajan rooli ei ole millään tavoin yksiselitteinen, vaan sisältää sävyeroja. Pilliin puhaltaja ilmoittaa rikkeistä, julkistaa epäilyksiään väärinteosta, raportoi väärinkäytöksistä ja jossain tapauksissa toimii ilmiantajana. Käytännössä tämä selittyy sillä, että kyseessä on laaja kirjo organisaatioiden väärinkäytöksiä, kuten korruptiiviset teot, huono hallinto ja johtaminen, organisaation tavoitteiden vastainen toiminta, turvallisuutta vaarantavat laiminlyönnit ja lakien rikkominen.

Toiseksi, myös raportoinnin kanavia on useita, joiden käyttökelpoisuudesta ja paremmuudesta keskustellaan tutkimuskirjallisuudessa. Kanavat jaotellaan ulkoiseen ja sisäiseen raportointiin. Yrityksissä ja julkisorganisaatioissa sisäistä raportointia pidetään ensisijaisena. Jollei muuta erityisjärjestelyä ole käytössä, pilliin puhaltaja raportoi esimiehelleen tai organisaation johdolle. Ulkoinen raportointi, kuten yhteydet mediaan, oikeusviranomaisiin tai erityiseen eettiseen neuvostoon, tulee kyseeseen silloin, jos sisäisiä kanavia ei ole syystä tai toisesta käytettävissä tai jos rikkeen luonne edellyttää ulkoista raportointia.

Kolmanneksi, ilmiannon tekijän perimmäisiin motiiveihin tulee kiinnittää huomiota. Pääsääntöisesti pilliin puhalletaan, jotta organisaatiota voidaan kehittää muuttamalla käytäntöjä, johtamista tai muuta vastaavaa. Organisaatiota ikään kuin reivataan oikeaan suuntaan. Yksilötasolla kyse on joskus muustakin eli halusta oikaista väärinkäytös, tehdä hyvää ja torjua pahuutta. Valtapyyteet saattavat motivoida ja jotkut odottavat teoilleen palkkioita. Myös pilliin puhaltajien yksilölliset ominaisuudet vaikuttavat tekoihin. Erilaisuutta selittävät henkilöiden toisistaan poikkeavat riskianalyysit. Esimerkiksi riskin välttelijät eivät helposti ryhdy raportointiin, kun taas kamikaze-puhaltajat eivät piittaa riskeistä ja toimivat suurten riskien uhallakin.

Neljänneksi, kysymys lojaliteetista nousee esiin arvioitaessa ilmoitukseen johtavaa päätöksentekoa. Työntekijä joka tekee raportin havaitusta rikkeestä, on monen eri lojaliteettisuhteen ristipaineessa. Hänen on oltava lojaali niin kollegoilleen, lähimmille esimiehilleen, organisaation ylimmälle johdolle, yhteiskunnalle ja miksei myös laajemmille universaaleille arvoille. Löytyy perusteluja väittää, että väärinkäytöksistä ilmoittavan henkilön lojaliteetti on tarpeeton kysymys, mutta reaalitytanne on toisenlainen. Siksi lojaliteettikäsitettä pitäisi uudelleen muokata siten, että työntekijä olisi lojaali nimenomaan oman organisaationsa arvoja kohtaan. Näin vältetään epälojalisuussytteistä.

Viidenneksi, kun pilliin puhaltaja päättää teostaan, tilanne sisältää monia reunaeh-toja. Joudutaan harkitsemaan itse prosessia, toisin sanoen, miten eri päätösvaihei-ta arvioidaan suhteessa siihen, että lopullisena ratkaisuna on rikkeestä tai väärin-käytöksestä ilmoittaminen. Mikäli aiotaan puhaltaa pilliin, on pohdittava hyötyjä ja haittoja ja sitä, miten organisaatiossa suhtaudutaan rikkeiden ja väärinkäytösten raportointiin ja miten toimenpide vaikuttaa organisaation kehittämiseen.

Arviointi kattaa analyysit myös sanktioista, seuraamuksista ja mahdollisista ras-kaista vastatoimista. Organisaatioiden johtajat ovat avainasemassa: mikä on hei-dän asennoitumisensa pilliin puhaltajiin, myötämielinen vai kielteinen. Toinen avainkohta on organisaatiokulttuuri: onko se salliva, keskusteleva ja luottamusta rakentava vai kielteinen ja hierarkkinen ja kriittinen pilliin puhaltamisen toimin-tamalla ja pilliin puhaltajaa kohtaan.

Kuudenneksi, tutkimustuloksissa vedotaan vahvasti siihen, että pilliin puhaltajan asema tulee kaikissa oloissa turvata. Turvaamisessa on silti toinenkin osapuoli. On turvattava myös organisaation intressit ja julkinen maine turhilta paljastuksil-ta, joiden motiivina on pelkästään kiusanteko ja muu tarkoituksellinen vahingoit-taminen. Mikäli suojellaan mahdollisimman tehokkaasti, tarvitaan lain suoja ja uskottavat keinot mahdollisten kostotoimien eliminointiin. Organisaation johto on jälleen avainasemassa. Ratkaisevaa on se, millä tavalla johto ottaa vastuuta siitä, että esimerkiksi ehkäisevät toimet ovat organisaatiossa käytössä. Omilla toimil-laan ja sitoumuksillaan johto kykenee joko suojelemaan rikkeiden ja väärinkäy-tösten ilmoittajaa tai jättämään hänet oman onnensa nojaan.

Soveltuvuus suomalaiseen hallintokulttuuriin

Edellä sanottu johtaa kysymään, soveltuuko pilliin puhaltaminen suomalaiseen hallintokulttuuriin ja millaisin ehdoin. Millainen profiili sopisi suomalaiselle pil-liin puhaltajalle? Vastaus ei ole yksiselitteinen. Pitää olla käsitys siitä, onko koko uudistukselle kannatusta ja olisiko se yleisesti hyväksyttävissä.

Laajasti sovellettuna kyseessä olisi täysin uusi organisaation ja hallinnon kehittä-misväline, jonka käytännön toteutus ei ole mutkatonta. Kustannuksia on vaikea arvioida tarkasti. Uudistus ei ole ilmainen eikä sitä voida panna täytäntöön nope-asti. Vaaditaan uutta lainsäädäntöä, teknologiaa ja henkilöstön kouluttamista. Se saattaa kuitenkin tarjota nopeutta ja joustavuutta rikkeiden ja väärinkäytösten kä-sittelyyn. On myös selvää, että suomalainen sovellus keskittyy organisaation ja hallinnon kehittämiseen eikä niinkään eettis-moraaliseen toimintaan korruption vastaisessa taistelussa.

Tällä hetkellä pilliin puhaltajan vastaanotto ei liene kaksinen. Hänestä saattaisi tulla 'huonojen uutisten raportoija' tai 'ilmiantaja' sellaisine piirteineen, joissa korostuvat yksipuolisesti toiminnan kielteiset sivumerkitykset. Siksi kulttuurinen muutos virastoissa, yrityksissä ja yhteiskunnassa on tarpeellinen.

Tilanteessa, jossa sisäinen raportointi ei toimi, suositetaan ulkoista raportointia kuten viranomaisia tai mediaa. Näin on juuri Suomen kohdalla. Jos sisäisiä kanavia olisi käytössä laajemmin, niiden puoleen kääntyttäisiin. Tarpeettomalta julkiselta käsittelyltä ja kohulta vältytään, mikäli rikkeiden kohdalla korjausliikkeiksi riittävät yhteys esimieheen tai etiikka-asiamieheen sekä sisäisen kuumalinjan käyttö.

Suomen kaltaisessa maassa, jossa korruptio on kansainvälisesti verrattuna alhainen, keskeiset ilmiannon kohteet ovat useimmiten kokonaan muita kuin suuren luokan skandaaleja. Raportointi kohdistuu moniin jo nyt viranomaisvalvonnassa oleviin asioihin kuten huonoon hallintoon ja johtamiseen, työoloihin, yhteisten varojen tuhlailuun ja mahdollisesti organisaation aiheuttamiin ympäristövahinkoihin.

Profiililtaan pilliin puhaltaja on riskien kontrolloija eikä mikään huimapää, joka suin päin syöksyy ilmiantamaan epäilemiään henkilöitä tai muita organisaatioiden epäselvyyksiä. Rikkeistä ja väärinkäytöksistä ilmoittaminen koetaan velvollisuudeksi. Koska lojaliteetti organisaatiota kohtaan on Suomessa suhteellisen vahva, on oletettavissa, että pilliin puhalletaan järjestäytyneesti ja suunnitelmallisesti hierarkkista järjestelmää seuraten. Luonnollinen toimintamalli on, että rikkeistä ilmoitetaan omalla nimellä, organisaation johdon tukemana sekä todennäköisesti kollektivistisen profiilin mukaisesti eli suosimalla sisäistä raportointia.

On mahdollista, että yritykset ja julkisorganisaatiot haluavat tulevaisuudessa soveltaa järjestelyjä, joissa korostuvat pilliin puhaltamisen säännöt ja vastuut. Siksi tarvitaan uutta lainsäädäntöä, joka koskee mm. pilliin puhaltajan suojelua. Mikäli sisäisen raportoinnin välineitä otetaan laajamittaisesti käyttöön, yksi tärkeä edellytys on, että käyttö- ja soveltamisalueet rajataan selkeästi ja järjestelmän väärinkäytökset (turhat ja vahingolliset ilmiannot) pystytään minimoimaan mahdollisimman hyvin jo ennakkoon.

LÄHTEET

Apaza, Carmen R. & Yongjin Chang (2011). What makes whistleblowing effective. *Public Integrity* 13: 2, 113–129.

Arnold, Donald F. & Lawrence A. Ponemon (1991). Internal auditors perception of whistleblowing and the influence of moral reasoning. *Journal of Practice & Theory* 10: 2, 1–16.

Berkowitz, Alan D., Claude M. Tusk, J. Ian Downes & David S. Caroline (2011). Whistleblowing. *Employee Relations Law Journal* 36: 4, 15–32.

Bjørkelo, Brita (2013). Workplace bullying after whistleblowing: future research and implications. *Journal of Managerial Psychology* 38: 3, 306–323.

British Standards Institute (2008). Whistleblowing arrangements. Code of practice.

Brief, Arthur P. & Stephan J. Motowidlo (1986). Prosocial organizational behaviors. *Academy of Management Review* 11: 4, 710–725.

Brown, A. J. & Marika Donkin (2008). Introduction. Teoksessa: *Whistleblowing in the Australian Public Sector. Enhancing the Theory and Practice of Internal Witness Management in Public Sector Organisations*. Toim. A. J. Brown. 1–24. Canberra: ANU E Press.

Brown, A. J., Paul Latimer, John McMillan & Chris Wheeler (2008). Best-practice whistleblowing legislation for the public sector: the key principles. Teoksessa: *Whistleblowing in the Australian Public Sector. Enhancing the Theory and Practice of Internal Witness Management in Public Sector Organisations*. Toim. A. J. Brown. 261–288. Canberra: ANU E Press.

Brown, A. J. & Jane Olsen (2008). Whistleblower mistreatment: indentifying the risks. Teoksessa: *Whistleblowing in the Australian public sector. Enhancing the Theory and Practice of Internal Witness Management in Public Sector Organisations*. Toim. A. J. Brown. 137–161. Canberra: ANU E Press.

Callahan, Elletta Sangrey & Terry Morehead Dworkin (1994). Who blows the whistle to the media, and why: organizational characteristics of media whistleblower. *American Business Law Journal* 32: 2, 151–184.

Carson, Thomas L., Mary E. Verdu & Richard E. Wokutch (2007). Whistleblowing for profit: an ethical analysis of federal false claim act. *Journal of Business Ethics* 77: 3, 1239–1271.

Commission Advice 2013/08 (2013). *Legislative Changes Affecting Whistleblowing in the APS*. Saatavilla 17.10. <http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/circulars-and-advice/2013-advice/apsc-advice-20138>.

Coughlan, Richard (2005). Employee loyalty as adherence to shared moral values. *Journal of Managerial Issues* 17: 1, 43–57.

Dasgupta, Siddhartha & Ankit Kesharwani (2010). Whistleblowing: a survey of literature. *The IUP Journal of Corporate Governance* 9: 4, 57–70.

Davis, Michael (2003). Whistleblowing. Teoksessa *The Oxford Handbook of Practical Ethics*. Toim. Hugh LaFollette 539–565. Oxford: Oxford University Press.

de Graaf, Gjalte (2010). A report on reporting: why peers report integrity and law violations in public organisations. *Public Administration Review* 70: 5, 767–779.

Donkin, Marika, Rodney Smith & A. J. Brown (2008) How do officials report? Internal and external whistleblowing. Teoksessa: *Whistleblowing in the Australian public sector. Enhancing the Theory and Practice of Internal Witness Management in Public Sector Organisations*. Toim. A. J. Brown. 82–108. Canberra: ANU E Press.

Duska, Ronald (2004). Whistleblowing and employee loyalty. Teoksessa: *Ethical Theory and Business*. 7th ed. Toim. Tom L. Beauchamp & Norman Bowie. 305–309. Upper Saddle River: Prentice Hall.

Dworkin, Terry Morehead & Melissa S. Baucus (1998). Internal vs. external whistleblowers: a comparison of whistleblowing processes. *Journal of Business Ethics* 17: 12, 1281–1298.

Dworkin, Terry Morehead & Janet P. Near (1997). A better statutory approach to whistle-blowing. *Business Ethics Quarterly* 7: 1, 1–16.

Evans, Anthony J. (2008). Dealing with dissent: whistleblowing, egalitarianism, and the republic of the firm. *Innovation: The European Journal of Social Science Research* 21: 3, 267–279.

Hassink, Harold, Meinderd de Vries & Laure Bollen (2007). A content analysis of whistleblowing policies of leading European companies. *Journal of Business Ethics* 75: 1, 25–44.

Heyes, Anthony & Sandeep Kapur (2008). An economic model of whistle-blower policy. *The Journal of Law, Economics & Organization* 25: 1, 157–182.

Hüttland, Tivadar & Sándor Léderer (2013). Whistleblowing in Central Europe. *Public Integrity* 15: 3, 283–306.

Integrity and Prevention of Corruption Act of Slovenia (2011). Saatavilla 26.9.2013 <https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/ZintPK-ENG.pdf>.

International Chamber of Commerce (2008). *ICC Guidelines on Whistleblowing*. Saatavilla 13.11.2013 <http://www.iccwbo.org/Advocacy-Codes-and-Rules/Areas-of-work/Corporate-Responsibility-and-Anti-corruption/Whistleblowing/>.

Kaptein, Muel (2010). From inaction to external whistleblowing: The influence of the ethical culture on organizations on employee responses to observed wrongdoing. *Journal of Business Ethics* 98: 3, 513–530.

Katz, Marsha, Helen La Van & Yvette P. Lopez (2012). Whistleblowing in organizations: implications from litigation. *SAM Advanced Management Journal* 77: 3, 4–17.

Keil, Mark, Amrit Tiwana, Robert Sainsbury & Sweta Sneha (2010). Toward a theory of whistleblowing intentions: a benefit-to-cost differential perspective. *Decision Sciences* 41: 4, 787–812.

KPMG (2011). *Väärinkäytösten raportointi osana hyvän hallintotavan kehittämistä. Whistleblowing-järjestelmät suomalaisyhtiöissä*. Saatavilla 25.9.2013 http://www.kpmg.com/FI/fi/Ajankohtaista/Uutisia-ja-julkaisuja/Neuvontapalvelut/Documents/KPMG_Whistleblowing_esite_2011.indd.pdf.

Lee, Katie & Brian Kleiner (2011). Whistleblower retaliation in the public sector. *Public Personnel Management* 40: 4, 341–348.

Lewis, David (2006). The contents of whistleblowing/confidential reporting procedures in the UK. Some lessons from empirical research. *Employee Relations* 28: 1, 76–86.

Lindblom, Lars (2007). Dissolving the moral dilemma of whistleblowing. *Journal of Business Ethics* 76: 4, 413–426.

Loyens, Kim (2013). Towards a custom-made whistleblowing policy. Using grid-group cultural theory to match policy measures to different styles of peer reporting. *Journal of Business Ethics* 114: 2, 239–249.

Mansbach, Abraham & Yaacov G. Bachner (2010). Internal of external whistleblowing: nurses willingness to report wrongdoing. *Nursing Ethics* 17: 4, 482–490.

Miceli, Marcia P. (1984). The relationships among beliefs, organizational position, and whistle-blowing status: a discriminant analysis. *Academy of Management Review* 27: 4, 687–705.

Miceli, Marcia P., Janet P. Near & Terry Morehead Dworkin (2008). *Whistleblowing in Organizations*. New York: Routledge.

Miceli, Marcia P., Janet P. Near & Terry Morehead Dworkin (2009). A word to the wise: How managers and policy-makers can encourage employees to report wrongdoing. *Journal of Business Ethics* 86: 3, 379–396.

Nayir, Dilek Zamantili & Christian Herzig (2012). Value orientations as determinants of preference for external and anonymous whistleblowing. *Journal of Business Ethics* 107: 2, 197–213.

Near, Janet P. & Marcia P. Miceli (1985). Organizational dissidence: The case of whistle-blowing. *Journal of Business Ethics* 4: 1, 1–16.

Near, Janet P. & Marcia P. Miceli (1995). Effective whistle-blowing. *Academy of Management Review* 20: 3, 679–708.

Near, Janet P. & Marcia P. Miceli (1996). Whistle-blowing: Myth and reality. *Journal of Management* 22: 3, 507–526.

Near, Janet P., Michael T. Rehg, James R. Van Scotter & Marcia P. Miceli (2004). Does type of wrongdoing affect the whistleblowing process? *Business Ethics Quarterly* 14: 2, 219–242.

Near, Janet P., Terry Morehead Dworkin & Marcia P. Miceli (1993). Explaining the whistle-blowing process: suggestions from power theory and justice theory. *Organization Science* 4: 3, 393–411.

Park, Heungsik, John Blenkinsopp, M. Kemal Oktem & Ugur Omurgonulsen (2008). Cultural orientations and attitudes toward different forms of whistleblowing: a comparison of South Korea, Turkey, and the U.K. *Journal of Business Ethics* 82: 4, 929–939.

Park, Heungsik & John Belnkinsopp (2009). Whistleblowing as planned behavior: a survey of South Korean police officers. *Journal of Business Ethics* 85: 4, 545–556.

Parliamentary Assembly of Council of Europe (2010). *Resolution 1729, Protection of "Whistle-blowers"*. Saatavilla 26.9.2013 <http://assembly.coe.int/main.asp?link=/documents/adoptedtext/ta10/eres1729.htm>.

Paul, Robert J. & James B. Townsend (1996). Don't kill the messenger! Whistleblowing in America: a review of recommendations. *Employee Responsibilities and Rights Journal* 9: 2, 149–161.

Ponnu C. H., K. Naidu and W. Zamri (2008). Determinants of whistleblowing. *International Journal of Business* 4: 1, 276–298.

The Public Disclosure Act 1998 (2013). Saatavilla 6.11.2013 <http://www.parliament.uk/briefing-papers/sn00248>.

Rothschild, Joyce & Terance D. Miethe (1999). Whistle-blower disclosures and management retaliation. *Work and Occupations* 26: 1, 107–128.

Rothwell, Gary R. & J. Norman Baldwin (2006). Ethical climates and contextual predictors of whistle-blowing. *Review of Public Personnel Administration* 26: 3, 216–244.

Salminen, Ari (2009). *Hallintotiede. Organisaatioiden hallinnolliset perusteet*. 9. painos. Helsinki: Edita.

Skivenes, Marit & Sissel C. Trygstad (2010). When whistle-blowing works: the Norwegian case. *Human Relations* 63: 7, 1071–1097.

Smith, Rodney (2010). The role of whistleblowing in governing well: evidence from the Australian public sector. *The American Review of Public Administration* 40: 6, 704–721.

Smith, Rodney & A. J. Brown (2008). The good, the bad and the ugly: whistleblowing outcomes. Teoksessa: *Enhancing the Theory and Practice of Internal Witness Management in Public Sector Organisations*. Toim. A. J. Brown. 109–135. Canberra: ANU E Press.

Tietosuojaavaltuutetun toimisto (2010). *Työelämän tietosuoja ns. whistleblowing ilmiöjärjestelmissä*. Saatavilla 24.10.2013 <http://www.tietosuoja.fi/uploads/8k2gfu6geytbc3d.pdf>.

Transparency International (2013). *Whistleblowing in Europe: Legal Protection for Whistleblowers in the EU*. Transparency International.

Trueison, Judith A. (2000). Whistleblower protection and the judiciary. Teoksessa *Handbook of Administrative Ethics*. 2nd Edition. Toim. Terry L. Cooper. 407–427. New York: CRC Press.

Tsahuridu, Eva E. & Wim Vandekerckhove (2007). Organisational whistleblowing policies: making employees responsible or liable?. *Journal of Business Ethics* 82: 1, 107–118.

Uys, Tina (2008). Rational loyalty and whistleblowing: the South African context. *Current Sociology* 56: 6, 904–921.

Vandekerckhove, Wim & M. S. Ronald Commerce (2004). Whistleblowing and rational loyalty. *Journal of Business Ethics* 53: 1–2, 225–233.

Vandekerckhove, Wim & David Lewis (2012). The content of whistleblowing procedures: a critical review of recent official guidelines. *Journal of Business Ethics* 108: 2, 253–264.

Vandekerckhove, Wim & Eva E. Tsahuridu (2010). Risky rescues and the duty to blow the whistle. *Journal of Business Ethics* 97: 3, 365–380.

van Es, Robert & Gerard Smit (2003). Whistleblowing and media logic: a case study. *Business Ethics: A European Review* 12: 2, 144–150.

Varelius, Jukka (2008). Is whistleblowing compatible with employee loyalty? *Journal of Business Ethics* 85: 2, 263–275.

Verschoor, Curtis C. (2012). Retaliation for whistleblowing is on the rise. *Strategic Management* 94: 5, 67–69.

Vinten, Gerald (2000). Whistleblowing towards quality. *The TMQ Magazine* 12: 3, 166–171.

Wahl-Jorgensen Karin & Joanne Hunt (2012). Journalism, accountability and the possibilities for structural critique: a case study of coverage of whistleblowing. *Journalism* 13: 4, 399–416.

Whistleblowing in the Australian Public Sector. Enhancing the Theory and Practice of Internal Witness Management in Public Sector Organisations (2008). Toim. A. J. Brown. Canberra: ANU E Press.

Zipparo, Lisa (1999). Encouraging public sector employees to report workplace corruption. *Australian Journal of Public Administration* 58: 2, 83–93.

Zhuang, Jinyun, Stuart Thomas & Diane L. Miller (2005). Examining culture's effect on whistle-blowing and peer reporting. *Business Society* 44: 4, 462–486.