

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta (U 37/2018 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Tia Möller, oikeusministeriö
- asiantuntija Santeri Suominen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- toiminnanjohtaja Sonja Vartiala, Finnwatch ry
- lakimies Antti Turunen, Keskuskauppakamari
- lakimies Paula Ilveskivi, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- lakimies Tytti Oras, Suomen Journalistiliitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- Akava ry
- Suomen Yrittäjät ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio antoi 23 päivänä huhtikuuta 2018 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta (COM(2018) 218 final). Ehdotuksella pyritään parantamaan unionin oikeuden täytäntöönpanon tehokkuutta luomalla unionitasoiset yhdenmukaiset vähimmäisvaatimukset väärinkäytösten ilmoittajien suojelulle. Direktiivillä halutaan varmistaa, että ilmoittaja, joka työnsä yhteydessä havaitsee tai epäilee yleisen edun vastaista toimintaa erikseen määritellyillä EU:n oikeuden aloilla,

Valiokunnan lausunto TaVL 46/2018 vp

voi ilmoittaa asiasta turvallisesti. Näin voitaisiin ennaltaehkäistä yleiseen etuun kohdistuvia uhkia ja vakavia haittoja.

Direktiiviä täydentää komission samana päivänä antama tiedonanto (COM(2018) 214 final). Tiedonannossa komissio tuo esille muita sen toteuttamia toimenpiteitä väärinkäytösten ilmoittajien tehokkaan suojelemisen tukemiseksi ja kehottaa lisäksi jäsenvaltioita ryhtymään erilaisiin muihin kuin lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin muun muassa väärinkäytösten ilmoittajien suojelua koskevan tietoisuuden lisäämiseen, asiasta ohjeistamiseen työympäristöissä, yritysten ja erityisesti pk-yritysten tukemiseen (taloudellinen, tekninen tai muu käytännön tuki) ja aiheesta kouluttamiseen.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu direktiivin tavoitteisiin myönteisesti. Suomi on pitänyt tärkeänä EU-oikeuden täytäntöönpanon tehostamista ja varmistamista ja on aikaisemmissa yhteyksissä katsonut, että EU-oikeuden täytäntöönpanon tehostamista tulee lähestyä laaja-alaisesti ja sektorirajat ylittäen. Lisäksi Suomi on korostanut tarvetta unionin budjetin suojaamiseen korruptiolta ja muilta petoksilta. Direktiivi parantaisi näiden tavoitteiden saavuttamista EU-tasolla. Lisäksi direktiivi vahvistaisi yksilön oikeuksia ilmoittajien suojelun parantamisella ja parantaisi hallinnon läpinäkyvyyttä väärinkäytösten paljastamista tehostamalla. On tärkeää, että väärinkäytöksistä ilmoittajille luodaan turvallinen ympäristö tuoda julki lainvastaisuuksia. Suomessa on jo korruptiontorjunnan osalta kansallisesti arvioitu olevan tarvetta vahvistaa väärinkäytöksistä ilmoittajien suojaa ottaen huomioon Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet ja muut kansainväliset suositukset.

Oikeusperustan osalta valtioneuvosto yhtyy komission näkemykseen siitä, että EU:n perussopimuksissa ei ole oikeusperustaa, jonka nojalla voitaisiin säätää väärinkäytöksistä ilmoittajien suojelusta yleisesti. Sen sijaan EU:n perussopimuksissa olevien erityisten politiikka-alojen oikeusperustat mahdollistavat EU-tason toimenpiteet niiden täytäntöönpanon tehostamiseksi. Direktiivin tavoitteena on nimenomaan EU:n oikeuden täytäntöönpanon tehostaminen tietyillä politiikkaaloilla vahvistamalla keinoja saada tietoa EU:n oikeuden laiminlyönneistä ja väärinkäytöksistä. Lisäksi on huomattava, että EU:ssa on jo hyväksytty eräillä politiikkaaloilla, kuten finanssialalla ja lentoliikenteen alalla väärinkäytöksistä ilmoittajien suojelua koskevaa sääntelyä, joten vastaavan sääntelyn hyväksymiselle myös muilla politiikkaaloilla ei pitäisi olla periaatteellisia esteitä. Ehdotettua oikeusperustaa on kuitenkin vielä tarkasteltava jatkotyössä yksityiskohtaisesti kunkin politiikanalan ja oikeusperustamääräyksen näkökulmasta.

Kun direktiivin tavoitteena on unionin oikeuden täytäntöönpanon lujittaminen tietyillä politiikanaloilla ja sellaisten EU-säädösten osalta, joihin kohdistuva unionin oikeuden rikkominen voi aiheuttaa yleiseen etuun kohdistuvaa vakavaa haittaa, EU-tason toimenpiteitä voidaan pitää perusteltuina toissijaisuusperiaatteen näkökulmasta.

Suhteellisuusperiaate edellyttää, että sääntelyn tavoitteiden saavuttamiseksi esitettyjen keinojen on oltava tarkoitukseen soveltuvia eivätkä ne saa mennä pidemmälle kuin on tarpeen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Valiokunnan lausunto TaVL 46/2018 vp

Jatkovalmistelussa on arvioitava tarkemmin direktiivin oikeudellisia sekä sosiaalisia ja taloudellisia vaikutuksia. Erityisesti ehdotuksen vaikutuksia on arvioitava palvelussuhteen osapuolten oikeuksien ja velvoitteiden kannalta ja muiden suojeltavien henkilöiden oikeuksien toteuttamisen kannalta.

Lisäksi valtioneuvosto pitää tärkeänä, että asiaan liittyvät, jäsenvaltioita koskevat rahoitus- ja muut vastuut sekä muutosten toteuttamisen aikataulutus määritellään mahdollisimman ennakoivasti ja riittävän tarkasti. Julkisen talouden suunnitelman (JTS) sekä valtion talousarvioiden ja lisätalousarvioiden valmistelun yhteydessä päätetään esitettyihin muutoksiin mahdollisesti liittyvästä kansallisesta rahoituksesta.

Direktiiviehdotuksessa on pyritty tasapuoliseen sääntelykokonaisuuteen ottaen huomioon muun muassa pienille kunnille ja yrityksille aiheutuvat rasitteet vapauttamalla nämä velvollisuudesta luoda sisäiset ilmoituskanavat sekä huomioimalla väärinkäytöksistä ilmoittajien ohella ilmoituksen kohteena olevien henkilöiden suojelutarpeet, mukaan lukien suoja ilkivaltaisista ja perättömiä ilmoituksia vastaan. Jatkovalmistelussa on arvioitava vielä tämän tasapainon toteutumista ehdotuksessa. Kunnille ja yrityksille ei tule syntyä aiheutonta ja kohtuutonta taakkaa.

Jatkotyössä jatketaan direktiiviehdotuksen arviointia ja yksityiskohtaisempien kannanottojen muodostamista.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotetun sääntelyn tavoitteet ja keskeinen sisältö. Direktiiviehdotuksen tavoitteena on unionin oikeuden täytäntöönpanon tehokkuuden vahvistaminen parantamalla väärinkäytösten ilmoittajien asemaa. Direktiivillä halutaan varmistaa, että henkilö, joka havaitsee tai epäilee yleisen edun vastaista toimintaa, väärinkäytöksiä tai laittomuutta, voi ilmoittaa asiasta turvallisesti. Näin voitaisiin saada tietoa sellaisista yleiseen etuun kohdistuvista uhista ja haitoista, jotka muuten voisivat jäädä paljastumatta. Tavoitteena on kokonaisvaltainen lähestymistapa väärinkäytösten esiin saamisen helpottamiseksi.

Direktiivi olisi luonteeltaan olemassa olevaa sääntelyä täydentävää minimiharmonisointia. Sektorilainsäädäntöä sovellettaisiin edelleen, ja jäsenvaltioille jäisi oikeus säännellä ilmoittajan suojelusta nyt ehdotettua vahvemmin.

Direktiiviä sovellettaisiin työn yhteydessä havaituista väärinkäytöksistä ilmoittamiseen. Talousvaliokunta toteaa käsillä olevan sääntelyn kuuluvan siten keskeisiltä elementeiltään työoikeuden alaan ja rajoittuu tässä lausunnossa punnitsemaan ensisijaisesti ja oman toimialansa mukaisesti ehdotetun sääntelyn vaikutuksia elinkeinoelämän toimintaympäristön näkökulmasta.

Sovelletamisala. Työntekijän käsite kattaisi työ- ja virkasuhteisten lisäksi mm. vapaaehtoiset, palkattomat harjoittelijat, alihankkijat ja tavarantoimittajat. Suojan piiriin kuuluisivat henkilöt, joilla on perusteltu syy uskoa, että hänen ilmoittamansa tiedot pitivät paikkansa ilmoittamishetkellä. Suojaa saadakseen ilmoittajan tulisi noudattaa kolmiportaista ilmoitusmenettelyä, joka muodostuisi organisaation sisäisestä kanavasta, viranomaisten ylläpitämästä ulkoisesta kanavasta ja tie-

Valiokunnan lausunto TaVL 46/2018 vp

don julkistamisesta. Ehdotuksessa on säännökset myös niistä tilanteista, joissa ilmoittajan ei voida edellyttää noudattavan tätä hierarkiaa.

Talousvaliokunta toteaa, että vaikka sisäisten menettelyjen käyttöön velvoittaminen voi joissain tapauksissa olla joko epätarkoituksenmukaista tai kohtuutonta, voi sille löytyä vankkoja perustetakin; väärinkäytöstilanteita voi olla hyvin monenlaisia ja -tasoisia, ja on kohtuullista, että sääntely tunnistaa myös tilanteet, joissa ylin johto ei ole väärinkäytöksissä mukana eikä niistä tietoinen. Tällöin sisäisten kanavien käyttö on tarkoituksenmukaisin tapa selvittää rikkomistilanteet.

Nykytilan ongelmia. Nykyisellään eurooppalainen lainsäädäntö on kansallisiin säädöksiin pirstaloitunutta sikäli kuin sellaista ylipäänsä on olemassa; suurimmassa osassa jäsenvaltioita ei ole tämän alan yleislainsäädäntöä. Sen sijaan relevanttia sääntelyä on runsaasti esimerkiksi finanssisektorilla sekä sen lähialoilla. Tästä näkökulmasta yleiseurooppalainen, sektorineutraali minimisääntely voi olla oikea askel kohti yhtenäisempää ja johdonmukaisempaa suojajärjestelmää.

Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisissa on keskusteltu siitä, millaisena nyt ehdotettu suoja näyttäytyy ilmoittajan näkökulmasta. Ehdotetussa muodossaan direktiivin tarjoama suojelu ulottuu henkilöihin, jotka ilmoittavat *unionin oikeuden* rikkomisesta. Tämä rajaa suojan soveltamisalaa ja saattaa olla käytännössä ilmoitusta harkitsevalle henkilölle varsin työläs seikka arvioitavaksi. Ilmoitusta harkitsevalla henkilöllä voi olla samanaikaisesti arvioitavana sektorilainsäädännön sisältämät ilmoitusvelvoitteet, työ sopimuksen yhteydessä allekirjoitettu salassapitosopimus, sisäpiirisääntelyn mukanaan tuomat velvoitteet sekä liikesalaisuuksia koskeva lainsäädäntö. Näin ollen henkilö, joka huomaa mahdollisen väärinkäytöksen, joutuu arvioimaan hyvin hajanaisen säännösten valossa henkilökohtaista riskiään väärinkäytöksen ilmoittamiseen liittyen.

Nykytilan mukainen sektorilainsäädännön hajanaisuus ja ilmoitusta harkitsevan henkilön kohtaama vaikeus hahmottaa suojan saamisen edellytyksiä eivät näyttäisi korjaantuvan ehdotuksen mukaisella sääntelyllä. Suojan saamisen edellytykset on kuvattu direktiivin liitteessä, jonka valossa ilmoittajan oikeusaseman arviointi voi olla vaativaa.

Ilmoituksen kohteen suoja. Valtioneuvoston kirjelmän mukaan ehdotetussa sääntelyssä on pyritty löytämään tasapaino ilmoittajan suojan ja ilmoituksen kohteena olevan toimijan oikeusturvan välillä. Erityisen sensitiiviseksi on koettu ilmoittajan mahdollisuus turvautua tekemiensä havaintojen julkistamiseen. Talousvaliokunta pitää tärkeänä valtioneuvostonkin esillä pitämää tarvetta löytää tasapainoinen sääntelyratkaisu eri intressitahojen oikeuksien välillä. Väärinkäytösepäily on myös merkittävä seikka yrityksen maineriskin kannalta. Jo yksinomaan epäily väärinkäytöksistä voi joillakin toimialoilla olla omiaan vahingoittamaan yrityksen toimintaa tai sen työntekijöiden asemaa, vaikka epäilyt sittemmin osoittautuisivatkin aiheettomiksi.

Muita huomioita. Talousvaliokunta huomauttaa, että ehdotuksessa sääntelyn soveltamisala on rajattu yrityksiin, joilla on vähintään 50 työntekijää tai joiden vuotuinen liikevaihto tai taseen loppusumma on vähintään 10 miljoonaa euroa, mikä rajaa valtaosan Suomen yrityksistä velvoitteen ulkopuolelle. Vaikka pienten toimijoiden rajaaminen sääntelyn soveltamisen ulkopuolelle on sinänsä johdonmukainen linjaus pienten yritysten hallinnollisen taakan minimoimistavoitteen kanssa, valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että näin tullaan luoneeksi jälleen uusi raja-arvo, jonka ylittyessä yrityksen täytyy sopeuttaa toimintansa uuteen sääntelykehikkoon.

Valiokunnan lausunto TaVL 46/2018 vp

Talousvaliokunta tähdentää, että sääntelyn minimiharmonisointiluonteen vuoksi sen vaikutukset jäänevät keskeisiltä osin riippumaan siitä, kuinka suojamenettelyjä koskeva kansallinen viranomaistoiminta ja ohjeistus kussakin jäsenvaltiossa järjestetään. Valtioneuvoston kirjelmän mukaan tällä hetkellä on vielä avoinna, mikä taho olisi Suomessa se kansallinen viranomainen, joka vastaisi muista kuin sektorilainsäädännön mukaisten ilmoitusten hallinnoinnista. On odotettavissa, että minimitasen asettamisesta huolimatta eri jäsenvaltioiden käytännöt tulevat jatkossakin poikkeamaan toisistaan huomattavasti.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 3.10.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Martti Mölsä sin
jäsen Harry Harkimo liik
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Eero Lehti kok
jäsen Lea Mäkipää sin
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Joakim Strand r
jäsen Antero Vartia vihr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller