

Asia

EU: Direktiiviehdotus unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien suojelusta

Kokous

U/E/UTP-tunnus

U 37/2018 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

U-jatkokirjeellä täsmennetään Suomen aikaisempia U 37/2018 vp kirjelmässä linjattuja kantoja. Tällä hetkellä ei voida poissulkea sitä vaihtoehtoa, että neuvosto hyväksyisi puheenjohtajalle mandaatin EP:n kanssa käytäviä trilogineuvotteluja varten jo joulukuussa 2018. Ehdotus kuuluu Junckerin komission listaamiin prioriteettihankkeisiin, joista tulisi päästä yhteisymmärrykseen ennen EP:n kevään 2019 vaaleja.

Samalla tällä U-jatkokirjeellä ennakoidaan Suomen tulevaa EU-puheenjohtajuuskautta: Suomen on edellä esitetystä tavoiteaikataulusta huolimatta tässä vaiheessa varauduttava siihen, että neuvottelut (trilogit) ehdotuksesta ovat vireillä edelleen Suomen EU-pj-kaudella.

Suomen kanta

Suomi suhtautuu direktiiviehdotukseen myönteisesti. On yhteiskunnan etu, että väärinkäytökset paljastuvat ja niitä ehkäistään. Ilmoittajien suojelun vahvistamisella voidaan parantaa julkisen ja yksityisen sektorin lahjomattomuutta ja läpinäkyvyyttä ja siten edistää reilua kilpailua ja tasapuolisia toimintaedellytyksiä. On tärkeää vahvistaa EU:n lainsäädännön täytäntöönpanoa.

Direktiivin soveltamisala

Yleiseen etuun kohdistuvien vakavien haittojen paljastumisen kannalta on perusteltua, että direktiivin aineellinen ja henkilöllinen soveltamisala ovat laajoja (ks. myös LaVL 18/2018 vp).

Suomi voi lähtökohtaisesti hyväksyä ehdotetun aineellisen soveltamisalan.

Jos kuitenkin jokin soveltamisalaa määrittelevässä liitteessä olevista säädöksistä ei oikeusperustansa vuoksi ole yhteensopiva direktiiviehdotuksen kanssa, Suomi voi hyväksyä tällaisen säädöksen poistamisen soveltamisalasta. Direktiivi on luonteeltaan vähimmäissääntelyä ja mahdollistaa siten sen, että kansallisessa täytäntöönpanossa arvioidaan direktiiviä yleisemmän soveltamisalan tarkoituksenmukaisuutta.

Useat eri henkilöryhmät voivat työhön liittyvän asemansa vuoksi saada tietoa väärinkäytöksistä. Tämän vuoksi laaja henkilöllinen soveltamisala on perusteltu.

Suomi pitää hyvänä, että direktiivin soveltamisalaa on täsmennetty rajaamalla turvaluokiteltuja tietoja ja tiettyjä ammattisalassapitovelvollisuuksia koskevat kysymykset direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Suomi ei sinänsä pidä tarpeellisenä kansallisen turvallisuuden nimenomaista rajaamista soveltamisalan ulkopuolelle, sillä EU:n perussopimusten mukaan kansallinen turvallisuus on yksinomaan kukin jäsenvaltion vastuulla. Suomi voi kuitenkin hyväksyä tekstin.

Edellytykset ilmoittajan suojalle

Suomi pitää hyvänä, että direktiiviehdotusta on selkeytetty ilmoittajan suojan saamisen edellytysten osalta ja sisäisen ilmoituskanavan ensisijaisuutta on korostettu. Kolmiportainen ilmoitusmenettely on hyvä lähtökohta. Sisäisen kanavan ensisijaisuus luo mahdollisuuden puuttua väärinkäyttöön mahdollisimman lähellä rikkomusta ja usein tämä on paras keino korjata tilanne (ks. TaVL 46/2018 vp). Kolmiportainen ilmoitusmenettely on myös osa ilmoittajan ja ilmoituksen kohteen oikeuksien tasapainoa. Jos työnantajalla on direktiivin mukainen ilmoituskanava ja väärinkäytösilmoitukseen puututaan asianmukaisesti ja direktiivin edellyttämällä tavalla, ei ilmoittajalla ole yleensä tarvetta tehdä ilmoitusta työpaikan ulkopuolelle.

Kaikissa tilanteissa sisäinen kanava ei kuitenkaan ole käytettävissä tai sen käyttö ei ole tilanne huomioon ottaen perusteltua. Tämän vuoksi on tarpeen mahdollistaa tietyissä tapauksissa suora ilmoittaminen ulkoiseen kanavaan. Esimerkiksi kilpailuoikeuden rikkomistapauksissa on olennaista, että ilmoitus tehdään suoraan valvovalle viranomaiselle. Suomi on tyytyväinen, että tätä on Suomen ehdotuksesta tarkennettu johdanto-osassa.

Ilmoittamiselle ei tule asettaa liian korkeita edellytyksiä, jotta väärinkäytöksistä uskalletaan ilmoittaa (ks. myös LaVL 18/2018vp) ja väärinkäyttöihin voidaan puuttua. Olennaista on, että sääntely luo turvalliset puitteet, jotta väärinkäytöksiä havaitsevat henkilöt eivät jätä ilmoittamatta näistä sen vuoksi, että ovat epävarmoja suojan piiriin kuulumisesta. Suomi pitää ehdotettuja ilmoittajan suojan saamisen edellytyksiä asianmukaisina.

Ilmoituksen kohteen oikeusturvan ja väärinkäytöksistä ilmoittamisjärjestelmän toimivuuden ja uskottavuuden kannalta on keskeistä, että ilmoittajan suoja ei kata ilkeivaltaisia tai tarkoituksella perättömiä ilmoituksia.

Sisäiset ilmoituskanavat

Suomi katsoo, että hallinnollisen taakan välttämisen näkökulmasta on perusteltua jättää jäsenvaltioille harkintavaltaa sisäisen kanavan luomisessa pienten kuntien sekä työntekijämäärältään muiden julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden osalta. Jos sisäistä kanavaa ei ole käytettävissä siitä syystä, että yksityisen tai julkisen sektorin toimijalla ei ole ollut velvollisuutta sisäisen kanavan luomiseen, on väärinkäytöksestä ilmoittamisessa aina käytettävissä ulkoinen kanava.

Palautteen antaminen ilmoittajalle

Suomi pitää hyvänä, että ehdotusta on selkeytetty vastaamaan esitettyihin huoliin palautteen antamisen vaikutuksista tilanteissa, joissa palautteen antaminen voi olla vahingollista ja haitata asiaa koskevaa tutkintaa.

Vastatoimien kielto ja oikeussuojakeinot

Suomi katsoo, että ilmoittajan suojan kannalta on tärkeää, että kaikenlaiset ilmoituksen johdosta tehtävät vastatoimet ovat kiellettyjä. Sääntelyn tulee olla selkeää siitä, että vastatoimien kielto koskee väärinkäytöksestä ilmoittamisen seurauksena toteutettuja toimenpiteitä ja että toimenpiteen ja ilmoituksen välillä on oltava syy-seurausyhteys. Direktiivin ei tule vaikuttaa työnantajan muunlaiseen työnjohdolliseen oikeuteen. Tilintarkastustuomioistuin totesi ehdotusta koskevassa lausunnossaan näin olevan.

Suomi pyrkii neuvotteluissa varmistamaan, että ehdotettava sääntely mahdollistaa myös jatkossa erilaiset oikeudelliset järjestelmät työsuhteiden sääntelystä ja niiden päättämisperusteista ja laittoman päättämisen seuraamuksista (ks. myös TyVP 64/2018 vp).

Direktiivin suhde rikosprosessiin

Suomi pyrkii neuvotteluissa varmistamaan sääntelyn selkeyden direktiivin suhteesta rikosprosessiin ja sen, että direktiivillä ei heikennetä epäillyn ja syytetyn oikeuksia, joista on säädetty myös EU-tasolla (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/13/EU tiedonsaantioikeudesta rikosoikeudellisissa menettelyissä, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2016/343/EU eräiden syyttömyysolettamaan liittyvien näkökohtien ja läsnäoloa oikeudenkäynnissä koskevan oikeuden lujittamiseksi rikosoikeudellisissa menettelyissä).

Henkilötietojen käsittely

Puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa määrättäisiin komission ehdotusta tarkemmin siitä, että jäsenvaltioiden on tietosuoja-asetuksen nojalla ja siinä säädettyjen edellytysten mukaisesti rajoitettava ilmoituksen kohteena olevan henkilön tietosuoja-asetukseen perustuvia oikeuksia, jotta voidaan taata direktiiviehdotuksen mukaisesti ilmoittavan henkilön oikeudet. Suomi pitää puheenjohtajan ehdotusta lähtökohtaisesti perusteltuna.

Direktiivin suhde sektorisääntelyyn

Komissiolta saadun selvityksen mukaan ehdotettu direktiivi olisi pääosin sopusoinnussa liikesalaisuusdirektiivin kanssa. Suomi pyrkii kuitenkin edelleen varmistamaan sääntelyn selkeyttä tältä osin sekä varmistamaan liikesalaisuuksien suojan korkean tason.

Yleistä

Lopullinen kanta neuvotteluihin muodostetaan kokonaisarviointin perusteella.

Pääasiallinen sisältö

Tässä kuvataan pj:n kompromissiehdotuksessa olevat keskeisimmät muutokset komission ehdotukseen verrattuna.

Direktiivin soveltamisala

Direktiivin soveltamisalaa on täsmennetty siten, että uudessa 1 bis artiklassa todetaan, ettei direktiiviä sovelleta kansallisen turvallisuuden, turvaluokiteltujen tietojen eikä tiettyjen ammattialassapitovelvollisuuksien alalla. Osittain asia oli ilmaistu jo komission ehdotuksessa johdanto-osassa, mutta ehdotusta on selkeytetty säätämällä näistä artiklatekstissä.

Henkilöllistä soveltamisalaa (2 artikla) on täsmennetty siten, että nimenomaisesti todetaan virkamiesten kuuluvan siihen ja myös henkilöt, joiden työsuhde on päättynyt, mutta jotka ilmoittavat työnsä yhteydessä tietoon saaduista väärinkäytöksistä. Ilmoittajana ei pj:n kompromissiehdotuksen mukaan enää voisi olla oikeushenkilö (3 artiklan 9 kohdan muutos).

Määritelmät

Määritelmiä on jonkin verran täsmennetty, mutta edelleen tarkoitus on, että direktiivi kattaa myös mahdolliset väärinkäytökset. Tätä on pidetty tärkeänä siitä syystä, että ilmoittaja ei välttämättä aina ole tietoinen siitä, onko kyseessä tosiasiallinen rikkominen, eikä tätä tietoa häneltä voida aina edellyttää. Väärinkäyttöihin puuttumisen ja niiden ehkäisyn kannalta on pidetty olennaisena, että tieto saadaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Vastatoimien kieltö kattaa ilmoittajan lähipiirin ja häntä väärinkäytöksen ilmoittamisessa avustaneet tahot (3 artiklan 12 kohta).

Ilmoittajan suojan edellytykset

Direktiivin rakennetta on selkeytetty ja yksi muutos koskee ilmoittajan suojan edellytyksistä säätämistä jo direktiivin alussa ja yhdessä artiklassa (uusi 2bis artikla). Ilmoittajan suojan edellytykset vastaavat pitkälti komission ehdotusta eli ilmoittaja saisi suojan, jos hänellä oli perusteltu syy uskoa, että tieto piti paikkansa ilmoituksentekohetkellä ja jos hän on noudattanut direktiivin mukaista kolmiportaista ilmoituskanavajärjestelmää.

Työryhmäneuvotteluissa on keskusteltu vilpittömän mielen edellytyksen lisäämisestä ehdotukseen, mutta neuvotteluissa on tässä vaiheessa päädytty siihen, että vilpittömän mielen vaatimus sisältyy jo olemassa olevaan tekstiin ja tällaisen vaatimuksen lisääminen suojan saamisen edellytyksiin voisi nostaa kynnystä väärinkäytöksistä ilmoittamiselle. Esimerkiksi UK:n kansallisessa laissa on käytännön soveltamiskokemuksen perusteella poistettu vilpittömän mielen edellytys.

Komission ehdotukseen verrattuna pj:n kompromissiehdotuksessa painotetaan vahvemmin sisäisen kanavan ensisijaisuutta (uusi 3 bis artikla).

Sisäiset kanavat

Sisäisen kanavan luomisvelvollisuutta julkisella sektorilla on täsmennetty siten, että velvollisuus kattaa koko julkisen sektorin, mutta jäsenvaltioille jätetään harkintavaltaa velvollisuuden asettamisen laajuudesta. Jäsenvaltiot voivat vapauttaa sisäisen kanavan luomisen velvollisuudesta kunnat, joissa on vähemmän kuin 10 000 asukasta tai vähemmän kuin 50 työntekijää tai muut alle 50 työntekijän julkisen sektorin toimijat tai jäsenvaltiot voivat mahdollistaa tällaisten toimijoiden osalta yhteisiä sisäisiä kanavia (4

artiklan 6 ja 6bis kohta). Uusi sanamuoto pyrkii vastaamaan myös niiden jäsenvaltioiden näkemyksiin, joissa sisäisen kanavan perustamisvelvollisuus koskee kaikkia kuntia riippumatta kunnan koosta.

Määräys mahdollistaa sen, että direktiivin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä voidaan sisäisen kanavan perustamista pienempien kuntien ja kuntayhtymien osalta arvioida tarkoituksenmukaisella tasolla.

Palautteen antaminen ilmoittajalle

Direktiivi edellyttää, että ilmoittajalle annetaan palautetta siitä, mihin toimenpiteisiin hänen tekemänsä ilmoituksen johdosta on ryhdytty. Kansainvälisten selvitysten perusteella yksi väärinkäytöksistä ilmoittamatta jättämisen syistä on se, että ilmoittaja ei usko hänen ilmoituksensa johtavan mihinkään. Tämän vuoksi komission ehdotuksessa on määräys palautteen antamisvelvollisuudesta ja sitä koskevista määräajoista. Asianmukaisen palautteen antamatta jättäminen on myös yksi peruste ilmoittajalle siirtyä kolmiportaaisessa ilmoitusmenettelyssä seuraavalle portaalle.

Pj:n kompromissiehdotuksessa on selkeytetty velvollisuutta antaa palautetta siitä, mihin toimenpiteisiin hänen tekemänsä ilmoituksen johdosta on ryhdytty ja tutkinnan lopputuloksista. Selkeytykset koskevat sekä sisäistä että ulkoista kanavaa. Velvoite palautteen antamiseen on sidottu siihen, mikä on lain mukaan mahdollista ja tekstiä on selvennetty, että velvoite antaa palautetta ei vaikuta asian tutkintaan rikosprosessissa tai ilmoituksen kohteen oikeuksiin. Esimerkiksi kilpailuoikeusrikkomuksia selvitettyäessä viranomaisella on vain hyvin rajallinen mahdollisuus antaa palautetta ilmoittajalle. Pj:n kompromissiehdotus huomioi tämän komission ehdotusta selkeämmin (johdanto-osan kappale 46, 49 ja 6 artiklan 3 kohta). Lisäksi on täsmennetty, että jos asian selvitystyö on kesken, ilmoittajalle on annettava direktiivin määräajassa tieto tästä ja siitä, milloin hän voi odottaa lisätietoa (johdanto-osan kappale 47). Muutoksella hälvennetään huolia siitä, että direktiivin määräajassa tulisi saattaa asian selvitystyö päätökseen, mikä ei välttämättä ole lyhyessä määräajassa mahdollista.

Ilmoittajan henkilöllisyyden luottamuksellisuus

Pj:n kompromissiehdotuksessa määrätään komission ehdotusta selkeämmin ilmoittajan henkilöllisyyden luottamuksellisuudesta ja tästä poikkeamisesta (uusi 13bis artikla). Direktiivin mukainen ilmoitusmenettely perustuu ilmoittajan henkilöllisyyden luottamuksellisuuteen. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että ilmoittajan henkilöllisyys pysyy luottamuksellisena toimivaltaisten viranomaisten käsitellessä asiaa. Tästä voidaan poiketa silloin, kun se on tarpeen ja suhteellista unionin tai kansallisen lain mukaan asian tutkinnassa tai tutkintaa seuraavissa oikeudellisissa menettelyissä tai toisten henkilöiden, erityisesti ilmoituksen kohteen oikeuksien, kuten oikeuden puolustukseen, kannalta. Ilmoittajalle on tällöin kerrottava hänen henkilöllisyyden paljastumisesta.

Ilmoittajan oikeussuoja

Pj:n kompromissiehdotuksessa on täsmennetty määräystä, jonka mukaan ilmoittajaa ei voida ilmoituksen tekemisen seurauksena asettaa vastuuseen sen vuoksi, että ilmoituksella paljastetaan sellaista tietoa, joka olisi sopimuksen tai lain mukaan salassa pidettävää. Tätä on täsmennetty siten, että tiedon ilmoittaminen tai julkistaminen on ollut välttämätöntä direktiivin (aineelliseen) kuuluvan väärinkäytöksen paljastamiselle.

Henkilötietojen suoja

Pj:n kompromissiehdotuksessa (18 artikla) määrättäisiin komission ehdotusta tarkemmin siitä, että jäsenvaltioiden on tietosuoja-asetuksen 23 artiklan nojalla ja siinä säädettyjen edellytysten mukaisesti rajoitettava ilmoituksen kohteena olevan henkilön tietosuoja-asetukseen perustuvia oikeuksia (ml. rekisteröidyn tarkastusoikeus), jotta voidaan taata direktiiviehdotuksen mukaisesti ilmoittavan henkilön oikeudet. Tietosuoja-lainsäädännössä säädetään rekisteröidyn tarkastusoikeudesta (mm. yleisen tietosuoja-asetuksen 15 artikla) sekä muista rekisteröidyn oikeuksista. Tietosuoja-asetuksen nojalla näitä oikeuksia voidaan tietyillä perusteilla rajoittaa.

Direktiivin suhde rikosprosessiin

Komissio on tuonut neuvotteluissa esille, että ehdotus ei ole rikosoikeudellinen säädös eikä se vaikuta kansallisten rikosprosessisäännösten soveltamiseen. Ehdotus ei kuitenkaan ole kaikilta osin täysin selvä tämän suhteen.

Tällä on merkitystä erityisesti ilmoittajan henkilöllisyyden luottamuksellisuuteen. Ilmoittajan suojelua koskeva ehdotus perustuu siihen, että sekä ilmoittajan että ilmoituksen kohteen henkilöllisyyden luottamuksellisuus tulee taata.

Esitutkintalain 4 luvun 15 §:n mukaan asianosaisella on kuitenkin esitutkinnan aloittamisen jälkeen oikeus saada tieto esitutkintaan johtaneista ja esitutkinnassa ilmi tulleista seikoista sekä esitutkinta-aineistosta, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Tämä voi tarkoittaa ilmoittajan henkilöllisyyden paljastumista. Direktiiviehdotuksessa on pyritty osaltaan huomioimaan tämä aikaisempaa selkeämmin uudessa 13 bis artiklassa.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Ehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 16, 33, 43 ja 50 artiklaan, 53 artiklan 1 kohtaan, 62, 91, 100, 103, 109, 114, 168, 169, 192 ja 207 artiklaan sekä 325 artiklan 4 kohtaan sekä Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 31 artiklaan. Nämä määräykset ovat ehdotuksen soveltamisalaan kuuluvien EU:n politiikanalojen oikeusperustamääräyksiä.

Direktiivi hyväksytään em. oikeusperustamääräysten mukaisesti tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Oikeusperustasta ei ole käyty työryhmässä vielä perusteellisia keskusteluja. Alustavien työryhmäkeskustelujen ja valtioneuvoston arvion perusteella kysymys ehdotettujen oikeusperustojen yhteensopivuudesta saattaa nousta esiin muutamien oikeusperustojen ja sitä kautta aineellisen soveltamisalan osalta. Näin esimerkiksi silloin, jos oikeusperusta edellyttää EU:n hyväksyvän tietyllä politiikka-alalla nimenomaan asetuksia, kun neuvoteltava säädös on tarkoitus antaa direktiivinä. Tämä voisi johtaa tällaisen oikeusperustan ja sen nojalla annetun / annettujen säädösten poistamiseen direktiivin soveltamisalasta.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Vastuuvaliokunta on oikeudelliset asiat –valiokunta (JURI). Useat eri valiokunnat toimivat lausuntovaliokuntina. Tämänhetkisten tietojen mukaan EP äänestäisi

mietinnöstä marraskuussa. EP:n tavoitteena on saada hankkeen neuvottelut päätökseen ennen kevään 2019 EP:n vaaleja.

Kansallinen valmistelu

U-jatkokirjeluonnos on käsitelty kirjallisessa menettelyssä oikeudelliset kysymykset - jaostossa (EU-35) 12.-15.11.2018, työoikeusjaostossa (EU-28) 9.-15.11.2018 ja rahoituspalvelut ja pääomaliikkeet -jaostossa 9.-15.11.2018. Asiaa valmistellaan oikeusministeriössä yhteistyössä valtiovarain-, työ- ja elinkeino-, liikenne-, ympäristö-, maa- ja metsätalous-, sisä- ja sosiaali- ja terveysministeriön sekä valtioneuvoston kanslian kanssa.

Direktiiviehdotuksesta on järjestetty kansallinen julkinen kuuleminen, joka päättyi syyskuussa 2018.

Eduskuntakäsittely

U 37/2018 vp
LaVL 18/2018 vp
TaVL 46/2018 vp
TyVP 64/2018 vp

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

U-kirjelmässä tuotiin jo esille, että Suomella ei ole yleistä ilmoittajien suojelua koskevaa lainsäädäntöä. Sektorilainsäädännössä on jonkin verran säännelty väärinkäytöksistä ilmoittamisesta ja ilmoittajien suojasta ja tässä muistiossa täydennetään U-kirjelmään jo kirjattuja tietoja kansallisesta lainsäädännöstä.

Direktiivin suhde julkisuuslainsäädäntöön

Ehdotetun direktiivin ilmoitusmenettelyjen luottamuksellisuutta koskevat säännökset ovat merkityksellisiä henkilötietojen suojaa ja viranomaistoiminnan julkisuutta koskevan sääntelyn kannalta. Pyrkimyksen suojata väärinkäytösten ilmoittajan henkilöllisyyttä voidaan valtioneuvoston mielestä sinänsä katsoa olevan sopusoinnussa perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvattu julkisuusperiaatteen ja sen julkisuusperiaatteen rajoituksilta edellyttämän välttämättömyyskriteerin kanssa.

Viranomaisten toiminnan julkisuutta koskevan lain 11 ja 24 §:ssä on säännökset muun muassa esitutkinta-aineiston salassapidosta ja julkiseksi tulemisesta sekä asianosaisen tiedonsaantioikeudesta. Direktiiviehdotukseen otetulla uudella 13 bis artiklalla pyritään ottamaan tällainen kansallinen lainsäädäntö huomioon, eikä direktiivin sääntely siltä osin muodostu valtioneuvoston käsityksen mukaan ongelmalliseksi. Muiden menettelyiden osalta ehdotetun direktiivin edellyttämä ilmoittajan henkilöllisyyden suojelu saattaa edellyttää julkisuuslain salassapitosääntelyn tarkistamista.

STM:n hallinnonala

STM:n hallinnonalan lainsäädännössä on lähinnä säännöksiä toiminnanharjoittajien velvollisuudesta ilmoittaa toimivaltaisille valvontaviranomaisille, kuten Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviralle ja Turvallisuus- ja kemikaalivirasto TUKESille havaitsemistaan tavaroiden, palveluiden, lääkkeiden ym. puutteista/vaaroista/haittavaikutuksista.

Valvontaviranomaiset vastaanottavat kuitenkin käytännössä myös muunlaisia ilmoituksia ja valvontaviranomaiset soveltavat tuolloin ilmoittajiin pääsääntöisesti julkisuuslain 24§:n 1 momentin 15 kohtaa, mutta tämä ei tarjoa ilmoittajille absoluuttista suojelua, ts. on tapauksia, joissa tuomioistuin on velvoittanut valvontaviranomaista ilmoittamaan ilmoittajan nimen.

Ilmoittajien suojelua koskevaa erityissääntelyä on vakuutusmarkkinoita koskien: lain vakuutusten tarjoamisesta (234/2018, sovelletaan 1.10.2018 alkaen) 72 §:n mukaan vakuutusten tarjoamista harjoittavalla oikeushenkilöllä on oltava menettely, jota noudattamalla sen palveluksessa olevat voivat ilmoittaa oikeushenkilön sisällä riippumattoman kanavan kautta ko. lain sekä markkinoiden väärinkäytöstä (markkinoiden väärinkäyttöasetus) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/6/EY ja komission direktiivien 2003/124/EY, 2003/125/EY ja 2004/72/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 596/2014 epäilyistä rikkomisesta. Tämä sääntely perustuu EU:n direktiiveihin ja nämä on mainittuina ilmoittajien suojelua koskevan direktiiviehdotuksen liitteessä: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/2341, annettu 14 päivänä joulukuuta 2016, ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavien laitosten toiminnasta ja valvonnasta (EUVL L 354, 23.12.2016, s. 37); Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/97, annettu 20 päivänä tammikuuta 2016, vakuutusten tarjoamisesta (uudelleenlaadittu) (EUVL L 26, 2.2.2016, s. 19).

Työsuojelun valvonnasta ja työsuojelun yhteistoiminnasta annetun lain (44/2006) tarkoituksena on varmistaa työsuojelua koskevien säännösten noudattaminen sekä parantaa työympäristöä ja työolosuhteita työsuojelun viranomaisvalvonnan sekä työnantajan ja työntekijöiden yhteistoiminnan avulla. Lain 10 §:ssä säädetään työntekijän oikeudesta ilmoittaa työsuojelu-viranomaisille työpaikan turvallisuutta tai terveellisyyttä koskevasta puutteellisuudesta tai epäkohdasta tai muusta työsuojeluviranomaisten valvontaan kuuluvien säännösten epäilyistä rikkomisesta. Tehdessään tällaisen ilmoituksen ilmoittajan henkilöllisyys ja se, että valvontatoimenpide on tehty ilmoituksen johdosta, on pidettävä salassa. Ilmoittajan henkilöllisyys saadaan kuitenkin ilmaista, jos se on valvonnan kannalta tarpeellista ja ilmoituksen tekijä on antanut siihen suostumuksensa. Työsuojelu ei kuulu ehdotuksen mukaan direktiivin aineelliseen soveltamisalaan.

LVM:n hallinnonala

Liikennesektorin osalta ilmoittajien suojelua koskevaa kansallista lainsäädäntöä löytyy ilmailulaista (128 §), merilaista (18 luvun 15 a §) sekä kaupunkiraideliikenteestä annetusta laista (16 §) ja rautatielaista (82 a §) ja niiden tilalle tulevasta eduskunnan parhaillaan käsiteltävänä olevassa raideliikennelaista (165 §). Säästösten sisältö on pitkälti samankaltainen. Säännösten mukaan viranomaisen (rautatielaissa ja kaupunkiraideliikenteestä annetussa laissa Liikenteen turvallisuusvirasto) ei saa ryhtyä oikeudellisiin toimenpiteisiin suunnitteleamattoman tai tahattoman rikkomuksen johdosta, joka tulee viranomaisen tietoon ainoastaan siksi, että siitä on tehty ilmoitus kyseisten lakien nojalla, ellei kyse ole törkeänä huolimattomuutena pidettävästä velvollisuuksien laiminlyömisestä tai rikoslaissa rangaistavaksi säädetystä menettelystä. Lisäksi lakien mukaiset toiminnanharjoittajat eivät saa kohdella syrjivästi palveluksessaan olevaa työntekijää tai muuta henkilöä, joka tekee ilmoituksen tiedossaan olevasta mahdollisesta vaaratilanteesta.

Merilain 18 luvun säännös koskee aluksen käytön yhteydessä tapahtuneesta onnettomuudesta ja vaaratilanteesta ilmoittamista Liikenteen turvallisuusvirastolle. Erityisesti luvun 15 a §:n 2 momentti sääntelee sitä, että palveluksessa olevaa työntekijää tai muuta henkilöä, joka tekee ilmoituksen vaaratilanteesta, ei saa kohdella syrjivästi.

Myös alusturvallisuuden valvonnasta annetussa laissa on säännös, joka koskee alusturvallisuutta koskevan säännöksen tai määräyksen rikkomisesta ilmoittamista (20 §). Ilmoittajan suojaksi hänen henkilöllisyytensä on pidettävä salassa. Salassapitovelvollisuus tosin koskee valvontaviranomaisen tarkastajaa.

Velvoitteet eri liikennemuotojen onnettomuus-, vaaratilanne- ja poikkeamatiedon toimittamiseksi vaihtelevat liikennemuodoittain, mutta pääsääntönä voidaan pitää, että tapahtumista ovat velvoitettuja raportoimaan siinä osallisena olleet henkilöt tai organisaatiot.

Ilmailun ns. EU:n poikkeama-asetuksen 376/2014 mukaan tietyt tahot ovat velvollisia ilmoittamaan havaitsemastaan poikkeamasta. Poikkeamalla tarkoitetaan muuta kuin onnettomuutta tai vakavaa vaaratilannetta eli kaikkia sellaisia tapahtumia, jotka vaarantavat, tai jos niihin ei puututa, voisivat vaarantaa ilma-aluksen, siinä olevien henkilöiden tai muiden henkilöiden turvallisuuden. Asetus määrittelee menettelytavat ilmoittamiselle. Poikkeama-asetuksen mukaan organisaatioiden on myös otettava käyttöön vapaaehtoinen ilmoitusjärjestelmä, jotta voidaan edistää sitä, että kaikki, joilla on hallussaan turvallisuuteen vaikuttavia tietoja, voisivat ilmoittaa havaitsemastaan poikkeamasta. Esimerkiksi matkustajat voivat olla tällaisia henkilöitä, joilla pitää olla mahdollisuus ilmoittaa poikkeamasta. Poikkeama-asetuksen 16 artiklassa säädetään tietolähteen suojelusta sisältäen esimerkiksi säännöt poikkeamailmoitusten käsittelyn luottamuksellisuudesta sekä kiellosta ryhtyä ilmoittajaan kohdistuviin vastatoimiin. Tietolähteen suojeluun liittyvä kansallinen sääntely sisältyy ilmailulain 128 §:ään.

LVM:n hallinnonalan virastouudistuksen olisi tarkoitus tulla voimaan 1.1.2019. Sen jälkeen Liikenteen turvallisuusviraston tehtäviä hoitaa uusi Liikenne- ja viestintävirasto, johon on sulautettu Liikenteen turvallisuusviraston, Viestintäviraston tehtävät sekä osa Liikenneviraston tehtävistä.

SM:n hallinnonala

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017) valvontaa käsittelevä 7 luvun 8 §:n 1 momentti sisältää määriteltyjä poikkeuksia lukuun ottamatta velvoitteen lain tarkoittamille yhteisöille ja elinkeinonharjoittajille luoda menettelytavat joita noudattamalla sen palveluksessa olevat tai asiamiehet voivat ilmoittaa sen sisällä riippumattoman kanavan kautta rahanpesulain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten epäilyistä rikkomisesta. Ilmoitusvelvollisen tulee lisäksi toteuttaa asianmukaiset ja riittävät toimenpiteet ilmoitusten tekijöiden suojelemiseksi. Lain 7 luvun 9 §:n 1 momentin mukaan lain tarkoittaman valvontaviranomaisen ja asianajajayhdistyksen on ylläpidettävä järjestelmää, jonka kautta se voi vastaanottaa ilmoituksia rahanpesulain säännösten epäilyistä rikkomuksista.

Hallinnollisia seuraamuksia käsittelevän 8 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan valvontaviranomainen voi määrätä rikemaksun sen valvottavaksi säädetylle ilmoitusvelvolliselle joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö tai rikkoo velvoitteen laatia menettelytavat rikkomusepäilyistä ilmoittamiseen, tai laiminlyö tai rikkoo 9 luvun 1 §:ssä tarkoitetun velvoitteen järjestää työntekijöiden koulutus tai suojeleminen taikka laatia toimintaohjeet. Mikäli laiminlyönti tai rikkominen tapahtuu

tahallaan tai huolimattomuudesta vakavasti, toistuvasti tai järjestelmällisesti voi valvontaviranomainen 8 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan määrätä ilmoitusvelvolliselle seuraamusmaksun.

Ahvenanmaan asema

U-kirjelmässä todetulla tavalla Ahvenanmaalta on pyydetty lausunto ehdotuksesta. Ahvenanmaan maakunta antoi lausunnon 29.8.2018, jossa se totesi suhtautuvansa ehdotukseen myönteisesti ja pitävänsä tärkeänä ilmoittajien suojelun vahvistamista. Ahvenanmaan maakunta pitäisi hyvänä, että direktiivi täytäntöönpantaisiin yleisellä lailla ja että sääntelyssä tulisi välttää hallinnollista taakkaa. Ahvenanmaan maakunta pitäisi hyvänä, ettei sääntely edellyttäisi merkittävää hallinnollisen järjestelmän tai uuden viranomaisen luomista.

Ahvenanmaalla on Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1999) 18 §:n nojalla toimivaltaa ainakin seuraavissa direktiivin soveltamisalakysymyksissä:

1 artiklan 1 kohdan i) kohdan mukainen julkiset hankinnat, iii) kohdan mukainen tuoteturvallisuus, v) kohdan mukainen ympäristönsuojelu sekä vii) kohdan mukainen elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuus sekä eläinten terveys ja hyvinvointi.

Lisäksi ministeriöiltä saadun tiedon mukaan Ahvenanmaalla on toimivaltaa direktiivin soveltamisalaan kuuluvien säädösten osalta muun muassa potilasdirektiivin 2011/24/EU ja tupakkatuotedirektiivin 2014/40/EU osalta.

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 10 kohdan mukaan muun muassa tekijänoikeutta, patenttia, mallioikeutta ja tavaramerkkiä ja sopimatonta menettelyä elinkeinotoiminnassa koskevat asiat, 18 kohdan mukaan ydinvoimaa, kuitenkin niin, että ydinvoimalaitoksen rakentamiseen, hallintaan ja käyttöön sekä tähän liittyvään materiaalin käsittelyyn ja säilytykseen maakunnassa on saatava maakunnan hallituksen suostumus ja 21 kohdan mukaan työoikeutta maakunnan ja kuntien palveluksessa olevien virkaehtosopimuksia koskevin poikkeuksin sekä ottaen huomioon 29 §:n 1 momentin 6 kohdan ja 29 §:n 2 momentin säännökset ja 23 kohdan mukaan lainkäyttöä koskevat asiat kuuluvat valtakunnan toimivaltaan. Siten esimerkiksi liikesalaisuudet, kilpailun edistäminen, työoikeuteen, ydinvoimaan ja lainkäyttöön liittyvät asiat kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksella on taloudellisia vaikutuksia yksityiselle ja julkiselle sektorille sisäisten ilmoituskanavien perustamisesta ja väärinkäytöksiä koskevien ilmoitusten käsittelystä. Vastaavasti viranomaiskustannuksia syntyy velvoitteesta luoda ulkoinen ilmoituskanava ja väärinkäytöksiä koskevien ilmoitusten käsittelystä.

Direktiiviehdotus jättää jäsenvaltioille harkintavaltaa toisaalta sisäisten kanavien perustamisvelvollisuuden laajuudesta pienten toimijoiden osalta ja julkisen kanavan viranomaistahon osalta. Toimivaltaisista viranomaisista voi olla yksi tai useampi ja toimivaltaisena viranomaisena voi toimia jokin olemassa oleva viranomainen tai on mahdollista luoda tätä varten uusi viranomainen. Kansallisella täytäntöönpanoratkaisulla on vaikutusta kustannuksiin. Tässä vaiheessa ei ole käyty vielä kansallista keskustelua toimivaltaisesta viranomaisesta. Ehdotuksen mukaisista muutoksista aiheutuvien

kustannusten kattamisesta päätetään valtiontalouden kehyspäätöksiä ja valtion talousarvioita koskevista prosesseista.

Kansallisesti järjestetyssä kuulemisessa ei pidetty ilmoituskanavien perustamiskustannuksia merkittävänä. Komission arvioiden mukaan nämä olisivat keskiarvoon yritykselle noin 1374 euroa. Kuulemisessa kiinnitettiin huomioita väärinkäytöksiä koskevia ilmoituksen käsittelystä ja mahdollisista vastatoimista aiheutuvista oikeusriidoista syntyviin kustannuksiin. Komission arvioiden mukaan keskiarvoon yritykselle vuotuiset käyttökustannukset olisivat 1054,6 euroa.

Kustannusarvioinnissa on otettava huomioon mahdollisten väärinkäytösten paljastamisesta tai ennaltaehkäisystä koituvat taloudelliset hyödyt mm. petosten ja korruption osalta.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Euroopan tilintarkastustuomioistuin on antanut ehdotuksesta lausunnon nro 4/2018. Tilintarkastustuomioistuin pitää ehdotusta erittäin tervetulleena ja katsoo mm. että rikkomiset saattavat vaikuttaa EU:n taloudellisiin etuihin, joten rikkomisten ehkäiseminen ilmoittamalla niistä nopeasti ja vaikuttavasti voisi osaltaan edistää EU:n talousarvion suojaamista, moitteetonta varainhoitoa ja tilivelvollisuutta.

Suomi varautuu tässä vaiheessa neuvotteluihin siihen, että hanke on vireillä Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella, mahdollisesti trilogi-neuvotteluvaiheessa.

Asiakirjat

12998/18 Pj:n kompromissiehdotus.

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Tia Möller, OM, 0295 150 105
 Päivi Kantanen, TEM, 0295 048 938
 Janne Häyrynen, VM, 0295 530 346
 Anna Gau, VM, 0295 530 321
 Maija Iles, STM, 0259 163 237
 Eleonoora Eilittä, LVM, 0295 342 089
 Sara Vanttinen, MMM, 0295 162 065
 Jouko Huhtamäki, SM, 0295 488 556
 Tia Laine-Ylijoki-Laakso, YM, 0295 250 150
 Päivi Pietarinen, VNK, 0295 160 354

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi
