17. syyskuuta 2018 13:27

Hei,

Alla pyydetysti kommentteja U37/2018 vp koskeviin asiantuntijalausuntoihin.

Yleiskommenttina lausunnoissa esiin nostettuihin seikkoihin:

Komission ehdotuksen taustalla (ja vaikutusarvioinneissa todettuna) on se, että useat jättävät väärinkäytöksistä ilmoittamatta. Syyt tähän ovat moninaiset, mutta keskeisiä syitä ovat vastatoimien pelko, epätietoisuus siitä, kenelle ja miten ilmoittaa sekä epäusko siihen, että ilmoitus johtaa konkreettisiin toimenpiteisiin. KOM ehdotus pyrkii puuttumaan näihin epäkohtiin.

Arviota ehdotuksen suhteesta kansalliseen lainsäädäntöön (ml. olemassa oleviin menettelyihin) tehdään parhaillaan ministeriöissä ja tämä tarkentuu neuvotteluiden edetessä, kun soveltamisala tarkentuu.

Valtakunnansyyttäjänvirasto

- Toimivaltaisen viranomaisen nimeäminen: direktiiviehdotuksen kansallinen täytäntöönpanotapa on avoinna, vielä ei ole käyty keskustelua siitä, mikä tai mitkä olisivat direktiivin mukaiset toimivaltaiset viranomaiset. Kansallinen toteutustapa on kaiken kaikkiaan vielä avoinna. Tässä voi todeta sen, että 17 artiklan seuraamuksia koskeva artikla on mahdollista toteuttaa joko hallinnollisilla tai rikosoikeudellisilla seuraamuksilla. Tämä on ehdotuksessa jätetty kansallisesti päätettäväksi.

- Ilmoitusta koskevien tietojen luottamuksellisuus: komissio on selostanut, että direktiiviehdotus ei vaikuttaisi jäsenvaltioiden rikosoikeudellisisiin (rikosprosessi), hallinto-oikeudellisiin tai siviilioikeudellisiin menettelyihin. Ehdotus olisi olemassa olevaa sääntelyä täydentävä. direktiiviehdotuksessa on pyritty ottamaan huomioon se, että kansallisessa lainsäädännössä voidaan säätää esimerkiksi julkisuus- tai prosessilainsäädännössä siitä, että rikosprosessin yhteydessä ilmoittajan henkilöllisyys saattaa tulla esille (esim. jos häntä on tarpeen kuulla todistajana) (ks. tästä 9 artiklan 2 kohta, 55 resitaali).Pyrimme kuitenkin vielä neuvotteluissa varmistamaan, että ehdotettu sääntely on sopusoinnussa perustuslain julkisuussääntelyn kanssa ja että sääntely muodostuu riittävän selkeäksi ja tarkkarajaiseksi myös tältä osin.

EK / SY

- Ehdotuksen ennenaikaisuus: Komissio tuo esille, että tähänastisesti EU:n lainsäätäjä on reagoinut ilmoittajien suojaan nimenomaan vasta jonkin vakavan väärinkäytöksen ilmitulemisen jälkeen. Komissio katsoo, että lainsäätäjän tulisi ottaa oppia menneistä tapahtumista ja toimia ennakoivasti.

- ilmoittajan oma arvio sääntöjen vastaisuudesta: Direktiivissä on lähdetty siitä, että painopisteen tulisi olla väärinkäytösten ilmitulemisessa, niihin puuttumisessa ja niiden ennaltaehkäisyssä. Ilmoittajan on usein vaikea ellei mahdotonta kyetä arvioimaan, onko jokin toiminta laitonta tai sääntöjen vastaista. Henkilöt ovat ns. rivityöntekijöitä (eivät juristeja). Jos henkilö havaitsee väärinkäytöstä, epäilee tällaista toimintaa tapahtuvan, henkilön tulisi voida ilmoittaa tästä luottamuksellisesti. Olennaista direktiivin mukaan on se, että ilmoittavalla henkilöllä oli perusteltu syy uskoa, että ilmoitettava tieto piti paikkansa ilmoitushetkellä. Lain väärinkäytöstilanteet tulisi direktiivin mukaan olla katettuja – ”abuse of law” on komission perustelujen mukaan EU oikeuden periaate ja tästä on oikeuskäytäntöä EU:n tuomioistuimessa (löytyy mm.

verotuksen alalta: verosääntelyä käytetään saavuttamaan sellaista etua, joka ei ole sääntelyn tavoitteiden mukaista). Ilmoituksen vastaanottanut taho tekee arvion ilmoituksen perusteella toiminnan laittomuudesta tai väärinkäytöksistä.

- Henkilöllistä soveltamisalaa komissio on perustellut sillä, että ko. henkilöt ovat työnsä yhteydessä asemassa, jossa voivat saada tietoonsa väärinkäytöksiä ja jotka ovat työnantajaan nähden heikommassa asemassa. Vertailukohtana, että esim. Ranskan laki (2016) kattaa työn yhteydessä havaittujen väärinkäytösten lisäksi myös kaikki muut havaitut väärinkäytökset eli kansalaisten havaitsemat väärinkäytökset.

- Liikesalaisuusdirektiivi: komissio on todennut, että ehdotus ei vaikuta liikesalaisuusdirektiivin soveltamiseen, mutta täydentää sitä. Jos asia kuuluu liikesalaisuusdirektiivin soveltamisalaan, henkilö saa sen mukaisen suojan. Jos samaa väärinkäytöstä koskeva asia kuuluu myös direktiiviehdotuksen soveltamisalaan, saa henkilö tämän direktiivin mukaisen suojan. Vastaavasti on eräiden muiden sektorilainsäädäntöjen osalta, joissa säännellään vain ilmoituskanavan luomisesta, mutta ei varsinaisesta ilmoittajan suojasta. Tämä direktiivi toisi suojasääntelyn.

- Ilmoituksen ja vastatoimen välillä on oltava syy-seurausyhteys. Komissio on todennut, että tapaukset ovat niin moninaisia, että direktiivissä ei ole tarkoituksenmukaista säännellä yksityiskohtaisesti vaan kyse on tapauskohtaisesta arvioinnista. Määräaikojen asettamisen osalta KOM on todennut niiden voivan johtaa myös suojasääntelyn kiertämiseen. Ks. 15(5) artikla: ilmoittavan henkilön on esitettävä perusteltu syy uskoa, että haitta johtui ilmoituksen tai tietojen ilmaisen vuoksi toteutusta vastatoimesta. Käänteinen todistustaakka koskee sen osoittamista, että haitta ei johtunut ilmoituksesta, vaan perustui asianmukaisesti perusteltuun syyhyn. Työnantajan on komission mukaan helpompi todistaa toimenpiteeseen johtaneet syyt. Vastaavaa sääntely on KOM mukaan esim. kuluttajansuoja-alalla.

- Valtioneuvoston kannassa todetaan, ettei kunnille ja yrityksille tule syntyä aiheetonta ja kohtuutonta taakkaa. KOM ehdotuksessa velvoite luoda ilmoituskanavat on juuri tästä syystä rajattu yrityksiin, joissa 50 tai enemmän työntekijöitä / 10 milj. tai enemmän liikevaihto. Valtioneuvosto arvioi parhaillaan ehdotuksen tarkempia vaikutuksia. Tilastokeskuksen mukaan 50 + työntekijää kattavia yrityksiä on noin 1 % Suomen yrityksistä. (Liikevaihtorajan osalta selvitetään vielä yritysten lukumäärä). https://www.tilastokeskus.fi/tup/suoluk/suoluk_yritykset.html. Taakan osalta komission ehdotuksessa on myös mahdollistettu yhteisten kanavien hankkiminen sekä yrityksille että julkisen sektorin toimijoille, kuten kunnille. Ilmoituskanavan voi luoda itse tai sen voi ostaa ulkopuoliselta palveluntarjoajalta. Direktiiviehdotus ei sinänsä edellytä, että ilmoituskanava olisi sähköinen kanava. Ks. 5 artiklan 2 kohta. On myös huomattava, että jo tällä hetkellä niin yksityisellä kuin julkisella sektorilla käytetään voimavaroja ilmitulevien väärinkäytösten selvittämiseen ja on terveesti toimivien yritysten ja julkisen sektorin intressissä, että väärinkäytökset tulevat ilmi ja niihin puututaan. Direktiivi olisi luonteeltaan vähimmäissääntelyä eli jäsenvaltiot voivat myös säätää pidemmälle menevästä suojasta. Osassa jäsenvaltioita esim. yritysraja on matalampi kuin komission ehdotuksessa tai rajaa ei ole ollenkaan (ts. koskee myös pk-yrityksiä).

- Ilmoituskanavan kolmiportaisuus: ehdotuksen lähtökohtana on ilmoitusmenettelyn kolmiportaisuus. Tämän taustalla on Euroopan neuvoston suositukset ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen sananvapautta koskeva oikeuskäytäntö. EIT:n oikeuskäytännössä on punnittu tätä intressien välisyyttä. Tätä on selostettu liikesalaisuusdirektiivin täytäntöönpanoa koskevassa hallituksen esityksessä. Ehdotuksen mukaan ensisijaisena ilmoituskanavana on sisäinen kanava. Jos tämä ei syystä tai toisesta toimi (tarkemmin määritelty 13 artiklassa), henkilö voi siirtyä julkiseen kanavaan. Jos tämäkään ei toimi, henkilö voi tiedottaa asian julkisesti. Selvitysten mukaan aivan merkittävä valtaosa ilmoituksista tehdään ensimmäisessä vaiheessa työpaikan sisällä. Kuitenkin on myös aloja, joissa tämä ei ole tarkoituksenmukaista, kuten kilpailuoikeuden rikkomiset.

- TEM:ssä arvioidaan parhaillaan ehdotuksen suhdetta työoikeuteen.

- palautteen antaminen ilmoittajalla ja sitä koskevat määräajat: ehdotuksen mukaan on riittävää, että ilmoittaja pidetään tietoisena siitä, että ilmoituksen johdosta on ryhdytty toimenpiteisiin. Direktiivi ei edellytä, että mainituissa määräajoissa ilmoituksen selvitystyö olisi saatu päätökseen. Lisäksi direktiivin mukaan rajoitetaan palautteen antamisvelvollisuutta, jos siitä voi aiheutua haittaa esim. asian tutkinnalle.

- Direktiivi ei sääntele sitä, miten henkilöön, joka on itse osasyynä väärinkäytökseen, suhtaudutaan. Toisin sanoen, direktiivi ei estä toimenpiteisiin ryhtymistä tällaista henkilöä vastaan.

- Direktiiviehdotuksen mukaan (16 artiklan 1 kohta) jäsenvaltioiden on taattava ilmoituksen kohteena olevan henkilön EU:n perusoikeuskirjan mukaiset oikeudet.

- Direktiivillä parannettaisiin tietoisuutta ja tiedon saatavuutta väärinkäytöksistä ilmoittamisista. Tämä koskisi myös EKn ja SYn esiin nostamaa perättömiä ilmoituksia: nämä eivät kuulu direktiivin suojan piiriin.

Poliisi

- Jatkotyössä selvitetään tarkemmin ehdotuksen suhdetta lainvalvontaviranomaisten työhön ja tätä koskevaan sääntelyyn.

Tia Möller

Lainsäädäntöneuvos, OTT / Senior Ministerial Adviser, Legislative Affairs, LL.D.
Lainvalmisteluosasto / Law Drafting Department
Yleisten kansainvälisten ja EU-asioiden yksikkö / Unit for General International and EU Affairs
Tel. +358 2951 50105, Mob. +358 50 380 1054