OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
Yleisten kansainvälisten ja EU-asioiden yksikkö
LsN Möller Tia

20.9.2018

EU/2018/0938

Eduskunta / Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

U 37/2018

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa valtioneuvoston U-kirjelmästä komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta (COM(2018) 218 final), U 37/2018 vp. Oikeusministeriö on lisäksi kuultavana valiokunnassa samasta aiheesta asian vastuuministeriönä.

Direktiiviehdotus

Komission direktiiviehdotuksen tavoitteena on unionin oikeuden täytäntöönpanon tehokkuuden vahvistaminen ja tähän pyritään parantamalla väärinkäytösten ilmoittajien suojelua EU:ssa. Direktiivillä halutaan varmistaa, että ilmoittaja, joka työnsä yhteydessä havaitsee tai epäilee yleisen edun vastaista toimintaa, väärinkäytöksiä tai laittomuutta, erikseen määritellyillä EU:n oikeuden aloilla, voi ilmoittaa asiasta turvallisesti. Näin voitaisiin ennaltaehkäistä ja paljastaa yleiseen etuun kohdistuvia uhkia ja vakavia haittoja, jotka muuten voisivat jäädä ilmoittamatta.

Direktiivin soveltamisala on sinänsä rajattu työn yhteydessä havaittuihin väärinkäytöksiin, mutta työntekijä ymmärrettäisiin direktiivissä laajasti. Se kattaisi työ- ja virkasuhteisten lisäksi mm. vapaaehtoiset, palkattomat harjoittelijat, alihankkijat ja tavarantoimittajat. Komissio on perustellut soveltamisalaa toisaalta sillä, että unionin oikeuden tehokas täytäntöönpano edellyttää, että suojelua myönnetään mahdollisimman laajoille henkilöryhmille ja toisaalta sillä, että kyse on henkilöryhmistä, joilla voi olla keskeinen asema lainsäädännön rikkomista koskevien tietojen paljastamisessa ja jotka voivat työnsä vuoksi olla taloudellisesti haavoittuvassa asemassa.

Ehdotus linkittyy laajempaan kokonaisuuteen komission paremmasta sääntelystä ja tavoitteeseen tehostaa unionin oikeuden soveltamista ja täytäntöönpanoa. Direktiivillä arvioidaan parannettavan EU:n talousarvioon koh-

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

distuvien petosten ja korruption ehkäisyä ja paljastamista. Direktiivin tavoitteena on kokonaisvaltainen lähestymistapa väärinkäytöksistä ilmoittajien suojeluun. Komission ehdotuksen sisältö heijastelee Euroopan neuvoston vuoden 2014 ilmoittajien suojelua koskevia suosituksia. Direktiiviehdotuksen tarkemman sisällön osalta viitataan U-kirjelmään.

Ilmoittajien suojelun laajempi konteksti

Kansainvälisellä tasolla väärinkäytöksistä ilmoittajien suojelun vahvistaminen on noussut esiin eri foorumeilla. Suomi on ratifioinut useita kansainvälisiä sopimuksia, joissa joko velvoitetaan tai suositellaan vahvistamaan ilmoittavien henkilöiden suojelua. Näitä ovat OECD:n yleissopimus kansainvälisissä liikesuhteissa tapahtuvan ulkomaisiin virkamiehiin kohdistuvan lahjonnan torjunnasta, Euroopan neuvoston lahjontaa koskeva siviilioikeudellinen yleissopimus sekä YK:n korruption vastainen yleissopimus. Lisäksi Euroopan neuvoston ministerikomitea on vuonna 2014 antanut suosituksen ilmoittajien suojelusta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on käsitellyt väärinkäytöksistä ilmoittajien suojaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen sananvapautta koskevan 10 artiklaan liittyvässä oikeuskäytännössä. Euroopan neuvoston korruptionvastainen toimielin GRECO ja OECD ovat maa-arvioinneissaan kehottaneet Suomea helpottamaan ilmoittamista ja vahvistamaan ilmoittajien suojelua.

EU:n jäsenvaltioiden lainsäädäntökehitys ilmoittajien suojelun osalta on melko tuoretta. Useat jäsenvaltiot ovat viime vuosien aikana hyväksyneet aihetta koskevaa kansallista lainsäädäntöä. Näin mm. Alankomaat, Irlanti, Italia, Ranska, Ruotsi, Slovakia ja Malta. Muun muassa UK:ssa ja Romaniassa laki on ollut voimassa jo pidempään. Osassa EU:n jäsenvaltioita kansallisen lainsäädännön valmistelut ovat vireillä.

Ehdotuksen käsittelyvaihe EU-tasolla

Neuvostossa ehdotuksen käsittely aloitettiin kesäkuussa 2018 ja työryhmäkokouksia on tähän mennessä ollut neljä. Hanke on EU:n puheenjohtajana parhaillaan toimivan Itävallan yksi prioriteeteista.

Euroopan parlamentin raportoija on 2.7.2018 antanut mietintöluonnoksen, jota käsitellään alkusyksyn aikana eri valiokunnissa. Tämänhetkisten tietojen mukaan EP äänestäisi mietinnöstä lokakuun täysistunnossa. Vastuuvaliokunta on JURI.

Vaikutukset Suomen kannalta

Suomessa ei tällä hetkellä ole yleistä väärinkäytöksistä ilmoittajien suojaa koskevaa lainsäädäntöä. Asiasta on sääntelyä eräissä sektorilainsäädän-

nöissä. Oikeusministeriön korruptionepäilystä ilmoittavien suojaa käsitelleessä työryhmän mietinnössä todettiin, että Suomessa ilmoittajien suojelua koskeva kansallinen lainsäädäntö on jossain määrin sirpaleista ja vaikeasti hahmotettavaa (oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 25/2016). Samasta mietinnöstä ilmenevät työryhmän ehdotukset käsittelivät monia samoja kysymyksiä, joita käsitellään nyt direktiiviehdotuksessa. Voidaan arvioida, että direktiivi johtaisi Suomessa nykyistä kattavampaan väärinkäytöksistä ilmoittajien suojaan. Tarkempi arviointi direktiivin suhteesta kansalliseen lainsäädäntöön on valmistelussa.

Tärkeää on, että väärinkäytöksistä ilmoittajille luodaan turvallinen ympäristö tuoda julki väärinkäytöksiä. Useiden selvitysten perusteella yksi syy ilmoittamatta jättämiselle on vastatoimien pelko. Tämän vuoksi direktiiviehdotuksessa kiellettäisiin kaikenlaiset vastatoimet. Ilmoituksen ja vastatoimen välillä tulisi olla syy-seuraussuhde ja ilmoittavan henkilön tulisi esittää perusteltu syy uskoa, että hänen kärsimänsä haitta on johtunut ilmoituksesta. Vastatoimen toteuttajan velvollisuus olisi tämän jälkeen todistaa, että haitta ei johtunut ilmoituksesta, vaan perustui asianmukaisesti perusteltuun syyhyn. Komission direktiiviehdotuksen 14 artiklassa ja tätä koskevissa perusteluosan kappaleissa on mainittu esimerkkejä mahdollisista vastatoimista (mm. johdanto-osan kappale 24-31). Direktiivin jatkovalmistelussa on vielä arvioitava tarkemmin ilmoittajan suojaksi ehdotettua vastatoimien kiellon suhdetta kansalliseen lainsäädäntöön. Tähän valmisteluun osallistuvat myös TEM ja VM.