Valiokunnan lausunto LaVL 18/2018 vp– U 37/2018 vp

Lakivaliokunta

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 lakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Tia Möller, oikeusministeriö
- neuvotteleva virkamies Sampsa Hakala, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- poliisitarkastaja Jenni Juslén, Poliisihallitus
- asiantuntija Santeri Suominen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- asiantuntija Albert Mäkelä, Suomen Yrittäjät ry
- puheenjohtaja Jaakko Korhonen, Transparency International Suomi ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Pirkanmaan käräjäoikeus
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio antoi 23.4.2018 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.

Valmis
5.0

Direktiiviä täydentää komission samana päivänä antama tiedonanto (COM(2018) 214 final), jossa komissio tuo esiin muita toimenpiteitä väärinkäytösten ilmoittajien tehokkaan suojelemisen tukemiseksi ja kehottaa lisäksi jäsenvaltioita ryhtymään erilaisiin muihin kuin lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin.

Ehdotuksen käsittely neuvoston työryhmässä on alkanut kesällä. Hanke on yksi EU:n puheenjohtajana parhaillaan toimivan Itävallan prioriteeteista.

Ehdotuksen tarkempi sisältö ilmenee valtioneuvoston kirjelmästä.

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 väärinkäytöksien 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 politikka-aloilla vahvistamalla keinoja saada tietoa EU:n oikeuden laiminlyönneistä ja väärinkäytöksistä. Lisäksi on huomattava, että EU:ssa on jo hyväksytty eräillä politiikka-aloilla, kuten finanssialalla ja lentoliikenteen alalla väärinkäytöksistä ilmoittajien suojelua koskevaa sääntelyä, joten vastaavan sääntelyn hyväksymiselle myös muilla politiikka-aloilla 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.

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 ilkivaltaisia ja perättömiä ilmoituksia vastaan. Jatkovalmistelussa on arvioitava vielä tämän tasapainon toteutumista ehdotuksessa. Kunnille ja yrityksille ei tule syntyä aiheetonta ja kohtuutonta taakkaa.

Jatkotyössä jatketaan direktiiviehdotuksen arviointia ja yksityiskohtaisempien kannanottojen muodostamista.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Komission direktiiviehdotuksen tavoitteena on unionin tason yhdenmukaisin vähimmäisvaatimuksin parantaa väärinkäytöksistä ilmoittajien suojelua EU:ssa. Unionin tasolla on jo ennestään eri aloja koskevassa sektorilainsäädännössä väärinkäytöksistä ilmoittajien suojelua koskevaa sääntelyä. Nyt käsillä olevassa ehdotuksessa on kyse kyseistä sektorilainsäädäntöä täydentävästä sääntelystä. Ehdotuksella pyritään varmistamaan, että ilmoittaja, joka työnsä yhteydessä havaitsee tai epäilee yleisen edun vastaista toimintaa, väärinkäytöksiä tai laittomuutta, voi ilmoittaa asiasta turvallisesti.

Väärinkäytöksistä ilmoittajien suojelun vahvistaminen on ollut esillä kansainvälisissä yhteyksissä. Suomi on ratifioinut useita kansainvälisiä sopimuksia, joissa joko velvoitetaan tai suositellaan vahvistamaan väärinkäytöksistä ilmoittavien henkilöiden suojelua (mm. OECD:n yleissopimus kansainvälisissä liikesuhteissa tapahtuvan ulkomaisiin virkamiehiin kohdistuvan lahjonnan torjunnasta, Euroopan neuvoston lahjontaa koskeva siviilioikeudellinen yleissopimus sekä YK:n korruption vastainen yleissopimus). Suomi on lisäksi pannut kansallisesti täytäntöön EU:ssa jo aiemmin hyväksyttyä sektorilainsäädäntöä. Suomessa ei kuitenkaan ole yleistä väärinkäytöksistä ilmoittajien suojelua koskevaa lainsäädäntöä. Joissakin EU:n jäsenvaltioissa tällaista lainsäädäntöä on jo nykyisin olemassa.

Lakivaliokunta suhtautuu direktiiviehdotukseen ja sen tavoitteisiin yleisesti ottaen myönteisesti, sillä voidaan pitää yhteiskunnan intressien mukaisena, että väärinkäytöksiä tunnistetaan ja niitä paljastuu. Väärinkäytösten ilmoittajien suojelua koskeva nykyinen EU-sääntely on rajallista ja alakohtaista, eikä kaikilla aloilla saadun selvityksen mukaan uskalleta puutteellisen suojelun

vuoksi ilmoittaa unionin oikeuteen kohdistuvista väärinkäytöksistä. Myös ilmoituskanavista voi olla epätietoisuutta. Direktiiviehdotuksen myötä ilmoittajien suojelusta säänneltäisiin nykyistä laaja-alaisemmin ja selkeämmin. Voidaan arvioida, että ehdotus parantaa julkisen ja yksityisen sektorin lahjomattomuutta ja läpinäkyvyyttä ja siten edistää reilua kilpailua ja tasapuolisia toimintaedellytyksiä.

Ehdotuksen yksityiskohtia samoin kuin sen oikeudellisia, taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia on kuitenkin aiheellista arvioida vielä huolellisesti. Kirjelmästä ilmeneekin, että tällainen arviointityö on valtioneuvostossa vielä kesken. Myös valtioneuvoston kanta ehdotukseen on vielä varsin yleisellä tasolla. Tämä huomioon ottaen valiokunta lausuu asiasta seuraavaa varaten mahdollisuuden lausua asiasta myöhemmin tarkemmin.

Komission direktiiviehdotuksen aineellinen soveltamisala ei ole yleinen, vaan se koskee vain aloja, jotka on mainittu ehdotuksessa. Ehdotuksen mukaan se on rajattu aloille, joilla unionin oikeuden rikkominen voi aiheuttaa vakavaa haittaa yleiselle edulle, joilla on havaittu tarve tehostaa unionin oikeuden täytäntöönpanoa ja joilla väärinkäytösten ilmoittajat ovat työnsä yhteyksien vuoksi asemassa, jossa erityisen todennäköisesti voivat joutua todistamaan rikkomuksia. Ehdotuksen kattamia aloja ovat muun muassa EU:n taloudelliset intressit, kilpailuoikeus, julkiset hankinnat, rahoituspalvelut sekä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen ehkäisy. Lakivaliokunnan mielestä neuvotteluissa on aiheellista vielä arvioida, onko ehdotuksen aineellinen soveltamisala riittävän kattava.

Direktiiviehdotuksen mukaan on luotava ilmoituskanavat ja ilmoitusmenettelyt mahdollisten väärinkäytösten ilmoittajille. Ilmoituskanavat ja -menettelyt ovat yhtäältä julkisten ja yksityisten oikeushenkilöiden sisäisiä (sisäiset ilmoituskanavat) ja toisaalta toimivaltaisten viranomaisten ylläpitämiä ulkoisia kanavia (ulkoiset ilmoituskanavat). Vaatimus sisäisestä ilmoituskanavasta koskee yrityksiä, joilla on vähintään 50 työntekijää tai joiden vuotuinen liikevaihto tai vuotuinen tase on vähintään 10 miljoonaa euroa sekä yrityksen koosta tai liikevaihdosta riippumatta kaikkia rahoitusalan yrityksiä ja yrityksiä, jotka ovat alttiita rahanpesulle tai terrorismin rahoitukselle. Julkisella sektorilla vaatimus koskee valtionhallintoa, alue- ja maakuntahallintoa, yli 10 000 asukkaan kuntia ja muita julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä. Pienet kunnat ja yritykset on vapautettu velvollisuudesta perustaa sisäinen ilmoituskanava.

Väärinkäytöksistä ilmoittamisessa käytetään ehdotuksen mukaan pääsääntöisesti kolmiportaista järjestelmää. Ilmoitus olisi ensin tehtävä työnantajalle sisäistä ilmoituskanavaa käyttäen ja toisessa vaiheessa ulkoista ilmoituskanavaa käyttäen toimivaltaiselle viranomaiselle. Kolmantena vaiheena olisi tietojen julkistaminen. Jos kohtuullisessa ajassa ei ole toteutettu asianmukaisia toimenpiteitä väärinkäytöksen korjaamiselle, ilmoittamisessa voi siirtyä seuraavaan vaiheeseen. Kaikissa tilanteissa kolmiportaista menettelyä ei ehdotuksen mukaan ole kuitenkaan mahdollista tai asianmukaista käyttää, minkä vuoksi tällaisia tilanteita varten säädetään poikkeuksia.

Lakivaliokunnan mielestä on tärkeää, että väärinkäytöksistä ilmoittamiselle on erilaisia kanavia. Voidaan kuitenkin pitää suhteellisuusperiaatteen mukaisena, että ilmoitusmenettely on porrasteinen ja että työpaikan sisäistä ilmoittamista pidetään pääsääntöisesti ensisijaisena. Ehdotuksessa on toisaalta tärkeää ottaa huomioon, että sisäisen kanavan käyttäminen ei ole aina mahdollista tai sisäistä kanavaa ei ole.

Sisäisen kanavan perustamisvelvoitteesta ei tulisi muodostua julkiselle eikä yksityiselle sektorille kohtuutonta hallinnollista taakkaa. Toisaalta, jos kynnysrajat ovat kovin korkeat, ehdotuksen soveltamisalan ulkopuolelle rajautuu käytännössä merkittävä määrä yrityksiä ja kuntia. Mainituista syistä sisäisen kanavan perustamisen kynnysrajoja on syytä arvioida huolellisesti.

Se, mikä tai mitkä viranomaiset toimisivat toimivaltaisina viranomaisina ylläpitämään ulkoista ilmoituskanavaa, jää kansallisessa täytäntöönpanossa pohdittavaksi. Suomessa on tällä hetkellä useita viranomaisia, joille voi ilmoittaa epäkohdista. Lisäksi poliisilla on kanavia rikosilmoitusten ja muiden vihjeiden vastaanottamiseen. Rikoksista ilmoitetaan myös muille esitutkintaviranomaisille ja käytännössä myös syyttäjille. Onkin tärkeää, että ehdotuksessa tarkoitetun väärinkäytöksistä ilmoittamisen suhde rikoksesta ilmoittamiseen ja lainkäyttöviranomaisten eri kanaviin on selkeä.

Direktiiviehdotuksessa säädetään myös palautteen antamisesta väärinkäytöksestä ilmoittajalle ja palautteen antamisen määräajoista. Valiokunnan mielestä sääntelyssä on otettava asianmukaisesti huomioon tilanteet, joissa palautteen antaminen voi olla vahingollista ja esimerkiksi haitata asiaa koskevaa tutkintaa.

Väärinkäytöksestä ilmoittajan ja ilmoituksen kohteena olevan henkilön samoin kuin kolmansien henkilöiden henkilöllisyys tulisi direktiiviehdotuksen mukaan suojata menettelyn kaikissa vaiheissa. Jäsenvaltioiden kansallisessa lainsäädännössä, kuten prosessi- ja julkisuuslainsäädännössä, voi kuitenkin olla säännöksiä, joiden nojalla väärinkäytöksestä ilmoittajan henkilöllisuus saattaa tulla esiin. Neuvotteluissa on siksi aiheellista arvioida huolellisesti ehdotetun sääntelyn suhdetta tällaisiin säännöksiin.

Sekä ilmoittajan että ilmoituksen kohteen suojelu ja oikeusturva ovat ehdotuksessa keskeisiä. Lakivaliokunta korostaa, että näihin seikkoihin tulee neuvotteluissa kiinnittää erityistä huomiota ja pyrkiä mahdollisimman tasapainoiseen sääntelyratkaisuun.

Ilmoittajan kannalta on olennaista, että häntä suojataan esimerkiksi tilanteissa, joissa ilmoituksen tekeminen pyritään estämään tai toteuttamaan häntä kohtaan erilaisia vastatoimia. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tulee tällaisia tilanteita varten säätää tehokkaista, oikeussuhtaisista ja varoittavista seuraamuksista (17 artiklan 1 kohta). Tästä seuraa, että seuraamukset jäävät kansallisesti harkittaviksi. Valiokunnan mielestä tämä on perusteltua ja asianmukaista.

Myös ilmoituksen kohteena olevalla henkilöllä tulee olla käytettävissään asianmukaiset oikeussuojakeinot sekä oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Ilmoituksen kohteen kannalta on myös olennaista, että ehdotuksessa otetaan huomioon ilkivaltaiset ja perättömät ilmoitukset. Saadun selvityksen mukaan ehdotuksen tarkoituksena on suojella vilpittömässä mielessä tehtyjä, rehellisiä ilmoituksia väärinkäytöksistä. Tämä ilmenee sekä ehdotuksen johdanto-osasta että artiklatasolta. Ensinnäkin suojan edellytyksenä on, että ilmoittajalla on perusteltu syy uskoa, että ilmoitettu tieto piti paikkansa ilmoittamishetkellä ja että kyseinen tieto kuuluu direktiivin soveltamisalaan (13 artikla). Tämän katsotaan olevan keskeinen tae ilkivaltaisia ja perusteettomia tai perättömiä ilmoituksia vastaan, sillä näin varmistetaan, että ne, jotka tahallaan ja tietoisesti ilmoittavat vääriä tai harhaanjohtavia tietoja, eivät ole oikeutettuja suojeluun (johdanto-osan kappale 60). Näin myös varmistetaan, että ilmoittava henkilö ei menetä suojelua siinä tapauksessa, että

hän on tehnyt aiheettoman ilmoituksen vilpittömässä mielessä. Edelleen ehdotuksessa edellytetään, että jäsenvaltiot säätävät tehokkaista, oikeasuhteisista ja varoittavista seuraamuksista, joita sovelletaan ilkivaltaisia tai perättömiä ilmoituksia tekeviin henkilöihin (17 artiklan 2 kohta).

Valiokunnan mielestä on tärkeää, ettei väärinkäytöksestä ilmoittamiselle aseteta liian korkeita edellytyksiä, jotta väärinkäytöksistä uskalletaan ilmoittaa. Toisaalta suojan ei tule ulottua tahallaan tai tietoisesti tehtyihin perättömiin tai ilkivaltaisiin ilmoituksiin. Direktiiviehdotusta ja sen selkeyttä on tältä osin aiheellista arvioida huolellisesti. Se, ettei ehdotus myöskään ilmoituksen kohteen suojan osalta sisällä tarkempia säännöksiä seuraamuksista, on valiokunnan mukaan perusteltua. Jos kansallisesti on jo ennestään olemassa riittävät seuraamukset, direktiiviehdotuksesta ei seuraa velvoitetta uusien luomiseen.

Lopuksi valiokunta kiinnittää huomiota ehdotetun sääntelyn suhteeseen EU:n sektorilainsäädännön säännöksiin väärinkäytöksistä ilmoittavien suojelusta. Koska ehdotettu sääntely on luonteeltaan sektorilainsäädäntöä täydentävää, ehdotus ei saadun selvityksen mukaan vaikuta mainittujen säännösten soveltamiseen. Jos asia kuuluu sektorilainsäädännössä säädetyn ilmoittajan suojan soveltamisalaan, henkilö saa kyseisen lain mukaisen suojan. Jos asia kuitenkin kuuluu sekä sektorisääntelyn että puheena olevan direktiiviehdotuksen soveltamisalaan, henkilö saa puheena olevan direktiivin mukaisen suojan. Jos sektorilainsäädännössä taas säännellään vain ilmoituskanavan luomisesta, mutta ei ilmoittajan suojasta ja sen sisällöstä, suoja määräytyisi nyt puheena olevan ehdotuksen mukaan. Valiokunta toteaa, että edellä olevan valossa ehdotetun sääntelyn ja sektorilainsäädännön suhteessa tulee ottaa huomioon erilaisia seikkoja ja sovellettavat säännökset vaihtelevat riippuen asiasta ja tilanteesta. Voi siten olla, että eri instrumenttien väline suhde muodostuu käytännössä vaikeasti hahmotettavaksi. Ehdotuksen selkeyteen on siksi aiheellista kiinnittää erityistä huomiota.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Lakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä esitetyin täydennyksin ja painotuksin.

Helsingissä 4.10.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kari Tolvanen kok
varapuheenjohtaja Eva Biaudet r
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Johanna Karimäki vihr
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Hanna-Leena Mattila kesk
jäsen Juha Pylväs kesk

jäsen Antti Rantakangas kesk
jäsen Veera Ruoho kok
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Ville Tavio ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila