Oikeusministeriö

PL 25

00023 Valtioneuvosto

Lausuntopyyntönne 13.8.2018

Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta

1. **Tausta**

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 väärinkäytöksistä ilmoittajien suojelulle. Direktiivillä halutaan varmistaa, että ilmoittaja, joka työnsä yhteydessä havaitsee tai epäilee yleisen edun vastaista toimintaa määritellyillä EU:n oikeuden aloilla, voi ilmoittaa asiasta turvallisesti.

Direktiivin soveltamisala on rajattu toimialoille, joilla unionin oikeuden rikkominen voi aiheuttaa vakavaa haittaa yleiselle edulle, jolla on havaittu tarve tehostaa unionin oikeuden täytäntöönpanoa ja joilla väärinkäytösten ilmoittajat ovat työnsä yhteyksien vuoksi asemassa, jossa erityisen todennäköisesti voivat joutua todistamaan rikkomuksia.

Direktiivin aineellinen soveltamisala rajautuisi seuraaville toimialoille;

* julkiset hankinnat
* rahoituspalvelut, rahanpesun ja terrorismin rahoituksen ehkäiseminen
* tuoteturvallisuus
* liikenneturvallisuus
* ympäristönsuojelu
* ydinturvallisuus
* elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuus, eläinten terveys ja hyvinvointi
* kansanterveys
* kuluttajansuoja sekä
* yksityisyyden ja henkilötietojen suoja sekä verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuus.

Direktiivin aineelliseen soveltamisalaan vaikuttavat sen sisältämät määritelmät unionin oikeuden rikkomisesta, laittomasta toiminnasta ja lain väärinkäytöstä.

**Suomen Kuntaliitto ry:n lausunto**

**Direktiiviehdotus**

**Yleiset kommentit direktiiviehdotuksesta**

Ehdotuksen tavoitteena on luoda jäsenmaihin yhdenmukaiset vähimmäisvaatimukset väärinkäytösten ilmoittajien suojelulle ja siten ennaltaehkäistä yleiseen etuun kohdistuvia uhkia ja vakavia haittoja. Jäsenvaltiot voivat halutessaan säätää ilmoittajien oikeuksien kannalta suotuisampiakin säännöksiä. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että sekä yksityisen että julkisen sektorin toiminnassa tapahtuvia väärinkäytöksiä pyritään estämään erilaisin toimin. Samanaikaisesti on oleellista varmistaa, että kaikki väärinkäytöksien ennaltaehkäisyyn tähtäävät toimenpiteet ja velvoitteet ovat oikeasuhtaisia saavutettaviin hyötyihin nähden. Kuntasektorin hallinnollista taakkaa ei tule lisätä enempää kuin mitä tavoitteiden kannalta on välttämätöntä. Tällaisenaan komission ehdotus on aineellisen soveltamisalan epämääräisyyden ja sirpaleisuuden sekä tulkinnanvaraisten määritelmien vuoksi omiaan lisäämään kuntien hallinnollista taakkaa.

**Direktiiviehdotus I luku**

**Henkilöllinen soveltamisala, 2 artikla**

Ilmoitusten saaminen mahdollisimman laajalta joukolta parantaa väärinkäytösten ilmenemisen mahdollisuutta mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Suojelua mahdollisilta vastatoimenpiteiltä saisivat direktiivin mukaisesti kuitenkin vain artiklassa mainitut tahot, jotka ovat työnsä yhteydessä saaneet tietoa rikkomisista. Artiklan soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden ryhmä on laaja ja vaatii täsmentämistä.

**Direktiiviehdotus II luku**

**Sisäinen ilmoittaminen ja ilmoitusten jatkotoimet, 4-5 artikla**

Ehdotuksen mukaan velvollisuus sisäisen ilmoituskanavan järjestämiseen koskee kaikkia yrityksiä, joissa on vähintään 50 työntekijää tai joiden liikevaihto tai tase on vähintään 10 miljoonaa sekä eräitä toimialoja edellä mainituista tunnusluvuista riippumatta. Näin ollen velvollisuus sisäisen ilmoituskanavan perustamiseen koskisi myös kunnan tytäryhtiötä, mikäli ne täyttävät edellä mainitut edellytykset.

Kunnat, joissa on yli 10 000 asukasta, ovat velvollisia ottamaan käyttöön sisäisen ilmoituskanavan. Kuntaliitto katsoo, että ehdotettu 10 000 asukkaan raja on varsin alhainen. Myös yrityksiä koskeva 50 työntekijän raja on alhainen. Kunnan asukasmäärän lisäksi tulisi tarkastella kunnan henkilöstömäärää. Yli 10 000 asukkaan kuntia on Suomessa tällä hetkellä 99. Lisäksi ehdotuksessa ei ole arvioitu direktiivin kustannusvaikutuksia kunnille vaan ainoastaan yrityksille.

Sisäiseen valvontaan kuuluu, että henkilöstön on raportoitava havaitsemansa merkit mahdollisista väärinkäytöksistä tai rikkomuksista esimiehelleen tai muulle organisaation osoittamalle taholle. Sisäisen valvonnan toteuttamisessa johto voi käyttää apunaan sisäistä tarkastusta. Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on varmentaa sisäisen valvonnan toimivuus. Sisäinen ilmoituskanava toimisi nimenomaan organisaation sisäisen tarkastuksen työkaluna.

Kuntalaissa ei ole säädetty sisäisestä tarkastuksesta, sillä kuntien ja kuntayhtymien erilaisen koon ja organisoitumismuotojen vuoksi kaikille kunnille ja kuntayhtymille yhtenäisen sisäisen tarkastuksen järjestämismallia ei ole löydettävissä. Tavallista on, että ainoastaan keskisuuressa ja suuressa kunnassa ja kuntayhtymässä on ammattimainen sisäisen tarkastuksen toiminto. Ammattimainen sisäinen tarkastus on voitu järjestää esimerkiksi kunnan/kuntakonsernin tai kuntayhtymän omana toimintana, yhteistoimintana muiden kuntien kanssa tai se voidaan hankkia ulkopuolisilta palvelujen tuottajilta.

Komission ehdotuksen mukaan kunnan tulisi ottaa käyttöön sisäiset ilmoituskanavat, jotka on suunniteltu ja toteutettu ja joita käytetään siten, että voidaan varmistaa ilmoittavan henkilön henkilöllisyyden luottamuksellisuus ja estää muiden kuin valtuutettujen henkilöstön jäsenten pääsy tietoihin. Lisäksi kunnan tulee nimetä ilmoitusten jatkotoimista vastaava henkilö tai yksikkö, jona voi toimia esimerkiksi ammattimainen sisäinen tarkastus. Ilmoituskanavan toiminnasta voi vastata myös kolmas osapuoli. Kunnan tulee ottaa käyttöön selkeät ja helposti saatavilla olevat tiedot menettelyistä ja siitä, millä edellytyksin on mahdollista tehdä ulkoinen ilmoitus toimivaltaiselle viranomaiselle tai tarvittaessa unionin elimille, toimistoille ja virastoille.

Ilmoitusten käsittely vaatii ilmoituskanavan uskottavuuden ja luotettavuuden vuoksi niiden vastaanottajalta sisäisen tarkastuksen asiantuntemusta. Jos kuntaorganisaatioissa ei ole sisäisen tarkastuksen toimintoa, vaatimus on ongelmallinen. Ilmoitusten käsittely sivutoimisesti oman työn ohella saattaa pienemmissä organisaatioissa aiheuttaa mm. eturistiriitoja. Kun on kyse pienemmästä organisaatiosta, sisäisen ilmoituskanavan hyöty jää muutenkin vähäiseksi suhteessa ulkoiseen ilmoituskanavaan. Kun kunnan toiminta on pienimuotoista, riski yleisen edun tai vakavan haitan näkökulmasta pienenee olennaisesti.

Tietosuojavaltuutetun toimisto on linjannut, että henkilötietoja käsitellessä ilmiantojärjestelmien yhteydessä rekisterinpitäjän tulee tehdä Euroopan yleisen tietosuoja-asetuksen 35 artiklan mukainen vaikutustenarviointi.

Edellä mainittujen syiden vuoksi velvollisuutta sisäisten ilmoituskanavien ylläpitämiseen ei Kuntaliiton näkemyksen mukaan tulisi olla kunnissa tai niiden tytäryhteisöissä, joiden henkilöstömäärä on alhainen. Pienempien kuntien kohdalla riittävää olisi ilmoitusmahdollisuus suoraan ulkoiseen ilmoituskanavaan. Sääntelyn tulee jättää organisaation omaan harkintaan sisäisen raportointikanavan käytännön organisoiminen (sähköinen/puhelimitse/paperinen jne.). Sääntelyn tulisi myös mahdollistaa kuntatoimijoiden välinen yhteistyö ilmoituskanavan perustamisessa ja ylläpitämisessä.

Kuntaliiton näkemys onkin, että direktiivissä sisäisten ilmoituskanavien käyttövelvollisuudelle ei tulisi määritellä kankeita organisaatioiden kokorajoja, vaan asia pitäisi jättää kansallisen lainsäädännön varaan.

Kuntaliitto tuo esille myös sen, että yritysmaailmassa sisäiset ilmoituskanavat ovat huomattavasti yleisempiä kuin kuntasektorilla. Muutamilla suuremmalla kaupungilla Suomessa on käytössä sisäinen ja/tai ulkoinen ilmiantokanava jo ennestäänkin. Nykyisen kansallisen lainsäädännönkin mukaisesti ilmoitusten käsittely ei ole täysin ongelmatonta. Kysymyksiä herättävät mm. julkisuuslain soveltaminen ilmoituksiin ja niiden tekijöihin. Ilmoituskanaviin tulee ilmoituksia runsaasti asioista, jotka eivät kuulu sisäisen tarkastuksen toimialaan. Tällaisenaan komission ehdotus vaikeuttaisi kuntien ilmoituskanavien kautta tulleiden ilmoitusten käsittelyä ennestään, kun ilmoituksista tulisi erottaa direktiivin mukaisesti suojelua saavat ilmoittajat.

**Direktiiviehdotus III luku**

**Ulkoinen ilmoituskanava ja velvollisuus toteuttaa ilmoitusten perusteella jatkotoimia, 6-7 artikla**

On tärkeää, että kuntatoimijat voivat itse hallita väärinkäytösriskejään ja luoda eri mekanismein eettistä toimintakulttuuria organisaationsa sisällä. Ulkoisten ilmoituskanavien käyttöönoton yhteydessä tulee varmistaa, että kunnat saavat mahdollisimman aikaisessa vaiheessa tiedon niiden toimivaltaan kuuluvissa asioissa.

**Direktiiviehdotus IV luku**

**Edellytykset ilmoittavien henkilöiden suojaamiseksi, 13 artikla**

Komission ehdotuksessa väärinkäytösten ilmoittajien suojelu ehdotetaan porrasteiseksi. Ensisijaisena ilmoituskanavana ovat sisäiset ilmoituskanavat. Ulkoiset ilmoituskanavat tulisi ehdotuksen mukaan nähdä toissijaisina. Kuntaliitto kannattaa porrastettua mekanismia sekä ehdotuksesta ilmenevää periaatetta sisäisen ilmoituskanavan ensisijaisuudesta.

Soveltamisalan riittävän selkeä määrittely on tärkeää, jotta väärinkäytösten ilmoittajille voisi syntyä oikea käsitys siitä, minkälaisten väärinkäytösepäilyjen ilmoittaminen on suojattu mahdollisilta vastatoimenpiteiltä. Kuntaliitto pitää ongelmallisena, että ilmoitetun väärinkäytösepäilyn ei tarvitse koskea määriteltyjä politiikan aloja koskevien säädösten rikkomista tai laiminlyöntiä vaan riittävänä pidetään tekoja ja laiminlyöntejä, jotka eivät edes vaikuta lainvastaisilta, mutta jotka ovat säädettyjen normien tavoitteiden ja tarkoituksen vastaisia. Kun ilmoittajan suojeluksi riittää ainoastaan ilmoittajan perusteltu syy uskoa teon lainvastaisuuteen tai tarkoituksenvastaisuuteen, ilmoittamiskynnys on asetettu varsin matalalle.

**Kommentit koskien valtioneuvoston U kirjelmää, U 37/2018 vp**

Kansallisen sääntelyn arviointi on välttämätöntä direktiivin todellisten vaikutusten hahmottamiseksi. Direktiivi edellyttää kansallisen lainsäädännön läpikäyntiä, mm. ilmoitusmenettelyn arviointia suhteessa hallintokanteluihin ja julkisuusperiaatteeseen. Ehdotuksen taloudelliset vaikutukset tulee arvioida myös kuntien kohdalla ja suhteuttaa niille säädettäviin vaatimuksiin. Ehdotuksen ei tule aiheuttaa kunnille kohtuutonta taakkaa.

Kunnissa ilmoituskanavan tarve on tullut esille laajemmin kuin vain mahdollisissa EU-oikeuden rikkomustapauksissa. Direktiivin edellyttämää kansallista lainsäädäntöä valmisteltaessa tulisi siten pohtia järjestelmän mahdollista ulottamista muihinkin kuin direktiivissä tarkoitettuihin toimialoihin.

SUOMEN KUNTALIITTO

|  |  |
| --- | --- |
| Arto Sulonen  johtaja, lakiasiat | Saija Haapalehto  lakimies |
|  |  |