

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle – Väärinkäytösten paljastajille parempi suojele EU:ssa”

(COM(2018) 214 final)

ja

”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelesta”

(COM(2018) 218 final)

(2019/C 62/26)

Esittelijä: **Franca SALIS-MADINIER**

Lausuntopyyntö	Euroopan parlamentti, 28.5.2018 Euroopan unionin neuvosto, 29.5.2018 Euroopan komissio, 18.6.2018
Oikeusperusta	EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 43 artiklan 2 kohta
Vastaava erityisjaosto	”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus”
Hyväksyminen erityisjaostossa	26.9.2018
Hyväksyminen täysistunnossa	18.10.2018
Täysistunnon nro	538
Äänestystulos	158/77/15
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestä)	

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK katsoo, että väärinkäytösten paljastajan suojele on tärkeä väline, joka väärinkäytösten paljastajien suojelemisen lisäksi auttaa yrityksiä puuttumaan paremmin laittomaan ja epäeettiseen toimintaan.

1.2 ETSK suhtautuu myönteisesti siihen, että osa yrityksistä on ottanut käyttöön menettelyjä väärinkäytösten paljastajien suojelemiseksi ja että kymmenellä jäsenvaltiolla 28:sta on jo käytössä kattavat toimintakehykset väärinkäytösten paljastajien suojele varten.

1.3 ETSK katsoo, että direktiivin soveltamisalaa tulisi arvioida direktiivin täytäntöönpanosta tehdyn arvioinnin pohjalta ja että sen olisi oltava riittävän laaja yleisen edun turvaamiseksi.

1.4 ETSK kehottaa komissiota tarkistamaan direktiivin oikeusperustaa siten, että siihen sisällytetään myös työntekijöiden oikeudet viitaten EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 153 artiklaan.

1.5 Väärinkäytöksistä voivat ilmoittaa ja saman suojelelun voivat saada entiset työntekijät, ammattijärjestöjen edustajat ja 3 artiklassa määritellyt oikeushenkilöt. Nämä tahot on mainittava selkeästi direktiivin 2 artiklassa.

1.6 ETSK kehottaa ottamaan käyttöön (13 artikla) kaksitasoisen ilmoittamismenettelyn, jossa väärinkäytösten paljastaja voi halutessaan tehdä ilmoituksen ensin sisäisen kanavan tai toimivaltaisten viranomaisten kautta ja sen jälkeen tarvittaessa kansalaisyhteiskunnan tai tiedotusvälineiden kautta yhdenvertaisuuden ja oikeusvarmuuden takaamiseksi.

1.7 ETSK suosittelee, että väärinkäytösten paljastajat voivat ottaa yhteyttä ammattijärjestöjen edustajiin kaikissa paljastamisen vaiheissa ja että kyseiset tahot voivat edustaa heitä ja antaa heille neuvontaa ja tukea.

1.8 Direktiivissä on kannustettava nykyistä selkeämmin käymään neuvotteluja sisäisestä paljastusjärjestelystä ammattijärjestöjen edustajien kanssa käytävässä työmarkkinavuoropuhelussa Euroopan neuvoston vuonna 2014 antaman suosituksen ja Euroopan parlamentin vuonna 2017 antaman mietinnön mukaisesti.

1.9 ETSK suosittelee, että jos paljastuksen nimettömänä tehneen väärinkäytösten paljastajan henkilöllisyys paljastuu, tämä saa direktiivin nojalla myönnettävän suojan.

1.10 ETSK kehottaa tekemään 15 artiklan 5 kohtaan tarkistuksen todistustaakkaa koskevan *prima facie* -säännön osalta. Riittää, että väärinkäytösten paljastaja ”on esittänyt todisteet siitä, että hän on tehnyt ilmoituksen”.

1.11 ETSK suosittelee 15 artiklan 6 kohdan osalta, että vahingonkorvausvaatimuksia ei käsitellä kansallisen oikeuden mukaisesti (säännökset vaihtelevat) vaan että direktiivissä säädetään täydestä vahingonkorvauksesta ilman ylärajaa Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännön tapaan.

1.12 ETSK pyytää poistamaan 17 artiklan 2 kohdan tarpeettomana (kansallisessa lainsäädännössä säädetään jo kunnianloukkauksesta tai väärästä ilmiannosta johtuvista seuraamuksista).

1.13 ETSK kehottaa komissiota lisäämään 19 artiklaan nimenomaisen lausekkeen siitä, että säännöksiä ei saa heikentää. Näin voidaan taata, että saatettaessa direktiiviä osaksi kansallista lainsäädäntöä ei missään tapauksessa heikennetä jäsenvaltioissa ja direktiivin soveltamisalaan kuuluvilla aloilla ennen direktiiviä säädettyjä säännöksiä, joiden mukaiset väärinkäytösten paljastajien jo voimassa olevat oikeudet ovat suotuisampia.

1.14 ETSK suosittelee, että julkisten elinten ja jäsenvaltioiden määräaikaisten raporttien julkaisemisesta tehdään pakollista.

1.15 ETSK kehottaa komissiota säätämään direktiivissä EU:n tasolla ja kansallisesti toteutettavista valistuskampanjoista, jotka on osoitettu erityisesti nuorille, jotta mielikuvia väärinkäytösten paljastajista voidaan parantaa.

2. Taustaa

2.1 Laitonta toimintaa ja lain väärinkäyttöä voi tapahtua missä tahansa organisaatiossa, olipa se yksityinen tai julkinen. Tällainen toiminta voi ilmetä esimerkiksi korruption tai petosten, ammattitoimintaan liittyvän huolimattomuuden, veronkierron tai laiminlyöntien muodossa. Jos siihen ei puututa, se voi aiheuttaa yleiseen etuun ja kansalaisten hyvinvointiin kohdistuvaa vakavaa haittaa yhdessä tai useassa EU:n jäsenvaltiossa.

2.2 Mahdollisuus riskialttiin tilanteen (kuolema tai loukkaantuminen, oikeuskäsittelyt, taloudelliset tappiot, maineriski) ennakointiin, korjaamiseen tai lopettamiseen hyödyttää yrityksiä, kansalaisia ja työntekijöitä. Väärinkäytösten paljastaminen, jonka suojelemista komissio tässä direktiivissä ehdottaa, tarkoittaa yleisen edun nimissä tehtävää ilmoitusta, joka hyödyttää koko yhteiskuntaa.

2.3 Organisaation sisällä tai siihen yhteydessä työskentelevät henkilöt ovat usein ensimmäisiä, jotka työnsä kautta saavat väärinkäytökset tietoonsa. Henkilöillä, jotka ilmoittavat (kyseessä olevassa organisaatiossa tai ulkopuoliselle viranomaiselle) väärinkäytöksistä tai paljastavat ne, eli väärinkäytösten paljastajilla, voi siten olla merkittävä asema tällaisen toiminnan lopettamisessa. Monet eivät kuitenkaan tee ilmoitusta. Kansainvälisten tutkimusten mukaan suurimmat syyt ilmoitusten tekemättä jättämiseen ovat vastatoimien pelko, pelko siitä, että ilmoitus osoittautuu turhaksi, ja se, ettei tiedetä, kenelle ilmoitus olisi tehtävä. Komission vuonna 2017 toteuttamassa julkisessa kuulemisessa 85 prosenttia vastaajista arveli, että työntekijät ilmoittavat yleiseen etuun kohdistuvaa uhkaa tai haittaa koskevista huolistaan harvoin tai erittäin harvoin, koska he pelkäävät oikeudellisia ja taloudellisia seurauksia, sekä väärinkäytösten paljastajia koskevien kielteisten mielikuvien vuoksi. Tietyissä maissa väärinkäytösten paljastajaa pidetään petturin tai ilmiantajan synonyymina. Väärinkäytösten paljastaminen on kuitenkin rohkea teko toisin kuin ilmianto, joka on raukkamaista.

2.4 Siksi väärinkäytösten paljastajien tehokkaan suojelun varmistaminen on tärkeää. Siihen on jo välineitä kansainvälisellä tasolla ja yksittäisissä jäsenvaltioissa. Euroopan neuvosto, Euroopan parlamentti, EU:n neuvosto sekä kansalaisyhteiskunnan organisaatiot ja ammattijärjestöt ovat jo vaatineet EU:n lainsäädännön laatimista yleisen edun puolesta toimivien väärinkäytösten paljastajien suojelusta. Osa eurooppalaisista yrityksistä on ottanut käyttöön menettelyjä väärinkäytösten paljastajien suojelemiseksi. Komission ehdotuksen lähtökohtana on, että tällä hetkellä väärinkäytösten paljastajien suojeleminen on Euroopan unionissa riittämätöntä, eri jäsenvaltioissa hajanaista ja eri aloilla epäyhdenmukaista.

2.5 Komissio ehdottaa sen vuoksi direktiiviä, jossa säädetään väärinkäytösten paljastajien suojelusta kohteena olevilla aloilla, ja täydentää tätä tiedonannolla, jossa esitetään EU:n tason toimintakehys ja kansallisia viranomaisia tukevia liitännäistoimia.

2.6 Ehdotuksen tarkoituksena on laatia yhteisten vähimmäisvaatimusten kokonaisuus, jolla suojellaan vastatoimilta väärinkäytösten paljastajia, jotka ilmoittavat EU:n oikeuden rikkomisesta seuraavilla aloilla: i) julkiset hankinnat, ii) rahoituspalvelut, iii) rahanpesu ja terrorismin rahoitus, iv) tuoteturvallisuus, v) liikenneturvallisuus, vi) ympäristönsuojelu, vii) ydinturvallisuus, viii) elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuus, ix) eläinten terveys ja hyvinvointi, x) kansanterveys, xi) kuluttajansuoja, xii) yksityisyyden ja henkilötietojen suoja sekä verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuus.

2.7 Ehdotusta sovelletaan myös unionin kilpailusääntöjen rikkomiseen, yhteisöveroja koskevien sääntöjen rikkomiseen ja väärinkäyttöön sekä EU:n taloudellisia etuja vahingoittaviin sääntöjenvastaisuuksiin.

2.8 Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että vähintään 50 työntekijän yritykset (tai yritykset, joiden vuotuinen liikevaihto on yli kymmenen miljoonaa euroa) ja julkiset elimet ottavat käyttöön sisäiset ilmoituskanavat ja -menettelyt ilmoitusten vastaanottamista ja niihin perustuvia jatkotoimia varten. Niiden on myös varmistettava, että toimivaltaisilla viranomaisilla on käytössään ulkoiset ilmoituskanavat. Ilmoituskanavien yhteydessä on taattava henkilöllisyyden ja tietojen luottamuksellisuus. Pien- ja mikroyritykset vapautetaan sisäisen järjestelyn velvoitteesta (paitsi rahoitusallalla ja arkaluonteisilla aloilla).

2.9 Ehdotuksessa kielletään väärinkäytösten paljastajiin kohdistuvat suorat tai välilliset vastatoimet ja esitetään toimenpiteet, joita jäsenvaltioiden on toteutettava väärinkäytöksistä ilmoittavien henkilöiden suojelemiseksi.

2.10 Siinä säädetään myös tehokkaista, oikeasuhteisista ja varoittavista seuraamuksista, joita tarvitaan ehkäisemään i) ilmoittamisen estäminen, vastatoimet, ilmoittavia henkilöitä vastaan haitantekotarkoituksessa tehtävät toimet ja henkilöllisyyden luottamuksellisena pitämistä koskevan velvoitteen rikkomiset ja ii) ilkivaltaiset ja perättömät ilmoitukset.

3. Yleistä

3.1 Tähän mennessä vain kymmenessä jäsenvaltiossa 28:sta on kattavaa lainsäädäntöä väärinkäytösten paljastajien suojelusta. Euroopassa sovellettavan suojelun hajanaisuus ja puutteet vahingoittavat yleistä etua ja saattavat haitata ilmoittamista. Kun väärinkäytösten paljastaja ilmoittaa valtioiden rajat ylittävistä tai monikansallisissa yhtiöissä tehdyistä rikoksista, hän ei saa samaa suojelua vaan suojelu määräytyy sen mukaan, minkä valtion lainsäädäntöä häneen sovelletaan ja minkä valtion oikeudenkäyttöalueella hän on.

3.2 ETSK suhtautuu myönteisesti tavoitteeseen edistää vastuullista ja vapaaehtoista ilmoittamista yleisen edun puolustamiseksi.

3.3 Komissio totesi vuonna 2016⁽¹⁾, että unionin oikeuden täytäntöönpanon valvonta on haasteellista, ja sitoutui panostamaan siihen voimakkaammin yleisen edun nimissä. Tavoitteena on antaa lainsäädäntöä, jolla voidaan ennakoida tilanteita eikä vain reagoida niihin jälkeenpäin ja joka on järjestelmällinen osa unionin oikeuden täytäntöönpanoa.

3.4 ETSK katsoo, että direktiiviehdotus on vaatimusten ja tavoitteiden kannalta johdonmukainen Euroopan tason aiemman säännösten (Euroopan neuvosto, parlamentti, komissio) kanssa, erityisesti Euroopan neuvoston 30. huhtikuuta 2014 antaman suosituksen CM/Rec(2014)7 kanssa, ja että se vastaa suurelta osin kansainvälisiä normeja. Ehdotuksella täydennetään lisäksi voimassa olevia unionin alakohtaisia säädöksiä (rahoituspalvelut, liikenne, ympäristö) ja unionin politiikkoja (korruption torjunta, kestävä talous, verotuksen tasa-arvoisuus).

3.5 Soveltamisala rajataan toissijaisuusperiaatteen mukaisesti unionin oikeuden rikkomiseen (laittomat toimet ja lain väärinkäyttö) ja tiettyihin aloihin, joilla

1. on tarpeen lujittaa täytäntöönpanoa
2. väärinkäytösten jääminen lähes kokonaan ilmoittamatta on keskeinen tekijä
3. rikkomiset voivat aiheuttaa yleiseen etuun kohdistuvaa vakavaa haittaa.

3.6 ETSK kuitenkin katsoo, että unionin oikeuden ja kansallisen oikeuden välistä yhteyttä on selkeytettävä, koska se voi aiheuttaa eroja ja vaikeuksia direktiivin periaatteiden soveltamisessa.

3.7 ETSK korostaa direktiivin myönteistä näkökulmaa, sillä siinä kehoitetaan jäsenvaltioita ottamaan käyttöön kattava ja yhtenäinen (kokonaisvaltainen) kansallisen tason lainsäädäntö Euroopan neuvoston suosituksen periaatteiden ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella. Toisaalta olisi myös tärkeää turvata jäsenvaltioissa käytössä olevien vakiintuneiden kehysten sujuva toiminta sikäli kuin ne ovat direktiivin periaatteiden mukaisia.

3.8 Myös maininta jäsenvaltioiden mahdollisuudesta soveltaa suotuisampia säännöksiä on myönteinen. ETSK katsoo kuitenkin, että on välttämätöntä lisätä lauseke siitä, että säännöksiä ei saa heikentää, koska direktiiviä ei saa käyttää edullisempien kansallisten säännösten poistamiseen tai huonontamiseen.

⁽¹⁾ EUVL C 18, 19.1.2017, s. 10

3.9 ETSK suosittaa, että direktiivistä tehdään arviointi mahdollisesti myöhemmin saatavan näytön valossa ja direktiivin täytäntöönpanon arvioinnin pohjalta. Sen mielestä on myös asiaankuuluvaa mainita mahdollisuus direktiivin aineellisen soveltamisalan myöhempään laajentamiseen, mikäli direktiivin arviointi antaa siihen aihetta.

3.10 ETSK muistuttaa siitä, on tärkeää panna tämä direktiivi täytäntöön jäsenvaltioissa, jotta demokratia toimisi paremmin nykyisiä ja tulevia haasteita ajatellen ja jotta oikeusvaltioperiaate, kansalaisvapaudet ja viranomaisten lahjomattomuus toteutuisivat paremmin, sillä toden puhumisen (parrhesia) vapautta on pidetty demokratian peruspilarina.

3.11 ETSK kannattaa ilmoituksia vastaanottavan eurooppalaisen elimen tai EU-tason valtuutetun tehtävän perustamista. Kyseinen taho vastaisi kansallisten ilmoitusviranomaisten toiminnan koordinoinnista ja ilmoituskanavien seurannasta.

4. Erityistä

4.1 ETSK ei pidä hyväksyttävänä, että direktiiviehdotuksesta ei pystytty järjestämään työmarkkinaosapuolten kuulemista, kuten SEUT-sopimuksen 154 artiklassa säädetään. Komission ei pidä ottaa tätä käytäntöä tavaksi.

4.2 Komitea kehottaa sisällyttämään direktiiviin myös sosiaali- ja työalan lisäämällä SEUT-sopimuksen 153 artiklan direktiivin kuuteentoista oikeusperustaan. ETSK huomauttaa, että 1 artiklassa (aineellinen soveltamisala) on jätetty työntekijöiden suojelu pois niistä oikeuden rikkomisista, joista väärinkäytösten paljastaja voi ilmoittaa. Ehdotuksessa ei mainita muun muassa syrjintää, kiusaamista ja työpaikkaväkivaltaa. Komitea suosittelee niiden lisäämistä direktiiviin.

5. Henkilöllinen soveltamisala

5.1 ETSK panee merkille direktiivin erittäin laajan henkilöllisen soveltamisalan: se koskee kaikkia julkisen tai yksityisen sektorin työntekijöitä, jotka ovat saaneet tietoa työn yhteydessä. Työntekijän käsite on laaja: SEUT-sopimuksen 45 artiklassa tarkoitettut työntekijät, SEUT-sopimuksen 49 artiklassa tarkoitettut itsenäiset ammatinharjoittajat sekä kaikki vapaaehtoistyöntekijät, palkattomat harjoittelijat, konsultit, tavarantoimittajat, alihankkijat, osakkeenomistajat ja hallintoneuvoston jäsenet. Direktiivillä olisi vähennettävä yrityksille mahdollisesti koituvaa mainehaittaa.

5.2 Väärinkäytöksistä voivat ilmoittaa ja saman suojelun voivat saada entiset työntekijät, ammattijärjestöjen edustajat ja 3 artiklassa määritellyt oikeushenkilöt. Nämä tahot on mainittava selkeästi direktiivin 2 artiklassa.

5.3 ETSK toteaa, että EU:n virkamiesten on saatava samanlaista suojelua kuin työntekijöiden eri jäsenvaltioissa.

6. Ilmoitusmenettelyt

6.1 ETSK kehottaa ottamaan työntekijät ja heidän ammattijärjestönsä edustajat aktiivisesti mukaan sisäisten ilmoitusjärjestelyjen suunnitteluun ja niiden käyttöönottoon.

6.2 ETSK katsoo, että vaiheittaisen ilmoittamisen periaate (sisäinen, toimivaltaiset viranomaiset, julkinen) täyttää vastuullisen ilmoittamisen periaatteen vaatimukset. ETSK kuitenkin katsoo, että väärinkäytösten paljastajalla on oltava yhtäläinen mahdollisuus valita sisäinen kanava tai ottaa yhteyttä toimivaltaisiin viranomaisiin. Siksi se suosittelee kolmivaiheisen menettelyn sijasta kaksivaiheista menettelyä, jotta voidaan taata yhdenvertaisuus ja oikeusvarmuus. Kansainväliset tutkimukset osoittavat toisaalta, että niissäkin maissa, joissa ei ole velvoitetta sisäisestä ilmoituskanavasta (Yhdistynyt kuningaskunta, Irlanti), palkansaajat käyttävät lojaaliussyistä ensin sisäistä kanavaa. Sisäisen kanavan käytön suurimittaisesta ohittamisesta ei siis ole vaaraa. Lisäksi olisi vaikeaa säätää kaikista tarvittavista poikkeuksista, jos sisäisen kanavan käytöstä tehtäisiin pakollista. Toisaalta kansallisissa lainsäädännöissä säädetään suorasta yhteydenotosta viranomaisiin (esimerkiksi rikosten tai rikkomusten kohdalla). Kyseinen velvoite koskee lisäksi vain palkansaajia ja muut työntekijät on vapautettu siitä, mikä rikkoo yhdenvertaisuuden periaatetta ja heikentää oikeusvarmuutta.

6.3 ETSK katsoo, että työpaikalla väärinkäytösten paljastajan on voitava ottaa yhteyttä ammattijärjestön edustajiin missä tahansa ilmoittamisen vaiheessa ja näiden on voitava edustaa häntä. Edustajilla on tiivis yhteys työntekijöihin, joten heillä voi olla olennaisen tärkeä asema neuvonnassa ja suojelussa.

6.4 ETSK suosittelee, että ulkoisten ilmoitusten jatkotoimia koskevia takeita – todistus ilmoituksen vastaanottamisesta ja tiedottaminen ilmoituksen käsittelystä – sovelletaan myös sisäisiin ilmoituksiin.

6.5 Tutkimukset osoittavat, että heikoimmassa asemassa olevat henkilöt tai henkilöt, joilla on hallussaan tietoja, jotka voivat saattaa heidät tai heidän perheensä hengenvaaraan, katsovat nimettömänä toimimisen välttämättömäksi. Jos nimettömänä ilmoituksen tehneen väärinkäytösten paljastajan henkilöllisyys paljastuu, ETSK:n mielestä tämän on saatava direktiivin nojalla myönnetty suoja. Tietojen nimettömänä antamista ei myöskään pidä käyttää tekosyynä ilmoituksen käsittelemättä jättämiselle.

7. Väärinkäytösten paljastajien suojelu: todistustaakka ja vahinkojen korjaaminen

7.1 Vastatoimien kohteeksi joutuneen väärinkäytösten paljastajan on direktiiviehdotuksen mukaan todistettava ensi näkemältä (*prima facie*), että kyseiset vastatoimet ovat seurausta ilmoituksesta (kaksinkertainen testi), jotta todistustaakka siirtyisi pois häneltä. Käänteisen todistustaakan periaatteen mukaan (ks. syrjintää koskeva direktiivi) on kuitenkin työnantajan asia todistaa, että vastatoimet eivät ole seurausta ilmoituksesta.

7.2 Direktiivissä on täsmennettävä vastatoimia koskevat korjaavat toimenpiteet (15 artiklan 6 kohta) eikä niitä pidä siirtää päätettäväksi kansallisessa kehyksessä, koska kehykset vaihtelevat maasta toiseen eikä niitä välttämättä edes ole. Jotta väärinkäytösten paljastajia voidaan suojella tehokkaasti kaikilta suorilta ja välillisiltä seuraamuksilta, direktiivissä on säädettävä velvoitteesta korvata vahingot kokonaisuudessaan ilman ylärajaa (myös irtisanomisessa menetetyt eläkevuodet) vuonna 1998 yleistä etua koskevien väärinkäytösten paljastamisesta annetun Yhdistyneen kuningaskunnan lain tapaan.

8. Seuraamukset

8.1 ETSK katsoo, että direktiivin tavoitteena on helpottaa ja suojella ilmoittamista. Ehdotuksesta olisi siksi poistettava 17 artiklan 2 kohta, jossa niputetaan yhteen vastuullinen väärinkäytöksistä ilmoittaminen ja kunnianloukkaus tai väärä ilmianto, jotka ovat rikkomuksia, joista säädetään jo kansallisissa lainsäädännöissä.

9. Lausekkeet suotuisammasta kohtelusta ja heikentämiskiellosta

9.1 ETSK suhtautuu myönteisesti direktiivissä säädettyyn mahdollisuuteen, jonka mukaan jäsenvaltioilla voi olla väärinkäytösten paljastajien oikeuksien kannalta suotuisampaa lainsäädäntöä. Direktiiviin on kuitenkin lisättävä yksiselitteinen lauseke siitä, että säännöksiä ei saa heikentää, jotta tietyissä jäsenvaltioissa jo voimassa olevat suotuisimmat lainsäädännöt tai säännökset voidaan säilyttää.

10. Raportointi, arviointi ja tarkistaminen

10.1 Olisi edellytettävä, että julkiset elimet ja jäsenvaltiot julkaisevat vuotuiset raportit (anonymisoidut tiedot ja tilastot) direktiivin täytäntöönpanon arvioimiseksi, jotta tietoja voidaan hyödyntää vuonna 2027 annettavassa komission kertomuksessa ja kansalaiset saavat tietoa tilanteesta.

Bryssel 18. lokakuuta 2018.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Luca JAHIER

LIITE

Lausuntoa käsiteltäessä hylättiin seuraavat muutosehdotukset, jotka saivat tuekseen vähintään neljänneksen annetuista äänistä:

Kohta 3.11

Lisätään uusi kohta.

ETSK kehottaa käsittelemään kattavammin kysymystä sellaisten haittariskien ennaltaehkäisystä, joita arkaluonteisten tietojen epäasianmukaisen käyttö tai laitton paljastaminen voi julkisille ja yksityisille yrityksille aiheuttaa. Yritysten ja organisaatioiden maine olisi turvattava riittävän hyvin ilkeältä toiminnan varalta.

Perustelu

Organisaation maine on aina ratkaisevan tärkeä kaikille sidosryhmille – ei vähiten työntekijöille.

Äänestystulos

Puolesta 84

Vastaa 130

Pidättyi äänestämästä 15

Kohta 4.1

Poistetaan.

~~ETSK ei pidä hyväksyttävänä, että direktiiviehdotuksesta ei pystytty järjestämään työmarkkinaosapuolten kuulemista, kuten SEUT-sopimuksen 154 artiklassa säädetään. Komission ei pidä ottaa tätä käytäntöä tavaksi.~~

Perustelu

Ehdotus ei perustu SEUT-sopimuksen 153 artiklaan, joten työmarkkinaosapuolten kuuleminen ei ole pakollista.

Äänestystulos

Puolesta 79

Vastaa 133

Pidättyi äänestämästä 18

Kohta 4.2

Muutetaan.

Komitea myöntää, että direktiivin oikeusperusta on riittävän laaja väärinkäytösten paljastajien asianmukaisen suojelun turvaamiseksi. Oikeusvarmuuden vuoksi ETSK kehottaa kuitenkin määrittämään täsmällisemmin työntekijöiden oikeuksiin liittyvän oikeudellisen soveltamisalan, kehottaa sisällyttämään direktiiviin myös sosiaali- ja työalan lisäämällä SEUT-sopimuksen 153 artiklan direktiivin kuuteentoista oikeusperustaan. ETSK huomauttaa, että 1 artiklassa (aineellinen soveltamisala) on jätetty työntekijöiden suojelu pois niistä oikeuden rikkomisista, joista väärinkäytösten paljastaja voi ilmoittaa. Ehdotuksessa ei mainita muun muassa syrjintää, kiusaamista ja työpaikkaväkivaltaa. Komitea suosittaa niiden lisäämistä direktiiviin.

Perustelu

Koska näkemykset direktiivin oikeusperustasta erivät, komission täytyy täsmentää kysymystä työntekijöiden oikeuksien näkökulmasta (SEUT-sopimuksen 153 artikla).

Äänestystulos

Puolesta 82

Vastaan 139

Pidättyi äänestämästä 14

Kohta 6.2

Muutetaan.

ETSK katsoo, että vaiheittaisen ilmoittamisen periaate (sisäinen, toimivaltaiset viranomaiset, julkinen) täyttää vastuullisen ilmoittamisen periaatteen vaatimukset, etenkin kun on kyse rikkomusten havaitsemisesta ja pysäyttämisestä nopeasti ja tehokkaasti alkulähteellä ja siten sisäisten ja ulkoisten riskien pienentämisestä. ETSK kuitenkin katsoo, että väärinkäytösten paljastajalla on oltava yhtäläinen mahdollisuus valita sisäinen kanava tai ottaa yhteyttä toimivaltaisiin viranomaisiin. Siksi se suosittelee kolmivaiheisen menettelyn sijasta kaksivaiheista menettelyä, jotta voidaan taata yhdenvertaisuus ja oikeusvarmuus. Kansainväliset tutkimukset osoittavat toisaalta, että niissäkin maissa, joissa ei ole velvoitetta sisäisestä ilmoituskanavasta (Yhdistynyt kuningaskunta, Irlanti), palkansaajat käyttävät lojaaliussyistä ensin sisäistä kanavaa. Sisäisen kanavan käytön suurimittaisesta ohittamisesta ei siis ole vaaraa. Lisäksi olisi vaikeaa säätää kaikista tarvittavista poikkeuksista, jos sisäisen kanavan käytöstä tehtäisiin pakollista. Toisaalta kansallisissa lainsäädännöissä säädetään suorasta yhteydenotosta viranomaisiin (esimerkiksi rikosten tai rikkomusten kohdalla). Kyseinen velvoite koskee lisäksi vain palkansaajia ja muut työntekijät on vapautettu siitä, mikä rikkoo yhdenvertaisuuden periaatetta ja heikentää oikeusvarmuutta.

Perustelu

On tärkeää, että yrityksellä on tilaisuus ratkaista ongelma ensin sisäisesti, ennen kuin väärinkäytösten ilmoittaja kääntyy yleisön puoleen. Kaksitasoinen ilmoittamismenettely helpottaa väärinkäytösten havaitsemista ja pysäyttämistä nopeasti ja tehokkaasti alkulähteellä.

Äänestystulos

Puolesta 78

Vastaan 145

Pidättyi äänestämästä 11

Kohta 7.2

Muutetaan.

Direktiivissä on täsmennettävä täsmennetään vastatoimia koskevat korjaavat toimenpiteet (15 artiklan 6 kohta) ja viitataan asiassa kansalliseen oikeudelliseen kehukseen eikä niitä pidä siirtää päätettäväksi kansallisessa kehuksessa, koska kehukset vaihtelevat maasta toiseen eikä niitä välttämättä edes ole. Jotta väärinkäytösten paljastajia voidaan suojella tehokkaasti kaikilta suorilta ja välillisiltä seuraamuksilta, direktiivin täytäntöönpanoa tulee seurata ja arvioida tarkasti kansallisten kehysten tehokkuuden näkökulmasta. direktiivissä on säädettävä velvoitteesta korvata vahingot kokonaisvaltaisesti ilman ylärajaa (myös irtisanomisessa menetetyt eläkevuodet) vuonna 1998 yleistä etua koskevien väärinkäytösten paljastamisesta annetun Yhdistyneen kuningaskunnan lain tapaan.

Perustelu

On tärkeää, että kansallisiin kehuksiin perustuvat seuraamus- ja korjaamisjärjestelmät täyttävät direktiivin perustavoitteet, jotka koskevat väärinkäytösten paljastajien suojelua, ja noudattavat samalla kansallisten oikeusjärjestelmien periaatteita. Tämä on yksi keskeisistä kysymyksistä, joita tulee seurata direktiivin täytäntöönpanossa.

Äänestystulos

Puolesta	82
Vastaan	144
Pidättyi äänestämästä	10

Kohta 8.1

Muutetaan.

ETSK katsoo, että direktiivin tavoitteena on helpottaa ja suojella ilmoittamista. Ehdotuksesta olisi siki poistettava 17 artiklan 2 kohta, jossa niputetaan yhteen pitäisi näin ollen selkiyttää, koska sen pohjalta saatettaisiin sekoittaa keskenään vastuullinen väärinkäytöksistä ilmoittaminen ja kunnianloukkaus tai väärä ilmianto, jotka ovat rikkomuksia, joista säädetään jo kansallisissa lainsäädännöissä.

Perustelu

Sen lisäksi, että on tarpeellista puuttua väriien, harhaanjohtavien ja perusteettomien paljastusten seurauksiin säätämällä tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia rangaistuksia, olisi selvitettävä asianmukaisesti näiden seuraamusten soveltamisala jäsenvaltioissa.

Äänestystulos

Puolesta	87
Vastaan	147
Pidättyi äänestämästä	6

Kohta 1.4

Muutetaan.

ETSK toteaa, että kehottaa komissiota tarkistamaan direktiivin oikeusperustaa on riittävän laaja väärinkäytösten paljastajien asianmukaisen suojelun varmistamiseksi siten, että siihen sisällytetään myös työntekijöiden oikeudet viitaten EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 153 artiklaan. Oikeusvarmuuden vuoksi ETSK kehottaa kuitenkin määrittämään täsmällisemmin työntekijöiden oikeuksiin liittyvän oikeudellisen soveltamisalan.

Perustelu

Komission oikeusperustaksi valitsemat artikkelit voivat täysin varmistaa unionin oikeuden paremman täytäntöönpanon: niiden nojalla annetaan uusia säännöksiä väärinkäytösten paljastajien suojelusta sisämarkkinoiden toimivuuden parantamiseksi ja unionin toimintapolitiikkojen asianmukaisen täytäntöönpanon varmistamiseksi ja turvataan samalla korkean vaatimustason soveltaminen johdonmukaisesti väärinkäytösten paljastajien suojeluun sellaisissa alakohtaisissa unionin välineissä, joihin jo sisältyy tähän liittyviä sääntöjä. Työntekijöiden oikeuksiin liittyvää oikeusperustaa koskevan sekaannuksen välttämiseksi asiaa on kuitenkin tarpeen vielä täsmentää.

Äänestystulos

Puolesta	84
Vastaan	133
Pidättyi äänestämästä	6

Kohta 1.4

Lisätään nykyisen kohdan 1.4 jälkeen uusi kohta.

ETSK on vakuuttunut siitä, että väärinkäytösten paljastajien suojeluun sovellettava oikeuskehys tulisi rakentaa niin, että on mahdollista erottaa toisistaan tiedot, jotka soveltuvat paljastettavaksi vain yrityksen sisällä, ja tiedot, jotka voidaan paljastaa viranomaisille tai jopa suurelle yleisölle. Tämä on erityisen tärkeää, kun on kyse liikesalaisuuksista.

Perustelu

Ehdotuksessa olisi tehtävä selväksi, että väärinkäytösten paljastajien tulee aina raportoida liikesalaisuuksia sisältävästä tiedosta yrityksen sisällä, sillä kun tällainen tieto julkistetaan, yritykselle aiheutuu peruuttamatonta vahinkoa.

Äänestystulos

Puolesta 89

Vastaa 149

Pidättyi äänestämästä 7

Kohta 1.6

Muutetaan.

ETSK kehottaa ottamaan käyttöön (13 artikla) kaksitasoisen ilmoittamismenettelyn, jossa väärinkäytösten paljastaja voi halutessaan tehdä ilmoituksen ensin sisäisen kanavan ~~tai toimivaltaisten viranomaisten~~ kautta, jotta väärinkäytökset havaitaan ja pysäytetään nopeasti ja tehokkaasti, ja sen jälkeen tarvittaessa toimivaltaisten viranomaisten ja, mikäli se on asianmukaista, kansalaisyhteiskunnan tai tiedotusvälineiden kautta yhdenvertaisuuden ja oikeusvarmuuden takaamiseksi.

Perustelu

On tärkeää, että yrityksellä on tilaisuus ratkaista ongelma ensin sisäisesti, ennen kuin väärinkäytösten ilmoittaja kääntyy yleisön puoleen. Kaksitasoinen ilmoittamismenettely helpottaa väärinkäytösten havaitsemista ja pysäyttämistä nopeasti ja tehokkaasti alkulähteellä.

Äänestystulos

Puolesta 89

Vastaa 144

Pidättyi äänestämästä 8

Kohta 1.10

Poistetaan.

ETSK kehottaa tekemään 15 artiklan 5 kohtaan tarkistuksen todistustaakkaa koskevan prima facie säännön osalta. Riittää, että väärinkäytösten paljastaja "on esittänyt todisteet siitä, että hän on tehnyt ilmoituksen".

Perustelu

Kyseinen suositus ei perustu lausuntoluonnoksen tekstiin (kohta 7.1). Käänteisen todistustaakan periaate on mahdollisesti kiistanalainen, mutta se esitetään tekstissä neutraalilla tavalla.

Äänestystulos

Puolesta 93

Vastaa 148

Pidättyi äänestämästä 7

Kohta 1.11

Muutetaan.

Jotta väärinkäytösten paljastajia voidaan suojella tehokkaasti kaikilta suorilta ja välillisiltä seuraamuksilta, direktiivin täytäntöönpanoa tulee seurata ja arvioida tarkasti kansallisten kehysten tehokkuuden näkökulmasta, ETSK suosittelee 15 artiklan 6 kohdan osalta, että vahingonkorvausvaatimuksia ei käsitellä kansallisen oikeuden mukaisesti (säännökset vaihtelevat) vaan että direktiivissä säädetään kokonaisvaltaisesta vahingonkorvauksesta ilman ylärajaa Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännön tapaan.

Perustelu

On tärkeää, että kansallisiin kehyksiin perustuvat seuraamus- ja korjaamisjärjestelmät täyttävät direktiivin perustavoitteet, jotka koskevat väärinkäytösten paljastajien suojelua, ja noudattavat samalla kansallisten oikeusjärjestelmien periaatteita. Tämä on yksi keskeisistä kysymyksistä, joita tulee seurata direktiivin täytäntöönpanossa.

Äänestystulos

Puolesta 95

Vastaan 143

Pidättyi äänestämästä 9

Kohta 1.12

Muutetaan.

ETSK pyytää selkeyttämään poistamaan 17 artiklan 2 kohtaa, koska sen pohjalta saatettaisiin sekoittaa keskenään vastuullinen väärinkäytöksistä ilmoittaminen ja kunnianloukkaus tai väärä ilmianto kohdan tarpeettomana (kansallisessa lainsäädännössä säädetään jo kunnianloukkauksesta tai väärästä ilmiannosta johtuvista seuraamuksista).

Perustelu

Kuten kohtaan 8.1 tehdyssä muutosehdotuksessa.

Äänestystulos

Puolesta 96

Vastaan 147

Pidättyi äänestämästä 7
