



Bryssel 23.4.2018
COM(2018) 214 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE JA
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE**

Väärinkäytösten paljastajille parempi suojele EU:ssa

1. Johdanto

Viime vuosien ja kuukausien suuret skandaalit, kuten Luxleaks, Panama- ja paratiisin paperit, Dieselgate tai Cambridge Analytica, ovat tuoneet valokeilaan vakavat riskit, joita julkisen ja yksityisen sektorin organisaatioiden ja yritysten sisällä tapahtuvat väärinkäytökset aiheuttavat yleiselle edulle. Nämä skandaalit ja niiden ympäristölle, kansanterveydelle ja yleiselle turvallisuudelle sekä jäsenvaltioille ja EU:n julkiselle taloudelle aiheuttamat vahingot ovat tulleet päivänvaloon usein siten, että ihmiset ovat kertoneet työtehtäviensä yhteydessä havaitsemistaan väärinkäytöksistä. Tällaiset väärinkäytösten paljastajat vaarantavat usein oman uransa ja toimeentulonsa. Joskus he joutuvat kärsimään vakavista ja pitkäaikaisista taloudellisista ja henkilökohtaisista terveyteen ja maineeseen liittyvistä seurauksista. Asianmukaisen suojelun varmistaminen väärinkäytöksiä julki tuoville henkilöille on olennainen osa väärinkäytösten ehkäisyä ja yleisen edun puolustamista.

Väärinkäytösten paljastajat ovat myös tutkivan journalismin tärkeä tietolähde. Kun heidän huoltaan väärinkäytöksistä ei noteerata, ainoaksi vaihtoehdoksi jää asian vieminen julkisuuteen, ja he kääntyvätkin usein toimittajien puoleen. Jotta voitaisiin turvata tutkivan journalismin valvova rooli demokraattisessa yhteiskunnassa, on sekä varjeltava lähteiden luottamuksellisuutta että suojeltava väärinkäytösten paljastajia vastatoimilta, jos heidän henkilöllisyytensä paljastuu.

Komissio laatii parhaillaan toimintakehystä väärinkäytösten paljastajien suojelun vahvistamiseksi EU:n tasolla ja esittää ehdotuksen direktiiviksi unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta¹. Se hyödyntää tässä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä, joka koskee oikeutta sananvapauteen, ja Euroopan neuvoston vuonna 2014 antamaa väärinkäytösten paljastajien suojelua koskevaa suositusta². Suosituksessa esitetyt periaatteet toimivat ohjeena valtioille, kun ne hyväksyvät tai tarkistavat sääntöjä, jotka koskevat yleiseen etuun kohdistuvista uhista tai haitoista ilmoittavia väärinkäytösten paljastajia³. Näiden periaatteiden pohjalta voidaan laatia tehokkaat ja tasapuoliset säännöt, joilla suojataan vilpittömässä mielessä toimivia väärinkäytösten paljastajia ja tarjotaan samalla suojatoimia ja oikeussuojakeinoja henkilöille, jotka ovat joutuneet perättömien tai ilkeiden ilmoitusten kohteeksi⁴.

Joitakin näistä normeista on viime vuosina otettu käyttöön eräissä EU:n jäsenvaltioissa. Osalla jäsenvaltioista on käytössä kattavaa lainsäädäntöä tästä aiheesta⁵. Muissa jäsenvaltioissa tarjolla on vain alakohtaista suojelua, esimerkiksi vain korruption torjunnan

¹ COM(2018) 218.

² https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c5ea5

³ Ks. myös Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen päätöslauselma 2170 (2017) *Promoting integrity in governance to tackle political corruption* <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=23930&lang=en> ja päätöslauselma 2060 (2015) *Improving the protection of whistle-blowers* <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=21931&lang=en>

⁴ Väärinkäytösten paljastajien suojelua koskevia normeja on vahvistettu myös eräissä kansainvälisissä välineissä, kuten vuoden 2004 korruption vastaisessa YK:n yleissopimuksessa, jonka osapuolia EU ja kaikki sen jäsenvaltiot ovat, sekä lahjontaa koskevissa Euroopan neuvoston vuoden 1999 siviili- ja rikosoikeudellisissa yleissopimuksissa.

⁵ Alankomaat, Irlanti, Italia, Liettua, Malta, Ranska, Ruotsi, Slovakia, Unkari ja Yhdistynyt kuningaskunta.

yhteydessä tai vain julkisella sektorilla. Eräät jäsenvaltiot harkitsevat uutta lainsäädäntöä väärinkäytösten paljastajien suojelun käyttöön ottamiseksi tai vahvistamiseksi.

Väärinkäytösten paljastajien suojeluun liittyvistä eri tekijöistä säädetään jo tietyissä EU:n säädöksissä esimerkiksi rahoituspalvelujen, liikenneturvallisuuden ja ympäristönsuojelun alalla tapauksissa, joissa unionin oikeuden asianmukainen täytäntöönpano on täytynyt varmistaa kiireellisesti. Liikesalaisuuksien suojaamista koskevalla direktiivillä⁶ suojellaan väärinkäytösten paljastajia, jotka ilmaisevat liikesalaisuuden suojatakseen yleistä etua, ja vapautetaan heidät korvausvastuusta.

Väärinkäytösten paljastajien suojelu EU:ssa on kuitenkin nykyään kaiken kaikkiaan epäyhtenäistä, ja sen soveltaminen vaihtelee eri jäsenvaltioissa ja eri politiikanaloilla. Puutteellinen suojelu yhdessä maassa voi myös heikentää EU:n politiikkojen toimivuutta kyseisessä maassa ja heijastua lisäksi muihin maihin ja koko EU:hun, kuten väärinkäytösten paljastajien viime aikoina esille tuomat, rajat ylittäviä vaikutuksia aiheuttaneet skandaalit ovat osoittaneet.

Korruptiota käsittelevän vuoden 2017 erityiseurobarometrin⁷ mukaan noin kolmannes eurooppalaisista (29 prosenttia) on sitä mieltä, että korruptiosta ei ilmoiteta, koska ilmoituksen tekijöitä ei suojella. Komission vuonna 2017 toteuttamassa julkisessa kuulemisessa⁸ oikeudellisten ja taloudellisten seurausten pelko mainittiin yleisimmäksi syyksi siihen, että työntekijät jättävät ilmoittamatta väärinkäytöksistä.

Vastatoimien pelko on usein aiheellinen. Vuonna 2016 tehtiin yritysetiikkaa koskeva Global Business Ethics Survey -tutkimus⁹, johon osallistui yli 10 000 yksityisen, julkisen ja voittoa tavoittelemattoman sektorin työntekijää 13 maasta. Sen mukaan 33 prosenttia työntekijöistä oli havainnut väärinkäytöksiä. Heistä 59 prosenttia ilmoitti niistä, ja 36 prosenttia ilmoittajista joutui kokemaan vastatoimia.

Erytiseurobarometrin 470 tulosten mukaan ilmoittamisen ei uskota johtavan toivottuihin tuloksiin. Yleisimmät syyt korruption ilmoittamatta jättämiseen olivat i) ongelmat korruption todistamisessa (45 prosenttia) ja ii) korruption syyllistyneiden rankaisematta jääminen todisteista huolimatta (32 prosenttia).

On myös mahdollisia väärinkäytösten paljastajia, jotka voisivat turvallisesti ilmoittaa näkemästään laittomasta toiminnasta mutta eivät tiedä, mihin ja miten se olisi tehtävä. Korruptiota käsittelevään vuoden 2017 erityiseurobarometrikyselyyn vastanneista 49 prosenttia ei tiedä, mihin he ilmoittaisivat korruptiosta, jos he kokisivat tai näkisivät sitä. Kaikista komission toteuttamaan kuulemiseen vastanneista vain 15 prosenttia tiesi omassa maassaan voimassa olevista väärinkäytösten paljastajien suojelua koskevista säännöistä.

Tapausten ilmoittamatta jättämisen taustalla on myös sosiokulttuurisia tekijöitä ja erityisesti syvään juurtuneita kielteisiä mielikuvia väärinkäytösten paljastajista¹⁰. Komission toteuttaman

⁶ Direktiivi (EU) 2016/943, annettu 8 päivänä kesäkuuta 2016, julkistamattoman taitotiedon ja liiketoimintatiedon (liikesalaisuuksien) suojaamisesta laittomalta hankinnalta, käytöltä ja ilmaisemiselta (EUVL L 157, s. 1).

⁷ https://data.europa.eu/euodp/data/dataset/S2176_88_2_470_ENG

⁸ http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54254

⁹ ECI (2016), Global Business Ethic Survey, Measuring Risk and Promoting Workplace Integrity http://www.boeing.com/2016_Global_Ethics_Survey_Report.pdf. The Global Business Ethic Survey - tutkimus on teollisuuden rahoittama.

¹⁰ Transparency International (2013), *Whistleblowing in Europe: Legal protections for whistleblowers in the EU*.

kuulemisen mukaan maineen tahraantumisen pelko oli kolmanneksi tärkein syy siihen, että työntekijät eivät ilmoita väärinkäytöksistä.

EU:n toimielimet ja monet sidosryhmät ovat toistuvasti vaatineet väärinkäytösten paljastajien suojelun vahvistamista EU:n tasolla. Euroopan parlamentti¹¹ kehotti tammikuussa ja lokakuussa 2017 komissiota esittämään vuoden 2017 loppuun mennessä laaja-alaisen lainsäädäntöehdotuksen, jolla taataan väärinkäytösten paljastajien korkeatasoinen suojeleminen EU:ssa julkisella ja yksityisellä sektorilla sekä kansallisissa ja unionin elimissä. Neuvosto kehotti verotuksen avoimuudesta 11 päivänä lokakuuta 2016 hyväksymisensä päätelmissä¹² komissiota tutkimaan mahdollisuutta toteuttaa tällä alalla EU:n tason toimia. Kansalaisjärjestöt ja ammattijärjestöt ovat jatkuvasti vaatineet koko EU:n laajuista lainsäädäntöä yleisen edun nimissä toimivien väärinkäytösten paljastajien suojelemiseksi¹³.

2. Väärinkäytösten paljastajien suojelusta saatava EU:n laajuinen lisäarvo

Komission puheenjohtaja Jean-Claude Juncker täydensi vuoden 2016 puhettaan unionin tilasta¹⁴ aiekirjeellä, jossa esitetyn sitoumuksen mukaan komissio on arvioinut lisätoimien tarvetta väärinkäytösten paljastajien suojelun vahvistamiseksi EU:n tasolla.

Unionin oikeuden täytäntöönpanon lujittaminen ja sananvapauden turvaaminen

Komission arvion mukaan väärinkäytösten paljastajien suojelussa nykyään ilmenevät puutteet ja epäyhtenäisyys heikentävät EU:n sääntöjen täytäntöönpanoa. Väärinkäytösten paljastajilla voi olla ratkaiseva merkitys aloilla, joilla unionin oikeuden rikkomista on usein vaikea havaita. Kun varmistetaan, että väärinkäytösten paljastajat kokevat ilmoittamisen turvalliseksi, voidaan tehostaa sellaisen unionin oikeuden rikkomisen havaitsemista, tutkintaa ja syytteenpanoa, joka saattaa aiheuttaa yleiselle edulle vakavaa vahinkoa.

Väärinkäytösten paljastajien suojelua koskevat voimassa olevat EU:n säännöt on laadittu reaktiivisesti skandaalien jälkimainingeissa ja tietyillä aloilla ilmenneiden puutteiden korjaamiseksi. EU esimerkiksi ryhtyi toimiin väärinkäytösten paljastajien suojelemiseksi rahoituspalvelujen alalla vasta kun oli päästy finanssikriisistä, jonka aikana EU:n sääntöjen täytäntöönpanossa havaittiin vakavia puutteita¹⁵. Komission arvion mukaan nyt on aika toimia ennakoivasti ja ottaa väärinkäytösten paljastajien suojeleminen järjestelmällisesti osaksi unionin oikeuden täytäntöönpanoa paitsi niillä aloilla, joilla yleiselle edulle on jo aiheutunut vakavaa vahinkoa, myös ennaltaehkäisevästi.

¹¹ Euroopan parlamentin päätöslauselma 24. lokakuuta 2017 legitiimeistä toimista yleisen edun hyväksi toimivien väärinkäytösten paljastajien suojelemiseksi heidän paljastaessaan luottamuksellisia tietoja yrityksistä ja julkisista elimistä (2016/2224(INI)) sekä Euroopan parlamentin päätöslauselma 20. tammikuuta 2017 väärinkäytösten paljastajien merkityksestä EU:n taloudellisten etujen suojaamisessa (2016/2055(INI)).

¹² <http://www.consilium.europa.eu/press/press-releases/2016/10/11-ecofin-conclusions-tax-transparency/>

¹³ Esimerkiksi Transparency International, Euroopan julkisten palvelujen ammattiliittojen federaatio ja Euroopan journalistiliitto. Eurocadres sai vetoamukseensa yli 81 000 allekirjoitusta ja tukea yli 80:ltä asiaan liittyvältä järjestöltä <https://act.wemove.eu/campaigns/whistleblowers>.

¹⁴ https://ec.europa.eu/commission/state-union-2016_fi. Sitoumus vahvistettiin komission vuosien 2017 ja 2018 työohjelmissa https://ec.europa.eu/info/test-strategy/strategy-documents_fi, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2018_en.pdf.

¹⁵ Komission tiedonanto *Seuraamusjärjestelmien lujittaminen finanssipalvelujen alalla*, COM(2010) 716 final, 8.12.2010.

Vahvistamalla väärinkäytösten paljastajien suojelua pannaan täytäntöön sitoumus, jonka komissio antoi vuoden 2016 tiedonannossa *EU:n lainsäädäntö: parempiin tuloksiin soveltamista parantamalla*¹⁶ ja jonka mukaan komission on yleisen edun nimissä panostettava voimakkaammin täytäntöönpanoon. Väärinkäytösten paljastajien suojelun parantamisesta voi olla hyötyä kaikkien eurooppalaisten jokapäiväisen elämän ja hyvinvoinnin kannalta, kun sen avulla voidaan torjua yleiseen etuun kohdistuvia vakavia uhkia, jotka voivat levitä myös yli jäsenvaltioiden rajojen. Komission järjestämästä kuulemisesta kävi lisäksi ilmi, että väärinkäytösten paljastajien suojelua koskevat oikeudellisesti sitovat unionin oikeuden vähimmäisvaatimukset saavat hyvin vahvaa kannatusta erityisesti petosten, korruption, veropetosten ja veronkierron torjunnan yhteydessä sekä ympäristönsuojelun, kansanterveyden ja yleisen turvallisuuden alalla.

Väärinkäytösten paljastajien vahva suojeleminen EU:n tasolla tukee myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 11 artiklassa vahvistettua oikeutta sananvapauteen ja tiedonvälityksen vapauteen. Sen avulla pannaan täytäntöön sitoumukset, jotka komissio on antanut marraskuussa 2016 pidetyssä tiedotusvälineiden moniarvoisuutta ja demokratiaa käsittelevän toisen vuotuisen perusoikeussymposiumin jatkotoimena¹⁷. Väärinkäytösten paljastajat ovat halukkaampia puhumaan tutkiville journalisteille, jos heitä suojellaan vastatoimilta ja heille taataan oikeusvarmuus, jotta he voivat tehdä päätöksensä täysin tietoisina oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan.

EU:n taloudellisten etujen suojaamisen parantaminen

Kun säädetään väärinkäytösten paljastajien tehokkaasta suojelusta EU:n työntekijöille jo myönnetyn suojelun lisäksi, voidaan helpottaa EU:n taloudellisia etuja vahingoittavien petosten, korruption, väärinkäytösten ja muiden laittomien toimien havaitsemista, ehkäisyä ja estämistä sekä vahvistaa näin asiaan liittyvää täytäntöönpanon valvontajärjestelmää. Tämä järjestelmä perustuu nykyään kansallisten viranomaisten ja Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) toimintaan. Sitä täydentää tulevaisuudessa Euroopan syyttäjänvirasto (EPPO), jonka on määrä hoitaa EU:n talousarvioon vaikuttavien rikosten tutkimista ja syytetoimia.

EU:n toimielinten ja elinten työntekijät voivat turvautua väärinkäytösten paljastajien suojelemaan henkilöstösääntöjen ja unionin muuhun henkilöstöön sovellettavien palvelussuhteen ehtojen mukaisesti. Henkilöstösääntöjä muutettiin vuonna 2004 annetulla neuvoston asetuksella (EY, Euratom) N:o 723/2004¹⁸. Muutoksilla muun muassa otettiin käyttöön menettelyjä petosten, korruption tai vakavien sääntöjenvastaisuuksien ilmoittamista varten sekä säädettiin rikkomisista ilmoittavien EU:n työntekijöiden suojelemisesta haitallisilta seurauksilta.

Oikeudenmukaisten ja toimivien sisämarkkinoiden edistäminen

Väärinkäytösten paljastajien vahva suojeleminen voi edistää sisämarkkinoiden toimivuutta monin eri tavoin.

¹⁶ 2017/C 18/02.

¹⁷ http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-50/2016-fundamental-colloquium-conclusions_40602.pdf

¹⁸ Neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 723/2004, annettu 22 päivänä maaliskuuta 2004, Euroopan yhteisöjen virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen ja yhteisöjen muuta henkilöstöä koskevien palvelussuhteen ehtojen muuttamisesta (EUVL L 124, 27.4.2004, s. 1) (ks. 22 a, 22 b ja 22 c artikla)

Väärinkäytösten paljastajat voivat auttaa korjaamaan tilannetta, jossa kansalliset viranomaiset ja yleishyödyllisten palvelujen tarjoajat noudattavat julkisia hankintoja koskevia sääntöjä puutteellisesti¹⁹. Näin voidaan parantaa julkisen ja yksityisen sektorin organisaatioiden lahjomattomuutta ja vastuuvollisuutta sekä auttaa torjumaan ja havaitsemaan korruptiota ja muita väärinkäytöksiä. Paljastumatta jäävä korruptio etenkin vähentää tuloja ja ehdyttää talousarvioita, mikä johtaa julkisten palvelujen tarjonnan tehottomuuteen. Se myös vääristää julkisia investointeja ja jarruttaa talouskasvua aiheuttamalla epävarmuutta yrityksille, hidastamalla prosesseja ja lisäämällä kustannuksia²⁰.

Väärinkäytösten paljastajien suojelu tukee osaltaan myös tasapuolisia toimintaedellytyksiä, joilla varmistetaan sisämarkkinoiden asianmukainen toiminta ja yritystoiminnan terve kilpailuympäristö. Ottamalla käyttöön vahvat säännöt väärinkäytösten paljastajien suojelulle voidaan parantaa yritysten valmiutta havaita väärinkäytöksiä ja ilmoittaa niistä ajoissa sekä torjua yrityksen talouteen ja maineeseen kohdistuvia lisävahinkoja.

Sisäpiiritieto on olennainen edellytys unionin kilpailulainsäädännön sekä valtioneuvoston sääntöjen rikkomisen selvittämiseksi. Sen avulla voidaan turvata unionin markkinoiden tehokas toiminta, luoda tasapuoliset toimintaedellytykset yrityksille ja tuoda etuja kuluttajille. Yrityksiin sovellettavien kilpailusääntöjen alalla väärinkäytösten paljastajien suojelu täydentää EU:n sakkolievennyks- ja sakkovapautusohjelmaa, jonka nojalla kartelliin osallistuneille yrityksille voidaan myöntää vapautus sakoista tai lieventää niiden sakkoja, jos ne ilmoittautuvat viranomaisille itse ja toimittavat todisteita kartellin toiminnasta. Ohjelmaa vahvistettiin vuonna 2017 seuraavin keinoin: i) kansallisten kilpailuviranomaisten täytäntöönpanovalmiuksien parantamiseksi annettu direktiiviehdotus, jossa kaavallaan tiettyä suojelumuotoa ensimmäisen tutkimuksessa yhteistyötä tekevän yrityksen työntekijöille²¹ ja ii) verkkotyökalu, jonka avulla komissiolle voidaan ilmoittaa nimettömästi kartellilainsäädännön rikkomisesta²². Valtioneuvoston sääntöjen rikkomisesta ilmoittaminen vähentää riskiä, jonka kilpailua sisämarkkinoilla vääristävät tuet aiheuttavat. Väärinkäytösten paljastajilla voi olla tässä erityisen tärkeä rooli, kun he ilmoittavat sääntöjenvastaisesti myönnetystä tuesta tai tuen väärinkäytöstä kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla.

Väärinkäytösten paljastajien suojelu parantaa yritysten läpinäkyvyyttä, yhteiskuntavastuuta sekä taloudellista ja muuta kuin taloudellista tulosta. Siten se voi täydentää toimenpiteitä, joilla lisätään yritystoiminnan avoimuutta sosiaalisissa ja ympäristökysymyksissä²³, sekä edistää komission pyrkimyksiä kehittää kestävään rahoitukseen tähtäävä yleinen ja kattava

¹⁹ Komission tilauksesta vuonna 2017 tehdyssä tutkimuksessa arvioitiin, että koko EU:ssa menetetään vuosittain mahdollisesti 5,8–9,6 miljardin euron edut väärinkäytösten paljastajien suojelun puuttumisen vuoksi. Milieu (2017), *Estimating the economic benefits of whistleblower protection in public procurement* <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8d5955bd-9378-11e7-b92d-01aa75ed71a1/language-en>

²⁰ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_fight-against-corruption_en.pdf

²¹ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten täytäntöönpanovalmiuksien parantamiseksi ja sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamiseksi, COM(2017) 142 final – 2017/0063 (COD), 22.3.2017.

²² http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-591_fi.htm

²³ Direktiivi 2013/34/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, tietuustyypisten yritysten vuositilinpäätöksistä, konsernitilinpäätöksistä ja niihin liittyvistä kertomuksista (EUVL L 182, s. 19) sekä tiedonanto muiden kuin taloudellisten tietojen raportointia koskevista suuntaviivoista (2017/C 215/01).

EU:n strategia vihreämpää ja puhtaampaa taloutta koskevassa komission toimintasuunnitelmassa esitetyllä tavalla²⁴.

Väärinkäytösten paljastajien tehokas suojelu voi tukea komission ohjelmaa oikeudenmukaisemman verotuksen varmistamiseksi EU:ssa, kuten Panama-papereihin liittyvän skandaalin johdosta annetussa tiedonannossa esitetään²⁵. Väärinkäytösten paljastajat voivat merkittäväällä tavalla auttaa viranomaisia tunnistamaan verojärjestelyjä, jotka antavat mahdollisuuden veropetoksiin tai veronkiertoon ja johtavat epärehelliseen verokilpailuun sekä jäsenvaltioiden että koko EU:n budjetin verotulojen menetykseen. Tällä ehdotuksella täydennetään EU:n viimeaikaisia aloitteita, joilla parannetaan läpinäkyvyyttä eri politiikanaloilla ja verotietojen vaihtoa. Esimerkkinä näistä voidaan mainita i) veropäätöksiä koskevat uudet säännöt²⁶, ii) ehdotus, jonka mukaan veroalan välittäjien, kuten veroneuvojen, tilintarkastajien, pankkien ja lakimiesten, on ilmoitettava verosuunnittelujärjestelyistä veroviranomaisille²⁷, ja iii) uudet säännöt, joiden mukaan suurten monikansallisten yritysten on ilmoitettava veroviranomaisille, missä niiden voitot syntyvät ja mihin ne maksavat veroja²⁸. Tällä ehdotuksella täydennetään myös i) rahanpesun torjuntaa koskevien sääntöjen ehdotettua vahvistamista, jolla varmistetaan veroviranomaisten pääsy tärkeisiin tietoihin, joiden ansiosta ne voivat torjua veroparatiisirahastojen avulla toteutettavaa verovilppiä ja veronkiertoa²⁹ sekä ii) laajempia pyrkimyksiä oikeudenmukaisemman yhteisöveroympäristön luomiseksi EU:hun³⁰.

Väärinkäytösten paljastajien vahva suojelu muun muassa tuoteturvallisuuden, kansanterveyden ja kuluttajansuojan, liikenneturvallisuuden, ympäristönsuojelun, ydinturvallisuuden, elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuuden, eläinten terveyden ja hyvinvoinnin, yksityisyyden ja henkilötietojen suojan sekä verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuuden alalla edistää monien muiden sellaisten politiikkojen tehokasta täytäntöönpanoa, jotka vaikuttavat välittömästi sisämarkkinoiden toimintaan ja kaikkien eurooppalaisten jokapäiväiseen elämään ja hyvinvointiin.

Työntekijöiden suojelua sekä heidän terveyttään ja turvallisuuttaan voidaan parantaa takaamalla yhtenäinen korkeatasoinen suojelu niille, jotka ilmoittavat työtehtäviensä yhteydessä havaitsemastaan EU:n sääntöjen rikkomisesta. Tämä vastaa tavoitteita, joihin

²⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:52018DC0097>

²⁵ Komission tiedonanto lisätoimenpiteistä avoimuuden lisäämiseksi ja verovilpin ja veron kiertämisen torjumiseksi, COM(2016) 451, 5.7.2016.

²⁶ Neuvoston direktiivi (EU) 2015/2376, annettu 8 päivänä joulukuuta 2015, direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse pakollisesta automaattisesta tietojenvaihdosta verotuksen alalla (EUVL L 332, s. 1).

²⁷ Ehdotus neuvoston direktiiviksi direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse raportoitavia rajat ylittäviä järjestelyjä koskevasta pakollisesta automaattisesta tietojenvaihdosta verotuksen alalla, COM(2017) 335 final – 2017/0138 (CNS). Ehdotuksesta päästiin poliittiseen yhteisymmärrykseen 13. maaliskuuta 2018.

²⁸ Ehdotus direktiiviksi direktiivin 2013/34/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse tiettyjen yritysten ja sivuliikkeiden tuloverotietojen ilmoittamisesta, COM/2016/0198 final – 2016/0107 (COD), 12.4.2016.

²⁹ Ehdotus direktiiviksi rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen annetun direktiivin (EU) 2015/849 ja direktiivin 2009/101/EY muuttamisesta, COM(2016) 450 final – 2016/0208 (COD).

³⁰ Neuvoston direktiivi (EU) 2016/1164, annettu 12 päivänä heinäkuuta 2016, sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta (sellaisena kuin se on muutettuna); ehdotus direktiiviksi yhteisestä yhdistetystä yhteisöveropohjasta, COM/2016/0683 final – 2016/0336; ehdotus direktiiviksi yhteisestä yhteisöveropohjasta, COM/2016/0685 final – 2016/0337.

komissio pyrkii erityisesti Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin avulla³¹. Suojelun piiriin kuuluvat kaikki, jotka joutuvat tekemiensä paljastusten vuoksi alttiiksi työhönsä liittyville vastatoimille, eli esimerkiksi työntekijät, itsenäiset ammatinharjoittajat, freelancerit, alihankkijat ja tavarantoimittajat sekä vapaaehtoistyöntekijät ja palkattomat harjoittelijat. Väärinkäytösten paljastajille taataan suojelu myös rajat ylittävissä tapauksissa, joissa he voivat kansallisten sääntöjen välisten erojen vuoksi jäädä väliinputoajiksi ja joutua kärsimään vastatoimista pyrkiessään suojelemaan yleistä etua.

Työpaikkakulttuurille pitäisi kaiken kaikkiaan olla hyväksi se, että käytössä on toimivat kanavat väärinkäytösten ilmoittamiseen ja että mahdolliset väärinkäytösten paljastajat uskaltavat luottaa siihen, että paljastusten tekeminen on turvallista ja hyväksyttävää. Väärinkäytösten paljastajien suojelua koskevien sääntöjen on määrä olla jo voimassa olevien EU:n sääntöjen mukaisia. Näitä ovat: i) yhdenvertaista kohtelua koskevat säännöt, joilla suojellaan kantelun tai yhdenvertaisuusperiaatteen³² noudattamisen varmistamisen aiheuttamilta vastatoimenpiteiltä, ja ii) häirinnältä suojelua sekä työsuojelua koskevat säännöt³³, joiden mukaan työntekijöillä on oikeus tuoda asioita toimivaltaisten kansallisten viranomaisten käsiteltäviksi ilman, että siitä aiheutuu heille haittaa, jos he katsovat, ettei toteutetuilla toimenpiteillä varmisteta riittävästi työsuojelua.

3. Puitteet väärinkäytösten paljastajien tehokkaalle suojelulle EU:ssa

Komission direktiiviehdotuksessa asetetaan vähimmäisvaatimukset väärinkäytösten paljastajien suojelulle aloilla, joilla on selkeä EU:n tason ulottuvuus ja jotka selkeimmin vaikuttavat lainsäädännön täytäntöönpanoon. Väärinkäytösten paljastajien tehokasta suojelua tarvitaan parantamaan unionin oikeuden täytäntöönpanoa aloilla, joilla

- unionin oikeuden rikkominen voi aiheuttaa vakavaa vahinkoa yleiselle edulle
- on havaittu tarve tehostaa täytäntöönpanoa ja
- väärinkäytösten paljastajat ovat rikkomisten paljastamisen suhteen etulyöntiasemassa.

Ehdotuksessa keskitytään sen vuoksi sellaisiin väärinkäytösten paljastajiin, joiden ilmoitukset koskevat laitonta toimintaa tai unionin oikeuden rikkomista seuraavilla aloilla i) julkiset hankinnat, ii) rahoituspalvelut, rahoituspalvelut, rahanpesun ja terrorismin rahoituksen ehkäiseminen, iii) tuoteturvallisuus, iv) liikenneturvallisuus, v) ympäristönsuojelu, vi) ydinturvallisuus, vii) elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuus, eläinten terveys ja hyvinvointi, viii) kansanterveys, ix) kuluttajansuoja, x) yksityisyyden ja henkilötietojen suoja sekä verkko-

³¹ Erityisesti periaatteet 5 (oikeudenmukaiset työolot) ja 7b (irtisanotuille annettava suoja) https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_fi.

³² Direktiivi 2006/54/EY, annettu 5 päivänä heinäkuuta 2006, miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa (uudelleenlaadittu toisinto); direktiivi 2004/113/EY, annettu 13 päivänä joulukuuta 2004, miesten ja naisten yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta tavaroiden ja palvelujen saatavuuden ja tarjonnan alalla; direktiivi 2000/78/EY, annettu 27 päivänä marraskuuta 2000, yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista; neuvoston direktiivi 2000/43/EY, annettu 29 päivänä kesäkuuta 2000, rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta.

³³ Direktiivi 89/391/ETY, annettu 12 päivänä kesäkuuta 1989, toimenpiteistä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen edistämiseksi työssä (EYVL L 183, 29.6.1989, s. 1). Eurooppalaisten työmarkkinaosapuolten 26 päivänä huhtikuuta 2007 allekirjoittama riippumaton puitesopimus häirinnästä ja väkivallasta työpaikalla ja niiden 8 päivänä lokakuuta 2004 allekirjoittama riippumaton puitesopimus työperäisestä stressistä.

ja tietojärjestelmien turvallisuus. Ehdotusta sovelletaan myös unionin kilpailusääntöjen rikkomiseen ja EU:n taloudellisia etuja vahingoittaviin sääntöjenvastaisuuksiin. Lisäksi niitä sovelletaan yhteisöveroja koskevien sääntöjen rikkomiseen ja järjestelyihin, joiden tarkoituksena on sovellettavan yhteisöverolainsäädännön tavoitteen tai tarkoituksen vastaisen veroedun saaminen tavalla, joka haittaa sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa.

Komissio pyrkii varmistamaan, että direktiivin soveltamisala pysyy ajantasaisena. Tätä varten se tarkkailee erityisesti, olisiko sitä jossakin tulevassa unionin säädöksessä laajennettava kattamaan sellaisia uusia aloja tai unionin säädöksiä, joiden yhteydessä väärinkäytösten paljastajien suojele voisi edistää täytäntöönpanoa. Komissio kiinnittää tähän huomiota myös laatiessaan kertomuksen direktiivin täytäntöönpanosta.

Direktiiviehdotuksessa esitetyillä vähimmäisvaatimuksilla pyritään luomaan väärinkäytösten paljastajille yhdenmukainen korkeatasoinen suojele kaikkialla EU:ssa. Tarkoituksena on varmistaa, että

- mahdollisten väärinkäytösten paljastajilla on käytettävissään selkeät ilmoituskanavat, joiden kautta he voivat tehdä ilmoituksia sekä sisäisesti (organisaation sisällä) että ulkoisesti (ulkopuoliselle viranomaiselle)
- kun tällaisia kanavia ei ole käytettävissä tai niiden ei voida kohtuudella odottaa toimivan moitteettomasti, mahdolliset väärinkäytösten paljastajat voivat tuoda rikkomiset julkisuuteen
- toimivaltaisilla viranomaisilla on velvollisuus toteuttaa vastaanotettujen ilmoitusten jatkotoimia huolellisesti ja antaa palautetta väärinkäytösten paljastajille
- vastatoimet eri muodoissaan kielletään, ja niistä rangaistaan
- jos väärinkäytösten paljastajat joutuvat kärsimään vastatoimista, he voivat saada helposti ja maksutta neuvontaa ja heidän käytettävissään on tarvittavat oikeussuojakeinot, kuten välitoimet, joilla voidaan pysäyttää käynnissä olevat vastatoimet, kuten työpaikkahäirintä, tai estää irtisanominen siihen asti, että mahdollisesti pitkään kestävä oikeudenkäyntimenettelyt saadaan päätökseen; sovelletaan käänteistä todistustaakkaa siten, että väärinkäytösten paljastajaan kohdistuvia toimia toteuttavan henkilön on osoitettava, etteivät kyseessä ole väärinkäytösten paljastamisesta johtuvat vastatoimet.

Nämä vähimmäisvaatimukset käsittävät myös suojeletoimia, joilla

- suojeleaan vastuullista väärinkäytösten paljastusta, jonka todellisena tarkoituksena on julkisen edun turvaaminen
- ehkäistään ilkeitä toimia ja torjutaan perusteetonta maineen vahingoittamista
- noudatetaan kaikilta osin ilmoitusten kohteena olevien tahojen oikeutta puolustukseen.

Erityisesti on todettava, että

- väärinkäytösten paljastajilla on oikeus suojeleluun, jos heillä on ollut perusteltu syy uskoa, että ilmoitetut tiedot ovat olleet paikkansapitäviä ilmoittamisen ajankohtana
- väärinkäytösten paljastajien edellytetään yleensä aluksi käyttävän sisäisiä kanavia, ja vasta jos ne eivät toimi tai niiden ei voida kohtuudella odottaa toimivan (esimerkiksi jos sisäisten kanavien käyttö voi heikentää toimivaltaisten viranomaisten suorittamien tutkintatoimien tehokkuutta), he voivat ilmoittaa tietonsa kyseisille viranomaisille ja sen jälkeen yleisölle/tiedotusvälineille, jos asianmukaisiin toimiin ei ryhdytä, tai erityisolosuhteissa, esimerkiksi jos yleiseen etuun kohdistuu välitön tai ilmeinen vaara

- jäsenvaltioiden on säädettävä oikeasuhteisista seuraamuksista, joilla torjutaan ilkkivaltaisia tai perättömiä ilmoituksia tai paljastuksia
- ilmoitusten kohteena oleviin sovelletaan kaikilta osin syyttömyysolettamaa, oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin sekä oikeutta puolustukseen.

Tukitoimenpiteet ja muut EU:n tason toimenpiteet

Direktiiviehdotukseen sisältyvien vähimmäisvaatimusten lisäksi komissio tukee väärinkäytösten paljastajien tehokasta suojelua myös muilla toimenpiteillä.

Osana toimittajien ja tiedotusvälineiden vapauden puolustamiseen liittyvää toimintaansa ja Euroopan parlamentin aloitteesta komissio osallistuu lehdistön ja tiedotusvälineiden vapauden eurooppalaisen keskuksen toteuttamien hankkeiden rahoitukseen. Hankkeissa annetaan toimittajille digitaalisen itsepuolustuksen koulutusta sekä käytännön apua ja oikeudellista neuvontaa, jos he ovat jo joutuneet uhatuiksi. Helmikuusta 2018 alkaen hankkeisiin kuuluu myös rahoitusohjelma rajat ylittävää toimintaa harjoittaville tutkiville journalisteille³⁴. Komissio rahoittaa myös tiedotusvälineiden moniarvoisuutta valvovaa järjestelmää. Se on hanke, jossa arvioidaan tiedotusvälineiden moniarvoisuutta uhkaavia vaaroja EU:ssa käyttäen indikaattorina esimerkiksi sananvapauden turvaamista, journalistisia normeja ja toimittajien suojelua³⁵.

Komissio on korruption torjunnasta saatujen kokemusten jakamista koskevan ohjelmansa³⁶ avulla myös edistänyt parhaiden käytäntöjen vaihtoa kaikkialla EU:ssa ja rahoittanut hankkeita, joilla parannetaan tiedottamista väärinkäytösten paljastajien laillisista oikeuksista ja velvollisuuksista. Hankkeilla annetaan heille myös mahdollisuus käyttää turvallisia ja luotettavia kanavia väärinkäytöksistä ilmoittamiseen sekä saada asianmukaista organisatorista tukea. Esimerkiksi sisäisen turvallisuuden rahaston poliisiyhteistyötä koskevassa osassa on avoinna korruption torjuntaan tähtäviä ehdotuspyyntöjä, joiden painopisteisiin kuuluu välineiden kehittäminen mm. siviilivalvonnan ja tutkivan journalismin toteuttamiseksi sekä teknisen ja oikeudellisen tuen tarjoamiseksi väärinkäytösten paljastajille³⁷. Komissio aikoo talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa seurata myös jatkossa korruption torjuntaan tähtäviä jäsenvaltioiden toimia, mukaan lukien väärinkäytösten paljastajien suojelua.

Komissio katsoo EU:n sääntöjen tehokasta täytäntöönpanoa edistävän strategiansa³⁸ yhteydessä, että Euroopan oikeusasiamiesten verkostolla on tässä työssä tärkeä rooli. Verkostoa koordinoi Euroopan oikeusasiamies, joka kokoaa yhteen kansalliset ja alueelliset oikeusasiamiehet ja jonka tavoitteena on edistää hyvää hallintotapaa unionin oikeuden soveltamisessa kansallisella tasolla. Verkoston jäsenet voisivat toimivaltuuksiensa mukaisesti

³⁴ Lehdistön ja tiedotusvälineiden vapauden eurooppalaiselle keskukselle on osoitettu näiden toimien toteuttamiseen 1 miljoona euroa rajojen yli harjoitettavaa tutkivaa journalismia koskevasta Euroopan parlamentin valmistelutoimesta. Hanke käynnistyi 1. helmikuuta 2018.

³⁵ <http://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/>

³⁶ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme/index_en.htm

³⁷ <https://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/opportunities/isfp/topics/isfp-2017-ag-corrupt.html>

³⁸ Edellä mainittu tiedonanto *EU:n lainsäädäntö: parempiin tuloksiin soveltamista parantamalla*.

käsitellä hallinnollisia epäkohtia koskevia kanteluja tapauksissa, joissa väärinkäytösten paljastajien ilmoitukset eivät ole johtaneet asianmukaisiin tutkimuksiin ja jatkotoimiin kansallisella tasolla. Euroopan oikeusasiamies voisi laatia kertomuksen verkoston jäseniltä mahdollisesti saamistaan tiedoista, jotka koskevat väärinkäytösten paljastajien suojeluun liittyviä toimia ja tutkimuksia, sekä toimittaa kertomuksen komissiolle ja parlamentille.

Komissio aikoo myös tukea jäsenvaltioita direktiivin saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä varmistaakseen, että se tapahtuu mahdollisimman yhdenmukaisesti. Komissio aikoo tavata jäsenvaltioiden viranomaisia kahdenvälisesti. Tarkoituksena on käsitellä kansallisella tasolla esille tulleita kysymyksiä ja tarjota foorumi, jolla viranomaiset voivat vaihtaa tietoja direktiivin saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä sekä jakaa kokemuksia ja asiantuntemusta.

4. Jäsenvaltioiden toimenpiteet

Kohti väärinkäytösten paljastajien kattavaa suojelua jäsenvaltioissa

Väärinkäytösten paljastajien suojelu tuottaa tietyillä aloilla lisäarvoa parantamalla unionin oikeuden täytäntöönpanoa. Vielä enemmän hyötyä siitä on kuitenkin yleisen edun suojelemisessa, eikä tämä hyöty rajoitu pelkästään unionin oikeuteen. Siksi monet jäsenvaltiot ovatkin jo hyväksyneet kansallista lainsäädäntöä väärinkäytösten paljastajien suojelemiseksi. Tehokas ja kokonaisvaltainen menettely väärinkäytösten paljastajien suojelemiseksi edellyttää oikeusvarmuutta ja yhtenäistä toimintamallia esimerkiksi petosten, korruption ja muun sellaisen laittoman toiminnan torjuntaan, joka vaikuttaa julkisiin varoihin, myös kansallisella tasolla. Ehdotetun direktiivin hyväksymistä odottaessa komissio kehottaa jäsenvaltioita soveltamaan aiemmin mainitussa Euroopan neuvoston suosituksessa esitettyjä periaatteita sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä, joka koskee oikeutta sananvapauteen. Nämä voivat yhdessä direktiiviehdotuksessa esitettyjen periaatteiden kanssa muodostaa yhteisen toimintakehyksen niille jäsenvaltioille, jotka aikovat varmistaa pääosin yhdenmukaisella tavalla väärinkäytösten paljastajien tehokkaan suojelun myös ehdotuksen kattamien alojen ulkopuolella.

Väärinkäytösten paljastajien suojelua koskevista kokonaisvaltaisista ja yhdenmukaisista kansallisista säännöistä on monia etuja:

- Ne edistävät vastuuvollisuutta, avoimuutta ja hyvää hallintotapaa sekä auttavat korruption torjunnassa.
- Niistä on hyötyä investointiympäristölle, ja ne parantavat luottamusta julkisia elimiä kohtaan.
- Kansalaiset saavat niiden avulla tietoa ja oikeusvarmuuden saatavilla olevasta suojelusta, ja väärinkäytösten paljastamista harkitsevat voivat niiden ansiosta rohkaistua tekemään ilmoituksen.

Tietoisuuden lisääminen

Kansallisen tason kokemusten ja saatavilla olevien tietojen perusteella on myös tehokkaasti lisättävä tietoisuutta väärinkäytösten paljastajien suojelua koskevista säännöistä. Komissio kehottaa jäsenvaltioita harkitsemaan hyväksyttävänä olevan direktiiviehdotuksen lisäksi myös muita, esimerkiksi käytännön toimenpiteitä, kuten tietoisuuden lisäämistä ja yleisölle tiedottamista. Niiden tarkoituksena olisi

- edistää myönteisen mielikuvan saamista väärinkäytösten paljastajista ihmisinä, joiden motiivina on yleisen edun hyväksi toimiminen ja uskollisuus omaa organisaatiota ja yhteiskuntaa kohtaan sekä
- tarjota yleisiä tietoja käytettävissä olevista ilmoituskanavista ja suojelusta³⁹.

Väärinkäytösten paljastajien tehokkaan suojelun käytännön toteutusta voidaan edistää myös toteuttamalla kohdennettuja yksilöllisiä toimenpiteitä. Mallia voidaan ottaa voimassa olevista kansainvälisistä normeista ja suosituksista⁴⁰ sekä erilaisissa kansallisissa yhteyksissä toteutetuista toimenpiteistä.

Ohjeet työympäristöä varten

Julkisten ja yksityisten organisaatioiden työntekijöille ja kaikille muille, jotka ovat tekemisissä kyseisten organisaatioiden kanssa omassa työssään, on annettava sääntöjä koskevaa tietoa helppotajuisessa muodossa, jotta he ymmärtävät sääntöjen tarkoituksen ja konkreettiset vaikutukset⁴¹. Niiden kannalta, jotka vasta harkitsevat väärinkäytösten paljastamista, oikeusvarmuutta voisi parantaa myös julkinen ja helposti saatavilla oleva viranomaisten luettelo, josta käy ilmi, mikä viranomaisen pystyy asemansa ja toimivaltuuksiansa perusteella parhaiten käsittelemään jonkin tietyn ongelman⁴².

Julkisten ja yksityisten organisaatioiden työnantajille annettavat ohjeet voivat auttaa heitä ymmärtämään oikeutensa ja velvollisuutensa, kun he käynnistävät ja pitävät yllä ilmoitusmenettelyjä, käsittelevät ja tutkivat ilmoituksia sekä ehkäisevät vastatoimia ja puuttuvat niihin⁴³.

Vaikka lainsäädäntöä, politiikkoja ja ohjeita olisi jo olemassa, väärinkäytösten paljastamista harkitseville voi olla epäselvää, miten niitä sovelletaan heidän tapaukseensa. Väärinkäytösten paljastajille tarkoitettuja neuvonta- ja tukipalveluja voivat tarjota riippumattomat

⁴⁰ Esim. Euroopan neuvoston antama väärinkäytösten paljastajien suojelua koskeva suositus, OECD:n vuoden 2016 raportti *Committing to Effective Whistleblowers Protection* <http://www.oecd.org/corporate/committing-to-effective-whistleblower-protection-9789264252639-en.htm>, YK:n opas *Resource guide on good practices in the protection of reporting persons* https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf, G20-maiden *Compendium of best practices and guiding principles for legislation on the protection of whistleblowers* <https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/publicationsdocuments/2/>, Transparency International -järjestön *International Principles for Whistleblower Legislation* (2013), OECD:n vuoden 2003 suositukset *Recommendation on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service* <http://www.oecd.org/development/governance-development/33967052.pdf> ja julkaisu *Best practice guide for whistleblowing legislation* (2018) https://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation.

⁴¹ Esim. Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen ohje *Whistleblowing: Guidance for employees* <https://www.gov.uk/whistleblowing>; Irlannin vuoden 1990 työmarkkinasuhdelaki (vuoden 2014 laki suojattuja paljastuksia koskevista käytännesäännöistä) työnantajille, työntekijöille ja heidän edustajilleen <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/si/464/made/en/print>.

⁴² Esim. Yhdistyneen kuningaskunnan luettelo *Whistleblowing: list of prescribed people and bodies* <https://www.gov.uk/whistleblowing>

⁴³ Esim. edellä mainittu Irlannin vuoden 2014 laki suojattuja paljastuksia koskevista käytännesäännöistä ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen ohjeet ja käytännesäännöt *Whistleblowing: Guidance and code of practice for employers* <https://www.gov.uk/whistleblowing>.

viranomaiset⁴⁴ tai kansalaisyhteiskunnan järjestöt⁴⁵ ja ammattijärjestöt, mahdollisesti maksutta tai julkisen tuen avulla.

Tuki yrityksille ja erityisesti pienille ja keskisuurille yrityksille

Yrityksille ja teollisuudelle annettavissa ohjeissa voidaan korostaa väärinkäytösten paljastamisesta saatavaa hyötyä liiketoiminnan kannalta, koska sen avulla voidaan ennaltaehkäistä ja korjata maineelle ja tulokselle aiheutuvia vahinkoja. Käytännössä voivat edistää yhdenmukaisten parhaiden käytäntöjen juurruttamista organisaatioissa ja auttaa yrityksiä luomaan väärinkäytösten paljastusta koskevia organisaation kokoon mukautettuja toimintatapoja⁴⁶. Käytännössä on laadittu kansainvälisellä⁴⁷ ja kansallisella tasolla yksityisten⁴⁸ ja julkisten toimijoiden⁴⁹ toimesta.

Ilmoituskanavia perustavat ja/tai ylläpitävät pk-yritykset voivat tarvita taloudellista, teknistä tai muuta käytännön tukea. Jäsenvaltiot voivat esimerkiksi antaa jonkin elimen tehtäväksi ilmoituskanavien tarjoamisen tällaisille yrityksille⁵⁰. Pk-yrityksiä voidaan myös kannustaa yhdistämään resurssinsa, jotta ne voivat käyttää yhteisesti luottamuksellista neuvontaa tarjoavia (ulkopuolisia) neuvonantajia ja tutkintavalmiuksia. Myös työnantaja- ja ammattijärjestöjä, alakohtaisia järjestöjä, kattojärjestöjä ja ammattialajärjestöjä voidaan kannustaa antamaan tukea. Ne voisivat ryhtyä keskitetysti välittämään sellaisten luottamuksellista neuvontaa antavien henkilöiden / oikeudellisten asiantuntijoiden apua, jotka antavat neuvoja, vastaanottavat ilmoituksia ja suorittavat myös tutkimuksia.

Ohjeet kansallisten viranomaisten työntekijöille

Ohjeista voi olla hyötyä myös väärinkäytösten paljastajien ilmoituksia vastaanottavien ja käsittelevien kansallisten viranomaisten työntekijöille. Näiden viranomaisten kirjo voi ulottua veroviranomaisista ympäristönsuojelua ja elintarvikkeiden turvallisuutta käsitteleviin

⁴⁴ Esimerkiksi Ranskan oikeusasiamies (*Défenseur des Droits*) tai väärinkäytösten paljastuksia käsittelevä viranomais Alankomaissa.

⁴⁵ Esimerkkinä tästä ovat väärinkäytösten paljastusta käsittelevä yleishyödyllinen yhteisö Public Concern at Work Yhdistyneessä kuningaskunnassa sekä Transparency International, joka pitää yllä oikeudellista apua ja neuvontaa tarjoavia keskuksia eri puolilla maailmaa.

⁴⁶ Esim. Ranskan työnantajien keskusjärjestön Mouvement des entreprises de France (MEDEF) pk-yrityksille laatima käytännön opas väärinkäytösten paljastajien suojelua koskevan Ranskan lainsäädännön mukaisten velvoitteiden noudattamisesta ja sisäisten ilmoituskanavien perustamisesta <http://www.medef.com/uploads/media/node/0001/13/7365147ef346ac642e4b03566a9b94306eee839f.pdf>.

⁴⁷ Esim. OECD:n, UNODC:n ja Maailmanpankin julkaisema *Anti-corruption ethics and compliance handbook for business* (2013) <http://www.oecd.org/corruption/Anti-CorruptionEthicsComplianceHandbook.pdf> Kansainvälisen kauppakamarin julkaisema *ICC guidelines on whistleblowing* (2008); <https://iccwbo.org/publication/icc-guidelines-on-whistleblowing/> ja *OECD Guidelines for Multinational Enterprises* (2011) <https://www.oecd.org/daf/inv/mne/oecdguidelinesformultinationalenterprises.htm>.

⁴⁸ Esim. *Whistleblowing arrangements Code of practice* (2008), jonka on laatinut Public Concern at Work -yhteisö yhteistyössä British Standards Institution -standardointilaitoksen kanssa [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/0-386-5339?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true&bhcp=1](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/0-386-5339?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true&bhcp=1)

⁴⁹ Esim. väärinkäytösten paljastajia käsittelevän Alankomaiden viranomaisen laatimat käytännön rehelliisyyttä koskevat käytännön oppaat, erityisesti ilmoitusmenettelyä ja eettisiä toimintatapoja koskevat oppaat <https://huisvoorklokkenuiders.nl/whistleblowers-authority-huis-voor-klokkenuiders-english/> ja edellä mainitut Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen ohjeet [Whistleblowing: Guidance and code of practice for employers](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/348421/Whistleblowing_Guidance_and_code_of_practice_for_employers.pdf).

⁵⁰ Edellä mainittu Euroopan neuvoston antama väärinkäytösten paljastajien suojelua koskeva vuoden 2014 suositus, 62 kohta.

sääntelyviranomaisiin. Ohjeet voivat auttaa heitä ymmärtämään näihin erikoisaloihin kuuluvia tehtäviä ja velvollisuuksia ja antaa tietoa hyvistä käytännöistä lainsäädännön ulkopuolelta⁵¹.

Koulutus

On selvää, että ilmoituksia vastaanottavat ja käsittelevät toimivaltaisten viranomaisten työntekijät tarvitsevat asianmukaista koulutusta⁵². Virkamiehet voivat hyötyä myös perehdyttämis- ja työpaikkakoulutuksen yhteydessä annettavasta lahjomattomuusnormeja koskevasta yleiskoulutuksesta⁵³. Yksityiselle sektorille annettavissa ohjeissa voidaan myös asettaa organisaatioille koulutusta koskevia vähimmäisvaatimuksia ja velvoittaa työnantajat edistämään asiaan liittyviä toimintatapoja työntekijöiden keskuudessa⁵⁴. Tuomareille ja oikeusalan ammattihenkilöille annettava koulutus voi olla erityisen tärkeää lainsäädännön tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi.

5. Päätelmät

Väärinkäytösten paljastajien vahva suojeleminen täydentäisi EU:n välineistöä, jolla lujitetaan unionin oikeuden asianmukaista soveltamista ja edistetään avoimuutta, hyvää hallintotapaa, vastuuvollisuutta ja sananvapautta, jotka ovat EU:n perustana olevia arvoja ja oikeuksia.

Komissio ehdottaa **tasapuolista EU:n tason toimenpidekokonaisuutta** niillä aloilla, joilla on selkeä EU:n tason ulottuvuus ja vahvin vaikutus lainsäädännön täytäntöönpanoon tai joilla väärinkäytöksiä koskevia ilmoituksia tehdään harvoin ja joilla havaitsematta jäävä unionin oikeuden rikkominen voi aiheuttaa vakavaa vahinkoa yleiselle edulle. Tasapuolinen lähestymistapa varmistetaan myös rajoittamalla säännöistä kansallisille viranomaisille ja yrityksille, etenkin mikro-yrityksille, aiheutuvaa rasitusta. Väärinkäytösten estämiseksi direktiiviehdotuksessa pyritään myös saattamaan tasapainoon väärinkäytösten paljastajien ja toisaalta ilmoitusten kohteiden suojelutarpeet.

Väärinkäytösten paljastajien suojeleminen koskevien sääntöjen käyttöönotto EU:n tasolla edistäisi unionin taloudellisten etujen suojeleminen ja niiden tasapuolisten toimintaedellytysten varmistamista, joita sisämarkkinoiden moitteettoman toiminta ja yritystoiminnan tasapuolinen kilpailuympäristö edellyttävät.

Direktiiviehdotuksessa vahvistetaan toissijaisuusperiaatteen mukaisesti väärinkäytösten paljastajien suojeleminen koskevia EU:n tason toimenpiteitä, joilla pyritään varmistamaan unionin oikeuden täytäntöönpano tietyillä aloilla. Komissio kehottaa jäsenvaltioita harkitsemaan direktiivin soveltamisalan ulottamista muille aloille ja yleensäkin huolehtimaan kattavasta ja

⁵¹ Esim. Yhdistyneen kuningaskunnan ohjeet [Prescribed Persons guidance](#) ja Irlannin ohjeet [Guidance for the purpose of assisting public bodies in the performance of their functions](#).

⁵² Irlannissa julkiset elimet voivat saada koulutusta suojattujen paljastusten käsittelyä varten: <https://irl.eu-supply.com/app/rfq/publicpurchase.asp?PID=112518>

⁵³ Ks. viranomaisten lahjomattomuutta koskeva OECD:n suositus *Public Integrity* (2017) <http://www.oecd.org/gov/ethics/Recommendation-Public-Integrity.pdf>

⁵⁴ Ks. edellä mainitut Transparency International -järjestön suositukset julkaisussa *Best practice guide for whistleblowing legislation* (2018).

yhtenäisestä kansallisen tason lainsäädännöstä, kun ne saattavat direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään.

Tarvitaan kokonaisvaltainen lähestymistapa, jotta voidaan tunnustaa väärinkäytösten paljastajien tärkeä rooli yleistä etua vahingoittavien lainvastaisten tekojen ehkäisemisessä ja niihin puuttumisessa ja varmistaa, että heitä suojellaan asianmukaisesti kaikkialla EU:ssa. Väärinkäytösten paljastajien suojelu edellyttää kaikkien EU:n toimielinten, jäsenvaltioiden ja sidosryhmien täysipainoista sitoutumista ja yhteisiä toimia.