Eduskunnan lakivaliokunnalle

Viite

Helsingin käräjäoikeuden edustajan kuuleminen lakivaliokunnassa 5.10.2022 kello 9.45

Asia

HE 147/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta sekä siihen liittyviksi laeiksi

Asian tausta

Hallituksen esityksessä 147/2022 vp säädettäväksi ehdotetulla lailla pantaisiin täytäntöön Euroopan unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelua koskeva direktiivi. Esitys sisältää pieniä muutoksia myös rahoitusmarkkinoita koskeviin säädöksiin.

Käräjäoikeutta on pyydetty lausumaan hallituksen esityksestä erityisesti liittyen seuraamuksiin, oikeusturvaan, vahingonkorvaukseen sekä suhteesta rikosasioiden käsittelyyn ja rikosprosessiin. Lausunto koskee vain ehdotettua lakia Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta.

Yleisten tuomioistuimien näkökulmasta ehdotuksen keskeiset säännökset ovat sen 5 ja 7 luvuissa. Lakiehdotuksen 5 luku koskee ilmoittajan suojelua. Ehdotuksen 23 §:ssä on säädetty vastatoimien ja ilmoittamisen estämisen kiellosta. Ilmoittajaa suojataan lain 24 §:ssä vastuuvapautuksella, jonka mukaan rikkomusta koskevien tietojen ilmoittajaa ei saa asettaa vastuuseen sopimukseen, lakiin, asetukseen tai määräykseen perustuvaa tietojen ilmaisemista koskevan rajoituksen rikkomisesta. Ehdotetun lain 25 §:ssä on säädetty käännetystä todistustaakasta. Todistustaakka kääntyy, jos ilmoittajan esittämän selvityksen perusteella on syytä olettaa, että ilmoittajaa vastaan on ryhdytty 23 §:ssä mainittuihin toimiin. Lisäksi lakiehdotuksen 26 §:n 1 momentissa on säädetty ilmoittajan oikeudesta vahingonkorvaukseen 23 §:n rikkomisesta. Lisäksi ehdotuksen 26 §:n 2 momentissa on säädetty tahallisesti vääriä tietoja ilmoittaneen tai julkistaneen ilmoittajan vahingonkorvausvastuusta.

Lakiehdotuksen 7 luvussa on säädetty seuraamuksista. Lain 23 §:ssä tarkoitettujen toimien kohteeksi joutuneella luonnollisella henkilöllä on ehdotetun 34 §:n mukaan oikeus hyvitykseen vahingonkorvauksen lisäksi. Ehdotetun lain 36 §:n 1 momentti sisältää rangaistussäännöksen ilmoittajan suojelusta annetun lain rikkomisesta, josta seuraamuksena on sakkorangaistus. Rangaistussäännös koskee ilmoittajaa, joka on antanut tai julkistanut vääriä tietoja. Saman pykälän 3–5 momenteissa on viittaussäännöksiä lukuisiin rikoslain säännöksiin.

Vastatoimien kielto

Ehdotuksen 23 §:n 2 momentissa on säädetty ilmoituksen kohteen vastatoimien kiellosta. Pykälän 2 ja 3 momenteissa on täsmennetty sitä, mitä vastatoimilla tarkoitetaan työsuhteessa ja tavaroiden ja palveluiden tarjoamisessa elinkeinoelämässä. Ehdotetun säännöksen rikkomisen seurauksista on säädetty vahingonkorvausta koskevassa 26 §:ssä ja hyvitystä koskevassa 34 §:ssä.

Vastatoimien kieltoa koskeva säännös on itsessään selkeä ja perusteluissa on suhteellisen laajasti mainittu säännöksen soveltamisedellytyksiä. Säännökseen itsessään tuskin tulee liittymään erityisiä tulkintaongelmia.

Vastuuvapautus

Ehdotetun lain 24 §:n 1 momentin mukaan lain mukaisesti rikkomuksia ilmoittavaa tai julkistavaa henkilöä ei aseteta vastuuseen tietojen antamisesta tai hankkimisesta ilmaisemista koskevan lakiin, sopimukseen yms. perustuvan rajoituksen rikkomisesta. Edellytyksenä on lisäksi

se, että tietojen ilmoittaminen tai julkistaminen oli välttämätöntä tämän lain soveltamisalaan kuuluvan rikkomisen paljastamiseksi. Pykälää ei sovelleta, jos tiedon hankkiminen tai saaminen on säädetty rangaistavaksi.

Ehdotettu säännös on yhteydessä ehdotetun lain 6 §:ään, jonka mukaan ilmoittajan suojelun yleisenä edellytyksenä on, että ilmoittajalla on perusteltu syy uskoa rikkomista koskevan tiedon olleen paikkansapitävä sen ilmoittamishetkellä. Perustelujen (s. 180) mukaan vastuuvapauden saamisen kynnys olisi 24 §:n sääntelemissä tilanteissa korkeampi kuin 6 §:ssä esitetty vaatimus ilmoittajan perustellun syyn vaatimuksesta suojan saamiseksi.

Ehdotetussa 24 §:ssä ei nimenomaisesti mainita, arvioidaanko tietojen antamisen välttämättömyyttä perusteltua syytä olettaa -kriteerillä. Perustelujen (s. 180–181) valossa tämä lienee tarkoitus. Ehdotettu sanamuoto ”oli välttämätöntä” viittaa lisäksi siihen, että arviointi tapahtuisi jälkikäteen. Säännöksen sanamuodon mukainen tulkinta voisi siten johtaa siihen, että ilmoittaja ei vapautuisi vastuusta tilanteessa, jossa tieto lain tarkoittamasta rikkomuksesta ei jälkeenpäin arvioituna olisi ollut välttämätöntä esimerkiksi siksi, että rikkomuksesta on ilmoittanut monta henkilöä tai se on muulla tavoin jo tullut esimerkiksi viranomaisten tietoon ilmoittajan tietämättä. Tämän vuoksi 24 §:ssä voisi olla tarpeen tarkentaa sitä, mikä on arvioinnissa määräävä ajankohta ja millä kriteerillä ilmoittajan tietoisuutta välttämättömyyden osalta arvioidaan.

Todistustaakka

Ehdotetun lain 25 §:ssä on säädetty käännetystä todistustaakasta asiassa, joka koskee ilmoittajalle vastatoimen kiellon rikkomisesta aiheutunutta haittaa. Säännös koskee 26 §:n mukaista vahingonkorvausta ja 34 §:n mukaista hyvitystä. Hyvityksen kannalta käännetty todistustaakka ei tuottane ongelmia, koska hyvityksen arviointiperusteista on säädetty erikseen. Säännöksen sanamuodon ja sen perustelujen valossa vahingonkorvauksen osalta epäselväksi jää se, koskeeko käännetty todistustaakka vain vahingonkorvauksen perustetta eli 23 §:n 1 momentin soveltamista ja tuleeko vahingonkorvausasiaan esimerkiksi vahingon määrän osalta muilta osin sovellettavaksi riita-asian tavanomaiset näyttötaakkasäännöt.

Pykälän viimeisen virkkeen mukaan säännöstä ei sovelleta 36 §:ssä tarkoitettua rikosasiaa käsiteltäessä. Tämän maininta lienee tarpeeton, koska 36 §:ssä tarkoitetussa rikosasiassa ei ole kysymys ilmoittajalle aiheutuneesta haitasta. Säännös ei siten muutenkaan tulisi sovellettavaksi tällaisen asian käsittelyyn.

Vahingonkorvaus

Ehdotetun lain 26 §:ssä on säädetty vahingonkorvauksesta vastatoimiin ryhtymisen ja ilmoittamisen estämisen kiellosta. Pykälän 1 momentin mukaan korvattavaksi tulevat taloudelliset vahingot ja vahingonkorvauksen tuomitseminen edellyttää tahallisuutta.

Säännös poikkeaa vahingonkorvauslain osoittamista pääsäännöistä siten, että korvattavuuden edellytyksenä on tuottamuksen sijaan tahallisuus eikä puhtaan varallisuusvahingon korvaaminen edellytä vahingonkorvauslain erityisedellytysten täyttymistä. Perusteluissa (s. 183) mainitaan, että ”tahallisuuden käsitettä arvioitaisiin vahingonkorvausoikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti”. Vahingonkorvausoikeudessa tahallisuudessa tarkoitetaan yleensä samaa kuin rikosoikeudellisella tahallisuudella, jonka alin aste on todennäköisyystahallisuus. Kuitenkin perustelujen mukaan ”tahallisuudella tarkoitettaisiin ilmoittamisen estämisen ja vastatoimien kiellon tarkoituksellista rikkomista”, mikä viittaa tarkoitustahallisuuteen eli korkea-asteisempaan tahallisuuteen. Perustelujen valossa jää kuitenkin hieman epäselväksi, onko tätä nimenomaisesti tarkoitettu.

Vahingonkorvausvelvollisuuden perusteet jäävät muutenkin hieman epäselviksi. Tahallisuuden mainitseminen erikseen 26 §:ssä viittaa siihen, että 23 §:n 1 momentissa säädettyä vastatoimien ja ilmoittamisen estämisen kieltoa voisi rikkoa tuottamuksellisesti ilman vahingonkorvausvelvollisuutta. Tässä tapauksessa sovellettavaksi voisi tietysti 34 §:n tulla mukainen hyvitys. Tahallisuutta tai tuottamusta ei kuitenkaan mainita hyvitystä koskevassa 34 §:ssä tai sen perusteluissa.

Toisaalta 23 §:n 1 momentissa on kysymys aktiivisista teoista, joiden norminvastaisuus tarkoittaa sitä, että teoille ei ole oikeuttamisperustetta. On vaikea nähdä, miten 23 §:n 1 momenttia voisi rikkoa tuottamuksellisesti. Tämän vuoksi säännösten soveltamisen kannalta olisi ainakin tarpeen, että perusteluissa mainittaisiin, miten hyvityksen edellytykset käytännössä poikkeavat vahingonkorvauksen edellytyksistä muuten kuin henkilöllisen ulottuvuuden osalta. Selkeämpää kuitenkin olisi, jos vahingonkorvauksen ja hyvityksen perustetta arvioitaisiin samoilla kriteereillä. Arviointi kohdistuisi tällöin 23 §:n rikkomiseen. Tämä selkeyttäisi myös todistustaakkaasäännöksen soveltamista.

Esityksen mukainen vahingonkorvausvelvollisuus ei käytännössä eroa vahingonkorvauslain mukaisesta vahingonkorvausvelvollisuudesta. Puhtaiden varallisuusvahinkojen korvattavuutta ehdotetun lain rikkomisen tilanteessa voitaisiin yleensä puoltaa useallakin perusteella. Näin ollen ehdotetun lain mukainen vahingonkorvausvelvollisuus on jopa kapeampi kuin tuottamusvastuuseen perustuvassa vahingonkorvauslaissa ainakin lain kirjaimen tasolla.

Ehdotetun 26 §:n 4 momentin mukaan vahingonkorvausvelvollisuuden sovitteluun ja korvausvastuun jakautumiseen usean vastuuvelvollisen välillä sovellettaisiin vahingonkorvauslakia (4 momentti). Tämä lienee tarpeeton viittaus, koska vahingonkorvauslaki tulee pääsääntöisesti sovellettavaksi korvaussuhdetta täydentävänä yleislakina myös, vaikka vahingonkorvauksesta olisi joltain osin säädetty muussa laissa.

Ilmoittajan vahingonkorvausvelvollisuutta koskee 26 §:n 2 momentti, jonka mukaan ilmoittajalle voi syntyä vahingonkorvausvastuu tahallisesta väärien tietojen antamisesta tai julkaisusta. Säännös ei välttämättä ole tarpeellinen, koska momentissa mainittu tahallinen menettely on säädetty rangaistavaksi, joten tahallisesta teosta aiheutunut puhdas varallisuusvahinko tulee korvattavaksi myös vahingonkorvauslain 5 luvun 1 §:n nojalla. Ilmoittajan tuottamuksellaan aiheuttaman vahingon korvaaminen vahingonkorvauslain nojalla puolestaan estyy ehdotetun lain 6 §:n (ilmoittajan suojelun yleiset edellytykset) ja 24 §:n (vapaus vastuusta) perusteella. Selkeämpää olisi, että tahallista väärien tietojen antamista arvioitaisiin sekä rangaistus- että vahingonkorvausvastuun perusteen osalta samojen pykälien nojalla. Mikäli 26 §:n 2 momentin mukainen säännös halutaan lakiin kirjata, luontevampi paikka sille voisi olla ilmoittajan seuraamuksia koskeva 7 luku.

Vahingonkorvausvelan vanhentumisesta on säädetty 27 §:ssä. Säännöksen 1 momentin mukaan kolmen vuoden vanhentumisaika on sidottu siihen, kun vahingonkärsijä on saanut tietää tai hänen olisi pitänyt saada tietää vastatoimien ja ilmoittamisen estämisen kiellon vastaisesta menettelystä tai väärien tietojen ilmoittamisesta. Säännös poikkeaa vanhentumislaista, jonka 7 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan sopimuksenulkoisessa vahingonkorvauksessa kolmen vuoden vanhentumisaika alkaa, kun vahingonkärsijä on saanut tietää tai hänen olisi pitänyt tietää vahingosta ja siitä vastuussa olevasta.

Perusteluissa ei oteta nimenomaisesti kantaa siihen, miksi vanhentumislakia ei voisi soveltaa myös ehdotetun lain mukaisen vahingonkorvausvelan vanhenemiseen. Perustelujen mukaan kielletyn vastatoimen aiheuttamat taloudelliset vahingot ilmenevät yleensä kiellon rikkomishetkellä tai hyvin pian sen jälkeen. Lain tehokkaaseen toimeenpanoon ja oikeusvarmuuteen liittyvät perustelut (s. 186) eivät poikkea niistä perusteluista, joilla myös vanhentumislain kol-

men vuoden vanhenemisaikaa on perusteltu. Tämän vuoksi ja koska lainsäätäjän tarkoituksena vanhenemislakia säätäessä on ollut, että erityiset vanhenemissäännöt koottaisiin vanhentumislakiin (HE 187/2002 vp, s. 26), erityinen vanhenemispykälä vaikuttaa tarpeettomalta.

Hyvitys

Ehdotetun 34 §:n mukaan luonnollisella henkilöllä on oikeus saada hyvitystä työnantajalta, joka on 23 §:n 1 momentin vastaisesti kohdistanut häneen vastatoimia. Lisäksi hyvitykseen on oikeus 5 §:ssä tarkoitetulla luonnollisella henkilöllä, johon on kohdistettu menettely, jonka tarkoituksena on ilmoittamisen estäminen. Hyvityksen mahdollisuus koskee siten rajatumpaa henkilöjoukkoa kuin vahingonkorvaus. Hyvitystä koskeva säännös vastaa sisällöltään yhdenvertaisuuslain vastaavaa sääntelyä, josta on myös vakiintunutta oikeuskäytäntöä eikä sen soveltaminen tuottane ongelmia. Kanneaika on pidempi kuin esimerkiksi yhdenvertaisuuslain mukainen kanneaika, eikä se aiheuttane ongelmia ilmoittajan oikeusturvan toteutumisen kannalta. Edellä todetulla tavalla hyvityksen määräämisen edellytysten suhde vahingonkorvauksen määräämiseen ei ehdotuksessa ole täysin selvä.

Rangaistussäännös

Ehdotetun lain 36 §:n 1 momentti sisältää rangaistussäännöksen, jonka mukaan ilmoittaja, joka ilmoituksessa tahallaan ilmoittaa tai julkistaa vääriä tietoja, on tuomittava ilmoittajan suojelusta annetun lain rikkomisesta sakkoon. Säännös on itsessään selkeä, eikä sen soveltaminen tuottane ongelmia. Edellä todetulla tavalla rangaistussäännöksen vuoksi olisi syytä pohtia, onko ilmoittajan vahingonkorvausvelvollisuutta koskeva itsenäinen säännös välttämättä tarpeellinen.

Momenttien 4–5 viittaussäännöksissä voisi olla tarpeen nimenomaisesti mainita, että mainituissa momenteissa viitataan 1 momentissa rangaistavaksi säädettyyn menettelyyn.

Yhteenveto ja johtopäätökset

Ehdotetun lain 26 §:n vahingonkorvausta ja 34 §:n hyvitystä koskevien säännösten soveltamisedellytykset ja keskinäinen suhde jäävät esityksessä hieman epäselviksi. Selkeintä olisi, jos arviointi käännettyine todistustaakkoineen kohdistuisi kummankin seuraamuksen osalta 23 §:n 1 momentin rikkomista koskevaan arviointiin samoilla kriteereillä. Tämän jälkeen vahingonkorvauksen ja hyvityksen määrää arvioitaisiin omilla kriteereillään.

Vahingonkorvausvelan vanhenemisen osalta ei ole täysin selvää, miksi ehdotettuun lakiin perustuvan vahingonkorvauksen vanhentumisessa on perusteltua poiketa vanhentumislain sääntelystä.

Ilmoittajan vastuuvapautusta koskevan 24 §:n osalta säännöksen sanamuotoon liittynee tulkinnanvaraisuutta. Ehdotetussa muodossa säännöksen soveltuminen voinee estyä, jos tietojen ilmaiseminen ei jälkeenpäin arvioituna ole ollut välttämätöntä. Olennaista kuitenkin lienee se, onko tietojen ilmaiseminen ollut niiden ilmaisemisen hetkellä ilmoittajan käytettävissä olleiden tietojen perusteella välttämätöntä.

Vastatoimien kieltoa koskevan säännöksen rikkomista ei itsessään ole säädetty rangaistavaksi. Perusteluissa viitataan tältä osin rikoslain 47 luvussa mainittuihin työsyrjintää, työntekijöiden edustajien loukkaamista ja työntekijän järjestäytymisvapauden loukkaamista koskeviin rangaistussäännöksiin (s. 81). Mainittujen säännösten soveltamisala ei kuitenkaan kata kaikkea ehdotetun lain 23 §:n 1 momentin vastaista menettelyä. Lakiesityksen ja sen taustadirektiivin tavoitteiden näkökulmasta on huomionarvoista, että vain ilmoittajan väärinkäytökset on sanktioitu rangaistussäännöksin eikä 23 §:n 1 momentin mukainen menettely itsessään ole rangaistavaa.

Lausunnon on laatinut käräjätuomari Kalle Mäenpää