3.10.2022 EOAK/5742/2022

Eduskunta
Lakivaliokunta
LaV@eduskunta.fi

Viite: Lakivaliokunnan kokous tiistai 11.10.2022 klo 10.15, HE 147/2022 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta sekä siihen liittyviksi laeiksi

Lakivaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian asiantuntijaa kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä yllä mainittuun kokoukseen. Lausuntoa on pyydetty ”lakivaliokunnan toimialaan liittyvistä seikoista, erityisesti liittyen seuraamuksiin, oikeusturvaan, vahingonkorvaukseen sekä suhteesta rikosasioiden käsittelyyn ja rikosprosessiin”.

Hallituksen esityksen tarkoituksena on panna täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1937 unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta (ilmoittajansuojeludirektiivi).

Olen antanut asian valmistelun aikaisemmissa vaiheissa 18.9.2018, 7.4.2021 ja 27.8.2021 lausunnot EOAK/4073/2018, EOAK/2095/2021 ja EOAK/4731/2021.

Pyydettynä lausuntona esitän kutsussa mainituista teemoista lakivaliokunnalle seuraavan.

1. Suhde rikosasioiden käsittelyyn ja rikosprosessiin

Lakivaliokunta on pyytänyt arviota ehdotetun ilmoittajansuojelujärjestelmän (jäljempänä myös WB-järjestelmä) ja rikosprosessin suhteesta.

Ehdotetun WB-järjestelmän keskeisiä elementtejä ovat vastatoimien ja ilmoittamisen estämisen kielto (23 §), ilmoittajan vastuuvapaus (24

§), käännetty todistustaakka (25 §) sekä mahdollisuus vahingonkorvaukseen (26 §) ja hyvitykseen (34 §). Myös oikeus odottaa jatkotoimia ja ilmoittajan henkilöllisyyden luottamuksellisuus kuuluvat järjestelmän perusrakenteisiin. Kaikilla ilmoittajansuojan elementeillä voi olla merkityksensä myös rikosprosessissa, johon ilmoituskanavaan tehty ilmoitus mahdollisesti johtaa. Kysymys siitä, ovatko edellä mainitut WB-järjestelmän rakenteet voimassa myös rikosprosessissa, on sen vuoksi merkittävä.

WB-järjestelmän sekä sitä koskevan lain suhde rikosasioiden käsittelyyn ja rikosprosessiin on ehdotettu lakiteknisellä tasolla ratkaistavaksi siten, että ehdotetun lain 4 §:n (poikkeukset soveltamisalasta) 5 kohdassa lain soveltamisalan ulkopuolelle rajattaisiin esitutkinta, syyteharkinta ja rikosasian käsittely tuomioistuinmenettelyssä. Ehdotetulla säännöksellä olisi tarkoitus kattaa rikosprosessin kaikki vaiheet (s. 152).

Lisäksi uuden lain 4 §:n 6 kohtaan on ehdotettu säännöstä, jolla lain soveltamisalan ulkopuolelle rajattaisiin tapaukset, joissa henkilö on antanut tietoon perustuvan suostumuksensa siihen, että hänet määritellään tietolähteeksi tai rekisteröidään sellaiseksi lainvalvontaviranomaisten ylläpitämissä tietokannoissa.

Periaatteellisesta yksinkertaisuudestaan huolimatta ehdotetut 4 §:n 5 ja 6 kohdan säännökset herättävät kysymyksiä erityisesti sellaisiin tilanteisiin liittyen, joissa rikosprosessiin tai tietolähdesuhteeseen johtava prosessi saa alkunsa nyt ehdotettuun järjestelmään tehdystä ilmoituksesta. Ainakin vakavimpien järjestelmään ilmoitettujen väärinkäytösepäilyjen selvittämisen siirtyminen WB-prosessista esitutkintaviranomaisille lienee itsestään selvää. Esitutkinta- ja syytetoimet ovatkin lähtökohtaisesti direktiivissä tarkoitettuja jatkotoimia, joihin ilmoituksen on nimenomaan tarkoituskin voida johtaa.

Mikäli WB-järjestelmään tehty ilmoitus johtaisi poliisille tai muulle esitutkintaviranomaiselle tehtyyn rikosilmoitukseen ja sitä kautta esitutkintaan, muita direktiivissä mainittuja jatkotoimia ei ilmeisesti välttämättä tarvittaisi. Toimivaltaisen organisaation tekemä rikosilmoitus ei kuitenkaan välttämättä poliisin arvion mukaan antaisi aihetta esitutkinnan käynnistämiseen, joten tarve esimerkiksi sisäisen tutkinnan tekemiseen tai jatkamiseen voisi silti säilyä. Rikosilmoituksen tekeminen ei siis välttämättä päättäisi WB-menettelyä eikä ainakaan poistaisi vastatoimien suojan tarvetta vaan pikemminkin voisi lisätä ilmoittajaan kohdistuvien vastatoimien todennäköisyyttä.

Ilmeisesti prosessi WB-järjestelmässä ja sen pohjalta käynnistyvä rikosprosessi voisivat jatkua myös rinnakkaisina, eikä rikosprosessin käynnistyminen poistaisi WB-järjestelmän ilmoittajalle takaamaa vastatoimien suojaa. Ehdotetun 4 §:n 5 kohdan sanamuodon valossa tämä ei kuitenkaan ole selvää. Ehdotuksesta voi saada senkin käsityksen, että ehdotetun lain mukaista suojaa koskevat säännökset eivät olisi sovellettavissa rikosprosessissa, jonne ilmoituksen selvittäminen olisi ilmoittajan tahdosta riippumattomista syistä siirtynyt.

Rikosprosessin ja WB-menettelyn soveltamisalojen tosiasialliseen päällekkäisyyteen saattaa liittyä ongelmia esimerkiksi tilanteissa, joissa ilmoituskanavaan ilmoituksen tehnyttä henkilöä kuullaan oikeudessa todistajana ilmoituksen pohjalta käynnistyneessä rikosprosessissa. Työnantaja saattaa tällaisessa tilanteessa esimerkiksi uhkailla todistajaa ennen oikeuden istuntoa työsuhteen päättämisellä ja myöhemmin kuulemisen jälkeen toteuttaa uhkauksensa. Syyttäjä saattaa puolestaan tämän jälkeen nostaa syytteen työnantajaa vastaan ja vaatia tälle rangaistusta oikeudenkäytössä kuultavan uhkaamisesta ja työsyrjinnästä[1]. Ilmoittaja saattaa yhtyä syytteeseen ja vaatia samalla työnantajalta korvauksia, jolloin arvioitavaksi tulee muun ohella se, voidaanko ilmoittajalle aiheutunutta vahinkoa ja haittaa koskevassa rikosoikeudenkäynnissä ehdotetun 5 luvun 25 §:n mukaisesti soveltaa korvausten osalta käänteistä todistustaakkaa vai sulkeeko ehdotettu 4 §:n 5 kohta tällaisen mahdollisuuden pois. Jos asia ratkeaa jo viimeksi mainitun lainkohdan perusteella, voidaan pohtia, mikä merkitys silloin ylipäätänsä jää ehdotetulle 5 luvun 25 §:n viimeiselle virkkeelle, jonka mukaan käännettyä todistustaakkaa ei sovelleta ehdotetussa 36 §:ssä tarkoitettua rikosasiaa käsiteltäessä.

Ehdotetun 4 §:n 5 kohdan voitaisiin ajatella tarkoittavan myös sitä, ettei ehdotetun 24 §:n mukainen vastuuvapaus koskisi esitutkintaa vaan ainoastaan WB-menettelyä, vaikka kysymys olisi samoista tiedoista tai asiakirjoista. Jos ilmoittaja paljastaisi salaisia tietoja WB-menettelyssä, häntä ei voitaisi rangaista, mutta jos hän paljastaisi samoja tietoja esitutkinnassa tai oikeuskäsittelyssä, johon WB-menettely johti, tilanne voisi olla tulkittavissa toisin. Direktiivin 21 artiklan 7 kohdassa kuitenkin todetaan, että oikeusmenettelyssä, myös silloin kun se koskee kunnianloukkausta, tekijänoikeuden rikkomista, salassapitovelvollisuuden rikkomista, tietosuojasääntöjen rikkomista, liikesalaisuuksien paljastamista tai yksityis- tai julkisoikeudellista tai työehtosopimusoikeuteen liittyvää korvausvaatimusta, ilmoittajia ei aseteta minkäänlaiseen vastuuseen ilmoittamisesta tai tietojen julkistamisesta direktiivin mukaisesti[2].

Todettakoon, että tietojen antamiseen liittyvän rikosoikeudellisen vastuuvapauden säätäminen olisi harvinaista, mutta ei ainutlaatuista. YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan mukaiselle kansalliselle valvontaelimelle, jona Suomessa toimii eduskunnan oikeusasiamies, tietoja antaneelle ei saa määrätä rangaistusta tai muuta seuraamusta tietojen antamisen perusteella (eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 h §).[3]

---

[1] Mainittujen rikosten tunnusmerkistöt eivät tosin ilman ”tulkinnanvaraa” sovi esimerkissä kysymyksessä oleviin vastatoimiin (ks. kuitenkin KKO 2018:46).

[2] Vastuuvapauden tulisi myös direktiivin johdannon kohdan 91 mukaan koskea siviili- tai rikosoikeudellista, hallinnollista tai työsuhteeseen liittyvää vastuuta, joka voi seurata tietojen ilmaisemista rajoittavan oikeudellisen tai sopimukseen perustuvan ilmoittamisen rikkomisesta.

[3] Valinnaisen pöytäkirjan 21 artiklan mukaan ”Viranomainen tai virkamies ei saa määrätä, soveltaa tai sallia henkilöön tai järjestöön kohdistuvaa seuraamusta sillä perusteella, että tämä on toimittanut kansalliselle valvontaelimelle tietoja, riippumatta siitä, ovatko ne oikeita vai vääriä, eikä tällaista henkilöä tai järjestöä saa muutoin asettaa epäedulliseen asemaan. Kansallisen valvontaelimen keräämät luottamukselliset tiedot on suojattava. Henkilötietoja ei saa julkaista ilman kyseisen henkilön nimenomaista suostumusta.”

Nähdäkseni ei vaikuttaisi perustellulta eikä oikeudenmukaiselta, että ilmoittajan oikeudet ja suojan taso jäisivät viime kädessä riippumaan siitä, eteneekö ilmoituksessa kerrotun menettelyn selvittäminen esitutkintaan ja rikosoikeudenkäyntiin. Myöskään sillä ei saisi olla merkitystä, käsitelläänkö vastatoimiin perustuva korvausvaatimus erillisessä siviiliprosessissa vai adheesioperiaatteen mukaisesti vastatoimia koskevassa rikosprosessissa. Korvausvaatimusten käsittelyhän voidaan aina tarvittaessa erottaa rikosprosessista ja korvauskanne voidaan alun alkaenkin nostaa rikosprosessista erillisenä riita-asiana.

Edellä esittämäni perusteella totean, ettei WB-järjestelmän ja rikosprosessin suhde ehdotetun 4 §:n 5 kohdan johdosta vaikuta kovinkaan selvältä. Ehdotettua lakitekstiä lukemalla voi perustellusti päätyä siihen käsitykseen, että esimerkiksi 24 §:ssä ehdotettu vastuuvapaus tai muutkaan ehdotetun lain säännökset eivät olisi lainkaan sovellettavissa rikosprosessissa.

Totean yleisenä havaintona myös sen, että direktiiviä ja nyt kysymyksessä olevaa lakiesitystä valmisteltaessa on lähdetty siitä, että vastatoimet, joita ilmoittajiin työnantajan taholta mahdollisesti kohdistetaan, ovat suhteellisen maltillisia eivätkä sisällä esimerkiksi välitöntä hengen tai terveyden menettämisen vaaraa. Edelleen on lähdetty siitä, että väärinkäytöksistä ilmoittaminen on pikemminkin kertaluonteinen tapahtuma kuin pidempi tietolähdesuhde. Kumpikaan lähtökohta ei välttämättä vastaa todellisuutta.

Tilanne voi käytännössä olla myös se, että ilmoittaja on itse ollut osallisena väärinkäytöksissä ja toivoo syytesuojaa tai ainakin alennusta tuomioonsa (plea bargaining). Ilmoittajien asema voi käytännössä olla hyvin samanlainen kuin poliisin ”vinkkimiehinä” toimivien tietolähteiden asema. He voivat paljastuttuaan joutua kärsimään huomattavasti pahemmistakin seurauksista kuin taloudellisista vastatoimista, ahdistelusta, kiusaamisesta, mustalle listalle asettamisesta tai maineen vahingoittamisesta. He ja heidän perheensä voivat tarvita ympärivuorokautista suojelua, mahdollisuuden anonyymiin todisteluun tai pääsyn todistajansuojeluun.

Ilmoittaja voi joutua toimimaan viranomaisten tietolähteenä pitkään. Laajat korruptiotapaukset eivät paljastu yhdellä ilmiannolla vaan niiden selvittäminen saattaa edellyttää pitkäkestoisempaa tietolähdesuhdetta viranomaiseen. Hallituksen esityksessä ei ole arvioitu sitä, mitä tapahtuu WB-menettelylle ja menettelyssä kirjatuille tietolähteen kannalta hyvin arkaluonteisille tiedoille, jos ilmoittajasta tulee ilmoituskanavaan tehdyn ilmoituksen johdosta ehdotetun 4 §:n 6 kohdassa tarkoitettu viranomaisen tietolähde.

Hallituksen esityksessä (s. 117) on optimisesti todettu, että ”Suomessa väkivaltaisia keinoja tavallisempia toimia ovat todennäköisesti hienovaraisemmat toimet”. Lausuma tuskin perustuu ainakaan paljastuneita poliisin tietolähteitä koskevaan tietoon.

2. Oikeusturva

Olen aikaisemmissa WB-järjestelmää koskeneissa lausunnoissani todennut, että kansallisella tasolla olisi ollut ilmoittajan oikeusturvankin kannalta perusteltua direktiivin implementoinnin yhteydessä laajentaa WB-järjestelmän käyttöalaa yleiseksi sen sijaan, että soveltamisala rajattaisiin nyt ehdotetuin tavoin pääosin direktiivin mukaisesti vain tiettyihin politiikka-aloihin. Esimerkiksi korruptiota ja väärinkäytöksiä saattaa esiintyä millä tahansa toimintakentällä politiikka-alojen rajoista riippumatta.

Pidän rikkomuksesta ilmoittavan työntekijän tai muun henkilön oikeusturvan kannalta ongelmallisena, jos hän jää ilman odottamaansa ehdotetun lain mukaista suojaa, kun hänen ilmoittamansa mahdollisesti vakavakin väärinkäytös jää ehdotetussa 2 §:ssä lueteltujen lainsäädännön alojen ulkopuolelle.

Pidän ilmeisenä, että kaikki ilmoittajat eivät tule etukäteen perehtyneeksi lain soveltamisalaan tai ymmärrä sen merkitystä. Ehdotetun 2 §:n lista on kenelle tahansa vaikeaselkoinen sisältäen ilmaisuja, joilla ei ole yleiskielistä sisältöä (esim. ”vaatimustenmukaisuus”) sekä myös erityisen vaikeita soveltamiskriteerejä kuten ”lainsäädännön yleisen edun mukaisten tavoitteiden toteutumisen vakava vaarantaminen”.

Ehdotetun lain 6 §:n mukaan suojelun yleisenä edellytyksenä olisi se, että ”ilmoittajalla on perusteltu syy uskoa rikkomista koskevan tiedon paikkansapitävyyteen ilmoittamishetkellä ja että tällainen tieto kuuluu lain soveltamisalaan”. Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 157) ehdotettua sanamuotoa on avattu seuraavasti:

- ”Suojelun saamisen edellytyksenä olisi, että ilmoittajalla on perusteltu syy uskoa rikkomista koskevien tietojen paikkansapitävyyteen ilmoittamishetkellä. Lisäksi edellytettäisiin, että ilmoittajalla on perusteltu syy uskoa tällaisen tiedon kuuluvan lain aineelliseen soveltamisalaan.”

- ”Arvioinnissa voitaisiin ottaa huomioon myös se, millaista tietoisuutta lain soveltamisalasta ilmoittajalta voidaan hänen asemansa ja tehtäviensä perusteella edellyttää. Ilmoittajan tietoisuudelle ilmoitettavan tiedon kuulumisesta lain aineelliseen soveltamisalaan ei lähtökohtaisesti voitaisi asettaa korkeita vaatimuksia ottaen huomioon, että lain aineellinen soveltamisala olisi rajattu vain tietyille lainsäädännön aloille…”

En ole täysin vakuuttunut siitä, että ehdotetun 6 §:n sanamuoto, joka perustuu direktiivin 6 artiklan 1 kohdan a alakohdan sanamuotoon, vastaa sitä, mitä hallituksen esityksen perusteluissa on todettu eli siis sitä, että vastatoimien suojaa koskevat pykälät voisivat tulla sovellettaviksi silloinkin, kun ilmoitettu tieto ei kuulu ehdotetun lain soveltamisalaan, jos ilmoittaja oman tietotasonsa huomioon ottaen kuitenkin saattoi perustellusti kuvitella kysymyksen olevan lain soveltamisalaan kuuluvasta tiedosta. Siis lain 2 §:ssä määritelty soveltamisala voisi hallituksen esityksen perustelujen mukaan ainakin suojelua koskevien pykälien soveltamisen osalta laajentua ilmoittajan erehdyksen kautta hyvinkin laajaksi.

Edellä todettu hallituksen esityksen perusteluissa esitetty tulkinta, jonka mukaan mahdollisuus suojeluun laajenisi ilmoittajan erehtymisen johdosta ehdotetussa 2 §:ssä mainittujen politiikka-alojen ulkopuolelle, lisäisi sinänsä ilmoittajan suojaa ja olisi sen vuoksi periaatteessa kannatettava – joskin varsin erikoinen - ratkaisu lain suppean soveltamisalan mahdollisesti tuottamiin ongelmiin. Tulkinta vastaisi myös direktiivin johdannon kohdassa 32 todettua[4]. Ilmoittajan subjektiivisiin ominaisuuksiin kuten tietotasoon perustuvat rajanvedot eivät kuitenkaan olisi kovinkaan hyvin ennakoitavissa eivätkä edistäisi lain yhdenvertaista soveltamista kaikkiin ilmoittajiin. Lisäksi ilmoittajan tietotasosta riippuva lain epämääräinen soveltamisala olisi ongelmallinen myös ilmoituksen kohteen oikeusturvan kannalta.

Jos se, mitä hallituksen esityksessä on lausuttu, halutaan esittää ehdotetussa 6 §:ssä mahdollisimman selkeästi, säännöksen sanamuoto voisi kuulua esimerkiksi seuraavasti:

> ”Tässä laissa säädetyn suojelun yleisenä edellytyksenä on, että ilmoittajalla on ilmoittamishetkellä perusteltu syy uskoa, että tieto pitää paikkansa ja että tieto kuuluu lain soveltamisalaan.”

Totean kuitenkin, että direktiivin 6 artiklan 1 kohdan a alakohdasta tuleva ilmaisu ”perusteltu syy uskoa” edellyttää sanamuodon mukaisesti tulkittuna jo melko korkeaa tiedollista tasoa verrattuna esimerkiksi esitutkinnan käynnistämisen kynnykseen, joka on esitutkintalain 3 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan ”syytä epäillä”. Tältä osin tulkinnallista epäselvyyttä aiheutunee myös siitä, että direktiivin 5 artiklan 2 kohdan mukaan ”rikkomista koskevalla tiedolla” tarkoitetaan tietoa, mukaan lukien perusteltu epäily, tosiasiallisesta tai mahdollisesta rikkomisesta, joka on tapahtunut tai hyvin todennäköisesti tapahtuu.

Tiedon tason osalta direktiivin johdannon kohdassa 43 on todettu, että ”suojelu on perusteltua myös niiden henkilöiden osalta, jotka ilmoittavat perustelluista huolenaiheista tai epäilyksistä, vaikka eivät voikaan toimittaa asiasta konkreettista näyttöä. Toisaalta suojelua ei pitäisi myöntää silloin, kun ilmoitus koskee tietoja, jotka on jo kokonaisuudessaan julkistettu, tai perusteettomia huhuja ja kuulopuheita.”

Käytännön tilanteissa ”perusteltu syy uskoa” ilmoitetun tiedon paikkansapitävyyteen voinee direktiivin tarkoituksen ja sanamuodon valossa tarkoittaa suhteellisen alhaista tiedon tai epäilyksen tasoa, mikä saattaisi olla syytä todeta myös kansallisen lain esitöissä.

---

[4] (32) Jotta ilmoittava henkilö voi saada suojelua tämän direktiivin nojalla, hänellä olisi oltava asiaan liittyvien olosuhteiden ja hänen saatavillaan ilmoitusajankohtana olevien tietojen perusteella perusteltu syy uskoa, että hänen ilmoittamansa asiat ovat paikkansapitäviä. Tämä vaatimus on keskeinen tae ilkivaltaista ja perusteetonta tai perätöntä ilmoittamista vastaan, sillä sen avulla varmistetaan, että henkilöt, jotka ilmoitusajankohtana tahallaan ja tietoisesti ilmoittavat vääriä tai harhaanjohtavia tietoja, eivät ole oikeutettuja suojeluun. Samalla tällä vaatimuksella varmistetaan, että ilmoittava henkilö ei menetä suojelua siinä tapauksessa, että hän on rehellisen virheen vuoksi ilmoittanut paikkansapitämättömiä rikkomisia koskevia tietoja. Ilmoittavilla henkilöillä olisi vastaavasti oltava oikeus tämän direktiivin mukaiseen suojeluun, jos heillä on perusteltu syy uskoa, että ilmoitetut tiedot kuuluvat direktiivin soveltamisalaan. Ilmoittavien henkilöiden ilmoituksen taustalla olevilla motiiveilla ei saisi olla vaikutusta päätettäessä siitä, olisiko heille myönnettävä suojelua.

3. Seuraamukset

Direktiivissä edellytetään jäsenvaltioiden säätävän tehokkaista, oikeasuhtaisista ja varottavista seuraamuksista tilanteissa, joissa ilmoittamista yritetään estää, ilmoittajaa vastaan toteutetaan vastatoimia tai rikotaan velvollisuutta suojata ilmoittajan henkilöllisyyttä. Esityksen mukaan lakiin ei kuitenkaan otettaisi uusia kriminalisointeja direktiivin tarkoittamiin vastatoimia koskeviin tilanteisiin liittyen, vaan mahdolliset rikosoikeudelliset seuraamukset määräytyisivät rikoslain voimassa olevien rangaistussäännösten mukaan. Ehdotetun lain 36 §:ään otettava rangaistussäännös koskisi ainoastaan tahallaan vääriä tietoja ilmoittanutta tai julkistanutta henkilöä.

Rikoslain 47 luvussa on säädetty rangaistavaksi työsyrjintä, työntekijöiden edustajien loukkaaminen ja työntekijän järjestäytymisvapauden loukkaaminen. Varsinkin ensin mainittu rangaistussäännös saattaisi soveltua vastatoimien kiellon tehosteeksi. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta olisi kuitenkin syytä harkita mainitun rikoksen tunnusmerkistön täsmentämistä tältä osin.

Ehdotetussa 36 §:ssä rangaistavaksi säädettävään ilmoittajan suojelusta annetun lain rikkomiseen sisältyvän tahallisuusvaatimuksen osalta huomioon otettavaksi tulisivat ilmeisesti vastaavat seikat kuin väärän ilmiannon kohdalla. Esimerkiksi ratkaisussa KKO 2013:15 syyte väärästä ilmiannosta hylättiin, koska ei ollut perusteita katsoa, että syytetty olisi varmasti tai varsin todennäköisesti pitänyt antamiaan tietoja vääränä tai ettei hänellä olisi ollut vahvoja perusteita pitää antamaansa tapahtumakuvausta totena.

Ehdotettuun 24 §:ään sisältyvä vastuuvapautta koskeva pykälä on rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän kannalta merkittävä. Ehdotetun säännöksen mukaan ilmoittajaa, joka ilmoittaa tai julkistaa rikkomista koskevia tietoja ehdotetun lain mukaisesti, ei aseteta tietojen antamisen tai hankkimisen osalta vastuuseen sopimukseen, lakiin, asetukseen tai määräykseen perustuvaa tietojen ilmaisemista koskevan rajoituksen rikkomisesta. Vastuuvapautta ei kuitenkaan olisi, mikäli tiedon hankkiminen tai saaminen on säädetty rangaistavaksi.

Edellä todettu tarkoittaisi ilmeisesti[5] sitä, että jos virkamies paljastaisi ilmoituskanavaan tai julkisuuteen tekemässään ilmoituksessa virassaan tai työtehtävissään laillisesti saamiaan salaisia tietoja, häntä ei voitaisi tuomita esimerkiksi virkasalaisuuden rikkomisesta. Jos virkamies lisäksi pyytäisi asiaan liittyviä salaisia tietoja, joihin hänellä itsellään ei ole pääsyä, myös kollegaltaan ja ilmoittaisi nekin eteenpäin, hänet voitaisiin tietojen hankkimisen osalta tuomita yllytyksestä virkasalaisuuden rikkomiseen, koska tietojen hankkiminen tällä tavoin olisi itsessään rikos. Tällainen rajanveto ei olisi välttämättä kovinkaan johdonmukainen ratkaisu.

[5] Direktiivin johdannon kohdan 92 mukaan ilmoittava henkilö olisi vapautettava vastuusta tapauksissa, joissa hän on saanut laillisesti haltuunsa tai saatavilleen ilmoitetut rikkomisia koskevat tiedot tai kyseisiä tietoja sisältävät asiakirjat tai saanut laillisen oikeuden tutustua niihin.

Ehdotetun 24 §:n tosiasiallinen soveltamisala kytkeytyisi olennaisesti ehdotettuun 4 §:ään, jonka 1 kohdan mukaan lakia ei sovellettaisi sellaisen tiedon ilmoittamiseen, joka sisältyy julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 18 §:n tai kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetun lain 8 §:n nojalla turvallisuusluokiteltuun asiakirjaan. Vastuuvapaus ei siis koskisi tietoja, joiden paljastuminen tai oikeudeton käyttö voisi aiheuttaa vahinkoa maanpuolustukselle, poikkeusoloihin varautumiselle, kansainvälisille suhteille, rikosten torjunnalle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion- ja kansantalouden toimivuudelle taikka muulla niihin rinnastettavalla tavalla Suomen turvallisuudelle.

Edellä mainitun 1 kohdan poikkeussäännöksen kytkeminen turvallisuusluokiteltuun asiakirjaan rajaa sen soveltamisalan ulkopuolelle esimerkiksi hyvinkin salaisina pidettävät viranomaisten tai valtiojohdon keskustelut, joista ei välttämättä aina ole laadittu turvallisuusluokiteltua tai muutakaan asiakirjaa, mikä ainakin teoriassa saattaa aiheuttaa salassapitoon liittyviä ongelmia, jos tällaisia suullisissa keskusteluissa kuultuja tietoja ilmoitetaan kanavaan ja samalla vedotaan ehdotettuun vastuuvapauteen.

4. Vahingonkorvaukset

Direktiivissä edellytetään jäsenvaltioita säätämään tehokkaista, oikeasuhtaisista ja varottavista seuraamuksista tilanteissa, joissa ilmoittavista yritetään estää, ilmoittajaa vastaan toteutetaan vastatoimia tai rikotaan velvollisuutta suojata ilmoittajan henkilöllisyyttä. Lisäksi direktiivissä edellytetään ilmoituksista tai tietojen julkistamisesta aiheutuneiden vahinkojen korvaamista kansallisen oikeuden mukaisesti. Ehdotetussa lain 26 §:ssä säädettäisiin vahingonkorvauksesta ja 34 §:ssä lisäksi hyvityksestä.

Sen, joka rikkoo tahallisesti vastatoimien ja ilmoittamisen estämisen kieltoa, olisi ehdotetun 26 §:n mukaan korvattava ilmoittajalle siten aiheuttamansa taloudellinen vahinko. Tahallisesti vääriä tietoja ilmoittaneen tai julkistaneen ilmoittajan olisi niin ikään korvattava ilmoituksen kohteelle aiheuttamansa taloudellinen vahinko. Ehdotetun lain nojalla ei korvattaisi henkilö- tai esinevahinkoa eikä kärsimystä. Henkilö- ja esinevahingon sekä kärsimyksen korvaamiseen sovellettaisiin vahingonkorvauslakia (s. 184).

Vahingonkorvauslain mukaan vahingonkärsijä on oikeutettu korvaukseen vain sellaisesta kärsimyksestä, joka on aiheutettu vapauteen, rauhaan, kunniaan, syrjimättömyyteen tai yksityiselämään kohdistuneella rikoksella, taikka jollakin muulla samankaltaisella rikoksella. Myös henkilökohtaiseen koskemattomuuteen tai ihmisarvon loukkaamattomuuteen kohdistuvat loukkaukset voivat tulla kärsimyksenä korvattaviksi.

Ehdotetun 26 §:n mukaan vahingonkorvauksen tuomitseminen edellyttäisi tahallisuutta, mutta korvausvelvollisuuden sovitteluun sovellet-

taisiin vahingonkorvauslakia. Vahingonkorvauslain systematiikka perustuu myös tuottamuksellisesti aiheutetun vahingon korvaamiseen. Vahingonkorvauksen sovittelu ei pääsääntöisesti tule kyseeseen silloin, kun vahinko on aiheutettu tahallisesti.

Lakiehdotuksessa ei ole käsitelty ehdotetussa 14 §:ssä tarkoitettujen ilmoitusten käsittelystä vastaavien puolueettomien ja riippumattomien henkilöiden toimintaan liittyviä vastuukysymyksiä. Ilmoituksen käsittelystä vastaavia henkilöitä voisivat ehdotuksen (s. 167) mukaan olla organisaation omat työntekijät esimerkiksi tietyssä yksikössä taikka ulkopuolisen palveluntuottajan lukuun toimivat henkilöt.

Vahingonkorvauslain 3 luvun 1 §:ssä säädetään työnantajan vahingonkorvausvastuusta työntekijän työssään aiheuttamasta vahingosta. Isännänvastuu kattaa kuitenkin vain työajalla, työsuorituksen yhteydessä ja työnantajan lukuun toimittaessa aiheutuneet vahingot (HE 187/1973 vp). Korvausvelvollisella työnantajalla on vahingonkorvauslain 4 luvun 3 §:n mukaisesti tietyin edellytyksin takautumisoikeus vahingon aiheuttaneeseen työntekijään.

Kun työntekijät ehdotetun lain 14 §:n mukaisissa tehtävissään ovat korostetun riippumattomia, ilmeisesti myös työnantajastaan, voidaan pohtia, kuka korvaa heidän tehtävissään mahdollisesti aiheuttaman vahingon. Jos työsuhteen tunnusmerkkeihin kuuluva direktiovalta ei ulotu ainakaan normaalilla tavalla 14 §:ssä tarkoitettuihin tehtäviin, voidaan pohtia, voivatko mahdollisista virheistä ja laiminlyönneistä näissä tehtävissä aiheutuvat vahingot, tulla vahingonkorvauslain 3 luvun 1 §:n perusteella työnantajan korvattaviksi lainkaan. Kysymyshän ei välttämättä olisi isännänvastuun piiriin kuuluvien työssä aiheutettujen vahinkojen korvaamisesta. Kyseeseen voisi mahdollisesti tulla työntekijän (itsenäiset rengit) oma korvausvastuu vahinkoa kärsineelle.

Ehdotetun 34 §:ssä säädettäisiin hyvityksestä ja sen määrästä. Hyvityksessä ei olisi kysymys vahingonkorvauksesta, vaan sen tarkoituksena on hyvittää ilmoittajaan suoraan tai välillisesti kohdistettujen vastatoimien aiheuttama henkilöön kohdistuva loukkaus.

Ehdotetun 34 §:n mukaan hyvitystä voitaisiin vaatia organisaatiolta. Lainkohdan perusteluissa todetaan, että työnantaja tai ”muu organisaatio” olisi hyvitysvastuussa, jos sen toiminnassa rikotaan ehdotetussa laissa tarkoitettua vastatoimien ja ilmoittamisen estämisen kieltoa. Tähän liittyen on syytä todeta, että ehdotetussa laissa tarkoitettu organisaatio ei kuitenkaan välttämättä olisi oikeushenkilö vaan esimerkiksi virasto. Virastoa ei voitaisi velvoittaa maksamaan hyvitystä, koska se ei ole oikeushenkilö. Sen sijasta vaatimus tulisi kohdistaa Suomen valtioon.

Olen aikaisemmissa lausunnoissani kiinnittänyt huomiota luonnostekstien lukuisiin kotimaiseen oikeushenkilökäsitykseen liittyneisiin virheisiin, joista suurin osa on nyt korjattu. Edellä todetun organisaatiota koskeneen havainnon lisäksi kiinnitän huomiota vielä kuitenkin

myös siihen, ettei 5 §:n 4 kohdassa ehdotuksen mukaan mainittaisi erikseen säätiötä, mutta hallituksen esityksen perustelujen (s. 154) mukaan ”yhteisöllä tarkoitettaisiin kansallisen lainsäädännön mukaisia yhtiömuotoja, yhdistyksiä ja säätiöitä”. Kansallisen lainsäädäntömme mukaan säätiöt eivät kuitenkaan ole yhteisöjä eikä niitä voida yhteisöihin rinnastaa.

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.