OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto
Juha Keränen, neuvotteleva virkamies
juha.keranen@gov.fi, puhelin 0295 150 142

MUISTIO

4.10.2022

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

Lakivaliokunnan kuuleminen, lakivaliokunta 5.10.2022 klo 9.45.

1. Taustaa

Ehdotetulla lailla pantaisiin täytäntöön unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2019/1937 (nk. *ilmoittajansuojeludirektiivi)*. Lain tavoitteena on tehostaa Euroopan unionin oikeuden ja kansallisen lainsäädännön täytäntöönpanon valvontaa ja lisätä ilmoitusten määrää rikkomuksista. Suomessa on jo olemassa erilaisia ilmoituskanavia ja niihin liittyviä yksittäisiä säädöksiä. Uutena asiana lainsäädäntöön tulisi säännöksiä ilmoittajan suojelusta.

Ehdotettu laki ilmoittajien suojelusta olisi yleislaki lain soveltamisalalla. Laki täydentäisi jo voimassa olevaa erityissääntelyä ilmoittajien suojelusta ja lakia sovellettaisiin rinnakkain ja täydentävänä muun lainsäädännön kanssa. Ehdotettu ilmoittajansuojelulaki olisi ilmoitusten käsittelyä ja ilmoittajan suojelua koskevien velvoitteiden osalta täydentävää sääntelyä suhteessa ilmoituskanavia koskevaan finanssisektorin, rahanpesun ja terrorismin torjuntaa sekä raide-, meri- ja lentoliikenteen lainsäädäntöön.

2. Yleistä oikeusturvaan liittyvistä kysymyksistä

Ilmoittajansuojeludirektiivissä edellytetään jäsenvaltioita säätämään tehokkaista, oikeasuhtaisista ja varottavista seuraamuksista tilanteissa, joissa ilmoittamista 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, 34 §:ssä hyvityksestä ja 36 §:ssä rikosoikeudellisista seuraamuksista. Esityksen mukaan lain 36 §:n 1 momentissa säädettäisiin ilmoittajan suojelusta annetun lain rikkomisesta, mutta muutoin ei säädettäisi uusista kriminalisoinneista direktiivin tarkoittamissa tilanteissa, vaan mahdolliset rikosoikeudelliset seuraamukset määräytyisivät rikoslain mukaan ja 36 §:ssä olisi informatiivinen viittaus muun muassa salassapitovelvollisuuden rikkomista ja tietosuojarikosta koskeviin rikoslain rangaistussäännöksiin.

3. Soveltamisala

Lain soveltamisalaan kuuluvat ilmoitukset Euroopan unionin lainsäädännön tai sen kansallisen täytäntöönpanolainsäädännön tai muun kansallisen lainsäädännön rikkomisista tietyillä lainsäädännön aloilla. Kansallinen lainsäädäntö on ollut perusteltua ottaa kultakin sektorilta mukaan mahdollisimman laajasti, koska ilmoittajien on mahdotonta arvioida sitä, milloin mahdollinen rikkominen tai sen epäily perustuu EU:n sääntelyyn perustuvaan lainsäädäntöön ja milloin yksinomaan kotimaisista lähtökohdista valmisteltuun kansalliseen lainsäädäntöön näillä aloilla. Lisäksi rikkomisista ilmoittaminen ja asioiden selvittäminen myös puhtaasti kotimaisen lainsäädännön rikkomisista tukee direktiivin tavoitetta estää väärinkäytöksiä kuten esimerkiksi petoksia, lahjusrikoksia ja virka-aseman väärinkäyttöön liittyviä rikoksia aloilla, jotka on tunnistettu sellaisiksi, joilla väärinkäytösten ilmoittaminen on Euroopan unionin ja kansallisten taloudellisten etujen tai yleisen edun kannalta tarpeen sekä tavoitetta suojella ilmoittajia.

Direktiivissä mainitut lainsäädäntöalat ovat 1) julkiset hankinnat lukuun ottamatta puolustus- ja turvallisuushankintoja; 2) finanssipalvelut, -tuotteet ja -markkinat; 3) rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen; 4) tuoteturvallisuus ja vaatimustenmukaisuus; 5) liikenneturvallisuus; 6) ympäristönsuojelu; 7) säteily- ja ydinturvallisuus; 8) elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuus sekä eläinten terveys ja hyvinvointi; 9) Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 168 artiklan tarkoittama kansanterveys; 10) kuluttajansuoja ja 11) yksityisyyden ja henkilötietojen suoja sekä verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuus. Kyse on aloista, joilla väärinkäytösten ilmoittaminen on tarpeen yleisen edun kannalta.

Edellä esitettyjen 1 momentin kohtien 1-11 soveltamisalaan kuuluvia säädöksiä esitetään hallituksen esityksen liitteessä. Liitteen luettelo ei ole tyhjentävä, koska EU-sääntely ilmoittajansuojeludirektiivin toimialoilla kuten kansallinenkin sääntely muuttuu jatkuvasti. Esimerkkiluettelon tarkoitus on tukea lain soveltamista.

Lakia sovelletaan edellä tarkoitetuissa asioissa tekoihin tai laiminlyönteihin 1) jotka on säädetty rangaistavaksi; 2) joista voi seurata rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus; taikka 3) jotka voivat vakavasti vaarantaa lainsäädännön yleisen edun mukaisten tavoitteiden toteutumista.

Edellä mainittu kattaisi teot tai laiminlyönnit, joiden rikkomisesta on säädetty rangaistusseuraamuksena sakko tai vankeutta joko rikoslaissa tai lainsäädäntöalaa koskevassa aineellisessa lainsäädännössä. Direktiivin tavoitteiden vuoksi teoilla tai laiminlyönneillä, jotka on säädetty rangaistaviksi, tarkoitettaisiin tässä erityisesti sellaisia tekoja ja laiminlyöntejä, jotka mainittua lainsäädäntöä rikkomalla toteuttavat rikoslaissa säädetyn taloudellisen väärinkäytöksen tai rikosoikeudellisen virkavastuun edellytykset eli rikoslain 16, 30 ja 40 luvuissa tarkoitetut lahjusrikokset, 29 luvussa tarkoitetut veropetokset, 32 luvussa tarkoitetut rahanpesurikokset, 36 luvussa tarkoitetut petosrikokset, 39 luvussa tarkoitetut velallisen rikokset ja 40 luvussa tarkoitetut virkarikokset.

Rangaistusluonteisella hallinnollisella seuraamuksella tarkoitettaisiin hallintopäätökseen perustuvaa seuraamusta, josta on säädetty edellä tarkoitetussa lainsäädännössä ja jonka hallintoviranomainen määrää lain rikkomisen johdosta luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle ja joka sisältää velvoitteen suorittaa rangaistusluonteinen seuraamusmaksu, kuten rikkomus-, rike-, myöhästymis- tai laiminlyöntimaksu.

Kaikki rikkomista koskevat ilmoitukset eivät olisi sellaisia, joiden ilmoittamisesta saisi ehdotetun lain mukaista suojaa. Lain soveltamisalan piiriin on pyritty ottamaan vakavuusasteeltaan merkittävimmät teot, laiminlyönnit ja lainsäädännön ja määräysten rikkomiset, jotka keskeisimmin liittyvät ilmoittajansuojeludirektiivin tavoitteisiin. Sellaisesta rikkomisesta ilmoittaminen, josta seuraamuksena voisi olla vain jokin muu toimenpide, kuten hallinnollinen pakkokeino (uhkasakko, teettämisuhka) tai muu hallinnollinen seuraamus, eivät kuuluisi lain soveltamisalaan eikä ilmoittaja siten saisi ehdotettavan lain mukaista suojelua, jollei rikkomisen voitaisi katsoa vakavasti vaarantavan yleistä etua ja sen tavoitteiden toteutumista.

Lisäksi lakia sovelletaan ilmoituksiin, jotka koskevat Euroopan unionin tai kansallisten

- varainhoitoa tai menojen toteuttamista tai unionin tulojen taikka varojen keräämistä koskevan lainsäädännön tai määräysten rikkomista;
- avustusten tai valtiontukien myöntämistä, käyttämistä tai takaisinperintää koskevan lainsäädännön tai ehtojen rikkomista;
- kilpailusääntöjen rikkomista tai
- yritysten ja yhteisöjen verotusta koskevan lainsäädännön rikkomista taikka järjestelyä, jonka tarkoituksena on saada yritysten tai yhteisöjen verotusta koskevan lainsäädännön tavoitteen tai tarkoituksen vastaista veroetua.

Lakia ei sovellettaisi eräisiin turvallisuusluokiteltuihin asiakirjoihin tai vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluviin (esimerkiksi terveydenhoitohenkilöstö), puolustus- ja turvallisuushankintoihin ja rikosprosessiin kuuluviin asioihin. Lakia ei sovellettaisi työsuhdetta koskeviin riita-asioihin tai työturvallisuuteen liittyviin asioihin (nämä eivät kuulu ilmoittajansuojeludirektiivin aineelliseen soveltamisalaan).

Ehdotettavan lain aineelliseen soveltamisalaan kuuluvan lainsäädännön rikkomisen seuraamusjärjestelmät vaihtelevat, eivätkä viranomaisten käytössä olevat hallinnolliset menettelyt ja vaatimukset ole yhteismitallisia. Ilmoittajansuojeludirektiivissä edellytetään, että myös lainsäädännön tavoitteiden tai tarkoitusten vastaisista teoista ilmoittamalla voisi saada suojaa.

Aineelliseen soveltamisalaan kuuluvan lainsäädännön rikkomisista ei välttämättä seuraa rikosoikeudellista rangaistusta tai rangaistusluonteista hallinnollista seuraamusta, vaikka niiden vaikutukset yleiseen etuun voivat olla merkittäviä. Edellä mainituista syistä ehdotetaan, että ilmoitus, jonka perusteella suojaa saisi, voisi koskea myös sellaista tekoa tai laiminlyöntiä, joka voisi vakavasti vaarantaa 1 momentissa tarkoitetun lainsäädännön yleisen edun mukaisten tavoitteiden toteutumista riippumatta siitä, voiko tällaisesta teosta seurata rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus, sakko tai vankeusrangaistus.

4. Suojelun edellytykset

Suojelua koskevia säännöksiä sovelletaan ilmoittajaan, joka on saanut rikkomista koskevia tietoja työssään tai sen yhteydessä. Yhteys työhön on määritelty laajasti ja sisältää mm. työ- tai virkasuhteet, itsenäiset ammatinharjoittajat, osakkeenomistajat, yhteisön hallituksen tai hallintoneuvoston jäsenet ja toimitusjohtajan, vapaaehtoistyöntekijät tai harjoittelijat.

Suojelun yleisenä edellytyksenä olisi, että ilmoittajalla on perusteltu syy uskoa rikkomista koskevan tiedon paikkansapitävyyteen ilmoittamishetkellä ja että tällainen tieto kuuluu lain soveltamisalaan.

Lisäksi suojelun edellytyksenä on kolmiportaisen ilmoitusmenettelyn noudattaminen.

5. Kolmiportainen ilmoitusmenettely ja suhde toimivaltaisen viranomaisen valtuuksiin sekä rikosasioiden käsittelyyn ja rikosprosessiin

Ensisijaisesti ilmoitus tulisi tehdä sisäiseen ilmoituskanavaan siinä organisaatiossa, jossa rikkomus on tapahtunut. Tämä organisaatio voi parhaiten selvittää ilmoituksen oikeellisuuden. Sisäisen ilmoittamisen ensisijaisuudella estetään organisaatiolle tiedon leviämisestä tai julkistamisesta aiheutuvaa mainehaittaa. Poikkeuksellisesti ilmoituksen voi tehdä suoraan viranomaiselle, jos ilmoittamisesta suoraan lainsäädännön tai määräysten valvonnasta vastaavan viranomaisen (*toimivaltainen viranomainen)* ilmoituskanavaan on erikseen muualla säädetty.

Toissijaisesti ilmoitus tehdään keskitettyyn ilmoituskanavaan, jona toimisi oikeuskanslerinvirasto. Ilmoituksen voisi tehdä oikeuskanslerinvirastoon mm., jos 1) organisaatiossa ei ole sisäistä ilmoituskanavaa tai ilmoittajalle ei ole annettu mahdollisuutta ilmoittaa sisäisen ilmoituskanavan kautta; 2) ilmoittajalla on perusteltu syy uskoa, ettei sisäisen ilmoituksen perusteella ole ryhdytty toimenpiteisiin määräajassa; 3) ilmoittajalla on perusteltu syy uskoa, että rikkomiseen ei voida puuttua tehokkaasti sisäisen ilmoituksen perusteella.

Ilmoittaja voisi julkistaa ilmoituksen; 1) jos ilmoittaja on tehnyt ilmoituksen oikeuskanslerinviraston keskitettyyn ilmoituskanavaan tai toimivaltaiselle viranomaiselle ja ilmoittajalla on perusteltu syy uskoa, ettei toimivaltainen viranomainen ole ryhtynyt selvittämään ilmoituksen oikeellisuutta määräajassa; 2) ilmoittajalla on perusteltu syy uskoa, että rikkominen voi aiheuttaa yleiseen etuun kohdistuvan välittömän ja ilmeisen vaaran; 3) ilmoittajalla on perusteltu syy uskoa, että viranomaiselle ilmoittaminen voi aiheuttaa vaaran vastatoimien kohteeksi joutumisesta; tai 4) ilmoittajalla on perusteltu syy uskoa, että toimivaltainen viranomainen on osallisena rikkomisessa tai on muutoin todennäköistä, että toimivaltainen viranomainen ei puutu rikkomiseen tehokkaasti asiaan liittyvien erityisten olosuhteiden vuoksi.

Organisaatioiden, joihin työ- tai virkasuhteessa olevien henkilöiden määrä on säännöllisesti vähintään 50, on perustettava sisäinen ilmoituskanava rikkomista koskevan tiedon ilmoittamista ja ilmoituksen perusteella toteutettavia toimenpiteitä varten. Edellä mainitut organisaatiot ovat valtion, kuntien ja yksityisen sektorin organisaatioita.

Oikeuskanslerinvirasto ei tutki ilmoituksen oikeellisuutta, vaan siirtää saamansa ilmoituksen toimivaltaiselle viranomaiselle. Ehdotus ei muuta viranomaisten nykyisiä toimivaltuuksia valvoa oman toimialansa lainsäädäntöä. Toimivaltaisia viranomaisia ovat kunkin lainsäädäntöalan valvontaviranomaiset. Ne selvittävät ilmoituksen oikeellisuuden oman toimivaltansa mukaisesti. Mikäli ilmoituksen johdosta paljastuu rikosepäily, toimivaltainen viranomainen siirtää asian esitutkintaviranomaiselle selvitettäväksi.

6. Lakiin sisällytetyt suojeluelementit

Esitettävään lakiin sisältyy vastatoimien ja ilmoittamisen estämisen kielto. Ilmoittajan työnantaja ei saa kohdistaa ilmoittajaan vastatoimia rikkomista koskevan tiedon ilmoittamisen tai julkistamisen vuoksi.

Kiellettyä on myös menettely, jonka tarkoituksena on rikkomista koskevan tiedon ilmoittamisen tai julkistamisen estäminen.

Työnantajan menettelyä tai päätöstä on pidettävä ehdotettavan lain 23 §:n 2 momentista ilmenevin tavoin kiellettynä vastatoimena, jos työ- tai virkasuhteessa olevan henkilön palvelussuhteen ehtoja heikennetään tai hänen palvelussuhteensa päätetään, henkilö lomautetaan, häntä muutoin kohdellaan epäedullisesti tai häneen kohdistetaan muita kielteisiä seurauksia sen vuoksi, että hän on ilmoittanut tai julkistanut rikkomista koskevan tiedon tai osallistunut ilmoittamansa rikkomista koskevan asian selvittämiseen.

Vastatoimien kiellolla pyritään estämään ilmoittajalle aiheutuvaa haittaa tai vahinkoa ilmoittamisesta ja siten kannustamaan organisaatioita käsittelemään mahdollisia rikkomisia koskevia tietoja asianmukaisesti vaarantamatta ilmoittajan työn tai elinkeinon harjoittamista.

Jotta kyse olisi vastatoimien kiellon vastaisesta menettelystä, menettelyn tulisi olla syy-yhteydessä laissa tarkoitettuun sisäiseen tai ulkoiseen ilmoittamiseen taikka tiedon julkistamiseen.
Menettelyä olisi pidettävä kiellettynä vastatoimena, jos siihen olisi ryhdytty ehdotettavan lain mukaisen ilmoittamisen tai tiedon julkistamisen vuoksi eikä menettelylle olisi lainsäädännöstä tai muusta syystä johtuvia asianmukaisia perusteita.

Esitykseen sisältyy myös vastuuvapaus eräissä tilanteissa. Ilmoittajaa, joka ilmoittaa tai julkistaa rikkomista koskevia tietoja tämän lain mukaisesti, ei aseteta tietojen antamisen tai hankkimisen osalta vastuuseen sopimukseen, lakiin, asetukseen tai määräykseen perustuvaa tietojen ilmaisemista koskevan rajoituksen rikkomisesta. Edellytyksenä on lisäksi se, että tietojen ilmoittaminen tai julkistaminen oli välttämätöntä tämän lain soveltamisalaan kuuluvan rikkomisen paljastamiseksi. Vapaus vastuusta ei sovellu tilanteisiin, joissa tiedon hankkiminen tai saaminen on säädetty rangaistavaksi.

Esitettävään lakiin sisältyy käännettyyn todistustaakkaan liittyvä säännös. Kun tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa käsitellään vastatoimien ja ilmoittamisen estämisen kiellon rikkomista koskevaa asiaa, työnantajan tai muun vastapuolen on kumotakseen oletuksen osoitettava, että kieltoa ei ole rikottu.

Pykälässä ehdotettuja säännöksiä sovellettaisiin yleisissä ja hallintotuomioistuimissa sekä viranomaisissa. Jos ilmoittajan esittämien tai muiden asiaa käsiteltäessä esiin tulleiden seikkojen perusteella voidaan olettaa vastatoimien kieltoa rikotun, vastapuolen on olettaman kumotakseen osoitettava, että kieltoa ei ole rikottu. Jotta vastatoimia koskeva kanne voisi menestyä, olisi siten ensisijaisesti ilmoittajan esitettävä sellaista näyttöä tapahtumien kulusta ja muusta tosiseikastosta, jonka perusteella asiaa objektiivisesti arvioiden voidaan olettaa vastatoimien kieltoa rikotun.

Lisäksi säädettäisiin, että ehdotettua todistustaakkaa koskevaa säännöstä ei sovellettaisi 36 §:n tarkoitetun rikosasian käsittelyssä.

Esitettävään lakiin sisältyy vahingonkorvausta koskeva säännös. Sen, joka rikkoo tahallisesti vastatoimien ja ilmoittamisen estämisen kieltoa, on korvattava ilmoittajalle siten aiheuttamansa taloudellinen vahinko. Tahallisesti vääriä tietoja ilmoittaneen tai julkistaneen ilmoittajan on korvattava ilmoituksen kohteelle siten aiheuttamansa taloudellinen vahinko.

Työsopimuksen perusteettomasta päättämisestä maksettavaan korvaukseen sovelletaan kuitenkin työsopimuslakia (koska korvausjärjestelmän yhtenäisyys on haluttu säilyttää).

Vahinkoa kärsineen oikeutta korvauksen vaatimiseen esim. vahingonkorvauslain, muun lain tai sopimussuhteen perusteella ei rajoiteta. Rikastumiskiellon mukaisesti eri lakeihin/sopimuksiin perustuvan korvauksen määrä kuitenkin yhteensovitetaan siten, että korvattavaksi tulee vain aiheutunut vahinko. Sopimus, jolla vähennetään ilmoittajalle tai ilmoituksen kohteelle tämän lain mukaan tulevia oikeuksia ja oikeussuojakeinoja, on mitätön.

Korvausvelvollisten piiriin kuuluisivat ilmoittamisen estämisen ja vastatoimien kieltoa tahallisesti rikkovat luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt. Ilmoittamisen estämisessä tai vastatoimien toteuttamisessa on pääsääntöisesti kyse luonteeltaan tahallisesta menettelystä.

Korvattavaksi tulisivat vastatoimien kiellon rikkomisesta tai väärien tietojen ilmoittamisesta aiheutuneet taloudelliset vahingot. Erillinen säännös taloudellisen vahingon korvattavuudesta on tarpeen, koska vahingonkorvauslain perusteella puhdas taloudellinen vahinko tulee korvattavaksi vain, jos se on aiheutettu rangaistavaksi säädetyllä teolla tai julkista valtaa käytettäessä taikka milloin muuten on erityisen painavia syitä. Aiheutunut vahinko korvattaisiin täyden korvauksen periaatteen mukaisesti. Vastatoimien kiellon rikkomisesta aiheutuu useimmiten niin sanottua puhdasta varallisuusvahinkoa eli taloudellista vahinkoa, joka ei ole yhteydessä henkilö- tai esinevahinkoon. Taloudellisena vahinkona korvattaisiin esimerkiksi vastatoimen kiellon rikkomisesta johtuneet toteutuneet ansionmenetykset tai kulut. Kyse voisi olla esimerkiksi työntekijälle työehtojen heikentämisestä aiheutuneista palkkatulojen menetyksistä. Elinkeinotoiminnassa korvattaisiin esimerkiksi tavaroiden tai palveluiden toimittamisen epäämisestä tai sopimussuhteen ennenaikaisesta päättämisestä aiheutuneet kulut, kuten asian selvittämisestä tai korvaavan tavaran tai palvelun hankkimisesta aiheutuneet kustannukset sekä vastatoimista aiheutuneet muut taloudelliset menetykset.

Kiellettynä vastatoimena voisi tulla kyseeseen esimerkiksi ilmoittajan elinkeinotoiminnan maineen vahingoittaminen sosiaalisessa mediassa. Korvattavaksi voisivat tulla esimerkiksi itsenäiselle ammatinharjoittajalle vastatoimen kiellon rikkomisesta johtuvasta liikevaihdon vähentymisestä tai keskeytymisestä aiheutunut taloudellinen vahinko, jos se on määriteltävissä. Mahdollinen mainehaitta voitaisiin ottaa huomioon ehdotettavan 34 §:n mukaisen hyvityksen määrää arvioitaessa, jos mainehaitasta aiheutunutta taloudellista menetystä ei ole mahdollista määritellä. Ehdotettavan lain nojalla ei korvattaisi vastatoimien kiellon rikkomisesta ilmoittajalle tai muulle 5 §:ssä tarkoitetulle henkilölle aiheutunutta henkilö- tai esinevahinkoa eikä kärsimystä. Henkilö- ja esinevahingon sekä kärsimyksen korvaamiseen sovellettaisiin vahingonkorvauslakia.

Ehdotettavan lain mukaisesti ilmoittajaa suojellaan, vaikka ilmoitetut tiedot myöhemmin osoittautuvat vääriksi, jos ilmoittajalla oli ilmoittamishetkellä perusteltu syy uskoa tietojen paikkansapitävyyteen.

Korvausvelvollisen vahingonkorvausvastuun sovitteluun ja korvausvastuun jakautumiseen kahden tai useamman korvausvelvollisen kesken sovelletaan, mitä vahingonkorvauslain (412/1974) 2 ja 6 luvussa säädetään. Ehdotettavassa laissa vastuuperusteena olisi vahingonkorvauslaista poiketen vain tahallinen menettely. Vahingonkorvauslain 2 luvun 1 §:n 1 momentin mukaisesti tahallisesti aiheutettuja vahinkoja ei lähtökohtaisesti sovitella, ellei korvauksen alentamiseen ole erityisiä syitä.

Ehdotettavan lain säännökset eivät rajoittaisi vahinkoa kärsineen oikeutta vaatia korvausta vahingonkorvauslain tai muun lain nojalla taikka sopimussuhteen perusteella. Ehdottavalla sääntelyllä täydennettäisiin nykyisiä lainsäädäntöön ja sopimuksiin perustuvia korvausjärjestelmiä, jotta direktiivin edellyttämä oikeus täysimääräiseen korvaukseen toteutuisi. Vaikka samasta menettelystä aiheutunut

vahinko voisi tulla korvattavaksi useamman lakiin tai sopimukseen perustuvan korvausjärjestelmän perusteella, korvattaisiin vahingonkorvausoikeudessa noudatettavan rikastumiskiellon mukaisesti vain todellinen aiheutunut vahinko. Tämän lain mukaista korvausta määrättäessä otettaisiin siten huomioon, mitä vahinkoa kärsinyt on saanut korvauksena samasta vahingosta muun lain tai sopimuksen perusteella.

Työsuhteessa työnantajan tai tämän edustajan menettelyä on arvioitava työlainsäädännön näkökulmasta. Jos vastatoimeksi väitetyssä menettelyssä on kyse esimerkiksi työsopimuslain nojalla arvioitavasta menettelyssä, kuten työntekijän lomauttamisesta tai työsopimuksen ehtojen heikentämisestä, sovellettavaksi voisivat tulla rinnakkain sekä ehdotettavan pykälän 1 momenttiin perustuva vahingonkorvausvelvollisuus että työsopimuslain 12 luvun 1 §:n 1 momentin mukainen työnantajan vahingonkorvausvelvollisuus. Vahingonkorvausta koskevassa riita-asiassa kantajana oleva työntekijä voisi tällaisessa tilanteessa vaatia vahingonkorvausta kummankin lain perusteella. Rikastumiskiellon vuoksi kantajalla ei kuitenkaan olisi oikeutta saada korvausta yli sen vahingon määrän, mitä hänelle on tosiasiassa aiheutunut.

Ehdotettavassa laissa esitetään erillistä pykälää lain säännösten pakottavuudesta. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, että sopimus, jolla vähennetään ilmoittajalle tai ilmoituksen kohteelle tämän lain mukaan tulevia oikeuksia ja oikeussuojakeinoja, on mitätön. Ehdotettavan lain säännökset olisivat pakottavia.

Sopimus tai yksittäinen sopimusehto, jolla vähennettäisiin ilmoittajalle ehdotettavan lain säännöksellä turvattua oikeutta tai oikeussuojakeinoa, olisi mitätön. Ilmoittajan suojelua ei olisi sallittua rajoittaa myöskään työpaikan sisäisillä ohjeistuksilla tai menettelyillä riippumatta siitä, perustuvatko ne työnantajan yksipuoliseen päätökseen tai työnantajan ja henkilöstön väliseen sopimukseen. Laissa säädettyjä oikeuksia ja oikeussuojakeinoja ei voitaisi rajoittaa eikä niistä voitaisi luopua etukäteen myöskään työsuhteen muodoilla tai ehdoilla eikä riitaa edeltävällä välimiesmenettelyä koskevalla sopimuksella.

Sopimusvapauden piiriin kuuluisi kuitenkin esimerkiksi ilmoitusmenettelyn yksityiskohdista sopiminen edellyttäen, että sopimuksella ei heikennetä ilmoittajan suojelua, oikeuksia tai oikeussuojakeinoja.

Pykälässä tarkoitetulla tavalla mitättömänä pidettäisiin esimerkiksi salassapitosopimusta, joka rajoittaa työntekijän oikeutta laissa säädetyn mukaiseen ilmoittamiseen tai sopimusta, jolla velvoitettaisiin ilmoittamaan rikkomisista kaikissa olosuhteissa sisäisesti. Sisäinen ilmoittaminen on ensisijainen ilmoituskeino, mutta kaikissa tilanteissa tämä ei ole mahdollista esimerkiksi sen takia, että organisaation johto on osallisena väärinkäytöksessä. Mitätön olisi myös sopimus, jolla rajoitettaisiin oikeutta laissa säädettyihin vahingonkorvaukseen tai hyvitykseen.

7. Salassapitovelvollisuus

Ehdotettavassa laissa säädettäisiin velvollisuudesta pitää ilmoittajan, ilmoituksen kohteen ja muiden ilmoituksessa mainittujen henkilöiden henkilöllisyys salassa. Se, joka tämän lain mukaisia ilmoituksia käsitellessään, ilmoittajaa ilmoittamismenettelyssä avustaessaan tai ilmoittajalle oikeudellista neuvontaa antaessaan on saanut tiedon ilmoittajan ja muiden ilmoituksessa mainittujen henkilöiden henkilöllisyydestä tai muusta sellaisesta tiedosta, josta henkilöllisyys voidaan päätellä suoraan tai epäsuorasti, on velvollinen pitämään tiedon salassa. Salassapidettävää tietoa ei saa

oikeudettomasti ilmaista ilman sen henkilön nimenomaista suostumusta, jonka suojaksi salassapitovelvollisuus on säädetty.

Säädettäväksi ehdotetaan ilmoitusta käsittelevän henkilön lisäksi myös ilmoittajaa avustavan tai ilmoittajalle oikeudellista neuvontaa antavan henkilön salassapitovelvollisuudesta. Salassapito tarkoittaa lainkohdassa mainitun tiedon ilmaisukieltoa, joka kattaa sekä suullisen että kirjallisen ilmaisemisen. Tiedon ilmaiseminen on kuitenkin mahdollista sen nimenomaisella suostumuksella, jonka suojaksi salassapitovelvollisuus on säädetty.

Oikeuskanslerinvirasto ja toimivaltaisten viranomainen, ilmoittajaa ilmoittamismenettelyssä avustava tai ilmoittajalle oikeudellista neuvontaa antava henkilö, joka on saanut tiedon ilmoituksen kohteen henkilöllisyydestä tai muusta sellaisesta tiedosta, josta henkilöllisyys voidaan päätellä suoraan tai epäsuorasti, on velvollinen pitämään tiedon salassa niin kauan kuin asian käsittely toimivaltaisessa viranomaisessa päättyy.

Toimivaltaisilla viranomaisilla olisi ilmoitusten vastaanottajina oltava tarvittavat valmiudet ja valtuudet varmistaa asianmukaisten jatkotoimien toteuttaminen, mukaan lukien ilmoituksessa esitettyjen väitteiden paikkansapitävyyden arviointi ja puuttuminen ilmoitettuihin rikkomisiin käynnistämällä sisäinen tutkinta, tutkinta- tai syytetoimet tai varojen takaisinperintä tai muut asianmukaiset korjaavat toimet toimivaltuuksiensa mukaisesti. Vaihtoehtoisesti kyseisillä viranomaisilla olisi oltava tarvittavat valtuudet siirtää ilmoituksen käsittely toiselle viranomaiselle, jonka olisi tutkittava ilmoitettu rikkominen, varmistaen samalla, että tämä viranomainen toteuttaa asianmukaiset jatkotoimet.

Ilmoituksen paikkansa pitävyyden selvittämisen päättyminen tarkoittaisi joko sitä, että asiassa on tehty päätös ilmoituksen käsittelyn lopettamisesta tai siirtämisestä esitutkintaviranomaiselle, toimivaltainen viranomainen on valvontaviranomaisena tehnyt asiassa tarkastuksen ja antanut siitä tarkastuspöytäkirjan tai asiassa on annettu päätös hallinnollisista sanktioista. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (1999/621) 6 §:n mukaan tällainen päätös tai pöytäkirja tulee julkiseksi, kun se on allekirjoitettu tai sitä vastaavalla tavalla varmistettu.

Lisäksi säädettäisiin, että ehdotettavassa laissa tarkoitettuja tehtäviä hoidettaessa saatuihin ja laadittuihin viranomaisten asiakirjoihin ja tietojen salassapitoon sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään, ellei tässä laissa toisin säädetä. Ilmoituksen tiedot voivat erityisesti viranomaisen asiakirjassa olla salassa pidettäviä myös muiden lainkohtien kuin esitetyn ilmoittajansuojelulain 32 §:n 1 momentissa säädetyn perusteella. Jos ilmoituksen tiedot ovat salassa pidettäviä muiden lainkohtien perusteella, määräytyy salassapitoaika näiden tietojen osalta sen mukaan kuin siitä muualla laissa säädetään.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 31 §:ssä säädetään viranomaisen asiakirjojen salassapidon päättymisestä sekä myös viranomaisen asiakirjan salassapitoajasta, jollei siitä toisin ole muualla laissa säädetty. Salassapitovelvollisuuden kestoa ei olisi ajallisesti rajattu. Tästä huolimatta olisi kuitenkin mahdollista, että ilmoittajan henkilöllisyys tulisi julkiseksi rikosprosessissa, jossa syntyvien ja kertyneiden asiakirjojen julkisuudesta säädetään erikseen. Ehdotettavan lain 32 §:n 5 momentissa säädettäisiin, että ilmoitusta ja ilmoittajan henkilöllisyyttä koskevien tietojen julkiseksi tulemisesta rikosprosessissa säädetään esitutkintalaissa (805/2011), viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetyssä laissa (621/1999) sekä laissa oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa (370/2007). Esitutkinta-asiakirjat tulevat viranomaisten toiminnan julkisuudesta

annetun lain (621/1999) 24 §:n 3-kohdan mukaan julkisiksi pääsääntöisesti viimeistään tuomioistuimen pääkäsittelyssä tai kun syyttäjä on tehnyt päätöksen syyttämättä jättämisestä.

Ilmoittajan ollessa rikosprosessissa asianomistajan asemassa hänen henkilöllisyytensä tulee lähtökohtaisesti julkiseksi asian siirryttyä poliisilta syyttäjälle. Mikäli ilmoituksen kohde on epäillyn asemassa esitutkinnassa, hänen henkilöllisyytensä ei tule julkiseksi vielä esitutkinnan päättyessä, jos asia siirtyy syyttäjälle syyteharkintaan. Julkisuuslain 6 §:n 1 kohdan mukaan syyttäjän diaarin tiedot epäillyistä tulevat julkisiksi vasta, kun epäiltyä koskeva haastehakemus tai syyttäjän haaste on allekirjoitettu tai sitä vastaavalla tavalla varmennettu taikka kun syyttäjä on päättänyt jättää syytteen nostamatta tai kun asia on jätetty sikseen.

Salassa pidettäviä tietoja voi antaa ilmoituksen paikkansa pitävyyden selvittämiseksi nimetylle henkilölle, jos tiedon antaminen on välttämätöntä ilmoituksen paikkansa pitävyyden selvittämiseksi. Lisäksi tietoja voi antaa viranomaisille ilmoituksen paikkansa pitävyyden selvittämistä varten. Ilmoituksen kohteella on oikeus ilmaista ilmoittajan henkilöllisyys ja saada viranomaiselta tieto ilmoittajan henkilöllisyydestä, jos se on tarpeen oikeudellisen vaatimuksen laatimiseksi, esittämiseksi tai puolustamiseksi oikeudellisessa menettelyssä.

Ehdotetun lain 4 §:n 5 kohdan mukaan lakia ei sovelleta rikosasian esitutkinta-, syyteharkinta- ja tuomioistuinprosessia koskeviin sääntöihin. Esitutkinnan asianosaisen oikeudesta saada tieto esitutkinnassa esitetystä tai laaditusta asiakirjasta säädetään esitutkintalaissa (805/2011). Jos asiakirja kuuluu oikeudenkäyntiaineistoon, asianosaisen oikeudesta tiedonsaantiin säädetään oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetussa laissa (370/2007) ja oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetussa laissa (381/2007).

8. Seuraamukset

Vastatoimien kohteeksi joutuneella ilmoittajalla on oikeus saada vastatoimen aiheuttamasta loukkauksesta hyvitystä työnantajalta tai muulta organisaatiolta, joka on kohdistanut häneen vastatoimia tai kohdistanut häneen menettelyn, jonka tarkoituksena on ilmoittamisen estäminen. Hyvityksen tulee olla oikeudenmukaisessa suhteessa teon vakavuuteen ja siitä aiheutuneeseen haittaan. Teon vakavuutta arvioidaan ottamalla huomioon teon laatu, laajuus ja kesto.

Oikeus saada hyvitystä ei riippuisi siitä, onko menettelystä, jonka tarkoituksena on ollut estää ilmoittaminen, aiheutunut vahinkoa ilmoittajalle tai muulle henkilölle. Hyvityksessä ei ole kysymys vahingonkorvauksesta, vaan sen tarkoituksena on hyvittää ilmoittajaan suoraan tai välillisesti kohdistettujen 1 momentissa tarkoitettujen tekojen aiheuttama henkilöön kohdistuva loukkaus.

Työnantaja tai muu organisaatio olisi hyvitysvastuussa, jos sen toiminnassa rikotaan ehdotetussa laissa tarkoitettua vastatoimien ja ilmoittamisen estämisen kieltoa. Siten työnantaja olisi hyvitysvastuussa edustajansa tai muun henkilöstönsä toteuttamista vastatoimista tai menettelyistä, joilla on pyritty estämään ilmoittaminen. Hyvitystä koskevat säännökset vastaisivat pitkälti yhdenvertaisuuslain hyvitystä koskevia säännöksiä.

Esitettävässä laissa säädettäisiin hyvityksen määrää arvioitaessa huomioon otettavista seikoista. Hyvityksen tulisi olla oikeasuhtainen eli oikeudenmukaisessa suhteessa kielletyn menettelyn vakavuuteen ja siitä vastatoimien kohteelle aiheutuneeseen haittaan tai seurauksiin. Menettelyn vakavuutta arvioitaisiin ottamalla huomioon menettelyn laatu, laajuus ja kesto. Teon vakavuutta arvioitaisiin objektiivisten kriteerien perusteella eikä pelkästään kohteeksi joutuneen subjektiivisen

kokemuksen perusteella. Teon laatua ja laajuutta arvioitaessa voitaisiin kiinnittää huomiota esimerkiksi siihen, mitä ja kuinka vakavia seurauksia kohteeksi joutuneelle henkilölle olisi aiheutunut kielletystä menettelystä. Hyvityksen määrässä voitaisiin huomioida esimerkiksi ilmoittajalle aiheutunut mainehaitta.

Hyvitystä voitaisiin kohtuullistaa tai se voitaisiin jättää määräämättä, jos hyvitys muodostuisi kohtuuttomaksi ottaen erityisesti huomioon kieltoa rikkoneen pyrkimykset estää tai poistaa menettelyn vaikutukset ja kiellon rikkojan taloudellinen asema. Ehdotus vastaisi yhdenvertaisuuslakia, jonka esitöiden (HE 19/2014 vp) mukaan kohtuullistamisharkinnassa erityisesti huomioon otettavia seikkoja ovat rikkojan pyrkimykset estää tai poistaa menettelynsä vaikutukset sekä hänen taloudellinen asemansa.

Lisäksi harkinnassa voidaan ottaa huomioon myös muut kohtuullisuusarvioinnin kannalta merkitykselliset seikat ja olosuhteet. Hyvityksen määrää voitaisiin alentaa esimerkiksi silloin, kun kielletyn vastatoimen aiheuttama seuraus on estetty tai poistettu, esimerkiksi palauttamalla uuteen tehtävään siirretty työntekijä vanhaan tehtäväänsä. Hyvityksen kohtuullistamisen ja määräämättä jättämisen tulisi perustua kokonaisvaltaiseen harkintaan. Hyvitys saattaisi joissakin tapauksissa olla kohtuuton seuraamus esimerkiksi palveluja tarjoavalle pienelle yhdistykselle taikka sellaiselle yksityis- tai pienyrittäjälle, jonka liikevaihto on hyvin vähäinen.

Hyvityksen saaminen ei estäisi saamasta vahingonkorvausta tämän lain, vahingonkorvauslain (412/1974) tai muun lain mukaan taikka sopimussuhteen perusteella. Hyvityksen saaminen ei siten estäisi vaatimasta esimerkiksi työsopimuslain 12 luvun 2 §:ssä säädettyä korvausta työsuhteen perusteettomasta päättämisestä.

Hyvitystä määrättäessä olisi otettava huomioon mahdollinen samasta teosta ehdotetun lain tai muun lain nojalla henkilöön kohdistuvan loukkauksen vuoksi tuomittu tai maksettavaksi määrätty korvaus tai hyvitys. Tällä tarkoitettaisiin esimerkiksi ehdotettavan lain 26 §:n mukaista vahingonkorvausta sekä työsopimuslain 12 luvun 2 §:n nojalla tuomittua korvausta työsopimuksen perusteettomasta päättämisestä, joka voi pitää sisällään korvauksen sekä aineellisesta että aineettomasta vahingosta. Huomioon voitaisiin ottaa myös mahdollinen saman teon nojalla tuomittu yhdenvertaisuuslain tai tasa-arvolain nojalla tuomittu hyvitys.

Hyvitysseuraamuksen säätämistä puoltavat ilmoittajan suojelu, työoikeudellinen työntekijän suojelun periaate sekä direktiivin vaatimukset korjaavista toimenpiteistä vastatoimien kiellon kohteeksi joutuneille. Lisäksi hyvitysseuraamuksesta säätämistä puoltaa keskeisesti se, että kielletyn vastatoimen aiheuttamaa haittaa ei aina pystytä konkreettisesti määrittelemään. Sen vuoksi on perusteltua, että kielletyn vastatoimen kohteeksi joutuneella olisi mahdollisuus saada hyvitystä häneen kohdistetusta loukkauksesta. Ehdotettavassa laissa pyritään yhtäältä suojelemaan ilmoittajaa vastatoimilta, madaltamaan ilmoittamiskynnystä ja ehkäisemään vahingoittamistarkoituksessa tehtäviä ilmoituksia. Hyvitys on erityinen seuraamus ja kompensaatio heikommalle osapuolelle. Sen määrääminen ei kuitenkaan olisi aina automaattinen seuraamus.

Oikeudenloukkauksesta maksettavasta hyvityksestä säädetään muun muassa yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014), laissa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986), liikesalaisuuslaissa (595/2018) ja laissa oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä (362/2009). Nyt ehdotettava säännös hyvityksestä on muotoiltu samaan tapaan kuin yhdenvertaisuuslain hyvitystä koskeva säännös.

Edellä mainituissa laeissa hyvitystä voidaan määrätä maksettavaksi, kun on loukattu henkilön oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun tai oikeutta oikeusturvaan siltä osin kuin kyse on asian käsittelystä ilman aiheetonta viivytystä tuomioistuimessa. Ehdotetulla hyvityssäännöksellä suojattaisiin oikeutta sananvapauteen. Hyvitys voisi tulla määrättäväksi, kun ilmoittaja on käyttänyt sanavapauttaan ilmoittamalla havaitsemastaan rikkomuksesta ja sen seurauksena joutunut työnantajansa vastatoimien kohteeksi. Työsopimuslaissa säädetty korvaus työsuhteen perusteettomasta päättämisestä ei tule sovellettavaksi, jos työsuhdetta ei päätetä, vaan vastatoimi on esimerkiksi työtehtävien muuttaminen. Vahingonkorvaus puolestaan edellyttää aina osoitettavissa olevaa vahinkoa.

Ehdotettavaan lakiin sisältyy rangaistussäännöksiä. Ilmoittaja, joka ilmoituksessa tahallaan ilmoittaa tai julkistaa vääriä tietoja, on tuomittava, jollei teko ole vähäinen tai teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, *ilmoittajan suojelusta annetun lain rikkomisesta* sakkoon. Kysymyksessä olisi asianomistajarikos, koska vääriä tietoja ilmoittamalla tai julkistamalla loukattaisiin lähinnä yksityisiä etuja kuten esimerkiksi ilmoituksen kohteena olevan kunniaa.

Rangaistus säädetyn salassapitovelvollisuuden rikkomisesta tuomittaisiin rikoslain mukaan. Ehdotettavaan lakiin sisältyvät informatiiviset viittaukset eräisiin rikoslaissa mainittuihin rikoksiin.

Pykälässä huomioitaisiin lainkonkurrenssi eli tilanne, jossa rikkominen täyttäisi useamman kuin yhden rikoksen tunnusmerkistön. Tällöin sovellettaisiin ehdotetun pykälän sijaan muualla laissa olevaa säännöstä, jossa siitä säädetään ankarampi rangaistus.