Eduskunta
Lakivaliokunta
lav@eduskunta.fi

HE 147/2022 vp

Lausunto hallituksen esityksestä laiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt Suomen Yrittäjiltä lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta (ns. ilmoittajansuojelulaki tai whistleblowing-laki; HE 147/2022 vp). Suomen Yrittäjät esittää lausuntonsa lausuntopyynnön mukaisesti vain esityksen lakivaliokunnan toimialaan liittyvistä seikoista, erityisesti liittyen seuraamuksiin, oikeusturvaan, vahingonkorvaukseen sekä suhteesta rikosasioiden käsittelyyn ja rikosprosessiin.

Yleisiä huomioita

Suomen Yrittäjät pitää tärkeänä, että esityksen tavoitteena on implementoida ns. whistleblowing-direktiivi[1] pääasiallisesti ns. minimi-implementointina, jolloin Suomen lainsäädäntöön lisätään vain direktiivin kannalta välttämättömät säännökset. Ilmoittajansuojasääntely on suurimmalta osin kokonaan uutta sääntelyä Suomen oikeusjärjestyksessä eikä sen toimivuudesta ole kokemuksia. Esitysluonnos lisää merkittävästi yrityksiin, viranomaisiin ja kansalaisiin kohdistuvaa sääntelytaakkaa. Sääntelyn todellinen lisäarvo on myös epäselvää, erityisesti ottaen huomioon lain soveltamisalaan kuuluvien ilmoitusten harvalukuisuus pienissä ja keskisuurissa yrityksissä.

Suomen Yrittäjät pitää kuitenkin esityksen mukaista ilmoittajansuojelulakia tarkoituksenmukaisena whistleblowing-direktiivin implementoimiseksi. Direktiivin yhteensovittaminen suomalaisen lainsäädäntötavan ja oikeusjärjestyksen mukaiseksi ei ole yksinkertaista, erityisesti direktiivin monimutkaisen sääntelytavan takia. Tämä vaikuttaa myös esitettävän ilmoittajansuojelulain rakenteeseen ja soveltamisalaan. Esityksen ratkaisu direktiiviä hieman laajemmasta soveltamisalasta on perusteltu.

Jos lain soveltamisalan olisi esityksen mukaista laajempi tai yleinen, lain soveltaminen ulottuisi myös sellaisiin tilanteisiin, joissa ilmoittajaa ei ole

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1937 unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta.

perusteltua syytä suojata direktiivin mukaisilla voimakkailla suojakeinoilla. Laajempi soveltamisala edellyttäisi myös, että ilmoittajan suojan ja ilmoitusten käsittelyä koskevien säännösten oikeasuhtaisuutta arvioitaisiin tarkemmin.

Suomen Yrittäjät pitää myös tärkeänä, että ilmoittajansuojelulaki on yleislaki (ns. lex generalis), kuten esityksen 3 §:ssä säädetään. Jo olemassa olevaan ilmoittajien suojaa koskevaan sääntelyyn nähden ei ole perusteltua luoda uusia päällekkäisiä tai lisävelvoitteita direktiivin implementoinnissa.

Seuraamukset

Esityksen mukaiset ilmoittajansuojelulain seuraamukset olisivat vahingonkorvaus, hyvitys ja tietyistä teoista määritelty rangaistusseuraamus. Hyvitystä ja vahingonkorvausta käsitellään lausunnossa jäljempänä.

Ilmoittajansuojelulain 36 §:n mukaan ilmoittaja, joka ilmoituksessaan tahallaan ilmoittaa tai julkistaa vääriä tietoja, on tuomittava, jollei teko ole vähäinen tai teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, ilmoittaja suojelusta annetun lain rikkomisesta sakkoon. Kyse olisi asianomistajarikoksesta. Lisäksi 36 §:ssä olisi viittaussäännökset rikoslakiin salassapitovelvollisuuden rikkomisen, väärän ilmiannon, yksityiselämää loukkaavasta tiedon levittämisestä ja sen törkeästä tekomuodosta, kunnianloukkauksesta ja sen törkeästä tekomuodosta, sekä viestintäsalaisuuden loukkauksesta, sen törkeästä tekomuodosta ja tietosuojarikoksesta.

Suomen Yrittäjät pitää erittäin tärkeänä, että ilmoituksen kohteen oikeusturvasta huolehditaan siten, että tahalliset väärät ilmoitukset on kriminalisoitu. Ilmoittajansuojelulain mukainen ilmoittajan suoja on vahva, mikä voi antaa aiheen sen väärinkäyttöön. Suojan väärinkäyttö voi ilmetä erityisesti työsuhteessa tehtävissä ilmoitustilanteissa. Esimerkiksi tilanteissa, joissa yrityksessä valmistellaan työvoiman vähentämistä, perättömällä ilmoituksella voitaisiin saada suojaa irtisanomista vastaan. Lisäksi perättömistä ilmoituksista voi aiheutua monenlaista käytännön haittaa yrityksen toiminnalle. Kyse ei ole vain mainehaitasta, vaan perättömien ilmoitusten selvittäminen ja käsittely voi myös aiheuttaa hallinnollista ja taloudellista taakkaa.

Muilta osin Suomen Yrittäjät katsoo, että ilmoittajansuojelulaissa ei ole tarpeen säätää erillisiä rangaistussäännöksiä, vaan viittaaminen lain soveltamisen kannalta relevantteihin rikoslain säännöksiin on riittävää. On huomattava, että ilmoittajansuojelulain 23 §:n mukaisen vastatoimien kiellon rikkomisesta aiheutuvat seuraamukset ovat ensisijaisesti siviilioikeudellisia ja nämä seuraamukset olisivat laajempia kuin mitä perättömän ilmoituksen perusteella voitaisiin määrätä.

Oikeusturva

Suomen Yrittäjät katsoo, että esityksen mukaisessa ilmoittajansuojelulaissa on huomioitu kattavalla tavalla perustuslain edellyttämät oikeusturvan takeet ilmoittajan kannalta. On tärkeää huomioida, että ilmoittajansuojelulain säännökset täydentävät olemassa olevaa muuta sääntelyä, kuten vahingonkorvauslain, työsopimuslain ja rikoslain säännöksiä. Ilmoittajansuojelulain sääntelyrakenne huomioiden ei olisi perusteltua luoda uusia, päällekkäisiä säännöksiä.

Vahingonkorvaus ja hyvitys

Esityksen mukaan ensisijainen seuraamus kielletyistä vastatoimista olisi ehdotetun 34 §:n mukainen hyvitys. Hyvitys ei estäisi vaatimasta myös vahingonkorvausta 26 §:n tai vahingonkorvauslain nojalla. Lisäksi on huomattava, että jos vastatoimi loukkaa esimerkiksi yhdenvertaisuuslain säännöksiä, myös sen mukainen hyvitys on mahdollinen. Myös sopimusoikeudelliset seuraamukset ovat mahdollisia, riippuen ilmoittajan ja ilmoituksen kohteen oikeussuhteen laadusta.

Suomen Yrittäjät katsoo ensisijaisesti, että tulevassa laissa ei pidä säätää 34 §:n mukaisesta hyvityksestä. Direktiivin 23 artikla ei edellytä hyvityksestä säätämistä, ja esitysluonnoksen mukainen vahingonkorvausvastuu, muuhun lakiin tai sopimukseen perustuva vastuu ja rangaistusseuraamukset ovat riittäviä direktiivin täytäntöönpanon kannalta.

Jos hyvityksestä säädetään, Suomen Yrittäjät katsoo, että ilmoittajan ja ilmoituksen kohteen suojan tasapainon vuoksi oikeus hyvitykseen pitäisi olla myös ilmoituksen kohteella, jos ilmoitus on tehty selvästi perättömästi tai vahingoittamistarkoituksessa. Hyvityksen käyttö on esityksessä perusteltu siten, että sillä ei ole tarkoitus korvata aiheutunutta vahinkoa, vaan sillä pyritään hyvittämään henkilökohtainen loukkaus. Hyvityksen perusteena on yleensä myös ajatus siitä, että vahingon euromääräinen määrittäminen ja toteen näyttäminen on vaikeaa.

Edellä mainitut perusteet ovat relevantteja myös perättömien ilmoituksen kohteeksi joutuneiden tahojen kannalta. Jos ilmoitus on perätön, yritykselle voi aiheutua merkittävää välillistä vahinkoa esimerkiksi peruuntuneina tilauksina tai mainehaittana, jota on vaikea mitata. Hyvityksen käyttöä myös ilmoituksen kohteen suojaksi voidaan perustella lisäksi direktiivin 23(2) artiklalla, jossa edellytetään, että vääriä tietoja tietoisesti ilmoittaneita henkilöitä kohtaan on oltava tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia seuraamuksia.

Suhde rikosasioiden käsittelyyn ja rikosprosessiin

Ilmoittajansuojelulaissa ei säädetä rikosasioiden käsittelystä tai rikosprosessista, vaan niihin sovelletaan muutoinkin voimassa olevia säädöksiä. Ilmoittajansuojelulain mukaisiin ilmoituskanaviin tehtävissä ilmoituksissa voi olla kyse jonkin rikoksen tunnusmerkistön täyttävistä teoista tai laiminlyönneistä. Lain soveltamisalaan kuuluisivat ylipäänsä teot ja laiminlyönnit, jotka on säädetty rangaistavaksi, joista voi seurata rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus taikka jotka voivat vakavasti vaarantaa lainsäädännön yleisen edun mukaisten tavoitteiden toteutumista.

Ilmoittaminen ei kuitenkaan tarkoita eikä toisaalta edellytä, että rikostunnusmerkistö täyttyisi tai olisi täyttynyt. Ilmoittajansuojelulain keskeinen idea on, että ilmoitusta voidaan ensisijaisesti selvittää yrityksen tai organisaation sisäisin menettelyin. Ilmoittajalta ei voida edellyttää, että hän osaisi arvioida, täyttyykö jokin rikostunnusmerkistö. Ilmoitusten käsittely joko yrityksen tai organisaation sisäisessä kanavassa taikka oikeuskanslerinviraston keskitettyyn ilmoituskanavaan tehdyn ilmoituksen käsittely toimivaltaisen viranomaisen toimesta antaa mahdollisuuden selvittää epäiltyä väärinkäytöstä ennen mahdollisen rikosprosessin käynnistämistä. Selvityksessä voi käydä ilmi, ettei kyse ole sellaisesta teosta tai laiminlyönnistä, jossa olisi kyse rikoksesta. Näissä tilanteissa yrityksen tai organisaation taikka toimivaltaisen viranomaisen selvitys on omiaan säästämään esitutkintaviranomaisen resursseja.

Jos ilmoituksessa vaikuttaisi olevan kyse rikoksesta, rikosilmoituksen tekeminen on aina mahdollista. Toimivaltainen viranomainen on ilmoitusta käsitellessään velvollinen ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin rikkomiseen puuttumiseksi. Käytännössä tämä tarkoittaa, että toimivaltaisen viranomaisen olisi mahdollista siirtää asia esitutkintaviranomaiselle esitutkinnan aloittamista varten. On syytä muistaa, että esitutkintaviranomaisen tehtävänä on kaikissa tapauksissa arvioida, täyttyykö esitutkinnan aloittamisen kynnys

Rikosilmoituksen tekeminen ei kuitenkaan laukaise ilmoittajansuojelulain mukaista suojelua, sillä kyse ei ole tällöin ilmoittajansuojelulain mukaisesta ilmoittamisesta. Jos rikosilmoitusta edeltää ilmoittajansuojelulain mukainen ilmoitus, ilmoittajaa suojataan lain 5 luvun mukaisesti.

Kunnioittavasti

Suomen Yrittäjät

Albert Mäkelä
Asiantuntija, OTM