Olli Mäenpää
11.10.2022

Lakivaliokunnalle

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

Esityksen tarkoituksena on saattaa voimaan ilmoittajansuojeludirektiivin (2019/1937/EU) edellyttämä kansallinen lainsäädäntö. Ilmoittajan suojelua koskevien velvoitteiden täytäntöönpano kuuluisi ensisijaisesti lakiehdotuksen 10 §:ssä määritellyille yksityisille ja julkisille organisaatioille sekä oikeuskanslerinvirastolle. Suojeluvelvoitteiden asiallinen soveltamisala määräytyisi lakiehdotuksen 2 §:n mukaan.

Lakivaliokunta on pyytänyt lausuntoa valiokunnan toimialaan liittyvistä seikoista, erityisesti liittyen seuraamuksiin, oikeusturvaan, vahingonkorvaukseen sekä suhteesta rikosasioiden käsittelyyn ja rikosprosessiin. Keskityn näistä aiheista lähinnä oikeusturvaan ja hyvitysseuraamukseen liittyviin näkökohtiin.

Oikeusturva

Ilmoittajan suojelun yleiset edellytykset

Lain keskeisenä kohteena on siinä tarkoitetun ilmoittajan suojelu. Ehdotetun 6 §:n mukaan ilmoittajan suojelun yleisenä edellytyksenä on, että ilmoittajalla on perusteltu syy uskoa rikkomista koskevan tiedon paikkansapitävyyteen ilmoittamishetkellä ja että tällainen tieto kuuluu lain soveltamisalaan. Lisäksi edellytyksenä on kolmiportaiseksi määritellyn ilmoitusmenettelyn noudattaminen. Lakiehdotuksen 7 §:n mukaan ilmoitus organisaation toiminnassa havaitusta rikkomisesta tehdään ensisijaisesti kyseisen organisaation sisäiseen ilmoituskanavaan, joskin myös viranomaiselle ilmoittaminen olisi 8 §:ssä määritellyin melko väljin edellytyksin mahdollista. Lisäksi tiedon julkistavaa ilmoittajaa suojeltaisiin lakiehdotuksen 9 §:ssä säädetyin edellytyksin.

Ilmoittajan suojelun edellytykset määräytyisivät ehdotuksen mukaan melko väljien ja osittain tulkinnanvaraisten perusteiden mukaisesti. Tällaisia ovat esimerkiksi 6 §:ssä edellytetty ”perusteltu syy uskoa rikkomista koskevan tiedon paikkansapitävyyteen” ja 7-8 §:n mukaan määräytyvän kolmiportaisen ilmoitusmenettelyn noudattamisen kriteerit. Sääntelyn väljyys on sinänsä perusteltua soveltamisalan laajuuden, ilmoitustilanteiden eroavuuksien vuoksi ja myös voimaansaatettavan direktiivin lähtökohtien vuoksi. Ilmoittajan oikeusturvan voidaan kuitenkin katsoa edellyttävän, että sääntelyn tulkinnanvaraisuutta ja portaittaisuutta ei käytetä ilmoittajan suojelun kaventamiseksi vaan suojelun toimivuutta ja tehokkuutta

edistävästi. Tällaista lain soveltamista edellyttävät myös lain 1 §:n tarkoitussäännöksen noudattaminen ja direktiivissä määriteltyjen velvoitteiden tehokkaan toteuttamisen vaatimus.

Ilmoituksen käsittely

Lakiehdotus ei juurikaan sääntele ilmoituksen käsittelyä. Ainoa säännös ilmoituksen käsittelystä ensisijaisesti käytettävässä sisäisessä ilmoituskanavassa sisältyy lakiehdotuksen 16 §:ään, jonka mukaan ilmoituksen käsittelystä vastaavan henkilön on ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin ilmoituksen paikkansa pitävyyden selvittämiseksi ja tarvittaessa rikkomiseen puuttumiseksi. Käsittelyä toimivaltaisessa viranomaisessa sääntelevien 20-21 §:n sisältö on monisanaisempi, mutta se on keskeiseltä sisällöltään yhtä niukka kuin 16 §:ssä. Molemmat sääntelyt edellyttävät myös, että ilmoittajalle annetaan tieto käsittelyn tuloksista.

Koska lain tarkoituksena on säännellä ilmoittajan suojaamista, myös ilmoittajan menettelyllisellä oikeusturvalla on olennaista merkitystä sen soveltamisessa. Niukkaa menettelysääntelyä on paikallaan arvioida sekä ilmoittajan että ilmoituksen kohteen menettelyllisen oikeusturvan kannalta.

Ilmoittajan kannalta merkitystä on erityisesti sillä, että ilmoituksen käsittelyn kohteena ei ole ilmoittajan oma oikeus, etu tai velvollisuus vaan pikemminkin yleinen etu. Lakiehdotuksen kohteena oleva ilmoittaja ei siten myöskään ole asianosaisen asemassa ilmoitusasian käsittelyssä, joten ilmoittajalla ei ole oikeudellista perustetta vedota asianosaiselle kuuluviin menettelytakeisiin. Toisaalta ilmoituksen kohdistuessa hallintolain soveltamisalaan kuuluviin toimijoihin sovellettavaksi tulevat kyseisen lain määrittelemät hyvän hallinnon menettelytakeet. Sen sijaan muissa organisaatioissa ei sovelleta tällaisia lakisääteisiä menettelytakeita, koska ilmoituksen käsittelyä ei voida pitää julkisen hallintotehtävän hoitamisena, johon hallintolaki tulisi sovellettavaksi sen 2 §:n 3 momentin perusteella.

Ilmoituksen käsittelyä koskeva sääntely ei toisaalta ota lainkaan huomioon ilmoituksen vaikutusten kohteena olevien muiden henkilöiden asemaa. Kysymys on lähinnä henkilöistä, jotka ovat ilmoituksen mukaan rikkoneet lainsäädäntöä. Tällainen rikkominen voi viime kädessä olla erilaisten sanktioluonteisten seuraamusten kohteena, joten ilmoituksen kohteena olevan organisaation henkilöstöön voi kohdistua seuraamusvastuu, mahdollisesti myös korvausvastuu. Myös ilmoituksen kohteena suoraan tai välillisesti olevien henkilöiden menettelyllinen vähimmäisoikeusturva tulisi määritellä säädännäisesti.

Sääntelyä olisi näin ollen sekä ilmoittajan että ilmoituksen kohteen oikeusturvaan liittyvistä syistä paikallaan täydentää määrittelemällä ilmoituksen käsittelyn asianmukaisuutta korostavat menettelytakeet. Tämä voisi tapahtua edellyttämällä esimerkiksi vähintään, että ilmoitus on käsiteltävä noudattaen puolueettomuutta ja tasapuolisuutta. Lisäksi käsittelyssä on turvattava niiden henkilöiden oikeudet,

joita asia välittömästi koskee. Tällaisen vähimmäissääntelyn merkitys korostuu tilanteissa, joissa käsitellään lakiehdotuksen 17 §:n mahdollistamaa nimetöntä ilmoittamista.

Menettelytakeiden tarkemmassa sääntelyssä tulisi ottaa huomioon myös direktiiviin 9(1) artiklan c alakohta, joka edellyttää, että ilmoitusten jatkotoimista vastaa puolueeton henkilö tai riippumaton yksikkö, joka on nimettävä. Tällainen ilmoitusten käsittelyn organisointia koskeva sääntely näyttäisi puuttuvan laista. Menettelyllisen oikeusturvan takeiden kannalta tärkeä sääntely olisi sijoitettavissa lähinnä sisäistä ilmoituskanavaa koskevia vähimmäisvaatimuksia säätelevään 15 §:ään.

Ilmoituksen kohteena olevien henkilöiden oikeusturva

Direktiivin 22 artiklan 1 alakohdan mukaan ilmoituksen kohteena olevilla henkilöille tulee taata täysimääräisesti oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, syyttömyysolettamaan ja puolustukseen, mukaan lukien oikeus tulla kuulluksi ja oikeus tutustua heitä koskeviin tietoihin. Tältä osin lakiehdotukseen ei sisälly erityisiä säännöksiä, koska voimassa olevan lainsäädännön voidaan katsoa takaavan nämä oikeudet. Poikkeuksena on kuitenkin edellä tarkoitettu asianmukaisen menettelyn takeiden määrittely.

Informointi ilmoituksen käsittelyn tuloksista

Sisäistä ilmoitusmenettelyä määrittelevän 16 §:n mukaan ilmoittajalle on kolmen kuukauden kuluessa annettava tieto siitä, mitä toimenpiteitä ilmoituksen perusteella toteutetaan. Toimivaltaiselle viranomaiselle tehdyn ilmoituksen johdosta ilmoittajalle on 20 §:n mukaan annettava tieto ilmoituksen perusteella aloitetun selvityksen lopullisesta tuloksesta. Tällaista ilmoitusmenettelyä voidaan pitää asianmukaisena ja myös välttämättömänä. Voidaan pitää myös selvänä, että ilmoittajalle annettu tieto toimenpiteistä tai tieto selvityksen tuloksista ei sellaisenaan muodosta muutoksenhakukelpoista päätöstä. Koska ilmoittaja ei ole asianosaisen asemassa, hänellä ei myöskään ole oikeusturvaintressiä, joka edellyttäisi muutoksenhakuoikeutta.

Valituskielto

Oikeusturvan kannalta merkityksellisenä voidaan pitää valituskieltoa, joka lakiehdotuksen 21 §:n mukaan kohdistuisi päätökseen lopettaa asian käsittely. Valituskieltoa on paikallaan arvioida siltä kannalta, että muutoksenhakuoikeus on perustuslain 21 §:n mukainen pääsääntö, kun päätetään jonkun oikeudesta tai velvollisuudesta. Perustuslain 21 §:n säännökset eivät estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia siinä turvattuihin oikeuksiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta kulloinkin kyseessä olevan oikeusturvatakeen asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäistapauksessa vaaranna yksilön oikeusturvaa (HE 309/1993 vp, s. 74, PeVL 16/2019 vp, s. 3, PeVL 68/2014 vp, s. 3).

Valituskiellon kohteena olisi päätös asian käsittelyn lopettamisesta säännöksessä määritellyin perustein. Kyseessä ei ole päätös, jolla määriteltäisiin jonkun oikeutta

tai velvollisuutta siten, että päätös olisi hallintoprosessilain perusteella valituskelpoinen. Myöskään ilmoittajalla ei ole asianosaisen asemaa ilmoituksen kohteena olevan asian käsittelyssä, koska ilmoitus ei kohdistu hänen oikeuteensa tai velvollisuuteensa. Valituskieltoa ei siten voida pitää tarpeellisena, koska asia määräytyy samalla tavalla sovellettavaksi tulevin hallintoprosessioikeudellisin perustein. Suoranaista estettä valituskiellolle ei kuitenkaan ole.

Käännetty todistustaakka

Lakiehdotuksen 25 §:ssä säädettäisiin käännetystä todistustaakasta. Sitä on paikallaan arvioida perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettujen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden kannalta. Niihin kuuluu rikosasioissa muun muassa syytetyn oikeus tulla pidetyksi syyttömänä, kunnes syyllisyys on laillisesti näytetty toteen (HE 309/1993 vp, s. 74). Tämä peruslähtökohta huomioon ottaen on välttämätöntä, että käännettyä todistustaakkaa ei säännösehdotuksen nimenomaisen säännöksen mukaan sovelleta 36 §:ssä tarkoitetun rikosasian käsittelyssä.

Kun voidaan lähteä siitä, että hyvitysseuraamus on ensisijaisesti luonteeltaan korvauksellinen eikä rangaistuksellinen, perustuslain 21 §:n kannalta ei muodostu ongelmalliseksi myöskään se, että käännettyä todistustaakkaa voidaan soveltaa hyvityksen määräämistä koskevassa menettelyssä.

Suojelutoimenpiteet

Ilmoittajansuojeludirektiivin voimaansaattamisen keskiössä ovat ilmoittajan suojelua koskevat toimenpiteet, joista säädetään lakiehdotuksen 23 §:ssä. Niihin kuuluvat vastatoimien ja ilmoittamisen estämisen kielto, vastuuvapaus ja vahingonkorvausvastuu. Sääntelyä voidaan pitää asianmukaisena myös ilmoittajan oikeusturvan kannalta.

Hyvitysseuraamus

Lakiehdotuksen 34 § sääntelee hyvitystä, johon ilmoittajalla olisi oikeus vastatoimen aiheuttamasta loukkauksesta ja ilmoittamisen estämisestä. Hyvitystä koskevalla sääntelyllä toteutetaan direktiivin 23 artiklan 1 alakohdassa määritelty jäsenvaltion velvollisuus säätää tehokkaista, oikeasuhteisista ja varoittavista seuraamuksista, joita sovelletaan vastatoimien tai ilmoittamisen estämisen johdosta. Lakiehdotukseen ei tältä osin sisälly varoittavia rangaistusluonteisia seuraamuksia koskevaa sääntelyä. Tosin direktiivin johdanto-osan 95 kohdan mukaan jo oikeudella todelliseen ja tehokkaaseen korvaukseen tai hyvitykseen, joka on oikeassa suhteessa aiheutuneeseen haittaan, voi olla varoittava vaikutus.

Vaikka hyvitykseen liittyy seuraamusluonteisia piirteitä, sitä voitaneen Suomen oikeusjärjestelmässä ensisijaisesti pitää luonteeltaan erityisenä lakisääteisenä kompensaationa vastatoimien ja ilmoittamisen estämisen aiheuttamasta loukkauksesta. Hyvityksessä ei ole kysymys vahingonkorvauksesta, josta säädetään erikseen 26 §:ssä, vaan sen tarkoituksena on hyvittää ilmoittajaan suoraan tai välillisesti kohdistettujen tekojen aiheuttama henkilöön kohdistuva loukkaus (s. 195).

Kysymys ei hyvityksen määräämisessä ole myöskään hallinnollisesta rangaistusseuraamuksesta, jota koskevaan sääntelyyn kohdistuisi korostettuja oikeusturvavaatimuksia. Hyvityksen perusteiden määrittelyä voidaan pitää riittävänä ja asianmukaisena.

Lakiehdotuksen 34-35 §:n sisältämä sääntely ei kuitenkaan määrittele toimivaltaa hyvityksen määräämiseen. Perustuslain 2 §:n 3 momentissa määritellyn oikeusvaltioperiaatteen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Lähtökohtana on, että julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74). Toimivaltaperusteen sääntelyn täsmällisyyden ja menettelyllisen oikeusturvan perusvaatimusten kannalta on varsin ongelmallista, että lakiehdotukseen ei sisälly säännöstä, jonka mukaan määräytyisi yksiselitteisesti toimivalta hyvitysseuraamusta koskevan vaatimuksen käsittelyyn ja hyvityksen määräämiseen. Yksityiskohtaisissa perusteluissa tosin viitataan kanteeseen, jossa hyvitystä vaaditaan, mikä viittaisi asian käsittelyyn yleisessä tuomioistuimessa. Lakiehdotukseen ei kuitenkaan sisälly tällaista toimivaltasääntelyä.

Ilman nimenomaista toimivaltasääntelyä hyvitystä tulisi ilmeisesti vaatia suoraan työnantajalta tai muulta organisaatiolta, mihin ehdotetun 34 §:n 1 momentin sääntely suoraan viittaa. Hyvitysvaatimuksen käsittely ja hyvityksen määrääminen siinä ei kuitenkaan mahdollistaisi hyvitysvaatimuksen riippumatonta ja tasapuolista käsittelyä. Toimivaltasääntely on siten joka tapauksessa lisättävä lakiin, ja toimivalta hyvitysvaatimuksen käsittelyyn on määriteltävä joko viranomaiselle tai tuomioistuimelle.

Esimerkiksi yhdenvertaisuuslain 26 §:n mukaan laissa tarkoitettu hyvitystä voi vaatia käräjäoikeudessa. Käsitellessään yhdenvertaisuuslain säätämiseen johtanutta esitystä perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoi, että syrjintää kokeneiden käytössä tulisi olla matalan kynnyksen oikeusturvakanavia, joiden kautta asiaa voitaisiin selvittää ja päättää mahdollisesta hyvityksestä ilman korkeaa kuluriskiä ja pitkiä käsittelyaikoja (PeVL 31/2014 vp). Vastaavat matalaa oikeusturvakynnystä edellyttävät näkökohdat ovat varsin painavia myös ilmoittajan suojelussa.

Matalan oikeusturvakynnyksen vaatimus puoltaisi hyvitysvaatimuksen käsittelyä esimerkiksi hallinnollisessa lautakunta- tai viranomaismenettelyssä, jossa tehdyn hyvityspäätöksen lainmukaisuus voitaisiin saattaa arvioitavaksi tuomioistuinmenettelyssä. Hyvitysvaatimuksen käsittelevän toimivaltaisen lautakunnan tai muun viranomaisen määrittely ei kuitenkaan tässä yhteydessä näyttäisi olevan erityisen luontevaa. Vaihtoehdoiksi muodostuvat siten hyvitysvaatimuksen käsittely ja määrääminen joko käräjäoikeudessa tai hallinto-oikeudessa. Kummallekin vaihtoehdolle voidaan esittää asiasisältöisiä perusteita. Yleensä hyvityksen määräämistä koskeva toimivalta on muualla lainsäädännössä säädetty käräjäoikeudelle. Toisaalta kuluriskin minimointi ja prosessin helppokäyttöisyys puoltaisivat ensisijaisesti hallinto-oikeutta toimivaltaisena viranomaisena.