Prof. Sakari Melander
11.10.2022

Eduskunnan lakivaliokunnalle

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

Yleistä

EU:ssa on 23.10.2019 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1937 unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta (jäljempänä ilmoittajansuojeludirektiivi tai direktiivi). Direktiivi on tullut voimaan 17.12.2019 ja se on tullut panna jäsenvaltioissa kansallisesti täytäntöön 17.12.2021. Esityksen tarkoituksena on mainitun direktiivin kansallinen täytäntöönpano. Esityksessä ehdotetaan, että direktiivin täytäntöönpanemiseksi säädettäisiin Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annettu laki (jäljempänä ilmoittajansuojelulaki). Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että tiettyjä muita lakeja muutettaisiin direktiivin täytäntöönpanon ja ehdotettavan ilmoittajansuojelulain säätämisen vuoksi.

Eduskunnan lakivaliokunta on asiantuntijapyynnössään 26.9.2022 pyytänyt asiantuntijoilta lausuntoa lakivaliokunnan toimialaan liittyvistä seikoista, erityisesti liittyen seuraamuksiin, oikeusturvaan, vahingonkorvaukseen sekä suhteesta rikosasioiden käsittelyyn ja rikosprosessiin.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Direktiivin ja esityksen tavoitteet

Ilmoittajansuojeludirektiivin tarkoituksena on sen 1 artiklan mukaan tehostaa unionin oikeuden ja politiikojen täytäntöönpanon valvontaa tietyillä aloilla vahvistamalla yhteiset vähimmäisvaatimukset korkean tason suojelun tarjoamiseksi henkilöille, jotka ilmoittavat unionin oikeuden rikkomisista. Direktiivin tarkoitus liittyy sen 1. johdantokappaleen mukaan siihen, että tietyssä organisaatiossa työskentelevät tai siihen yhteydessä olevat henkilöt havaitsevat yleensä ensimmäisinä yleiseen etuun kohdistuvat uhkat tai haitat, minkä vuoksi heillä on keskeinen asema yleiseen etuun kohdistuvien uhkien tai niitä haittaavien unionin oikeuden rikkomistilanteiden ehkäisemisessä. Mainitun johdantokappaleen mukaan ilmoittajat eivät vastatoimien pelossa kuitenkaan välttämättä uskalla ilmoittaa väärinkäytöksistä, mihin pyritään ilmoittajansuojeludirektiivillä puuttumaan.

Esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 1 §:n mukaan ilmoittajansuojelulain tarkoitus on määritelty käytännössä ilmoittajansuojeludirektiiviä vastaavasti, kun lain tarkoituksena olisi tehostaa unionin oikeuden ja kansallisen lainsäädännön täytäntöönpanon valvontaa tietyillä lainsäädännön aloilla säätämällä niiden henkilöiden suojelusta, jotka ilmoittavat lain aineelliseen soveltamisalaan kuuluvista rikkomisista.

Väärinkäytöksistä ilmoittavien henkilöiden suojelua koskevia velvoitteita on aiemmin sisältynyt esimerkiksi tiettyihin korruptionvastaisiin yleissopimuksiin, jotka velvoittavat korruptiosta ilmoittavien henkilöiden suojeluun (ks. esim. Euroopan neuvoston lahjontaa koskeva siviilioikeudellinen yleissopimus (SopS 64/2004), 9 artikla ja YK:n korruptionvastainen yleissopimus (SopS 58/2006), 33 artikla). Myös EU:n sektorilainsäädännössä on ilmoittajien suojelua koskevia määräyksiä. Esimerkiksi liikesalaisuusdirektiivin (EU) 2016/943 5 artiklan b kohdan mukaan liikesalaisuuden käyttö, hankkiminen tai ilmaiseminen ei ole oikeudetonta, jos henkilö toimi tarkoituksenaan suojata yleistä etua.

EU:ssa ei kuitenkaan ole aiemmin annettu yleistä ilmoittajansuojaa koskevaa unionilainsäädäntöä eikä sellaisesta ole myöskään säädetty Suomen voimassa olevassa oikeudessa. Sinänsä selvää on, että yhteiskunnan intressissä on varmistaa, että lainsäädännössä asetettuja velvoitteita noudatetaan ja että lainsäädännön sisältämät velvoitteet, kiellot ja käskyt sisäistetään yksilöiden ja yhteisöjen toimintaa ohjaaviksi normeiksi. Voidaan näin pitää yhteiskunnan intressien mukaisena, että lainsäädännössä asetettujen velvoitteiden rikkomistilanteita ja väärinkäytöksiä tunnistetaan ja että niitä paljastuu (LaVL 18/2018 vp, s. 3). Ehdotettua ilmoittajansuojelulakia ja siihen liittyvää muuta sääntelyä voidaan näin tavoitteiltaan pitää hyväksyttävänä.

Ehdotetun ilmoittajansuojelulain ja muun asiaa koskevan sääntelyn kokonaisuus

Esityksen sisältämä 1. lakiehdotus eli ehdotettu ilmoittajansuojelulaki olisi yleislaki sen soveltamisalalla (HE, s. 89). Tämä käy ilmi myös 1. lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentista, jonka mukaan lailla ei rajoitettaisi muuhun kansalliseen tai Euroopan unionin lainsäädäntöön perustuvaa ilmoittajan suojelua. Myös ilmoittajansuojeludirektiivi on soveltamisalaltaan yleinen ja toissijainen suhteessa EU:n sektorikohtaiseen ilmoittajien suojelua koskevaan lainsäädäntöön (direktiivin 3(1) artikla).

Tämä lähtökohta merkitsee, että 1. lakiehdotus täydentäisi voimassa olevaa ilmoittajansuojelua koskevaa erityislainsäädäntöä ja 1. lakiehdotusta ja erityislainsäädäntöä sovellettaisiin jatkossa rinnakkain (ks. HE, s. 89). Myös ilmoittajansuojeludirektiiviä tulisi soveltaa täydentävänä ja rinnakkain sektorikohtaisen ilmoittajien suojelua koskevan unionilainsäädännön kanssa näiden EU-oikeudellisten lainsäädäntöinstrumenttien oikeusvaikutukset asianmukaisesti ja instrumenttikohtaisesti huomioon ottaen.

Ilmoittajansuojelua koskeva lainsäädäntö muodostaa näin melko monimutkaisen ja vaikeasti hallittavan kokonaisuuden, jossa sovelletaan rinnakkain yleislakia ja erityislakeja, joiden taustalla on EU:n yleinen ilmoittajansuojeludirektiivi ja osin myös sektorikohtaista unionilainsäädäntöä, joille tulee antaa asianmukainen oikeusvaikutus niiden kansallista täytäntöönpanolainsäädäntöä sovellettaessa. Eduskunnan lakivaliokunta on ilmoittajansuojelua koskevaa direktiiviehdotusta koskevaa U-kirjelmää (U 37/2018 vp) käsitellessään kiinnittänyt huomiota siihen, että ilmoittajansuojeludirektiivin ja sektorilainsäädännön suhteessa tulee ottaa huomioon erilaisia seikkoja ja sovellettavat säännökset vaihtelevat asian ja tilanteen mukaan. Valiokunta katsoi, että eri instrumenttien suhde voi muodostua vaikeasti hahmotettavaksi, minkä vuoksi sääntelyn selkeyteen oli aiheellista kiinnittää huomiota (LaVL 18/2018 vp, s. 6).

Ehdotettu kansallinen ilmoittajansuojelulaki, sen taustalla oleva ilmoittajansuojeludirektiivi, kansallinen asiaa koskeva erityislainsäädäntö ja tämän lainsäädännön taustalla mahdollisesti oleva unionin sektorialainsäädäntö muodostavat lainsoveltajan kannalta haasteellisen ja monimutkaisen kokonaisuuden. Nähdäkseni esityksessä omaksuttu perusratkaisu, jossa ehdotettu ilmoittajansuojelulaki olisi yleislakina voimassa sen soveltamisalalla, on kuitenkin perusteltu ja pohjautuu pitkälti EU:ssa omaksuttuun ilmoittajasuojeludirektiivin vastaavaan sääntelyratkaisuun. Lisäksi kansallisesti on otettava huomioon, että yleistä ilmoittajansuojelua koskevaa lainsäädäntöä voidaan pitää suomalaisen oikeusjärjestyksen kannalta uudenlaisena sääntelynä, mikä vähintään alkuvaiheessa merkinnee sääntelyn soveltamiseen liittyviä epävarmuustekijöitä sekä tulkinnanvaraisia tilanteita. Edellä todettu korostaa tarvetta seurata sääntelyn soveltamisesta saatuja kokemuksia ja arvioida sen perusteella omaksutun sääntelyratkaisun toimivuutta.

1. lakiehdotuksen sisältämä rikosoikeudellinen sääntely

Ilmoittajan suojelusta annetun lain rikkominen. – 1. lakiehdotuksen 36 §:n 1 momentissa säädettäisiin ilmoittajan suojelusta annetun lain rikkomista koskevasta sakonuhkaisesta rikkomusluonteisesta kriminalisoinnista, jonka mukaan tuomittaisiin lain 5 §:ssä tarkoitettu ilmoittaja, joka 2 §:n mukaisessa ilmoituksessa tahallaan ilmoittaa tai julkistaa vääriä tietoja. Esityksen perustelujen (s. 197) mukaan ehdotettu rikosoikeudellinen sääntely perustuu direktiivin 32(1) artiklan 2 kohtaan ja 32(2) artiklaan. Direktiivin 32(1) artiklan 2 kohdassa viitataan direktiivin 16 artiklassa tarkoitetun ilmoittavan henkilön henkilöllisyyden luottamuksellisena pitämistä koskevan velvoitteen rikkomiseen, mutta 32(2) artiklassa asetetaan velvoite säätää tehokkaista, oikeasuhtaisista ja varoittavista seuraamuksista, joita sovelletaan henkilöihin, joiden osoitetaan tietoisesti ilmoittaneen tai julkistaneen vääriä tietoja.

Ilmoittajansuojeludirektiivi ei sinänsä velvoita juuri tietynlaisten seuraamusten käyttämiseen. Direktiivin seuraamuksia koskeva 23 artikla on sanamuodoiltaan yleinen ja velvoittaa jäsenvaltiot säätämään tiettyjä tekoja koskevia tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia seuraamuksia. Artiklaa on luettava yhdessä direktiivin johdanto-osan 102. perustelukappaleen kanssa, jonka

mukaan rikos- tai siviilioikeudelliset tai hallinnolliset seuraamukset ovat välttämättömiä, jotta voidaan varmistaa väärinkäytösten ilmoittajien suojelua koskevien säännösten tehokkuus. Perustelukappaleen mukaan seuraamuksia tulisi voida määrätä myös henkilöille, jotka ilmoittavat tai julkistavat tahallisesti rikkomisia koskevia tietoja, joiden on osoitettu olevan vääriä.

1. lakiehdotuksessa on omaksuttu sääntelymalli, jossa ehdotettavassa ilmoittajansuojelulaissa säädettäisiin vain tahallaan vääriä tietoja ilmoittaneeseen kohdistuvasta rikossäännöksestä. 1. lakiehdotuksen 36 §:n 1 momentti merkitsee näin vain direktiivin 23(2) artiklan täytäntöönpanoa. Direktiivin 23(1) artiklan a–c alakohdassa tarkoitetuissa tilanteissa kansallisena seuraamuksena on 1. lakiehdotuksen 34 §:ssä tarkoitettu hyvitys (ks. myös HE, s. 86 ja 195). Direktiivin 23(1) artiklan d alakohdan taas on käsiteltävänä olevassa esityksessä (s. 86) katsottu tulevan katetuksi rikoslain (39/1889) voimassa olevilla salassapitovelvollisuuden rikkomista (rikoslain 38 luvun 1 §), tietosuojarikosta (rikoslain 38 luvun 9 §) ja viestintäsalaisuuden loukkausta (rikoslain 38 luvun 3 §) koskevilla säännöksillä.

Ratkaisua, jonka mukaan 1. lakiehdotukseen ei juuri ehdoteta uutta rikosoikeudellista sääntelyä, voi nähdäkseni pitää perusteltuna. Jos direktiivissä asetetut seuraamuksia koskevat velvoitteet ovat rikosoikeudellisesti merkityksellisin osin katettavissa voimassa olevilla rangaistussäännöksillä, uusien rangaistussäännösten säätämiseen ei ole perusteita. Tässä suhteessa esityksessä ehdotettu ratkaisu on nähdäkseni asianmukainen.

1. lakiehdotuksen 36 §:n 1 momentin mukaan tuomittaisiin lain 5 §:ssä tarkoitettu ilmoittaja, joka tahallaan ilmoittaa tai julkistaa lain 2 §:n mukaisessa ilmoituksessa vääriä tietoja. Säännös on osin päällekkäinen rikoslain 15 luvun 6 §:ssä tarkoitetun väärää ilmiantoa koskevan säännöksen kanssa (ks. myös HE, s. 127). Väärää ilmiantoa koskeva säännös olisi 36 §:n 1 momenttiin sisältyvän toissijaisuuslausekkeen vuoksi ensisijainen suhteessa ilmoittajan suojelusta annetun lain rikkomiseen. Väärää ilmiantoa koskevaan rikoslain säännökseen myös viitattaisiin 1. lakiehdotuksen 36 §:n 4 momentissa. Esityksen perusteluissa ei tarkemmin arvioida näiden kahden säännöksen välistä suhdetta ja ajateltavissa olevia soveltamistilanteita sovellettavan säännöksen valinnan näkökulmasta. On kuitenkin huomattava, että väärää ilmiantoa koskevaan säännökseen sisältyvä teolla aiheutettua vaaraa koskeva edellytys sekä se, että säännöksessä tarkoitettu väärä tieto on annettava esitutkinta- tai muulle viranomaiselle taikka tuomioistuimelle, riittävän selkeästi rajaa säännösten välistä soveltamisalaa 1. lakiehdotuksen 36 §:n 1 momentin ollessa soveltamisalaltaan laajempi, joskin on myös huomattava, että se kohdistuu nimenomaan 1. lakiehdotuksessa säädettyyn menettelyyn ja lakiehdotuksen 2 §:ssä tarkoitettuun ilmoitukseen.

Sinänsä on huomattava, että välitöntä kansallista tarvetta väärien tietojen ilmoittamisen tai julkistamisen rangaistavaksi säätämiseen ei välttämättä vaikuta olevan. Tahallinen väärien tietojen ilmoittaminen voi tulla tietyissä tilanteissa arvioitavaksi esimerkiksi rikoslain 24 luvun 9 §:ssä tarkoitettuna kunnianloukkauksena tai rikoslain 15 luvun 6 §:ssä tarkoitettuna vääränä ilmiantona. Näiden säännösten soveltamisedellytykset ovat kuitenkin korkeammalla kuin 1. lakiehdotuksen 36 §:n 1 momentin. Myös vahingonkorvaus voi tulla kysymykseen väärien tietojen ilmoittamisen tai julkistamisen yhteydessä (direktiivin 23(2) artikla ja 1. lakiehdotuksen 26 §:n 2 momentti). Edelleen on huomattava, että voimassa olevassa ilmoitusvelvollisuutta koskevassa muussa lainsäädännössä ei vaikuta olevan väärien tietojen ilmoittamista tai julkistamista koskevaa ilmoittajaan kohdistuvaa rangaistussääntelyä. Edellä todetusta huolimatta vaikuttaa nähdäkseni siltä, että direktiivin 23(2) artiklassa asetettua seuraamuksia koskevaa velvoite tulee asianmukaisimmin täytetyksi väärien tietojen ilmoittaminen tai julkistaminen rangaistavaksi säätämällä. Ei

ensinnäkään ole aivan selvää, kattaisivatko voimassa olevat rikoslain säännökset, ennen muuta kunnianloukkaus ja väärä ilmianto, kaikki direktiivissä tarkoitetut tahalliset väärien tietojen ilmoittamisen ja julkistamisen tilanteet. Toiseksi on nähdäkseni ajateltavissa, että väärien tietojen ilmoittamisen ja julkistamisen rangaistavaksi säätäminen vaikuttaa tahallisia vääriä ilmoituksia ennaltaehkäisevästi. Ilmoittajansuojelujärjestelmän uskottavuuden ja toimivuuden sekä sen toiminnan asianmukaisen kohdentumisen kannalta on tärkeää, että vääriä ilmoituksia pyritään ehkäisemään, minkä vuoksi rangaistavaksi säätämiselle on nähdäkseni esitettävissä hyväksyttävät perusteet. 1. lakiehdotuksen 36 §:n 1 momentin rangaistussäännöksellä voidaan näin ajatella olevan lisäksi myös ilmoituksen kohteen oikeusturvaa edistävää vaikutusta. Oikeasuhtaisuuden näkökulmasta on lisäksi tärkeää, että vähäiset teot eivät 1. lakiehdotuksen 36 §:n 1 momentin mukaan olisi rangaistavia.

1. lakiehdotuksen 36 §:n 1 momentissa tarkoitettu ilmoittajan suojelusta annetun lain rikkominen olisi säännöksen 2 momentin mukaan asianomistajarikos. Säännöstä koskevien säännöskohtaisten perustelujen (s. 197) mukaan vääriä tietoja ilmoittamalla tai julkistamalla loukattaisiin lähinnä yksityisiä etuja, kuten ilmoittajan kohteena olevan kunniaa, minkä vuoksi kysymys olisi asianomistajarikoksesta. Toisaalta on huomattava, että ilmoittajansuojelujärjestelmän tarkoitus liittyy nimenomaan rikkomusten ehkäisemiseen kytkeytyvään julkiseen intressiin (ks. myös LaVL 18/2018 vp, s. 3). On näin nähdäkseni ajateltavissa, että vääriä tietoja ei välttämättä aina ilmoiteta tai julkisteta tietyn yksityishenkilön kunnian loukkaamistarkoituksessa vaan kysymys voi olla esimerkiksi tiettyyn yhteisöön tai viranomaiseen laajemmin kohdistuvasta toiminnasta. Tällaisessa tilanteessa teolla välittömästi loukattua yksilöä eli asianomistajaa ei välttämättä ole yksilöitävissä. Lisäksi on huomattava, että vaikka ilmoittajansuojeludirektiivin 23(2) artikla ei edellytä nimenomaan rikosoikeudellisten seuraamusten käyttämistä, seuraamusten on kuitenkin oltava tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia. Ei nähdäkseni ole selvää, täyttääkö 23(2) artiklassa tarkoitetun seuraamuksen säätäminen asianomistajan syyttämispyynnöstä riippuvaiseksi artiklassa tarkoitetun seuraamuksen tehokkuutta koskevan vaatimuksen EU-oikeuden tehokkaan täytäntöönpanon näkökulmasta. Saattaisi näin olla perusteita vielä arvioida 1. lakiehdotuksen 36 §:n 1 momentissa tarkoitetun ilmoittajan suojelusta annetun lain rikkomisen säätämistä virallisen syytteen alaiseksi teoksi, siitäkin huolimatta, että säännös olisi vain sakonuhkainen. Toisena vaihtoehtona voisi olla ilmoittajan suojelusta annetun lain rikkomisen syyteoikeudesta säätäminen siten, että teko olisi virallisen syytteen alainen silloin, jos erittäin tärkeä yleinen etu vaatii syytteen nostamista. Tällainen sääntelymalli on rikoslaissa melko yleinen (ks. esim. rikoslain 24 luvun 12 § ja rikoslain 38 luvun 10 §).

Viittaussäännökset. – 1. lakiehdotuksen 36 §:n 3, 4 ja 5 momentti sisältävät rikoslain rangaistussäännöksiä koskevat viittaussäännökset. Esityksen säännöskohtaisten perustelujen (s. 197) mukaan kysymys on informatiivisista viittaussäännöksistä, joissa viitataan niihin rikoslain säännöksiin, jotka tulevat kysymykseen ilmoittajansuojelulain rikkomistilanteissa. Esityksessä ei tarkemmin juuri perustella, miksi edellä mainituissa momenteissa viitataan juuri tiettyihin rikoslain säännöksiin. Selvää sinänsä on, että 1. lakiehdotuksen 36 §:n 3 momentissa viitataan salassapitovelvollisuuden rikkomista koskevaan rikoslain 38 luvun 1 §:ään ja luvun 2 §:n tarkoitettuun salassapitorikkomusta koskevaan säännökseen, koska kysymys on direktiivin 23(1) artiklan d alakohdassa tarkoitetusta tilanteesta ja koska 1. lakiehdotuksen 36 §:n 3 momentissa viitataan lain 32 §:ssä säädetyn salassapitovelvollisuuden rikkomiseen, josta salassapitorikosta koskeva säännös saa 1. lakiehdotuksen rikkomisen suhteen aineellisen sisältönsä.

1. lakiehdotuksen 36 §:n 4 momentissa taas viitataan rikoslain 15 luvun 6 §:ssä tarkoitettuun väärään ilmiantoon, yksityiselämää loukkaavaa tiedon levittämistä koskevaan rikoslain 24 luvun 8 §:ään, sen törkeään tekomuotoon (rikoslain 24 luvun 8 a §) ja kunnianloukkausta koskevaan rikoslain 24 luvun 9 §:ään sekä sen törkeään tekomuotoon (rikoslain 24 luvun 10 §). Momenttia koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 197) ei tarkemmin perustella, minkä vuoksi siinä mainitaan juuri tietyt rikoslain säännökset. Oletettavaa on, että säännökset voivat tulla sovellettaviksi sellaisen tiedon julkistamisen tai ilmoittamisen suhteen, joka voisi tulla arvioitavaksi myös säännöksen 1. lakiehdotuksen 36 §:n 1 momentissa tarkoitettuna ilmoittajan suojelusta annetun lain rikkomisena. Asiaa olisi ollut syytä perustella tarkemmin säännöskohtaisissa perusteluissa.

1. lakiehdotuksen 36 §.n 5 momentissa viitataan viestintäsalaisuuden loukkausta ja sen törkeää tekomuotoa koskevaan rikoslain 38 luvun 3 ja 4 §:ään ja tietosuojarikosta koskevaan rikoslain 38 luvun 9 §:ään. Mainitut rangaistussäännökset voinevat tulla sovellettaviksi sekä kiellettyjä vastatoimia toteuttaneen tekoon, vääriä tietoja ilmoittavan tekoon (ks. myös HE, s. 127) tai 1. lakiehdotuksessa säädettyjä velvoitteita esimerkiksi ilmoituksen käsittelijänä toteuttavan tekoon.

Tietosuojarikosta koskeva säännös on 1. lakiehdotuksessa mainittava, koska 1. lakiehdotuksen 6 luku sisältää EU:ssa annettua yleistä tietosuoja-asetusta (EU) 2016/679 ja tietosuojalakia (1050/2018) täydentävää sääntelyä. Tietosuojarikosta koskevan rikoslain 38 luvun 9 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan rangaistavaa on säännöksessä tarkemmin määritellyllä tavalla toteutettu henkilötietojen käsittelyä koskevan muun lain vastainen toiminta. Kysymys on niin sanotusta blankorangaistussäännöksestä, jollaisiin on rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta johtuvista syistä syytä suhtautua torjuvasti (esim. PeVL 12/2021 vp, 58 kohta, PeVL 51/2018 vp, s. 16, PeVL 10/2016 vp, s. 8 ja PeVL 20/1997 vp, s. 3/II). Perustuslakivaliokunnan käytännössä tällaiselle sääntelylle on asetettu kuitenkin tiettyjä valtiosääntöoikeudellisia edellytyksiä (ks.esim. PeVM 25/1994 vp, s. 8/I, PeVL 10/2016 vp, s. 8–9 ja PeVL 14/2018 vp, s. 21–22).

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pitänyt tietosuojarikosta koskevaa rikoslain 38 luvun 9 §:ää perustuslain (731/1999) 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallisena, koska säännöksen 1 momentin 4 kohdan mukaan rangaistavaa on säännöksessä tarkemmin yksilöity henkilötietojen käsittelyä koskevan muun lain vastainen toiminta. Myös säännöksen 2 momentti koskee henkilötietojen käsittelyä koskevan muun lain vastaista toimintaa. Säännöksessä ei näin tarkemmin yksilöidä niitä henkilötietojen käsittelyä koskevia muita lakeja, joiden vastainen toiminta voi tulla tietosuojarikoksen rangaistavaksi (PeVL 14/2018 vp, s. 21–22; ks. myös esim. PeVL 51/2018 vp, s. 16).

Koska 1. lakiehdotuksessa säädetään henkilötietojen suojasta yleistä tietosuoja-asetusta ja tietosuojalakia täydentävästi, 1. lakiehdotuksessa on kysymys sellaisesta henkilötietojen käsittelyä koskevasta muusta laista, jota tarkoitetaan tietosuojarikosta koskevan säännöksen 1 momentin 4 kohdassa. Jotta 1. lakiehdotuksen tietosuojaa koskevien säännösten vastainen toiminta olisi tietosuojarikoksena rangaistavaa, 1. lakiehdotuksen on sisällettävä säännös, jossa viitataan takaisin tietosuojarikosta koskevaan säännökseen. Tällainen niin sanottu takaisinkytkentäsäännös on 1. lakiehdotuksen 36 §:n 5 momentissa. Vaikka takaisinkytkentä on tältä osin asianmukaisesti toteutettu, on huomattava, että tietosuojarikosta koskevan rikoslain 38 luvun 9 §:n säännöksen 1 momentin 4 kohta on itsessään laillisuusperiaatteen kannalta varsin ongelmallinen, koska siinä ei tyhjentävästi luetella niitä henkilötietojen käsittelyä koskevia lakeja, joiden sisältämien aineellisten säännösten rikkominen on tietosuojarikoksena rangaistavaa.

Aivan selvää sen sijaan ei ole, minkä vuoksi 1. lakiehdotuksen 36 §:n 5 momentissa viitataan viestintäsalaisuuden loukkausta koskevaan rikoslain 38 luvun 3 §:ään ja sen törkeään tekomuotoon (rikoslain 38 luvun 4 §). Esityksen nykytilan arviointia koskevassa jaksossa (s. 86) todetaan, että mainitut säännökset yhdessä tietosuojarikosta koskevan säännöksen kanssa ovat riittäviä direktiivin 23(1) artiklan d alakohdan täytäntöönpanemiseksi. On kuitenkin huomattava, että mainittu alakohta koskee seuraamusten säätämistä direktiivin 16 artiklassa tarkoitetun ilmoittavan henkilön henkilöllisyyden luottamuksellisena pitämistä koskevan velvoitteen rikkomisesta. Tästä on käsittääkseni ennen muuta kysymys 1. lakiehdotuksen 36 §:n 3 momentissa viitatusta salassapitorikoksesta tai rikoslain 40 luvun 5 §:ssä tarkoitetusta virkasalaisuuden rikkomisesta. Myös tietosuojarikos voisi tulla kysymykseen. Ei ole näin aivan selvää, minkä vuoksi momentissa viitataan viestintäsalaisuuden loukkaamiseen ja sen törkeään tekomuotoon. Asiaa olisi ollut syytä käsitellä tarkemmin esityksen perusteluissa.

Direktiivin ja 1. lakiehdotuksen sisältämät vastuusta vapauttavat perusteet

Direktiivin 21(7) artikla sisältää rikosoikeudellisesta vastuusta vapautumisen kannalta merkityksellisen määräyksen. Mainitun artiklan mukaan oikeusmenettelyssä, myös silloin kun se koskee kunnianloukkausta, tekijänoikeuden rikkomista, salassapitovelvollisuuden rikkomista, liikesalaisuuksien paljastamista tai yksityis- tai julkisoikeudellista tai työehtosopimusoikeuteen liittyvää korvausvaatimusta, 4 artiklassa tarkoitettuja henkilöitä ei aseteta minkäänlaiseen vastuuseen ilmoittamisesta tai tietojen julkistamisesta tämän direktiivin mukaisesti. Kyseisillä henkilöillä on oikeus vedota tähän ilmoittamiseen tai tietojen julkistamiseen perusteena asian käsittelyn lopettamiselle edellyttäen, että heillä oli perusteltu syy uskoa, että ilmoittaminen tai tietojen julkistaminen oli välttämätöntä rikkomisen paljastamiseksi tämän direktiivin nojalla. Lisäksi kohdassa viitataan EU:ssa annetun liikesalaisuusdirektiivin (EU) 2016/943 3 artiklan 2 kohtaan, joka koskee liikesalaisuuden hankkimisen, käytön tai ilmaisemisen laillisena pitämistä, ja todetaan, että kun liikesalaisuuksia on ilmoitettu tai julkistettu ilmoittajansuojeludirektiivin mukaisesti, ilmoittamista tai julkistamista on pidettävä laillisena liikesalaisuusdirektiivin 3(2) artiklan edellytysten mukaisesti.

Direktiivin 21(3) artiklan mukaan ilmoittavia henkilöitä ei aseteta vastuuseen ilmoitetun tai julkistetun tiedon hankkimisen tai sen saamisen vuoksi edellyttäen, että tällainen hankkiminen tai saaminen ei itsessään ole rikos. Siinä tapauksessa, että tiedon hankkimista tai saamista on itsessään pidettävä rikoksena, rikosoikeudelliseen vastuuseen sovelletaan edelleen sovellettavaa kansallista oikeutta.

Kysymys on edellä todetun mukaisesti muun muassa rikosoikeudellisesta vastuusta vapauttavasta perusteesta. 1. lakiehdotuksessa asiasta säädettäisiin 24 §:ssä. Säännöksen 1 momentin mukaan ilmoittajaa, joka ilmoittaa tai julkistaa rikkomista koskevia tietoja tämän lain mukaisesti, ei asetettaisi tietojen antamisen tai hankkimisen osalta vastuuseen sopimukseen, lakiin, asetukseen tai määräykseen perustuvaa tietojen ilmaisemista koskevan rajoituksen rikkomisesta. Edellytyksenä olisi säännöksen mukaan lisäksi se, että tietojen ilmoittaminen tai julkistaminen oli välttämätöntä lain soveltamisalaan kuuluvan rikkomisen paljastamiseksi. Säännöksen 2 momentin mukaan mitä 1 momentissa säädetään ei sovelleta, jos tiedon hankkiminen tai saaminen on säädetty rangaistavaksi.

Ensinnäkin on todettava, että koska direktiivin 21(3) ja (7) artiklassa on kysymys muun ohessa rikosoikeudellisesta vastuusta vapauttavista seikoista, niistä säätäminen kansallisessa täytäntöönpanolainsäädännössä on perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vuoksi perusteltua. Vaikka laillisuusperiaate ei välttämättä edellytä vastuusta vapauttavista perusteista säätämistä laissa, jos tällaisista säädetään direktiivissä, ne on syytä tarvittavin osin asianmukaisesti saattaa osaksi kansallista oikeutta eikä vastuusta vapauttavaa perustetta ole syytä jättää yksinomaan sekundäärioikeuden instrumentin tulkintavaikutuksen kautta toteutuvaksi. Kysymys on siitä, että rikosoikeudellista järjestelmää koskeva sääntely tulee integroida asianmukaisella tavalla sellaiseen muuhun lainsäädäntöön, jossa esimerkiksi säädetään teon oikeudettomuutta koskevista edellytyksistä tai siitä, milloin tekoa ei ole katsottava oikeudettomaksi (ks. LaVL 8/2018 vp, s. 19–20). Toiseksi jää hieman epäselväksi, onko 1. lakiehdotusta valmisteltaessa ajateltu myös direktiivin 21(7) artiklan olevan vastuusta vapauttava peruste vai onko vastuusta vapauttava vaikutus yhdistetty vain direktiivin 21(3) artiklaan. 1. lakiehdotuksen 24 §:n 1 momentin sanamuoto viitaisi jälkimmäiseen vaihtoehtoon. Nähdäkseni olisi kuitenkin perusteltua katsoa, että myös direktiivin 21(7) artikla on nimenomaan vastuusta vapauttava peruste, joka koskee tietojen ilmoittamista ja julkistamista direktiivin sallimin tavoin.

Tässä suhteessa 1. lakiehdotuksen 24 §:n 1 momentin soveltamisala vaikuttaa suhteellisen kapealta ja direktiivin 21(3) artiklaan rajoittuneelta, kun se koskee vastuuta ”tietojen antamisen tai hankkimisen osalta”. Nähdäkseni säännöksen sanamuodon perusteella tulisi olla selvää, että vastuuvapaus koskee myös tietojen ilmoittamista ja julkistamista, kun ilmoittaminen ja julkistaminen toteutetaan direktiivin ja 1. lakiehdotuksen mukaisesti. Sääntelyä saattaisi olla syytä tässä suhteessa täsmentää. Nähdäkseni 1. lakiehdotuksen 24 §:n sanamuotoa suhteessa direktiivin 21(3) ja (7) artiklaan olisikin vielä tästä näkökulmasta syytä tarkemmin arvioida.

Rikosoikeudellinen virkavastuu

1. lakiehdotuksessa asetettujen velvoitteiden, esimerkiksi lakiehdotuksen 10 §:ssä tarkoitetun sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus, koskee useita sekä yksityisen että julkisen sektorin organisaatioita. Julkisen sektorin toimijoihin näin kohdistuu 1. lakiehdotuksessa asetettujen velvollisuuden rikkomisen suhteen rikosoikeudellinen virkavastuu. Ennen muuta kysymys olisi rikoslain 40 luvun 9 §:ssä tarkoitetusta virkavelvollisuuden rikkomista koskevan säännöksen soveltumisesta.

1. lakiehdotuksen 11 §:ssä säädetään sisäisen ilmoituskanavan ulkoistamisesta. Säännöksen 1 momentin mukaan organisaatio voisi antaa sisäisen ilmoituskanavan järjestämisen ulkopuolisen palveluntuottajan tehtäväksi. Säännöksen 2 momentin mukaan organisaatio vastaisi kuitenkin laissa säädettyjen velvollisuuksien toteutumisesta myös siinä tapauksessa, että se on antanut sisäisen ilmoituskanavan järjestämisen ulkopuolisen tahon hoidettavaksi. Säännöksen 3 momentin mukaan 1. lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentin 1–4 kohdassa tarkoitetun organisaation lukuun ulkoistamista koskevan sopimuksen mukaisia tehtäviä hoitaessaan palvelun tuottajan palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä.

Mainitussa momentissa on kysymys niin sanotusta erityisestä virkavastuusäännöksestä. 1. lakiehdotuksen 11 §:n 3 momentissa on esityksen perustelujen (HE, s. 165 ja 217–219) mukaan kysymys julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä on tällöin perustuslain 124 §:ään liittyen vakiintuneesti katsottu,

että annettaessa julkinen hallintotehtävä muun kuin viranomaisen tehtäväksi oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen edellyttää muun muassa, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (ks. esim. PeVL 65/2018 vp, PeVL 26/2017 vp, s. 49, PeVL 33/2004 vp, s. 7/II ja PeVL 46/2002 vp, s. 10; ks. myös LaVL 10/2021 vp, s. 10). Tämänkaltaiset erityiset virkavastuusäännökset osaltaan pyrkivät varmistamaan, että perusoikeudet ja oikeusturva toteutuvat myös tilanteessa, jossa julkista hallintotehtävää hoitaa muu kuin viranomainen (ks. myös PeVL 17/2021 vp, 81 kohta ja LaVL 12/2018 vp, s. 20).

Ei ole aivan yksiselitteisen selvää, miten erityisiä virkavastuusäännöksiä olisi tulkittava suhteessa siihen, mitä virkarikossäännöksiä tällaiset virkavastuusäännökset tosiasiallisesti kattavat. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että tämäntyyppinen erityinen virkavastuusäännös merkitsee, että asianomaisiin tahoihin sovelletaan kaikkia rikoslain 40 luvun virkarikosäännöksiä (*Pekka Viljanen*, Virkarikokset. Teoksessa Dan Frände et al., Keskeiset rikokset (4. laitos, Edita 2018), s. 876) eli kysymys olisi niin sanotusta laajasta virkavastuusta (ks. myös HE, s. 718). Samoin on todettu eduskunnan lakivaliokunnan aiemmassa käytännössä (LaVL 12/2018 vp, s. 22). Ehdotetun säännöksen sanamuodon perusteella tämä ei kuitenkaan ole täysin yksiselitteistä (ks. myös *Jussi Matikkala*, Näkökohtia erityisistä virkavastuusäännöksistä, teoksessa Dan Frände, Juhlajulkaisu Kimmo Nuotio 1959 – 18/4 – 2019. Forum Iuris 2019, s. 322 (312–341), minkä vuoksi muotoilua ei voida pitää perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta ongelmattomana.

On huomattava, että virkarikosvastuuta on arvioitava myös suhteessa virkarikossääntelyn vastuun henkilölliseen ulottuvuuteen. Virkarikosvastuun henkilöllistä ulottuvuutta määriteltäessä on otettava huomioon rikoslain 40 luvun 12 §:n sääntely. Säännöksen 1 momentin mukaan rikoslain 40 luvun virkamiestä koskevia säännöksiä sovelletaan myös julkista luottamustehtävää hoitavaan henkilöön ja julkista valtaa käyttävään henkilöön. Julkista valtaa käyttävä henkilö määritellään luvun 11 §:n 5 kohdassa. Luvun 12 §:n 2 momentin mukaan rikoslain 1–3, 5 ja 14 §:ää sovelletaan, viraltapanoseuraamusta lukuun ottamatta, myös julkisyhteisön työntekijään. Julkisyhteisön työntekijään sovelletaan edellä mainitun säännöksen mukaan lahjusrikoksia koskevaa sääntelyä, virkasalaisuuden rikkomista koskevaa sääntelyä sekä luvun menettämisseuraamusta koskevaa sääntelyä. Rikoslain 40 luvun virka-aseman väärinkäyttämistä ja virkavelvollisuuden rikkomista koskevaa sääntelyä ei näin sovelleta julkisyhteisön työntekijään, lukuun ottamatta tilanteita, joissa julkisyhteisön työntekijä käyttää tehtävässään julkista valtaa, jolloin kaikki rikoslain 40 luvun säännökset tulevat luvun 12 §:n 1 momentin mukaan sovellettavaksi.

Ei ole aivan selvää, kuinka laajaa virkavastuuta rikoslain ulkopuoliset erityiset virkarikossäännökset edellyttävät. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan asiaa koskevassa käytännössä virkavastuusääntelyn täsmälliselle muotoilulle ei ole asetettu edellytyksiä (ks. PeVL 17/2021 vp, 82 kohta). Valiokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota virkavastuusääntelyn johdonmukaisuuteen ja tarpeeseen vastaisuudessa arvioida julkista hallintotehtävää hoitavan virkavastuun laajuutta (PeVL 17/2021 vp, 82 kohta). Eduskunnan lakivaliokunta on melko hiljattain arvioinut erityisen virkarikossäännöksen laajuutta ja katsonut sääntelykäytännön muodostuneen sellaiseksi, että rikoslain ulkopuolisissa erityissäännöksissä viitataan yleisesti rikoslain 40 lukuun, jolloin on katsottu, että kysymys on täydestä virkavastuusta (LaVL 10/2021 vp, s. 11). Tällöin valiokunta on selkeyssyistä pitänyt perusteltuna, että tällaisessa säännöksessä tarkoitettuihin henkilöihin

sovelletaan kaikkia niitä rikoslain 40 luvun säännöksiä, jotka koskevat virkamiehiä, ja että tämä myös mainitaan säännösperustaisesti.

1. lakiehdotuksen 11 §:n 3 momentti on lakiehdotuksessa muotoiltu tavalla, josta ei nimenomaisesti käy ilmi, mitä virkarikoksia koskevia säännöksiä on tarkoitus soveltaa. Saattaisi näin olla perusteltua, että säännös muotoiltaisiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 20 §:n 1 momenttia vastaavasti siten, että siinä mainittaisiin rikosoikeudellisen virkavastuun koskevan rikoslain (39/1889) 40 luvun 1–3, 5, 7, 8, 9 ja 10 §:n rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä, viraltapanoseuraamusta lukuun ottamatta, säännöksessä tarkoitetun henkilön hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. On kuitenkin huomattava, että tällöin ajankohtaistuu virkavastuusäännösten soveltamisen epäsymmetriaan liittyvä kysymys, jolloin julkisyhteisön palveluksessa olevan työsuhteisen henkilöstön ja julkista hallintotehtävää hoitavan 1. lakiehdotuksen 11 §:ssä tarkoitetun ulkoistamisen perusteella hoitavan henkilön virkavastuu on ulottuvuudeltaan erilaista (ks. laajasti LaVL 10/2021 vp, s. 14–16, jossa (s. 16) valiokunta on todennut epäsymmetrian tulevan esille useassa sääntely-yhteydessä, jossa julkisia hallintotehtäviä siirretään muille kuin viranomaisille).

Hyvitys

1. lakiehdotuksen 34 §:ssä säädettäisiin hyvityksestä, joka olisi vastatoimien kohteeksi joutuneen ilmoittajan suojaksi säädettävä seuraamus. Hyvitysvastuussa olisi 1. lakiehdotuksen 23 §:ssä tarkoitettu työnantaja tai muu organisaatio, joka on kohdistanut ilmoittajaan vastatoimia. Esityksen perusteluissa (s. 86 ja 196) hyvitystä pidetään perusteltuna lakiehdotuksen tavoitteiden ja keskeisen tarkoituksen eli ilmoittajan suojelun kannalta ja sillä pyritään toteuttamaan myös työoikeudellista työntekijän suojeluperiaatetta. Keskeisenä on lisäksi pidetty, että vastatoimien kohteeksi joutuneella ilmoittajalla olisi mahdollisuus saada hyvitystä häneen kohdistetusta loukkauksesta, koska kielletyn vastatoimen aiheuttamaa vahingon määrää ei aina kyetä arvioimaan (HE, s. 196). Lisäksi hyvitystä koskeva sääntely perustuu direktiivin 23 artiklassa asetettuihin seuraamuksia koskeviin velvoitteisiin (ks. myös HE, s. 196). Kuten edellä on todettu, direktiivin 23 artiklassa ei nimenomaan edellytetä juuri tietynlaisista seuraamuksista säätämistä, mutta asetetaan yleinen seuraamusten tehokkuutta, oikeasuhtaisuutta ja varoittavuutta koskeva edellytys.

Nähdäkseni 1. lakiehdotuksen hyvitystä koskeva sääntely on pääosin asianmukaista ja hyvitys itsessään vaikuttaa tarkoituksenmukaiselta seuraamukselta kiellettyjä vastatoimia toteuttaneelle ilmoittajalle. Hyvitystä koskevaa sääntelyä laadittaessa esikuvana on käytetty pitkälti yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 5 luvun hyvitystä koskevaa sääntelyä. Mainitun lain systematiikassa hyvitys seuraamuksena toimii osana syrjinnän ja vastatoimien kohteeksi joutuneen oikeussuojaa ja toteuttaa osaltaan myös EU:n syrjintädirektiivien seuraamuksia koskevia velvoitteita ja niissä seuraamusten tehokkuudelle, oikeasuhtaisuudelle ja varoittavuudelle asetettuja vaatimuksia (ks. *Outi Anttila – Tuomas Ojanen* (toim.), Yhdenvertaisuuslaki kommentein (2019), s. 324–326).

Hyvityksestä säätäminen 1. lakiehdotuksessa tarkoitettuna erityisenä kiellettyjä vastatoimia toteuttaneeseen kohdistuvana ja vastatoimien kohteeksi joutuneen hyväksi koituvana seuraamuksena vaikuttaa vastaavin perustein sopivan myös ehdotetun ilmoittajansuojelulain systematiikkaan. Nähdäkseni myös ehdotetun ilmoittajansuojelulain järjestelmässä hyvitys keskeisesti parantaisi ilmoittajan ja vastatoimien kohteeksi joutuneen oikeusturvaa tilanteessa, jota voidaan pitää ainakin osin rinnasteisena yhdenvertaisuuslaissa säädetyille tilanteille. Voidaan myös

arvioida, että yksinomaan vahingonkorvauksesta säätäminen ei välttämättä toteuttaisi ilmoittajansuojeludirektiivin 23(1) artiklassa tarkoitettua seuraamusten tehokkuutta, oikeasuhtaisuutta ja varoittavuutta koskevaa vaatimusta artiklan b alakohdan osalta. Esityksen perusteluissa (s. 121 ja 196) todetun mukaisesti kielletyistä vastatoimista ei välttämättä aiheudu vastatoimien kohteelle vahinkoa, minkä lisäksi mahdollisesti aiheutuneen vahingon määrää ei aina kyetä konkreettisesti osoittamaan. Sillä seikalla, että kielletystä vastatoimesta ei aina aiheudu vahinkoa vastatoimien kohteelle, ei sinänsä ole merkitystä suhteessa siihen, että vastatoimi on ollut kielletty ja luonteeltaan moitittava. Lisäksi sillä, että kielletyn vastatoimen kohteeksi joutunut olisi velvollinen näyttämään hänelle aiheutuneen vahingon toteen, jos vahingonkorvaus olisi ainoa mahdollinen seuraamus vastatoimien kohteeksi joutuneelle, olisi vaikutusta seuraamusten tehokkuuden näkökulmasta.

Edellä esitetyn perusteella hyvitystä voidaan näin nähdäkseni pitää asianmukaisena ja kiellettyjen vastatoimien kohteeksi joutuneen oikeusturvaa kohentavana seuraamuksena. Lisäksi se vaikuttaa paremmin toteuttavan direktiivin 23 artiklassa seuraamuksille asetettuja vaatimuksia. Hyvitystä koskeva 1. lakiehdotuksen 34 § sisältää myös hyvityksen oikeasuhtaisuutta (2 momentti), hyvityksen kohtuullistamista tai määräämättä jättämistä (3 momentti), hyvityksen suhdetta vahingonkorvaukseen (4 momentti) sekä muun seuraamuksen huomioon ottamisesta hyvitystä määrättäessä (5 momentti) koskevat säännökset. Säännökset pitkälti vastaavat yhdenvertaisuuslain 23–24 §:n vastaavaa sääntelyä. Sääntely on tältä osin nähdäkseni asianmukaista.

On kuitenkin huomattava, että 1. lakiehdotus ei sisällä sääntelyä hyvitysasian suhteen toimivaltaisesta tuomioistuimesta. Toimivaltaisesta tuomioistuimesta ei säädetä myöskään hyvitystä tai syrjiviä ehtoja koskevaa vaatimusta koskevassa yhdenvertaisuuslain 26 §:ssä, mutta yhdenvertaisuuslakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että tältä osin noudatettavaksi tulevat oikeudenkäymiskaaren (7/1734) 10 luvun säännökset (HE 19/2014 vp, s. 92/I). Oikeudenkäymiskaaren 10 luvussa (135/2009) säädetään oikeuspaikasta riita-asiassa. Lienee ollut tarkoitus, että toimivaltainen tuomioistuin myös 1. lakiehdotuksessa tarkoitettua hyvitystä koskevaa asiaa käsiteltäessä määräytyisi oikeudenkäymiskaaren 10 luvun mukaan, mutta asiasta ei ole mainintaa hallituksen esityksen perusteluissa.

Ilmoittajansuojelulaissa säädettyjen seuraamusten ja muiden seuraamusten keskinäinen suhde

1. lakiehdotuksen 26 §:ssä säädettäisiin vastatoimien ja ilmoittamisen estämisen kieltoa rikkovalle tuomittavasta taloudellista vahinkoa koskevasta vahingonkorvauksesta sekä tahallisesti vääriä tietoja ilmoittaneen tai julkistaneen korvausvelvollisuudesta, 34 §:ssä kiellettyjä vastatoimia toteuttaneen työnantajan tai muun organisaation maksettavaksi tuomittavasta hyvityksestä sekä 36 §:ssä niistä rangaistussäännöksistä, jotka voivat tulla sovellettavaksi kiellettyjä vastatoimia toteuttavaan tekoon, jos rangaistussäännöksissä asetetut edellytykset täyttyvät. Tämän lisäksi on huomattava, että jos kielletyt vastatoimet täyttävät rangaistavaksi säädetyn teon tunnusmerkistön, kysymykseen voi tulla myös rikokseen perustuva vahingonkorvaus esimerkiksi vahingonkorvauslain (412/1974) 5 luvun 1 §:n tai 6 §:n nojalla (509/2004). Viimeksi mainituissa säännöksissä säädetään taloudellisen vahingon lisäksi myös henkilö- ja esinevahingon (1 §) ja kärsimyksen aiheuttaman vahingon (6 §) korvaamisesta säännöksissä tarkemmin mainituin edellytyksin. 1. lakiehdotuksen vahingonkorvausta koskevan 26 §:n 3 ja 4 momentissa säädetään 1 momentin sijaan sovellettavasta lainsäädännöstä työ- tai virkasuhteen perusteettomasta tai lainvastaisesta päättämisestä maksettavan korvauksen suhteen.

Saattaa näin olla, että samaan kiellettyjä vastatoimia koskevaan tekoon liittyy useita seuraamuksia, joita arvioidaan useiden eri säännösten perusteella. Lisäksi on huomattava, että vahingonkorvausta ja hyvitystä koskevat asiat käsitellään tuomioistuimessa riita-asioina, kun taas kiellettyjä vastatoimia koskeva mahdollinen rikosasia ja siihen liittyvä mahdollinen vahingonkorvausvaatimus käsiteltäisiin rikosprosessuaalisessa järjestyksessä. Sovellettavien säännösten muodostama kokonaisuus sekä näihin liittyvät eri prosessuaalista järjestystä koskevat säännöt saattavat näin muodostaa suhteellisen monimutkaisen kokonaisuuden.

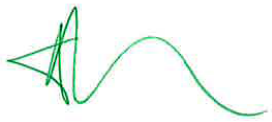
Sääntelykokonaisuus kuitenkin tältä osin muistuttaa pitkälti esimerkiksi yhdenvertaisuuslain vastaavaa, koska myös yhdenvertaisuuslaissa säädetään mahdollisuudesta hyvitykseen (yhdenvertaisuuslain 23 §), jota käsitellään siviiliprosessuaalisessa järjestyksessä, ja koska yhdenvertaisuuslain vastaisessa toiminnassa voi olla kysymys myös rangaistavaksi säädetystä teosta (ks. yhdenvertaisuuslain 3.2 §:n viittaussäännös).

Tämänkaltaisessa sääntelykokonaisuudessa on kiinnitettävä huomiota laintasoiseen sääntelyn soveltamisen yhteensovittamista koskeviin säännöksiin. Tältä osin on ensinnäkin huomattava, että hyvitystä koskevassa 1. lakiehdotuksen 34 §:n 4 ja 5 momentissa säädetään hyvityksen ja vahingonkorvauksen välisestä suhteesta (4 momentti) sekä siitä, että hyvitystä määrättäessä mahdollinen samasta teosta tuomittu tai maksettavaksi korvaus tai hyvitys on otettava hyvitystä määrättäessä huomioon (5 momentti). 1. lakiehdotuksen vahingonkorvausta koskevan 26 §:n 6 momentissa taas säädettäisiin, että lain säännökset eivät rajoita vahinkoa kärsineen oikeutta vaatia korvausta vahingonkorvauslain tai muun lain taikka sopimussuhteen perusteella. Tällöin säännöstä koskevien perusteluiden (s. 185) mukaan vahingon määrää arvioitaessa otettaisiin huomioon vahingonkorvausoikeudessa yleisenä periaatteena noudatettava rikastumiskielto (kiellon käytännön vaikutuksesta yhdenvertaisuuslakiin liittyvässä asiassa ks. myös KKO 2020:97, 14 ja 17–18 kohta). Lisäksi on huomattava, että rikosoikeudellista rangaistusta 1. lakiehdotuksen vastaisesta toiminnasta mahdollisesti määrättäessä rangaistusta voidaan rikoslain 6 luvun 7 §:n 1 kohdan perusteella kohtuullistaa tekijälle rikoksesta johtuneen tai hänelle tuomiosta aiheutuvan muun seurauksen perusteella, jos vakiintuneen käytännön mukainen rangaistus muusta seurauksesta aiheutuvan syyn vuoksi johtaisi kohtuuttomaan tai poikkeuksellisen haitalliseen lopputulokseen.

KKO:n ratkaisukäytännössä on ratkaisussa KKO 2020:97 arvioitu tuomittavien korvausten yhteensovittamista tilanteessa, jossa oli kysymys rikoslain 47 luvun 3 §:ssä tarkoitetusta työsyrjinnästä ja siihen liittyvästä kärsimyskorvausta koskevasta vaatimuksesta tilanteessa, jossa samasta menettelystä oli aiemmin tuomittu yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettu hyvitys ja työsopimuslain (55/2001) 12 luvun 2 §:ssä tarkoitettu korvaus työsuhteen perusteettomasta päättämisestä. KKO:ssa oli kysymys jälkimmäisen yhteensovittamisesta rikosperusteisen kärsimyskorvauksen kanssa, koska työsopimuslaissa ja vahingonkorvauslaissa ei säädetty niiden perusteella tuomittavien korvausten yhteensovittamisesta (työsopimuslain 12 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan sen sijaan korvausta määrättäessä on otettava huomioon mahdollinen samasta teosta yhdenvertaisuuslain nojalla tuomittu hyvitys). KKO katsoi, että ennen muuta vahingonkorvausoikeudelliseen rikastumiskieltoon liittyvillä perusteilla aiemmin tuomittu hyvitys ja korvaus työsuhteen perusteettomasta päättämisestä voitiin ottaa huomioon määrättäessä vahingonkorvauslain nojalla kärsimyskorvausta saman historiallisen tapahtumainkulun rikosoikeudellisen arvioinnin yhteydessä.

Vaikka 1. lakiehdotuksen vahingonkorvausta ja hyvitystä, muuhun lainsäädäntöön sisältyvät vahingonkorvausta tai muuta korvausta koskeva sääntely sekä asiaan liittyvä rikosoikeudellinen sääntely muodostaa monimutkaisen kokonaisuuden, kokonaisuus on nähdäkseni 1. lakiehdotukseen sisältyvien sääntelyn yhteensovittamista koskevien säännösten, muuhun lainsäädäntöön sisältyvän asiaan liittyvän sanktiokumulaatiota vähentämään pyrkivän sääntelyn sekä KKO:n aiemman ratkaisukäytännön perusteella riittävän selvä.

Helsingissä 11.10.2022



Sakari Melander
Rikosoikeuden professori