

Asia: VN/2434/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta sekä siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Oikeusministeriön asettamassa työryhmässä on valmisteltu luonnos hallituksen esitykseksi laiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta ja siihen liittyviksi laeiksi. Oikeusministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntoa hallituksen esityksen muotoon laaditusta työryhmän mietinnöstä.

Olen antanut asian valmistelun aikaisemmissa vaiheissa 18.9.2018 ja 7.4.2021 lausunnot EOAK/4073/2018 ja EOAK/2095/2021. Nyt kysymyksessä oleva lausunto annetaan siirtämällä alla oleva teksti sopiville kentille lausuntopalvelussa (www.lausuntopalvelu.fi). En pidä tarkoituksenmukaisena vastata erikseen kaikkiin lausuntopalvelussa esitettyihin kysymyksiin.

Erityisesti: 2 § Soveltamisala. Miten arvioitte esitettyä soveltamisalaa? Puuttuuko mielestänne jokin keskeinen lainsäädännön ala soveltamisalasta? Mikä? Perustelkaa mielipiteenne.

Yleiset säännökset (1 luku)

2 § Soveltamisala

Olen jo 18.9.2018 direktiiviluonnoksesta antamassani lausunnossa EOAK/4073/2018 todennut, että kansallisella tasolla olisi perusteltua valmistautua direktiivin implementoinnin yhteydessä laajentamaan tarkastelukulmaa myös direktiivin soveltamisalaa laajemmalle sen sijaan, että soveltamisala rajattaisiin direktiivin mukaisesti vain tiettyihin EU:n politiikka-aloihin. Esimerkiksi korruptiota ja väärinkäytöksiä saattaa esiintyä millä tahansa toimintakentällä politiikka-alojen

rajoista riippumatta. Mielestäni kansallisesta näkökulmasta ei ole tarkoituksenmukaista rakentaa mittavaa ilmoitus- ja suojelujärjestelmää vain tiettyjen toiminta-alojen rikkomuksia varten.

Pidän myös rikkomuksesta ilmoittavan työntekijän tai muun henkilön oikeusturvan kannalta hyvin ongelmallisena, että hän jää ilman odottamaansa ehdotetun lain mukaista suojelua, jos hänen ilmoittamansa mahdollisesti vakavakin väärinkäytös jää 2 §:ssä lueteltujen lainsäädännön alojen ulkopuolelle. Pidän ilmeisenä, että kaikki ilmoittajat eivät tule etukäteen perehtyneeksi lain soveltamisalaan tai ymmärrä sen merkitystä. Se, että ehdotetun lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävä ilmoitus ei johtaisi jatkotoimiin, ei välttämättä poista suojelun tarvetta kaikissa tapauksissa. Toisaalta, jos ilmoituskanavan kautta esimerkiksi viranomaisen tietoon tulee lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävä, mutta hyvin vakava väärinkäytös, voiko se olla johtamatta jatkotoimiin? – Mielestäni lain soveltamisalan näkökulmasta ”väärrien” ilmoitusten tekijöiden suoja pitäisi jatkovalmistelussa pohtia ja järjestää jollakin tavalla ehdotettavassa laissa.

3 § Määritelmät

Luonnostellun lain 3 § sisältää määritelmiä, jotka eivät kaikilta osin vaikuta onnistuneilta. Asian jatkovalmistelussa tulisi nähdäkseni kiinnittää huomiota ainakin seuraaviin seikkoihin:

3 § 1 ja 2 kohdat

Lakiluonnoksen mukaan ”rikkomista koskevalla tiedolla” tarkoitettaisiin tietoa tai perusteltua epäilyä tapahtuneesta tai mahdollisesta

lainsäädännön rikkomisesta ja ”ilmoittamisella” rikkomista koskevan tiedon suullista tai kirjallista toimittamista.

Kiinnitän huomiota siihen, että käytännössä ilmiannot organisaation sisältä voivat olla esimerkiksi kuvia, videoita tai näytöltä otettuja kuvakaappauksia taikka äänitallenteita ja ne voidaan välittää eteenpäin esimerkiksi muistitikulla ilman täydentäviä selityksiä. Kysymys ei tällaisessa tapauksessa välttämättä olisi ”suullisesta tai kirjallisesta toimittamisesta”. Siitä huolimatta esimerkiksi toimitettu video saattaisi sisältää vahvan selvityksen tapahtuneesta rikkomuksesta.

Saattaisi olla perusteltua laajentaa ilmoittamisen käsitettä niin, että se kattaisi myös muut kuin suulliset tai kirjalliset tiedon toimittamisen tavat.

3 § 3 kohta

Sisäisellä ilmoittamisella tarkoitettaisiin lain 3 §:n 3 kohdan mukaan rikkomista koskevan tiedon toimittamista julkisen tai yksityisen sektorin oikeushenkilön sisällä.

Suomessa esimerkiksi valtion tai kuntien viranomaiset, virastot tai laitokset eivät yleensä ole oikeushenkilöitä. Tämä tarkoittaa sitä, että mikäli esimerkiksi Säteilyturvakeskuksen, Valtorin, Palkeiden tai Senaatti-kiinteistöjen toiminnasta tehtäisiin ilmoitus valtioneuvoston oikeuskanslerille, kysymys olisi määritelmän mukaan oikeushenkilön eli valtion sisäisestä eikä ulkoisesta ilmoittamisesta. Sen sijaan esimerkiksi Suomen Pankki ja Kansaneläkelaitos ovat oikeushenkilöitä, joten niiden osalta kysymys olisi ulkoisesta ilmoittamisesta.

Valtio-oikeushenkilön osalta oikeuskansleri ei siis puheena olevan määritelmän mukaan toimisi keskitettynä ulkoisena ilmoituskanavana kuten on kaavailtu vaan keskitettynä sisäisenä ilmoituskanavana.

3 § 5 kohta

”Tietojen julkistamisella” tarkoitettaisiin rikkomista koskevien tietojen saattamista julkisuuteen.

Määritelmän taustalla lienee ajatus klassisesta Watergate (”Deep Throat”) -tyyppisestä vuodosta organisaation sisältä toimittajalle - siis perinteiselle medialle. Luonnostelluissa lain perusteluissa ei mainita mahdollisuutta asian julkistamiseen esimerkiksi sosiaalisessa mediassa tai vaikkapa kadulla tapahtuvassa demonstraatioissa. Viimeksi mainituissa asiayhteyksissä erilaiset paljastavat syytökset ovat varsin tavanomaisia ja myös niiden merkitys luonnostellun lain kannalta olisi syytä käsitellä ainakin lain perusteluissa.

3 § 10 kohta

Luonnostellun lain 3 §:n 10 kohdan mukaan yksityisen sektorin oikeushenkilöllä tarkoitetaan kaupparekisterilain (129/1979 – luonnoksessa lain numerossa väärä vuosi) 3 §:n 1, 2, 4, 5 ja 6 kohdassa tarkoitettua elinkeinotoimintaa harjoittavaa yhteisöä, joka on velvollinen tekemään perusilmoituksen kaupparekisteriin.

Säätiöt eivät ole yhteisöjä. Ilmeisesti ainakaan säätiöitä, jotka eivät harjoita elinkeinotoimintaa, ei lakiluonnoksen mukaan pidettäisi yksityisen sektorin oikeushenkilöinä. Suomessa rekisteröidyt

säätiöt ovat valtaosin yleishyödyllisiä (siis verovapaita) eivätkä harjoita elinkeinotoimintaa. Ne saattavat kuitenkin toimia luonnostellun lain soveltamisalalla. Esimerkiksi apurahan-säätiöissä käsitellään apurahanhakijoiden henkilötietoja ja säätiön toiminta saattaa liittyä vaikkapa kansanterveyteen tai ympäristönsuojeluun eli direktiivin ja luonnostellun lain soveltamisalaan. Lain jatkovalmistelussa lienee syytä pohtia, onko tällaisten säätiöiden rajaaminen pois yksityisen sektorin oikeushenkilön määritelmän piiristä sopusoinnussa direktiivin soveltamisalan kanssa.

3 § 11 kohta

Julkisen sektorin oikeushenkilön omistuksessa tai määräysvallassa olevalla oikeushenkilöllä tarkoitettaisiin myös valtion liikelaitoksista annetussa laissa (1062/2010) tarkoitettuja valtion liikelaitoksia. Määritelmä on harhaanjohtava, koska valtion liikelaitokset ja tytäarliikelaitokset eivät ole erillisiä oikeushenkilöitä vaan osa valtiota (esim. HE 132/2015 vp, s. 6). Ne eivät siis voi olla toisen omistuksessa tai määräysvallassa olevia oikeushenkilöitä, koska ne eivät ole oikeushenkilöitä ensinkään.

Pykälän 11 kohdan määritelmällä on heijastusvaikutuksensa myös luonnostellun lain 6 §:ssä määriteltyyn henkilölliseen soveltamisalaan (kohta 4).

Erityisesti: Mikä laki mielestänne puuttuu soveltamisalasta?

-

2 luku Ilmoittajan suojelun yleiset edellytykset ja ilmoittaminen

Ilmoittajan suojelun yleiset edellytykset ja ilmoittaminen (2 luku)

8 § Sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus

Oikeushenkilöllisyyksiin liittyvät epätasällisyydet ja ongelmat, joita edellä todetuina tavoin on 3 §:ssä, mutkistuvat entisestään 8 §:n 1 kohdassa, jonka sanamuodon mukainen tulkinta johtaa siihen, että valtion virastot olisivat oikeushenkilöitä. Näinhän asia ei Suomessa ole. Jos virastoille halutaan asettaa velvollisuus perustaa sisäinen ilmoituskanava, asiaa ei voida ratkaista sillä, että niitä aletaan vastoin kotimaisen oikeuden peruslähdekohtia kutsua oikeushenkilöiksi.

Kun luonnostellussa 8 §:ssä virastot katsotaan oikeushenkilöiksi, mitä ne eivät ole, 9 §:ssä tukeudutaan pelkästään julkisen sektorin oikeushenkilön käsitteeseen, joka ei sisällä virastoja. Luonnosteltu sääntely on tältä osin lähtökohdiltaan virheellistä ja epäselvää.

Ilmeisesti sekavuuksien taustalla vaikuttaa osittain se, että Euroopan unionin virastot ovat yleensä erillisiä oikeushenkilöitä. Tämä lienee vaikuttanut direktiivin sanamuotoihin. Asian jatkovalmistelussa kaikki oikeushenkilöihin liittyvät ilmaisut luonnostellussa lakitekstissä olisi syytä käydä huolellisesti uudelleen läpi kotimaisen oikeushenkilökäsitteen pohjalta.

Luonnostellun 8 §:n 2 momentissa on viitattu lain 5 §:ään, vaikka ilmeisesti on ollut tarkoitus viitata 6 §:ään.

9 § Sisäisen ilmoituskanavan perustaminen ja vastuutahon nimeäminen

Yritys tai virasto voisi luonnostellun säännöksen mukaan järjestää sisäisen ilmoituskanavan itse tai hankkia sen yksityiseltä tai julkiselta palveluntarjoajalta. Tehtävään olisi nimettävä ilmoitusten käsittelystä ja jatkotoimista vastaava henkilö, yksikkö tai palveluntarjoaja, jonka tulee voida hoitaa tehtävänsä puolueettomasti ja riippumattomasti.

Arvailtavaksi jää, mitä jatkotoimenpiteitä pykälässä tarkoitettaisiin ja miten yrityksen tai viraston palveluksessa olevan vastuuhenkilön riippumattomuus käytännössä turvattaisiin esimerkiksi suhteessa työnantajaan. Ehdotettujen säännösten perusteella jää myös epäselväksi, mitä ilmoituksen käsittelystä ja jatkotoimista vastaavan henkilön, yksikön tai palveluntarjoajan tehtäviin sekä toimivaltuuksiin kuuluu ja mihin ne perustuvat.

Virastojen ja muiden julkisen sektorin toimijoiden kohdalla sisäisen ilmoituskanavan ulkoistaminen yksityiselle palveluntarjoajalle ei välttämättä olisi valtiosääntöisesti eikä esimerkiksi asiakirjojen salassapidon kannalta ongelmaton varsinkaan, jos yksityisen tahon edellytettäisiin huolehtivan myös ilmoitusta seuraavista tarpeellisista jatkotoimenpiteistä, jotka mahdollisesti saattaisivat sisältää väärinkäytösten tutkimista, syyllisten etsimistä ja seuraamusharkintaa.

Luonnostelu sääntely saattaa olla merkityksellistä perustuslain 124 §:n kannalta, jonka mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaarana perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 46-57, PeVL 15/2018 vp, s. 7-9 ja 28-33, PeVL 65/2018 vp, s. 37-42).

Asian jatkovalmistelussa tulisi tarkemmin määritellä ilmoitusta seuraavien jatkotoimien sisältö ja luonne ja siihen liittyen varsinkin yksityisten palveluntuottajien rooli, toimivaltuudet ja vastuut asiakokonaisuudessa sekä pohtia asiaa myös perustuslain 124 §:n kannalta.

10 § Yhteiset sisäiset ilmoituskanavat ja resurssit

Yksityisen sektorin oikeushenkilöt, joilla on säännöllisesti enintään 249 työntekijää, voisivat luonnostellun pykälän mukaan jakaa ilmoitusten vastaanottamiseen ja toteutettaviin tutkimuksiin osoitettuja resursseja keskenään.

Työntekijämäärä saattaa rajanvetokriteerinä olla ongelmallinen, koska osassa yrityksiä on huomattava määrä osa-aikaisia työntekijöitä, joiden työtunnit jäävät vähäisiksi. Yrityksen laskennallinen työntekijämäärä voi olla suuri, mutta se ei välttämättä anna oikeaa kuvaa yrityksen toiminnan laajuudesta tai resursseista.

Luonnostellun 10 §:n 2 momentista puuttunee sana ”tai velvollisuuteen”. Momentin tulisi käsittääkseni kuulua seuraavasti:

”Tämä ei vaikuta tällaisille oikeushenkilöille tällä lailla asetettuun salassapitovelvollisuuteen tai velvollisuuteen antaa palautetta ja puuttua ilmoitettuun rikkomiseen.”

11 § Sisäistä ilmoituskanavaa koskevat vaatimukset

Luonnostellussa pykälässä käytetyt ilmaisut ovat väljiä ja epätäsmällisiä; Muiden kuin valtuutettujen henkilöiden pääsy ilmoituskanavaan on estettävä, mutta toisaalta ilmoituskanavassa on mahdollistettava ilmoittaminen suullisesti tai kirjallisesti. Se, mitä on tarkoitettu ilmaista, on sinänsä selvää, mutta nähdäkseni asiaa olisi pykälässä avattava tarkemmin siltä pohjalta, kuka voi ilmoittaa kanavaan tietoja ja kuka niitä saa käsitellä. Kun toisaalta luonnostellun lain 3 luvun tältä osin hyvin kasuistiset säännökset koskevat myös sisäisiä ilmoituskanavia, herää kysymys, tarvitaanko 2 luvussa olevaa 11 §:ää lainkaan.

Ilmoittamisen sisäisen ilmoituskanavan kautta olisi oltava luottamuksellista. Henkilötiedot olisi salattava. Luottamuksellisuuden ja salassa pidettävyyden välinen ero jää kuitenkin epäselväksi.

Viittaan myös siihen, mitä olen edellä todennut kuvien ja tallenteiden toimittamisesta.

14 § Sisäisen ilmoituskanavan ensisijaisuus

Vakavissa korruptiotapauksissa vaatimus yrityksen tai viranomaisen sisäisiin ilmoituskanaviin turvautumisesta tuntuu lähtökohtaisesti ilmoittajan kannalta vaaralliselta menettelyltä. Merkittävään korruptioon osalliset henkilöt toimivat yleensä organisaatiossa korkealla tasolla. Jos kysymys on esimerkiksi EU:n budjetista maksettujen tukien tietoisesta väärinkäytöstä, on varsin todennäköistä, että organisaation sisäisiin ilmoituskanaviin ei ole aihetta turvautua lainkaan.

Pidän perusteltuna, että sisäisen ilmoituskanavan ensisijaisuus luonnostelluin tavoin syrjäytyy, mikäli ilmoittajalla on perusteltu syy uskoa, että rikkomiseen ei voida puuttua tehokkaasti sisäisen ilmoituksen perusteella tai että hän on vaarassa joutua vastatoimien kohteeksi.

15 § Keskitetty ulkoinen ilmoituskanava ja ulkoisina ilmoituskanavina toimivat toimivaltaiset viranomaiset

Keskitettynä ulkoisena ilmoituskanavana ja toimivaltaisena viranomaisena toimisi luonnostellun lain mukaan valtioneuvoston oikeuskansleri.

Direktiiviä ja nyt kysymyksessä olevaa lakiluonnosta laadittaessa on lähdetty siitä, että vastatoimenpiteet, joita ilmoittajiin työnantajan taholta mahdollisesti kohdistetaan, ovat suhteellisen maltillisia eivätkä sisällä esimerkiksi välitöntä hengen tai terveyden menettämisen vaaraa. Edelleen on lähdetty siitä, että väärinkäytöksistä ilmoittaminen on pikemminkin kertaluonteinen tapahtuma kuin pidempi tietolähdesuhde. Kumpikaan lähtökohta ei välttämättä vastaa todellisuutta. Tilanne voi käytännössä olla myös se, että ilmoittaja on itse ollut osallisena väärinkäytöksissä ja toivoo syytesuojaa tai ainakin alennusta tuomioonsa (plea bargaining).

Ilmoittajien asema voi käytännössä olla hyvin samanlainen kuin poliisin ”vinkkimiehinä” toimivien tietolähteiden. He voivat paljastuttuaan joutua kärsimään huomattavasti pahemmistakin seurauksista kuin taloudellisista vastatoimista, ahdistelusta, kiusaamisesta, mustalle listalle asettamisesta tai maineen vahingoittamisesta. He ja heidän perheensä voivat tarvita ympärivuorokautista suojelua, mahdollisuuden anonyymiin todisteluun tai pääsyn todistajansuojeluun. Ilmoittaja voi joutua toimimaan viranomaisten tietolähteenä pitkään. Laajat korruptiotapaukset eivät paljastu yhdellä ilmiannolla vaan niiden selvittäminen edellyttää yleensä pitkäkestoisempaa tietolähdesuhdetta viranomaiseen.

Pääosa luonnostellussa laissa tarkoitetuista väärinkäytöksistä ja rikkomuksista, joista ilmoituksia tehdään, täyttäneen rikoksen tunnusmerkistön. Sen vuoksi arvioitavaksi vääjäämättä tulee, onko ilmoituskanavaan tullut ilmoitus toimitettava poliisille esitutinnan suorittamista varten. Työryhmä ei näytä pohtineen sitä, missä vaiheessa tieto ilmoituskanavasta siirtyy poliisille, missä muodossa se siirtyy ja kuka asiasta päättää.

Ylimmät laillisuusvalvojat eivät valvo yksityisen sektorin toimintaa, jos kysymys ei ole yksityiselle yritykselle tai muulle toimijalle ulkoistetusta julkisesta tehtävästä tai julkisesta hallintotehtävästä. Pääsääntö on, etteivät laillisuusvalvojat valvo esimerkiksi pankkeja tai rahoituslaitoksia taikka edes valtioenemmistöisiä yhtiöitä kuten Finnair Oyj:tä. Kuluttajansuojaan, tuoteturvallisuuteen tai kilpailuoikeuteen liittyvät kysymykset eivät myöskään kuulu ylimpien laillisuusvalvojen toimenkuvaan.

Oikeuskansleri voi määrätä esitutkinnan toimitettavaksi tai syytteen nostettavaksi vain valvontavaltaansa kuuluvassa asiassa. Merkittävä osa asioista, joista nyt kysymyksessä oleva ilmoitus voidaan tehdä, ei kuulu oikeuskanslerin valvontavallan piiriin. Luonnostellusta laista ei ilmene, millaista roolia oikeuskanslerille näiden ilmoitusten mahdollisessa aineellisen sisällön arvioinnissa on kaavailtu. Toimintoon kaavailuista resursseista (s. 68) päätellen kysymys ei olisi pelkästään ilmoitusten mekaanisesta välittämisestä eteenpäin vaan myös juridista osaamista edellyttävästä työstä. Oikeuskanslerin roolin täsmentäminen tältä osin olisi asian jatkovalmistelussa tarpeen.

Oikeuskanslerille kaavailtu rooli jää epäselväksi myös siltä osin kuin ilmoitukset koskevat hänen laillisuusvalvontavaltansa piiriin kuuluvia kysymyksiä. Epäselväksi jää, voiko oikeuskansleri alkaa käsitellä ilmoitusta laillisuusvalvonta-asiana toimittamatta sitä muualle vai onko tarkoitus se, että oikeuskansleri välittää ilmoitukset aina muualle ja toimii ainakin ensivaiheessa pelkkänä kirjaamona ja jakelukeskuksena.

Luonnostellun pykälän 1 momentissa oikeuskanslerin todetaan olevan ”toimivaltainen viranomainen”. Toisaalta 2 momentissa ”toimivaltaitten viranomaisten” roolia ja tehtäviä kuvataan tavalla, joka ei näyttäisi sopivan oikeuskansleriin. Jää siis epäselväksi, millaista toimivaltaa ja roolia oikeuskanslerin osalta tässä yhteydessä tarkoitetaan.

Toimivaltaisen viranomaisen määritelmä ja se, mitä nimenomaisia viranomaisia lain soveltamisalalla pidetään kunkin sektorin osalta toimivaltaisina viranomaisina, jää myös yleisellä tasolla epäselväksi. Lakiehdotuksen liitteeksi otettu luettelo kysymykseen tulevista eri viranomaisista sisältää lukuisia kysymysmerkkejä ja ilmeisiä epäselvyyksiä. Jos tietyille viranomaisille annetaan nyt kysymyksessä olevaan uudistukseen liittyviä tehtäviä toimivaltaisina viranomaisina, lain tulisi sisältää säännökset, joista uudet tehtävät ja niistä vastaavat viranomaiset selvästi ilmenevät.

Oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että viranomaiset ja julkista tehtävää hoitavat yksityiset tahot noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Hallinnon lainalaisuuden kannalta on olennaista, että kirjoitetusta laista löytyy riittävän täsmällinen ja ennakoitava vastaus siihen, mikä kulloinkin on virkavelvollisuuden sisältö ja mikä viranomainen tai virkamies velvollisuuden täyttämistä vastaa. Kysymys on perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetystä hallinnon lainalaisuuden periaatteesta.

Erityisesti: liittykö toimintanne kannalta sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuuteen ongelmia? Mitä? Perustelkaa mielipiteenne.

-

Erityisesti: liittykö toimintanne kannalta ulkoisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuuteen ongelmia? Mitä? Perustelkaa mielipiteenne.

-

3 luku Sisäisiin ja ulkoiisiin ilmoituksiin sovellettavat säännökset

Sisäisiin ja ulkoiisiin ilmoituksiin sovellettavat säännökset (3 luku)

Puuttumatta direktiiviin perustuvaan 3 luvun kasuistiseen sääntelyyn sen enempää totean yleisellä tasolla sen, että luonnostellut säännökset luovat mielikuvan byrokraattisesta ja jäykästä koneistosta, jonka käyttämisen kynnys voi käytännössä muodostua liian korkeaksi. Anonyymit vihjepostilaatikot ja muut joustavammat menettelyt saattaisivat turvata ilmoittajan asemaa paremmin kuin nyt luotava melko raskaalta vaikuttava järjestelmä.

Kiinnitän huomiota siihen, että esimerkiksi ehdotetun 19 §:n mukainen salassapitovelvollisuus koskisi vain ”tämän lain mukaisten ilmoitusten” käsittelyä, jolloin tämäkään säännös ei koskisi edellä 2 §:n kohdalla tarkoittamani lain soveltamisalan näkökulmasta ”väärin” ilmoitusten käsittelyä.

Erityisesti: miten arvioisitte tietosuojaan liittyviä kysymyksiä (19 §:n salassapitovelvollisuus ja 20 §:n henkilötietojen käsittely)

-

4 luku Tietojen julkistaminen

Tietojen julkistaminen (4 luku)

23 § Tietojen julkistaminen

Direktiiviin perustuvana suojelun saamisen edellytyksenä olisi se, että väärinkäytöksistä ilmoittamisessa olisi pääsääntöisesti ennen tietojen julkistamista käytetty muita ilmoituskanavia. Pykälässä määritellyissä poikkeustapauksissa olisi kuitenkin mahdollista tehdä ilmoitus suoraan medialle ja saada silti suojelua.

Pykälän 2 momentin mukaan suojelua ei kuitenkaan annettaisi tilanteissa, joissa ilmoittaja julkistaa tietoja suoraan tiedotusvälineille sellaisten kansallisten säännösten nojalla, joilla perustetaan

sananvapauteen ja tiedonvälityksen vapauteen liittyvä suojelujärjestelmä. Tällä tarkoitettaneen lähdesuojaa.

Lähdesuoja on lain toimittajalle turvaama tietolähteitä suojaava oikeus pitää tietolähteet salassa myös esitutkinnassa ja oikeudenkäynnissä, jollei kyse ole laissa määritellyn vakavan rikoksen selvittämisestä. Sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain (460/2003) 16 §:ssä säädetään lähdesuojasta ja oikeudesta anonyymiin ilmaisuun. Tarkoituksena on turvata sananvapauden toteutuminen. Mahdollisuus esiintyä jutussa nimettömänä ei automaattisesti merkitse lähteen suojaamista vaan siitä on sovittava toimittajan kanssa erikseen.

Luonnostellun pykälän 2 momentin säännös vaikuttaa varsin rajaavalta siihen nähden, että direktiivissä tietojen julkistamista on arvioitu nimenomaan perinteiselle medialle vuodettujen tietojen näkökulmasta, jolloin lähdesuoja yleensä liittyy asiaan. Lähdesuoja ei kuitenkaan sinänsä estä työnantajan mahdollisia kiellettyjä toimenpiteitä vaan saattaa pikemminkin johtaa siihen, että niitä kohdistetaan kollektiivisesti kaikkiin potentiaalsiin vuotajiin, kun varmuutta vuotajan henkilöllisyydestä ei ole. Mielestäni rajauksen mielekkyyttä olisi syytä pohtia asian jatkovalmistelussa ja ainakin täydentää luonnostellun säännöksen perusteluita tältä osin.

Lähdesuojaan ei sellaisenaan liity muuta suojajärjestelmää kuin toimittajan oikeus salata tietolähteensä. Pelkkää lähdesuojaa ei nähdäkseni voida pitää järjestelmänä, joka korvaisi nyt kysymyksessä olevan suojajärjestelmän.

5 luku Suojelutoimenpiteet

Suojelutoimenpiteet (5 luku)

24 §:n 1 momentissa viitataan lain 5 §:ään, kun ilmeisesti on ollut tarkoitus viitata 6 §:ään.

25 § Vastuuvapaus

Luonnostellun säännöksen mukaan ilmoittajan ei katsota rikkovan lakiin tai sopimukseen perustuvaa taikka muuta tietojen ilmaisemista tai hankkimista rajoittavaa velvoitetta eikä häntä saa asettaa minkäänlaiseen vastuuseen tällaisen veloitteen rikkomisesta sisäisen tai ulkoisen ilmoittamisen tai tietojen julkistamisen vuoksi edellyttäen, että hänellä oli ilmoittamishetkellä perusteltu syy uskoa, että ilmoittaminen tai tietojen julkistaminen oli välttämätöntä tämän lain soveltamisalaan kuuluvan rikkomisen paljastamiseksi.

Ilmoittajaa ei myöskään asetettaisi vastuuseen ilmoitetun tai julkistetun tiedon hankkimisen tai sen saamisen vuoksi edellyttäen, että tällainen hankkiminen tai saaminen ei itsessään ole rikos.

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

Pykälässä käytetty ilmaisu ”perusteltu syy uskoa, että ilmoittaminen oli välttämätöntä” asettaa riman välttämättömyysvaatimuksen kautta hyvin korkealle. Välttämättömyyden arviointiin voitaisiin ilmeisesti hakea analogiaa pakkotilaa ja hätävarjelua koskevasta sääntelystä ja oikeuskäytännöstä. Tosin niidenkin osalta laissa käytetään ilmaisua ”tarpeellinen”. Se saattaisi ilmaisuna sopia välttämättömyyttä paremmin tähänkin asiayhteyteen. ”Perusteltu syy uskoa” voisi ilmeisesti pitää sisällään myös putatiivista pakkotilaa tai hätävarjelua muistuttavan tilanteen.

Pykäläluonnoksen 3 momentissa on mainittu virheellisesti ”tämän direktiivin nojalla”. Tarkoitus lienee viitata lakiin.

27 § Vahingonkorvaus

Luonnostellun pykälän sanamuodon perusteella vaikuttaa jäävän epäselväksi, millaisesta vahingonkorvauksesta olisi kysymys. Epäselväksi jää, korvattaisiinko taloudellinen vahinko vahingonkorvauslain 5 luvun 1 §:n (412/1974) tiukkojen kriteerien mukaisesti vai väljemmin kuten sek in, tulisivatko sekä välittömät että välilliset vahingot korvattaviksi.

Mietinnön perusteluissa (s. 122) asiaa on jonkin verran avattu. Taloudellisena vahinkona korvattaisiin esimerkiksi vastatoimen kiellon rikkomisesta johtuneet ansionmenetykset. Korvattavaksi ei kuitenkaan tulisi vastatoimen aiheuttama kärsimys, johon sovellettaisiin vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:n kriteereitä. Mielestäni tällaisen jaottelun tulisi ilmetä pykälän sanamuodosta eikä vain perusteluista.

Luonnostellun pykälän mukaan vahingonkorvauksen tuomitseminen edellyttäisi tahallisuutta, mutta korvausvelvollisuuden sovitteluun sovellettaisiin vahingonkorvauslakia. Vahingonkorvauslain systematiikka perustuu myös tuottamuksellisesti aiheutetun vahingon korvaamiseen.

Vahingonkorvauksen sovittelu ei pääsääntöisesti tule kyseeseen silloin, kun vahinko on aiheutettu tahallisesti. Kaiken kaikkiaan nyt luonnostellun korvaussäätelyn sijoittuminen vahingonkorvausoikeuden systematiikkaan ja suhde vahingonkorvauslakiin jää varsin epäselväksi.

Erityisesti: miten arvioisitte esitettyä suojelun tasoa, onko se riittävä? Perustelkaa mielipiteenne.

-

6 luku Seuraamukset

Seuraamukset (6 luku)

32 § Rangaistussäännökset

Luonnosteltu uusi tunnusmerkistö olisi kokonaisuudessaan seuraava:

”Joka tahallaan ilmoittaa tai julkistaa väärää tietoa, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, ilmoittajan suojelusta annetun lain rikkomisesta sakkoon.”

Tunnusmerkistö on muotoilultaan liian yleinen. Vain rikosnimikkeestä ilmenee, että kysymyksen tulisi olla luonnostellussa laissa tarkoitetuista tiedoista.

Tahallisuusvaatimuksen osalta huomioon otettavaksi tulisivat ilmeisesti vastaavat seikat kuin väärän ilmiannon kohdalla. Esimerkiksi ratkaisussa KKO 2013:15 syyte väärästä ilmiannosta hylättiin, koska ei ollut perusteita katsoa, että syytetty olisi varmasti tai ainakin varsin todennäköisesti pitänyt antamiaan tietoja väärinä tai ettei hänellä olisi ollut vahvoja perusteita pitää tapahtumakuvaustaan totena.

2. Esitysluonnoksen vaikutusten arviointi/yleiset kommentit

-

2.1 Millaisia vaikutuksia esitetyllä lailla ennakoitte olevan toimintanne?

-

2.2 Onko esityksessä tunnistettu toimintanne kannalta merkittävät vaikutukset? Jos ei, niin mitkä vaikutukset puuttuvat?

-

2.3 Ovatko yksityisen sektorin yrityksiin liittyvät vaikutukset tunnistettu riittävästi? Jos ei, niin mitkä vaikutukset puuttuvat?

-

2.4 Ovatko valtion viranomaisiin liittyvät vaikutukset tunnistettu riittävästi? Jos ei, niin mitkä vaikutukset puuttuvat?

-

2.5 Ovat kuntiin liittyvät vaikutukset tunnistettu riittävästi? Jos ei, niin mitkä vaikutukset puuttuvat?

-

3. Muut huomiot. Mahdolliset muut huomionne ehdotetusta sääntelystä ja esityksistä.

Kuten työryhmän jäsenten eriävissä mielipiteissäkin on katsottu, työryhmän mietintö vaikuttaa edellä todetuin tavoin vielä keskeneräiseltä. Työn loppuun saattamiseen tulisi varata riittävästi aikaa ja resursseja. Pidän oikeusministeriön hankesivuilla esitettyä tavoiteaikataulua (esittelyviikko 43/2021) varsin optimistisena.

Hirvonen Jarmo

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - oikeusasiamies Petri Jääskeläinen,
esitteljänä EsN Jarmo Hirvonen