



KORRUPTIOEPÄILYISTÄ ILMOITTAVIEN HENKILÖIDEN SUOJELU

Yleistä

Eduskunta hyväksyi vuonna 1998 Pariisissa 17. päivänä joulukuuta 1997 tehdyn OECD:n yleissopimuksen kansainvälisissä liikesuhteissa tapahtuvan ulkomaisiin virkamiehiin kohdistuvan lahjonnan torjunnasta sekä sopimuksen voimaan saattamisesta johtuvat muutokset rikoslakiin (SopS 14/1999 ja 815/1998). Eduskunta hyväksyi vuonna 2001 Strasbourgissa 4. päivänä marraskuuta 1999 tehdyn Euroopan neuvoston lahjontaa koskeva siviilioikeudellisen yleissopimuksen (ETS 174). Eduskunta hyväksyi vuonna 2006 New Yorkissa 31. päivänä lokakuuta 2003 tehdyn korruption vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen (SopS 58/2006).

Suomen rikoslain säännökset

Korruptioepäilyjen ilmoittamisella tarkoitetaan raportointia sellaisista tapahtuneista tai valmisteilla olevista väärinkäytöksistä, jotka Suomen lainsäädännön mukaan kuuluvat korruption piiriin. Näihin voivat kuulua vaalilahjonta, lahjuksen antaminen, kavallus, lahjonta elinkeinotoiminnassa, kätkemis- ja rahanpesurikokset, petos ja kiskonta, virkarikokset (ml. lahjuksen ottaminen) ja arvopaperi-markkinarikokset.

Kansainväliset sopimukset ja velvoitteet

Euroopan neuvoston siviilioikeudellisen yleissopimuksen 9. artikla kuuluu:

9. artikla - Työntekijöiden suojele

Kukin sopimuspuoli säätää kansallisessa lainsäädännössään asianmukaisesta suojasta perusteetonta seuraamusta vastaan sellaisia työntekijöitä varten, joilla on perusteltua syytä epäillä lahjontaa ja jotka vilpittömässä mielessä ilmoittavat epäilyksistään asiasta vastaaville henkilöille tai viranomaisille.

YK:n korruption vastaisen yleissopimuksen 33. artikla kuuluu:

33. artikla – Ilmoituksen tekijöiden suojele

Sopimusvaltiot harkitsevat kansalliseen oikeusjärjestelmäänsä sisällytettäväksi tarvittavia toimenpiteitä, joilla suojellaan epäoikeutetulta kohtelulta henkilöä, joka ilmoittaa vilpittömässä mielessä ja perustellusti toimivaltaisille viranomaisille tämän yleissopimuksen mukaisesti rangaistaviksi säädettyjä rikoksia koskevista seikoista.

Suojelun tärkeyttä on nostettu esiin myös OECD:n ja GRECO:n Suomea koskevissa maa-arvioinneissa.¹ Mm. 2013 laaditussa OECD:n kolmannen maa-arvioinnin seurantaraportissa OECD muistuttaa Suomea korruptioepäilyistä ilmoittavien henkilöiden suojelun tärkeydestä ja edellyttää toimenpiteiden raportointia syyskuussa 2014.

Keskeiset järjestelmään ja suojeluun liittyvät kysymykset

Euroopan neuvoston huhtikuussa 2014 hyväksytyssä ilmoittajien suojelua koskevassa suosituksessa CM/Rec(2014)7² eritellään suojelun kannalta keskeisiä asioita. Euroopan neuvosto, jonka suositus koskee raportointia sekä korruptiosta että kaikesta ”julkisen edun vastaisesta toiminnasta” painottaa, että kynnys raportoida väärinkäytöksistä saattaa olla erittäin korkea mm. sen takia, että potentiaaliset ilmoittajat pelkäävät vastatoimia ilmiannetun henkilön tai järjestön toimesta tai suhtautuvat epäilevästi organisaation kykyyn ryhtyä toimenpiteisiin syyllisiä vastaan. Suositus käsittelee mm. seuraavia kysymyksiä:

1. Ilmoittaja – kuka raportoi ja ketä tulee suojella? Ilmoittajan suojelu voi ulottua kaikkiin kansalaisiin tai tiettyyn ryhmään kansalaisia. Euroopan neuvoston suositus keskittyy julkisen ja yksityisen sektorin työntekijöihin ja siihen miten heitä voi suojata, jos he raportoivat erilaisista väärinkäytöksistä.
2. Mistä raportoidaan? Euroopan neuvoston suosituksen mukaan ilmoittajan tulisi pystyä raportoimaan kaikesta sellaisesta toiminnasta, joka muodostaa ”vakavan uhan julkiselle intressille”, jolloin ilmoitukset voivat koskea laajan kirjon ”vääryyksiä”, laillisista laittomiin, esim.: korruptiivinen toiminta, vallan / julkisen toimen väärinkäyttö, tuomio- / juridiset virheet, ympäristörikokset yms.
3. Kenelle raportoidaan? Suosituksen mukaan jäsenmaiden tulisi päättää tarkoituksenmukaisista työpaikan sisäisistä ja – tarpeen mukaan – ulkopuolisista raportointikanavista.
4. Ilmoittajien suojelu: Raportointia voi hoitaa avoimen kaavan mukaan (jolloin ilmoittajan henkilöllisyyttä ei salata), luottamuksellisesti (jolloin vastaanottava taho tietää ilmoittajan henkilöllisyyden, mutta tätä ei paljasteta ilman ilmoittajan suostumusta, ellei laki sitä vaadi) tai nimettömänä (jolloin ilmoittajan henkilöllisyys ei tule kenenkään tietoon). Huolehtimalla, että korruptioepäilyistä ilmoittavalla henkilöllä on mahdollisuus luottamukselliseen tai nimettömään raportointiin varmistetaan, että ilmoittaja saa tietynlaisen suojan. Suosituksessa korostetaan, että ilmoittajaa myös tulee suojata kaikentyyppisiltä vastatoimilta, ml. erottamiselta, etenemis- tai ylenemismahdollisuuksien menettämiseltä, palkan alenemiselta tai menetykseltä, häirinnältä, muuntotyypisiltä rangaistuksilta tai syrjinnältä työnantajan tai tämän palveluksessa olevan henkilön toimesta. Myös epäsuoranaiset vastatoimet kuten ilmoittajan perheenjäseniin kohdistuvat toimet tulee ottaa huomioon.

¹ OECD (2013) Finland: Follow-Up to the Phase 3 Report & Recommendations. OECD: Paris ja GRECO (2013) *Second Evaluation Round. Evaluation Report on Finland*. GRECO: Strasbourg.

² Council of Europe (2014) *Recommendation CM/Rec(2014)7 of the Committee of Ministers to member States on the protection of whistleblowers*.

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec\(2014\)7&Language=lanEnglish&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec(2014)7&Language=lanEnglish&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383) (8.9.2014).

Jos vastatoimiin on työnantajan taholta ryhdytty tulisi varmistaa, että ilmoittajalla on mahdollisuus kääntyä ulkopuolisen tahon puoleen, että häntä kuullaan ja että ryhdytään toimenpiteisiin vastatoimia ja –toimijoita vastaan.

Korruptioepäilyistä ilmoittavien henkilöiden suojele Suomessa

Suomella ei ole erillistä korruptioepäilyistä ilmoittavien henkilöiden suojelela koskevaa lainsäädäntöä, joka täsmentäisi suojelela piiriin kuuluvia henkilöitä ja ryhmiä, tai näiden oikeudet prosessin aikana tai sen jälkeen. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, ettei väärinkäytösten julki tuominen olisi mahdollista. Perustuslain 2. luvun 12 §:n takaama sananvapaus, johon sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, luo raportoinnille tukevan pohjan. Tiettyjen raportointikanavien olemassaolo helpottaa myös epäkohtien ilmi tuomisen. Kansalaiset voivat tehdä kantelun esimerkiksi toimivallan ylityksistä tai harkintavallan väärinkäytöstä eduskunnan oikeusasiamiehelle tai oikeuskanslerille, jotka valvovat, että julkisia tehtäviä hoitavat henkilöt ja tahot noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Kanteen voi myös nostaa Valtiontalouden tarkastusvirastolle, joka valvoo valtion varojen käyttöä tai poliisin ns. nettivinkin kautta, jonne yksityishenkilö voi jättää ilmoituksen muun muassa korruptiivisesta toiminnasta tai petoksista.

Yhteisten suositusten ja määräysten puutteesta huolimatta tietyt suomalaisyrityksetkin tarjoavat työntekijöilleen mahdollisuuden raportoida havaitsemistaan väärinkäytöksistä. Usein ajatus raportointikanavan laatisesta on tullut yrityksen kansainvälisten toimintojen kautta.

Käytännössä ilmoittamista korruptioepäilyistä vaikeuttavat seuraavat rikoslaissa rangaistaviksi säädettyt teot: virkasalaisuuden rikkominen (RL 40:5), yrityssalaisuuden rikkominen (RL 30:5), kunnianloukkaus (RL 24:9) ja yksityiselämää loukkaavan tiedon levittäminen (RL 24:8). Työntekijältä odotetaan siis lojaalisuutta työnantajaa kohtaan. Sananvapauden ja työntekijän lojaalisuusvelvoitteen välinen ”hierarkia” (kuka saa tehdä ilmoituksia, mistä ja kenelle) on usein hyvin epäselvä sekä työntekijöille että työnantajille.

Suomen lainsäädäntö ei myöskään suoranaisesti varmista, että ilmoituksen tekijä saisi tarvitsemansa suojelela asiakäsittelyn aikana ja tämän jälkeen. Työsopimuslain mukaan työntekijää ei voi irtisanoa laittomasti eikä tätä saa syrjiä millään tavalla. Työnantaja tai hänen palveluksessaan oleva henkilö voi kuitenkin ryhtyä myös näennäisesti laillisiin tai vaikeasti todistettaviin vastatoimiin ilmoittajaa kohtaan esim. hidastamalla ilmoittajan urakehitystä tai siirtämällä tämän toisiin tehtäviin. Vastatoimet voivat myös olla epäsuoranaisia, jolloin toimet kohdistuvat esimerkiksi ilmoituksen tehneen perheenjäseneen. Yllä mainitut kansainväliset järjestöt suosittelevat, että ilmoittajien suojelela ulottuisi myös tämänkaltaisiin tilanteisiin.

Korruptioepäilyistä ilmoittavien henkilöiden suojeleluun liittyy mahdollisuus tehdä ilmoituksia luottamuksellisesti tai nimettömänä. Nykytilanteessa eduskunnan oikeusasiamies ja oikeuskansleri eivät tutki nimettömiä kanteluja. Poliisin nettivinkin kautta yksityishenkilö voi jättää ilmoituksen nimettömänä. Yritysten omat raportointijärjestelmätkin antavat useimmiten mahdollisuuden nimettömään raportointiin. Nimetön ilmoitus ei kuitenkaan aina takaa sitä, että ilmoittajan henkilöllisyys pysyisi salassa mikä saattaa altistaa häntä vastatoimille.

Tämänhetkinen tilanne

- OECD ja Euroopan neuvosto ovat suositelleet, että Suomi parantaisi ilmoittajien suojelua.
- Korruption vastainen yhteistyöverkosto on vuosien 2013 ja 2014 aikana käsitellyt korruptioepäilyistä ilmoittavien henkilöidensuojelusta useaan otteeseen ja toteaa, että ilmoittajien suojelun kattavuutta ja laatua tulisi selvittää.
- Todistajien ja muiden vakavassa hengen ja terveyden vaarassa olevien suojelun rikos- ja prosessioikeudellista ulottuvuutta on kattavasti selvitetty ja siihen ehdotettu parannuksia (HE 65/2014) mutta työ- ja virkamiesoikeudelliset suojelun keinot sekä kattavat raportointikanavat eivät ole saaneet ansaitsemaansa huomiota.

Korruptioepäilyistä ilmoittavien henkilöiden suojelu muissa Pohjoismaissa

Ruotsi

Ruotsilla on maailman vanhin tiedonvapautta ja – välitystä koskeva lainsäädäntö, joka takaa kansalaisille oikeuden levittää tietoa ja raportoida väärinkäytöksistä. Työntekijät saavat välittää tietoa eteenpäin viranomaisille ja lehdistölle, halutessaan nimettöminä, salaiseksi luokiteltua ja kansalliseen turvallisuuteen liittyvää tietoa lukuun ottamatta. Julkishallinnolla ei ole oikeutta tutkia anonymisti jätettyjen raporttien alkuperää eikä raportoijaa voi irtisanoa tai sanktioida toisella tavalla raportoinnin seurauksena, sillä kaikki vastatoimet ilmoittajia kohtaan ovat rikollisia.

Ruotsilla ei kuitenkaan ole erityistä ilmoittajien suojelua koskevaa lainsäädäntöä vaan näiden oikeuksista ja velvoitteista säädetään mm. Ruotsin perustuslaissa, liikesalaisuuksia koskevassa lainsäädännössä ja työsuojelulainsäädännössä. Yleisestä sanan- ja tiedonvapaudesta huolimatta yksityisen sektorin työntekijöihin pätee eri säännöt. Yksityisen sektorin työntekijä voi raportoida väärinkäytöksistä ulkopuolisille vasta sen jälkeen kun sisäinen raportti on tehty. Näitä työntekijöitä voi irtisanoa jos puolueeton selvitys osoittaa, että ovat toimineet epälojaalisti työnantajaa kohtaan tai ilmoittaja raportoidessaan ei ole menettänyt sääntöjen mukaisesti. Yksityisen sektorin työnantajalla on oikeus tutkia anonymisti jätettyjen raporttien alkuperää. Lojaalisuuden velvoite sisältyy useimmiten sekä julkisen että yksityisen sektorin työsopimuksiin. Työvoimatuomioistuimien on kuitenkin useamman kerran todennut, että lojaalisuusvelvoite on toissijainen tapauksissa, joissa tietyn epäkohdan julki tuominen on julkisen intressin mukaista tai jos (i) asia koskee vakavia rikkomuksia tai rikoksia, (ii) ilmoittaja ensin on raportoinut sisäisesti, ja (iii) ilmoittajan tavoitteena on ollut korjata epäkohta tai ongelma.

Tämänhetkinen tilanne

- Helmikuussa 2013 Ruotsin hallitus asetti selvitysryhmän, jonka tehtävänä oli tarkastella ilmoittajien suojelun kattavuutta ja ehdottaa toimenpiteitä suojelun vahvistamiseksi. Selvitysryhmän loppuraportti ilmestyi toukokuussa 2014.
- Loppuraportissa (SOU 2014:31)³ ehdotetaan:
 - (i) uutta työsuojelulainsäädäntöä, jonka tarkoituksena olisi parantaa työpaikan sisäisten ilmoittajien oikeuksia suojaan tilanteissa, joissa ilmoitus koskee ”vakavia epäkohtia” (esim. korruptiota, ympäristövahinkoja, hengenvaaraa tai

³ Regeringskansliet (2014) *Visselblåsare. Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden*. <http://www.regeringen.se/content/1/c6/24/07/83/131398b0.pdf> (8.9.2014).

- ihmisoikeuksien loukkauksia)
- (ii) Lakiuudistuksen jälkeen (i) ilmoituksen tekijä, johon (ilmoituksen takia) kohdistuu vastatoimia voisi hakea vahingonkorvausta, (ii) ilmoittajan henkilöllisyyttä tulisi aina suojata, (iii) työnantajilla olisi velvollisuus helpottaa sisäistä raportointia ja (iv) ilmoittajilla olisi oikeus suojaan myös raportoidessaan ulkoisille tahoille (kuten medialle, viranomaisille tai ammattiliitoille).
 - Ehdotetaan, että laki astuisi voimaan heinäkuussa 2015. Ammattiliitot ovat jo kritisoineet työryhmän ehdotuksia korostaen, että työryhmän ehdottama ilmoittajien suoja on riittämätön.

Tanska

Tanskalla ei ole erillistä korruptioepäilyistä ilmoittavia henkilöitä koskevaa lainsäädäntöä tai viranomaista, jonka tehtävänä olisi neuvoa ja suojata heitä. Tanskan rikoslaki korostaa työntekijän uskollisuutta työnantajaa kohtaan ja tekee lojaaliuden rikkomisesta rangaistavan teon. Rikoslain mukaan julkisen sektorin työntekijä saa kuitenkin tuoda tietoa julki jos hän kokee, että tiedon julkaiseminen on julkisen intressin mukaista. Rikoslaki ei suojaa ilmoittajia mahdollisilta vastatoimilta työnantajan taholta. Työntekijöiden suojelua koskeva lainsäädäntö kuitenkin mahdollistaa pienen korvauksen, jos työntekijää irtisanotaan mielivaltaisesti. Moni työehtosopimuskin suojaa ilmoittajaa laittomalta irtisanomiselta. Työntekijän tulee itse todistaa, että irtisanominen johtuu hänen julki tuomasta tiedosta. Ammattiyhdistyksillä on vahva rooli Tanskassa. Työehtosopimukset vaikuttavat työnantajan mahdollisuuksiin ilmoittaa väärinkäytöksistä ja saada suojaa/korvauksia. Epäkohdistu ilmoitetaan usein oman liiton edustajalle ja liitolla on myös keskeinen rooli työnantajan ja työntekijän välisten konfliktien ratkaisussa. Tämä koskee myös tilanteita, joissa työnantaja on ryhtynyt vastatoimiin ilmoittajaa kohtaan.

Tämänhetkinen tilanne

- Kuntatasolla perustetaan raportointijärjestelmiä ja –virastoja.
- Vuonna 2014 astuneen voimaan laki, joka velvoittaa rahoitusinstituutioita luomaan raportointijärjestelmiä.
- Yleinen suhtautuminen ilmoittajiin on muuttumassa myönteisempään ja harkitaan (i) erillistä virastoa, jonka tehtävänä olisi neuvoa ja suojata ilmoittajia, (ii) korkeampia korvauksia tapauksissa, joissa ilmoittajaa on irtisanottu ja (iii) ilmoittajan henkilöllisyyden paljastamisen kriminalisointia.

Norja

Norjan ilmoittajien suojelua koskevaa lainsäädäntöä (*Arbeidsmiljøloven*)⁴ käytetään usein mallina parhaista käytännöistä. Lainsäädäntö antaa kaikille työntekijöille (merenkulun, kalatalouden ja sotilaslentoliikenteen työntekijöitä lukuun ottamatta) mahdollisuuden ilmoittaa väärinkäytöksistä luottamuksellisesti ja velvoittaa työnantajia perustamaan raportointikanavia. Työntekijöillä on oikeus ilmoittaa ”tuomittavista olosuhteista”. Laki ei täsmennä mitä tuomittavilla olosuhteilla tarkoitetaan, tausta-asiakirja kuitenkin selventää, että ilmoitusoikeus liittyy esimerkiksi lain tai eettisten sääntöjen rikkomiseen (esim. korruptioon, huonoihin työolosuhteisiin tai tilanteisiin, jotka saattavat olla uhkaksi terveydelle). Ilmoittajien tulee käyttää tarkoituksenmukaisia menettelytapoja, mutta laki ei täsmennä mitkä nämä menettelytavat ovat.

⁴ Lovdata (2014) *Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)*. <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-62> (8.9.2014).

Tausta-asiakirja tosin menee näihin menettelytapoihin yksityiskohtaisemmin. Lain mukaan ilmoittajan tulisi ensi kädessä käyttää sisäisiä raportointikanavia tai kääntyä ammattiyhdistyksen edustajan puoleen. Laki ei mainitse ulkopuolisia raportointikanavia, mikä pidetään heikkoutena. Työnsuojeluviranomaiset (*Arbeidstilsynet*) suosittelee, että työnantaja mahdollistaisi myös ulkoisen raportoinnin.

Jos ilmoittajaan kohdistuu sanktioita työnantajan taholta, työnantajan tulee näyttää, etteivät sanktiot johdu ilmoituksesta (käännetty todistustaakka). Jos todetaan, että ilmoituksen tehneeseen henkilöön on kohdistunut vastatoimia, ilmoittajalla on oikeus korvauksiin, joiden suuruudesta ja luonteesta päättää tuomioistuim.

Tämänhetkinen tilanne

- Käydään keskustelua ilmoittajien suojelun yksityiskohdista ja kattavuudesta: (i) tulisiko tulevia ja entisiä työntekijöitä sisällyttää suojelun piiriin, (ii) pitäisikö laissa täsmentää millaisista epäkohdista ilmoittaja voi raportoida turvallisesti, (iii) pitäisikö ilmoittajille tarkoitetut korvaukset korottaa / parantaa ja (iv) tarvitaanko ulkopuolinen raportteja vastaanottava ja käsittelevä viranomainen / taho, joka myös voisi antaa neuvoa ilmoittamista harkitseville.

Etenemismahdollisuudet

Erillinen korruptioepäilyistä ilmoittavien henkilöiden suojelua koskeva laki ei ole välttämättömyys vaan korruptioepäilyistä raportoivien henkilöiden suojeluun liittyvät asiat voi joko sisällyttää voimassa olevaan lainsäädäntöön tai niistä voi laatia pelkät suositukset. Ottaen huomioon korruptioepäilyistä ilmoittavien henkilöiden tärkeän roolin tiedon välittäjinä nykylainsäädännön puitteissa tulisi kuitenkin:

- selvittää missä tilanteissa ilmoittaja voi ilmoittaa korruptioepäilyistä tulematta syytetyksi epälojalisuudesta.
- selvittää työnantajien velvoitteet ilmoittajia kohtaan korostaen, että kaikenlaiset vastatoimet ovat laittomia
- mahdollistaa raportointia varmistamalla, että jokainen työntekijä (sektorista ja työsopimuksen luonteesta riippumatta) voi ilmoittaa ellei nimettömänä niin ainakin luottamuksellisesti korruptioepäilyistä joko työpaikan sisällä tai ulkopuoliselle taholle.
- selvittää mikä ulkopuolinen taho (järjestö, viranomainen tai vastaava) voisi vastaanottaa ja käsitellä korruptioon liittyviä ilmoituksia tehokkaasti ja luottamuksellisesti ja tarpeen mukaan neuvoa paljastamista harkitsevia tai ilmoituksen tehneitä henkilöitä.
- selvittää tulisiko tällä ulkopuolisella (tai muulla) taholla olla mahdollisuudet lyhyen aikavälin tuki- ja suojatoimiin tapauksissa, joissa ilmoittaja on johtunut häirinnän kohteeksi tai menettänyt työpaikkansa.

.....