

Lagutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av Europeiska unionens lagstiftning och den nationella lagstiftningen och till vissa lagar som har samband med den

Till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av Europeiska unionens lagstiftning och den nationella lagstiftningen och till vissa lagar som har samband med den (RP 147/2022 rd): Ärendet har remitterats till lagutskottet för utlåtande till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Juha Keränen, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Riitta Haapasaari, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Jussi Matikkala, justitieministeriet
- justitiekanslern i statsrådet Tuomas Pöysti, Justitiekanslersämbetet
- referendarieråd Jarmo Hirvonen, riksdagens justitieombudsmans kansli
- tingsdomare Kalle Mäenpää, Helsingfors tingsrätt
- ledande expert Mari Hohtovaara, Åklagarmyndigheten
- polisinspektör Anna-Riina Korteniemi, Polisstyrelsen
- expert Johanna Linna, Finlands näringsliv rf
- advokat Pekka Ylikoski, Finlands Advokatförbund
- professor Sakari Melander
- professor Olli Mäenpää
- professor Olli Norros.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Domstolsverket
- Finlands Kommunförbund
- Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- Företagarna i Finland rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Propositionen gäller det nationella genomförandet av direktiv (EU) 2019/1937 om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten, nedan visselblåsarordningen. Regeringen föreslår att det stiftas en lag om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av Europeiska unionens lagstiftning och nationell rätt (lagförslag 1, nedan visselblåsarlagen). Dessutom föreslås det i propositionen att vissa andra lagar ändras på grund av genomförandet av ordningen och den föreslagna visselblåsarlagen.

Enligt propositionen är den föreslagna lagen en allmän lag om skydd för rapporterade personer inom lagens tillämpningsområde. Lagen kompletterar de redan gällande specialbestämmelserna om skydd för rapporterade personer, och lagen ska enligt propositionen tillämpas parallellt och som komplement till övrig lagstiftning. Speciallagstiftningen om skydd för personer som rapporterar om överträdelser har företräde och den föreslagna allmänna lagen ska komplettera regleringen.

I den föreslagna lagen föreskrivs det om lagens tillämpningsområde, tillämpningsområdet med avseende på personer, allmänna villkor för skydd för rapporterade personer samt rapportering och villkor för att få skydd. I lagen föreskrivs om skyldigheten att inrätta interna rapporteringskanaler och om de förfaranden och ansvar som hänför sig till detta, om externa rapporteringskanaler och om den uppföljning som ska göras med anledning av rapporterna. Dessutom föreskrivs det om behöriga myndigheter och en gemensam extern rapporteringskanal, förbud mot repressalier, skadestånd och påföljder samt sekretess och andra aspekter som hänför sig till skyddet för rapporterade personer och föremålet för en rapport.

Syftet med det direktiv som ligger till grund för propositionen är enligt propositionsmotiven (s. 8) att stärka kontrollen av efterlevnaden av unionsrätten och unionspolitik inom vissa områden genom att fastställa gemensamma miniminormer som tillgodoser en hög skyddsnivå för personer som rapporterar överträdelser av unionsrätten. Lagutskottet yttrade sig om förslaget till direktiv under förhandlingsskedet (LaUU 18/2018 rd) och förhöll sig allmänt taget positivt till förslaget till direktiv och dess syften. Avsikten med den föreslagna lagen är enligt propositionen att personer som i ett arbetsrelaterat sammanhang upptäcker eller har misstankar om brott mot allmänintresset inom specificerade områden av EU-lagstiftningen ska kunna rapportera om detta på ett tryggt sätt. På så sätt kan man förebygga hot mot eller allvarlig skada för allmänintresset. Lagutskottet anser att propositionens syften är motiverade.

Lagutskottet yttrar sig om propositionen till den del den gäller det egna ansvarsområdet. Lagutskottet har i anslutning till sitt eget ansvarsområde bedömt den föreslagna regleringen särskilt i fråga om påföljder, rättssäkerhet, skadestånd samt i förhållande till behandlingen av brottmål och straffprocessen. Sammantaget sett anser utskottet att propositionen är behövlig och lämplig och tillstyrker i fråga om sitt behörighetsområde lagförslagen, men med anmärkningarna och ändringarna nedan.

Utlåtande LaUU 27/2022 rd

Förhållande till annan lagstiftning (3 §) och undantag från tillämpningsområdet (4 §)

I 4 § i förslaget till anmälarskyddslag ingår undantag från tillämpningsområdet för den föreslagna visseblåsarlagen. Enligt 5 punkten tillämpas denna lag inte på förundersökning, åtalsprövning eller domstolsbehandling av brottmål. Innehållet i och syftet med den föreslagna 5 punkten beskrivs i propositionsmotiven (s. 152). Som det framgår av motiven är avsikten med bestämmelsen att täcka in alla faser i straffprocessen. Enligt motiven avses med behandling av brottmål behandling av straffyrkande i alla slags förfaranden.

Lagutskottet noterar att formuleringen i 4 § 5 punkten i propositionen hänvisar till behandling av brottmål i domstolsförfarande. Formuleringen täcker inte helt det syfte som anges i motiveringen, det vill säga att beakta alla skeden i straffprocessen och alla slags förfaranden. För att bestämmelsen tydligare ska täcka också det syfte som anges i propositionsmotiven är det motiverat att i bestämmelsen hänvisa inte bara till handläggning av brottmål i domstol utan också till handläggning av brottmål i annat förfarande. Hänvisningen täcker då i vid bemärkelse regleringen av straffprocessen och omfattar också straffprocessen utanför domstol, såsom bötesförfarandet.

Utskottet noterar dock att det i andra situationer i den föreslagna 4 § än de som avses i 5 punkten tydligare är fråga om anmälan av vissa typer av uppgifter och uteslutande av dem från den föreslagna lagens tillämpningsområde. I 5 punkten är det däremot mer allmänt fråga om bestämmelser om straffprocessen och dess förhållande till visseblåsarlagen. Lagutskottet anser därför att 3 § i den föreslagna lagen, som gäller förhållandet till annan lagstiftning, är en naturligare plats för en sådan bestämmelse. Lagutskottet föreslår därför att 3 § kompletteras med ett nytt 3 mom., enligt vilket denna lag inte inverkar på tillämpningen av bestämmelserna om förundersökning, åtalsprövning eller handläggning av brottmål i domstol eller i något annat förfarande. Samtidigt bör 4 § 5 punkten om undantag från tillämpningsområdet strykas.

Lagutskottets förslag till nytt 3 § 3 mom. motsvarar ordalydelsen i direktivet, enligt vilken direktivet inte påverkar tillämpningen av unionsrätt eller nationell rätt avseende straffprocesslagstiftning (artikel 3.3 d). I skäl 28 i direktivets ingress konstateras att samtidigt som detta direktiv, på vissa villkor, bör medge begränsade undantag från ansvar, inbegripet straffrättsligt ansvar, i händelse av sekretessöverträdelser, bör det inte påverka nationella straffprocessregler, i synnerhet inte sådana som syftar till att skydda integriteten hos utredningar och förfaranden eller berörda personers rätt till försvar. Genom den ändring som lagutskottet föreslår förtydligas delvis att det i lagen finns bestämmelser som kan bli tillämpliga också i straffprocessen, såsom bestämmelsen om frihet från ansvar i 24 §.

I ljuset av det som sägs ovan föreslår lagutskottet för kommunikationsutskottet att 4 § 5 punkten i lagförslag 1 stryks och att 3 § får ett nytt 3 mom. som följer:

Denna lag inverkar inte på tillämpningen av bestämmelserna om förundersökning, åtalsprövning eller handläggning av brottmål i domstol eller något annat förfarande.

Utifrån inkommen utredning konstaterar utskottet för tydlighetens skull att processen för skydd av rapporterande personer och en straffprocess som eventuellt inleds utifrån den kan fortgå paral-

Utlåtande LaUU 27/2022 rd

lellt och att inledandet av straffprocessen inte undanröjer det skydd mot repressalier som visselblåsarsystemet ger anmälaren.

Enligt den föreslagna 4 § 1 punkten tillämpas denna lag inte på rapportering av sådan information om överträdelser som ingår i en handling som har säkerhetsklassificerats med stöd av 18 § i lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen (906/2019) eller 8 § i lagen om internationella förpliktelser som gäller informationssäkerhet (588/2004).

Under sakkunnigutfrågningen i utskottet har det framkommit att kopplingen av undantagsbestämmelsen i 1 punkten till säkerhetsklassificerade handlingar undantar till exempel sådana diskussioner mellan myndigheter eller statsledningen som är mycket hemliga och för vilka det inte nödvändigtvis alltid har upprättats säkerhetsklassificerade handlingar eller andra handlingar, vilket åtminstone i teorin kan medföra sekretessproblem, om sådana uppgifter som hörts vid muntliga förhandlingar anmäls till kanalen och den föreslagna ansvarsfriheten samtidigt åberopas.

Lagutskottet föreslår därför och utifrån en utredning från justitieministeriet att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet överväger att ändra 4 § 5 punkten i lagförslag 1 så att den får följande lydelse:

1) utlämnande av information om brott som ingår i en handling som säkerhetsklassificerats med stöd av 18 § i lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen (906/2019) eller 8 § i lagen om internationella förpliktelser som gäller informationssäkerhet (588/2004) eller i lämnande av information som om den ingick i handlingen till sitt innehåll är sådan att det enligt de ovannämnda bestämmelserna ska göras en anteckning om säkerhetsklass på den,

Personkrets (5 §)

I 5 § i förslaget till visselblåsarlag ingår bestämmelser om personkrets. Enligt 1 mom. gäller de bestämmelser om skydd som finns i denna lag rapporterade personer som har förvärvat information om överträdelser i eller i anslutning till sitt arbete i samband med de ställningar som räknas upp i 1 mom. 1—6 punkten. Enligt 1 mom. 4 punkten är en sådan ställning ”ledamot i en sammanslutnings styrelse eller förvaltningsråd eller verkställande direktör”.

Lagutskottet noterar att på det sätt som framgår av propositionsmotiven (s. 64 och 153) är avsikten att också stiftelser ska omfattas av 1 mom. 4 punkten. Det framgår dock inte av själva ordalydelsen i paragrafen. Enligt den nationella lagstiftningen är stiftelser dock inte sammanslutningar. Lagutskottet föreslår därför utifrån en utredning från justitieministeriet för arbetslivs- och jämställdhetsutskottet att 5 § 1 mom. 1 punkten i lagförslag 1 ändras så att den får följande lydelse:

4) ledamot i en sammanslutnings eller stiftelses styrelse eller förvaltningsråd eller verkställande direktör,

Utlåtande LaUU 27/2022 rd

Allmänna förutsättningar för skydd för rapporterande personer (6 §)

I 6 § i förslaget till visseblåsarlag finns bestämmelser om allmänna förutsättningar för skydd för rapporterande personer. Enligt paragrafens ordalydelse är en allmän förutsättning för sådant skydd som det föreskrivs om i denna lag att den rapporterande personen har grundad anledning att tro att informationen om en överträdelse är korrekt vid tidpunkten för rapporteringen samt att informationen i fråga omfattas av lagens tillämpningsområde.

I propositionsmotiven (s. 156) sägs att den rapporterande personen enligt de förhållanden som gäller saken och enligt den information personen har tillgång till vid tidpunkten för rapporteringen objektivt bedömt bör ha grundad anledning att tro att informationen om en överträdelse är korrekt samt att informationen omfattas av lagens tillämpningsområde enligt 2 § vid tidpunkten för rapporteringen.

Lagutskottet anser utifrån en utredning från justitieministeriet att det i propositionsmotiven beskrivna syftet med bestämmelsen, således att en grundad anledning vid tidpunkten för anmälan också hänför sig till att information om överträdelse omfattas av lagens tillämpningsområde, bör framgå tydligare också av bestämmelsens ordalydelse. Därför föreslår lagutskottet för arbetslivs- och jämställdhetsutskottet att 6 § i lagförslag 1 justeras så att det får följande lydelse:

En allmän förutsättning för sådant skydd som det föreskrivs om i denna lag är att den rapporterande personen *vid tidpunkten för rapporteringen* har grundad anledning att tro att informationen om en överträdelse är korrekt samt att informationen i fråga omfattas av lagens tillämpningsområde.

Utläggning av en intern informationskanal och straffrättsligt tjänsteansvar (11 §)

I 11 § i förslaget till visseblåsarlag finns bestämmelser om utläggning av en intern informationskanal. Paragrafens 3 mom. föreskriver om straffrättsligt tjänsteansvar. I momentet sägs att när en tjänsteproducent sköter uppgifter enligt ett avtal om utläggning för en sådan organisation som avses i 10 § 1 mom. 1—4 punkten, omfattas en person som är anställd av tjänsteproducenten av bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar. Bestämmelser om skadeståndsansvar finns i skadeståndslagen (412/1974).

Det är fråga om en särskild bestämmelse om tjänsteansvar utanför strafflagen, där man har använt en modell som länge använts i lagstiftningspraxis. Lagutskottet anser utifrån inkommen utredning att det i detta sammanhang är motiverat att använda en etablerad grundläggande modell. Riksdagen godkände i samband med behandlingen av lagstiftningen om inrättande av välfärdsområden och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården och räddningsväsendet (RP 241/2020 rd) ett uttalande (RSv 111/2021 rd) enligt vilket riksdagen förutsätter att regeringen omedelbart inleder en samlad bedömning av bestämmelserna om tjänstebrott i 40 kap. i strafflagen och bestämmelserna om tjänsteansvar i andra lagar samt bereder behövliga lagstiftningsändringar utifrån bedömningen. Enligt utredning till utskottet pågår för närvarande en utredning om tjänsteansvar. Utskottet anser därför att det är motiverat att ingående granska de särskilda bestämmelserna om tjänsteansvar utanför strafflagen och deras ordalydelse i samband med det pågående utredningsarbetet.

Utlåtande LaUU 27/2022 rd

Justitiekanslersämbetets centraliserade rapporteringskanal och behöriga myndigheter (18 §)

I 18 § i förslaget till visselblåsarlag finns bestämmelser om justitiekanslersämbetets centraliserade rapporteringskanal. I 2 mom. föreskrivs det bland annat att justitiekanslersämbetet ska vidarebefordra rapporten till den behöriga myndigheten för utredning av rapportens riktighet. Enligt 3 mom. ska justitiekanslersämbetet informera om rapportering via den centraliserade rapporteringskanalen och om behöriga myndigheter, och ge råd i anknytning därtill.

Enligt artikel 11.1 i direktivet ska medlemsstaterna utse de behöriga myndigheterna. Lagutskottet noterar att lagförslaget inte innehåller några bestämmelser om att utse behöriga myndigheter eller om grunderna för att konstatera att en aktör är en sådan behörig myndighet som avses i direktivet och lagen. I fråga om 18 § konstateras i propositionsmotiven (s. 171) att genom ”1—3 mom. genomförs även artikel 11.1 och 11.2 a, där det anges att det ska utses myndigheter som ska vara behöriga att ta emot, lämna återkoppling om och följa upp rapporter”. Vidare innehåller propositionsmotiven (s. 172) en förteckning över behöriga myndigheter, men i fråga om dem konstateras det att förteckningen inte är uttömmande.

Sakkunniga har framfört att en situation där behöriga myndigheter inte entydigt har angetts är problematisk med tanke på rättssäkerheten i allmänhet. Dessutom har det framförts att exempelvis justitiekanslersämbetets uppgift enligt 18 § 3 mom. att informera om behöriga myndigheter i praktiken blir omöjlig om inga behöriga myndigheter utses.

Enligt uppgift från justitieministeriet beror den lösning som valts i propositionen bland annat på att tillämpningsområdet för visselblåsardirektivet hela tiden utvidgas. Dessutom har det framförts att det på grund av det stora antalet behöriga myndigheter inte är möjligt att uttömmande räkna upp alla behöriga myndigheter. Trots det som sägs ovan föreslår lagutskottet att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet fäster uppmärksamhet vid de problem som beror på att de behöriga myndigheterna inte har utsetts i propositionen och bedömer hur de behöriga myndigheterna kan utses eller hur det kan skapas en mekanism genom vilken skyldigheten att vara behörig myndighet entydigt kan konstateras.

Frihet från ansvar (24 §)

I den föreslagna 24 § finns det bestämmelser om frihet från ansvar. I 1 mom. sägs att en rapportperson som rapporterar eller offentliggör information om överträdelser i enlighet med denna lag ska, vad gäller att ha lämnat ut eller skaffat fram informationen, inte åläggas ansvar för att ha brutit mot en begränsning i fråga om att lämna ut information som grundar sig på avtal, lag, förordning eller föreskrift. En förutsättning är också att det var nödvändigt att rapportera eller offentliggöra informationen för att sådana överträdelser som omfattas av denna lag skulle avslöjas.

Enligt propositionsmotiven (s. 180) genomförs genom paragrafen artikel 21.2—4 och 7 i direktivet. Sakkunniga har framfört att den ansvarsbefriande verkan i den föreslagna ordalydelsen i 24 § 1 mom. dock har slagits samman endast med artikel 21.3 i direktivet. Under sakkunnigutfrågningen framfördes det därför att det ändå är motiverat att anse att också artikel 21.7 i direktivet uttryckligen är en ansvarsbefriande grund som gäller rapportering och offentliggörande av information på det sätt som direktivet tillåter. Lagutskottet anser utifrån inkommen utredning att or-

Utlåtande LaUU 27/2022 rd

dalydelsen i 24 § 1 mom. i lagförslag 1 bör ändras så att det utöver att lämna ut och skaffa fram också nämner att rapportera och offentliggöra.

Lagutskottet anser också att ordalydelsen i 24 § 1 mom. lämnar rum för tolkning och oklarhet gällande tidpunkten för när rapporteringen bedöms vara nödvändig. Ordalydelsen ”var nödvändigt” i paragrafen kan leda till att en nödvändighetsbedömning kan göras först efter anmälan. Detta skulle vara ologiskt med tanke på skyddet av rapporterande personer i förhållande till de allmänna förutsättningarna för erhållande av skydd enligt 6 §. Enligt 6 § i förslaget är en allmän förutsättning för skydd av anmälaren, sådan den föreslås bli reviderad av lagutskottet, att anmälaren vid tidpunkten för rapporteringen har grundad anledning att tro att uppgiften om överträdelsen stämmer och att denna information omfattas av lagens tillämpningsområde. För att undanröja oklarheten i förhållande till de allmänna förutsättningarna för skydd anser lagutskottet att 24 § 1 mom. bör preciseras med uttrycken ”vid tidpunkten för rapporten” och ”grundad anledning att tro”. Också ordet ”var” i sista meningen i 1 mom. bör ändras till ”är”. Formuleringen beskriver bättre att det är fråga om anmälares uppfattning om betydelsen av rapporten vid tidpunkten för anmälan.

Därför föreslår lagutskottet för arbetslivs- och jämställdhetsutskottet att *24 § 1 mom. i lagförslag 1* justeras så att det får följande lydelse:

En rapporterande person som rapporterar eller offentliggör information om överträdelser i enlighet med denna lag ska, vad gäller att ha lämnat ut, skaffat fram, *rapporterat eller offentliggjort* informationen, inte åläggas ansvar för att ha brutit mot en begränsning i fråga om att lämna ut information som grundar sig på avtal, lag, förordning eller föreskrift. En förutsättning är också att *den person som rapporterar vid tidpunkten för rapporteringen hade grundad anledning att tro att det är* nödvändigt att rapportera eller offentliggöra informationen för att sådana överträdelser som omfattas av denna lag skulle avslöjas.

Bevisbörda (25 §)

I den föreslagna 25 § finns det bestämmelser om bevisbörda. I paragrafen sägs att när ett ärende som gäller överträdelse av förbudet mot repressalier och förhindrande av rapportering behandlas i en domstol eller hos någon annan myndighet och det handlar om skada som har lidits av den rapporterande personen eller någon annan person enligt 5 §, ska den som inleder ärendet lämna en utredning om de omständigheter som kravet grundar sig på. Om det utifrån de utredningar som har lagts fram under handläggningen av ärendet kan antas att förbudet mot repressalier har överträtts, ska motparten för att upphäva presumptionen visa att förbudet inte har överträtts. Denna bestämmelse tillämpas inte vid handläggningen av ett sådant brottmål som avses i 36 §.

I detaljmotiven (s. 182—183) redogörs för innehållet i bestämmelsen. Lagutskottet konstaterar för tydlighetens skull att det både av paragrafen och dess motiv framgår omvänt bevisbörda endast gäller grunden för skadestånd, men inte exempelvis skadans belopp. Paragrafens näst sista mening klargör att den omvända bevisbördan uttryckligen gäller brott mot förbudet.

Lagutskottet noterar dessutom att bestämmelsen enligt den sista meningen i paragrafen inte tillämpas vid handläggning av brottmål som avses i 36 §. Lagutskottet anser utifrån inkommen utredning att hänvisningen till 36 § är onödig, eftersom det i ett brottmål som avses i 36 § inte är frå-

Utlåtande LaUU 27/2022 rd

ga om olägenhet för anmälaren. Bestämmelsen ska således inte heller i övrigt tillämpas på behandlingen av ett sådant ärende. Därför föreslår lagutskottet för arbetslivs- och jämställdhetsutskottet att 25 § i lagförslag 1 justeras så att det får följande lydelse:

När ett ärende som gäller överträdelse av förbudet mot repressalier och förhindrande av rapportering behandlas i en domstol eller hos någon annan myndighet och det handlar om skada som har lidits av den rapporterande personen eller någon annan person enligt 5 §, ska den som inleder ärendet lämna en utredning om de omständigheter som kravet grundar sig på. Om det utifrån de utredningar som har lagts fram under handläggningen av ärendet kan antas att förbudet mot repressalier har överträtts, ska motparten för att upphäva presumtionen visa att förbudet inte har överträtts. Denna bestämmelse tillämpas inte vid handläggningen av ett [utesl.] brottmål [utesl.].

Skadestånd (26 §)

I den föreslagna 26 § finns det bestämmelser om skadestånd. I paragrafens 1 mom. sägs att den som uppsåtligen bryter mot det förbud mot repressalier och förhindrande av rapportering som det föreskrivs om i 23 § 1 mom. ska ersätta den rapporterande personen eller någon annan person enligt 5 § för ekonomisk förlust som den därigenom har förorsakat.

Lagutskottet hänvisar för tydlighetens skull i fråga om innehållet i den ekonomiska skadan till det som sägs i propositionsmotiven (s. 184). Överträdelse av förbudet mot repressalier förorsakar enligt motiven oftast så kallad ren förmögenhetsskada, således ekonomisk förlust som inte är kopplad till person- eller sakskador. Vidare framgår det av motiven att personskador, sakskador eller lidande som en rapporterande person eller någon annan person enligt 5 § har förorsakats på grund av en överträdelse av förbudet mot repressalier inte ersätts med stöd av den föreslagna lagen. I fråga om ersättning för personskador, sakskador och lidande tillämpas skadeståndslagen.

Enligt 26 § 1 och 2 mom. förutsätter uppkomsten av skadeståndsansvar med stöd av denna lag att den som orsakat skadan handlar uppsåtligen. Utskottet konstaterar att ordalydelsen i den föreslagna bestämmelsen är klar i fråga om uppsåt. Enligt propositionen (s. 184) ska begreppet uppsåt bedömas i enlighet med de allmänna principerna i skadeståndsrätten. Utskottet har inga invändningar mot det. Lagutskottet påpekar dock för tydlighetens skull att motiveringen till 2 mom. (s. 184) är något inexakt. I motiven sägs att ”Vid bedömningen av uppsåt är det av central betydelse om personen har rapporterat eller offentliggjort information som han eller hon har vetat är falsk trots att han eller hon borde förstå att informationen kan skada föremålet för rapporten. Om personen inte är medveten om och inte heller borde ha varit medveten om att den rapporterade informationen är falsk, är det inte fråga om ett uppsåtligt förfarande.” Dessa meningar kan förstås så att de hänvisar till rekvisitet för oaktsamhet och inte uppsåt, vilket enligt uppgift inte har varit avsikten. Avsikten har enligt uppgift varit att i den första meningen hänvisa till så kallad dolus eventualis-uppsåt, men i stället för orden ”han eller hon förstår” har frasen ”han eller hon borde förstå”, som hänvisar till rekvisitet för oaktsamhet, av misstag lämnats kvar i texten. Den senare meningen är avsedd till exempel för situationer där anmälares agerande inte motsvarar definitionen på uppsåt, men där det också finns kvar en ordalydelse som hänvisar till bedömning av oaktsamhet. Utskottet anser att det i och med den tydliga ordalydelsen i paragrafen och förtydligandet ovan inte är sannolikt att det uppstår tolkningsproblem till följd av propositionsmotiven.

Utlåtande LaUU 27/2022 rd

Gottgörelse (34 §)

I den föreslagna 34 § finns det bestämmelser om gottgörelse. Som det framgår av paragrafens 1 mom. har en rapporterende person eller någon annan fysisk person enligt 5 § som har utsatts för repressalier rätt att få gottgörelse för den kränkning som repressalierna har förorsakat av en arbetsgivare enligt 24 § eller av någon annan organisation som i strid med 23 § 1 mom. har utsatt honom eller henne för repressalier. I paragrafens 4 mom. sägs att gottgörelse inte utgör något hinder för att få skadestånd med stöd av denna lag, skadeståndslagen eller någon annan lag, eller ett avtalsförhållande. På det sätt som framgår av 5 mom. beaktas när gottgörelsen ska fastställas en eventuell ersättning eller kompensation som på grund av kränkningen av personen i fråga har dömts ut eller påförts för samma gärning med stöd av denna lag eller någon annan lag.

I propositionsmotiven (s. 195—196) redogörs närmare för innehållet i och syftet med 34 § om gottgörelse. Lagutskottet anser utifrån propositionen och inkommen utredning att bestämmelserna om gottgörelse och möjligheten till gottgörelse är motiverade bland annat för att brott mot förbudet mot förbjudna repressalier inte alltid orsakar sådan skada vars belopp kan påvisas.

I enlighet med vad som konstaterats ovan innehåller 34 § 5 mom. en bestämmelse om samordning, enligt vilken en eventuell ersättning eller kompensation som på grund av kränkningen av personen i fråga har dömts ut eller påförts för samma gärning ska beaktas när gottgörelse enligt 34 § bestäms. I princip anser utskottet den föreslagna bestämmelsen om samordning motiverad. Utskottet noterar dock att någon motsvarande samordningsbestämmelse inte ingår i 26 § om skadestånd i den föreslagna lagen.

I fråga om skadestånd och gottgörelse hänvisar lagutskottet utifrån inkommen utredning till högsta domstolens avgörande HD 2020:97, där samordningen av de utdömda ersättningarna bedömdes i en situation där det var fråga om diskriminering i arbetslivet och krav på ersättning för lidande i samband med diskriminering i arbetet, när sökanden genom en lagakraftvunnen dom hade ålagts gottgörelse enligt diskrimineringslagen på grund av samma förfarande samt ersättning enligt arbetsavtalslagen för ogrundat avslutande av ett anställningsförhållande, vilken ersättning också omfattade ersättning för immateriell skada. Arbetsavtalslagen och skadeståndslagen innehåller inga bestämmelser om samordning av de ersättningar som döms ut med stöd av dem. Högsta domstolen ansåg särskilt med hänvisning till det förbud mot överkompensation som ska iakttas inom skadeståndsrätten att tidigare utdömd gottgörelse och ersättning för ogrundat avslutande av anställningsförhållande kunde beaktas när skadestånd fastställdes på basis av samma händelse.

Lagutskottet konstaterar att det i den föreslagna 26 § endast föreskrivs om ersättning för ekonomisk skada. På ersättning för eventuell person- och sakskada tillämpas bestämmelserna i skadeståndslagen, som inte innehåller samordningsbestämmelser. Även om det till 26 § fogas en samordningsbestämmelse, lämnar situationen enligt uppgift fortfarande rum för tolkning i fråga om person- och sakskador. Därför anser utskottet att exempelvis samordningsbestämmelsen i 26 § inte är ändamålsenlig. Lagutskottet anser att regleringen med beaktande av högsta domstolens avgörande HD 2020:97 och den allmänna principen om det förbud mot överkompensation som ska iakttas inom skadeståndsrätten kan anses vara tillräckligt tydlig för att gottgörelse som tidigare

Utlåtande LaUU 27/2022 rd

dömts ut med stöd av den föreslagna lagen senare ska kunna beaktas när ersättning för immateriell skada döms ut för brott som grundar sig på samma gärning.

Preskription av skadeståndsskuld och gottgörelse (27 och 35 §)

I 27 § i förslaget till visseblåsarlag finns bestämmelser om preskription av skadeståndsskuld och i 35 § om krav på gottgörelse. I fråga om gottgörelse föreslås det i propositionen att tiden för väckande av talan ska vara annorlunda än i fråga om skadestånd, för vars del det föreslås bestämmelser om preskriptionstid. Den preskriptionstid som i första hand tillämpas är i båda situationerna densamma, nämligen tre år, men grunden för preskriptionstidens början varierar. I fråga om skadestånd är begynnelse tidpunkten enligt 27 § i lagförslaget den tidpunkt då den skadelidande har fått vetskap om eller borde ha fått vetskap om ett förfarande som strider mot förbudet mot repressalier och förhindrande av rapportering. När det gäller gottgörelse är preskriptionstidens början, på det sätt som avses i 35 §, tidpunkten för den lagstridiga gärningen, oberoende av när gärningen har kommit eller kunde ha kommit till den skadelidandes kännedom.

I motiveringen till den föreslagna 35 § (s. 197) hänvisas det till att behörigheten för den domstol som behandlar gottgörelsetalan bestäms i enlighet med 10 kap. i rättegångsbalken. Enligt 10 kap. 1 § i rättegångsbalken prövas ett yrkande mot en fysisk person av den tingsrätt inom vars domkrets han eller hon har sin hemvist eller sin vanliga vistelseort. Enligt uppgift från justitieministeriet har man vid beredningen av propositionen haft för avsikt att i paragrafen ta in ett omnämnande av tingsrätten som den instans där gottgörelse ska krävas, men den har av misstag utelämnats vid beredningen av lagtexten. Därför föreslår utskottet för arbetslivs- och jämställdhetsutskottet att 35 § i lagförslag 1 justeras så att det får följande lydelse, med tillägg av ett omnämnande av att gottgörelse ska krävas i tingsrätten:

Gottgörelse ska krävas i tingsrätten inom tre år från ett i 23 § avsett 1) förhindrande av rapportering, eller 2) förfarande som strider mot förbudet mot repressalier.

I enlighet med vad som konstaterats ovan ska gottgörelse krävas i tingsrätten inom den tid som avses i 35 §. Enligt uppgift från justitieministeriet har det däremot ansetts vara skäl att iaktta de allmänna bestämmelserna i preskriptionslagen (728/2003) (10—11 §) i fråga om avbrytande av preskription av en skadeståndsskuld (27 §). Preskriptionen kan avbrytas exempelvis genom en icke-formbunden åtgärd enligt 10 § i preskriptionslagen, såsom att kräva ersättning av den som brutit mot förbudet mot repressalier. Det kan också bli aktuellt med rättsliga åtgärder som avbryter preskription enligt 11 § i preskriptionslagen, vilket inte nämns särskilt i propositionsmotiven. Utskottet anser att det som sägs ovan om avbrytande av preskription av skadestånd är motiverat.

Lagutskottet anser utifrån inkommen utredning också att det i fråga om gottgörelse är motiverat att på det sätt som konstateras ovan föreskriva om tiden för väckande av talan i enlighet med 35 §, till skillnad från i fråga om skadestånd, för vars del det föreslås en preskriptionstid i enlighet med 27 §. Gottgörelse är en avvikande ersättningsform, och den är oberoende av om den som blivit föremål för det lagstridiga förfarandet har lidit skada eller inte. Gottgörelse ska krävas i tingsrätten, vilket sätter en högre tröskel för att kräva gottgörelse än för att kräva skadestånd. För att en rättsprocess ska kunna inledas krävs alltid noggrann prövning. Bakgrunden till bestämmelsen om gottgörelse är enligt utredning till utskottet annan arbetsrättslig reglering såsom bestämmelserna i

Utlåtande LaUU 27/2022 rd

jämställdhetslagen och diskrimineringslagen anpassade till visselblåsarlagens kontext. Utskottet anser att det är motiverat att bestämmelserna om gottgörelse till denna del motsvarar den lösning som tillämpas i andra bestämmelser om arbetslivet när det gäller att föreskriva om tiden för väckande av talan. En högre tröskel för att inleda rättegång är också en motiverad lösning med tanke på arbetsgivarnas rättsskydd. Utskottet anser att de föreslagna bestämmelserna är godtagbara till denna del.

Utskottet konstaterar dessutom för tydlighetens skull att det i motiveringen till den föreslagna 35 § (s. 196) kvarstår ett felaktigt omnämnande av tidsfristen på två år i anslutning till ett förfarande som strider mot förbudet mot repressalier och som till sin karaktär har varit fortlöpande. Tiden för väckande av talan är också i dessa situationer tre år från det att det lagstridiga förfarandet avslutades i enlighet med paragrafens ordalydelse.

Straffbestämmelser (36 §)

I den föreslagna 36 § finns det bestämmelser om straffbestämmelser. I paragrafens 1 mom. sägs att en rapporterende person enligt 5 § som i samband med rapportering enligt 2 § uppsåtligt rapporterar eller offentliggör falsk information ska, om inte gärningen är ringa eller det någon annanstans i lag föreskrivs ett strängare straff för gärningen, dömas till böter för brott mot lagen om skydd för rapporterende personer. Lagutskottet anser att bestämmelsen och dess ordalydelse är ändamålsenliga.

Lagutskottet konstaterar för tydlighetens skull följande i fråga om begreppet falsk information i 1 mom. och gärningens ringa omfattning: Begreppet ”falsk information” används i rekvisitet för straffbestämmelsen i 36 § 1 mom. I brottsrekvisitet avses med uttrycket lämnande av osanna uppgifter. Uppgifterna kan vara felaktiga också om anmälan på grund av sitt framställningssätt eller utelämnandet av uppgifter blir uppenbart vilseledande och därför i fråga om någon uppgift är osann. De felaktiga uppgifterna ska gälla omständigheter som är av betydelse med tanke på visselblåsarlagen. Om falsk information gäller andra omständigheter, uppfyller de inte rekvisiten i denna straffbestämmelse. Detta gäller tolkningen av den föreslagna straffbestämmelsen. I visselblåsardirektivet och i visselblåsarlagen används i andra sammanhang uttryck som gäller de uppgifter som lämnats i rapporteringen och de subjektiva element som hänför sig till dem och som tolkas i egna sammanhang.

Rekvisitet för straffbestämmelsen inbegriper en förutsättning enligt vilken straffbarheten förutsätter att gärningen inte var ringa. Gärningen kan vara ringa av orsaker som hänför sig till skadlighet och farlighet enligt rekvisitet eller av orsaker som hänför sig till gärningsmannens inställning och skuld. Bedömningen av om gärningen är ringa kan således hänföra sig exempelvis till falsk information, dess natur och betydelse i rapporteringen. Brott förutsätter uppsåt. Uppsåt bedöms enligt de allmänna straffrättsliga principerna för uppsåt.

I den föreslagna 36 § 2 mom. finns det bestämmelser om åtalsrätt. Enligt det får en åklagare inte väcka åtal för brott mot lagen om skydd för rapporterende personer om inte målsäganden anmäler brottet till åtal. Enligt propositionen är det således fråga om ett målsägandebrott.

Utlåtande LaUU 27/2022 rd

I fråga om 2 mom. har sakkunniga framfört att syftet med systemet för skydd av anmälare uttryckligen är kopplat till det allmänna intresset att förebygga överträdelser. Det kan tänkas att falsk information inte alltid lämnas eller offentliggörs i syfte att kränka en viss privatpersons heder, utan det kan exempelvis vara fråga om verksamhet som i större utsträckning riktar sig mot en viss sammanslutning eller myndighet. I en sådan situation kan en direkt kränkt individ, således målsäganden, inte nödvändigtvis identifieras. Vidare framfördes det vid utfrågningen av sakkunniga att åtalsrättens frågor är av betydelse också med tanke på kravet på ett effektivt genomförande av EU-rätten i fråga om den påföljd som avses i artikel 23.2 i direktivet. I anslutning till det som sägs ovan har sakkunniga framfört att det vore motiverat att ytterligare bedöma frågan om att föreskriva att brott mot lagen om skydd för rapporterade personer enligt 36 § 1 mom. i lagförslag 1 hör under allmänt åtal.

Lagutskottet anser utifrån inkommen utredning att även om anmälarskyddssystemet i stor utsträckning baserar sig på ett allmänt intresse, innebär detta inte i sig att brott som riktas mot någon i samband med missbruk av systemet ska höra under allmänt åtal. Den som är föremål för en rapportering som innehåller falsk information kan ha betydande intressen i fråga om huruvida behandlingen av ett sådant yttrandefrihetsbrott överförs till straffprocessuell behandling eller inte. Om gärningen uppfyller förutsättningarna för ett strängare straffbart brott, tillämpas i enlighet med subsidiaritetsklausulen i 36 § den regleringen inklusive bestämmelserna om ordnande av åtalsrätten för brottet i fråga. Påföljdsregleringens effektivitet enligt EU-rätten påverkas i sin tur också av påföljdssystemets övriga element och helheten samt de delfaktorer som hänför sig till dem. Även aspekter som gäller processkostnader bör beaktas.

Sammantaget och enligt inkommen utredning anser utskottet att de föreslagna bestämmelserna om åtalsrätt i 36 § 2 mom. uppfyller kraven i direktivet. Utskottet anser dock att det trots det är motiverat att fästa större vikt vid aspekter som hänför sig till allmänt intresse i åtalsrättsarrangemangen genom att föreskriva att åtal inte får väckas ”om inte målsäganden anmäler brottet till åtal eller ett synnerligen viktigt allmänt intresse kräver att åtal väcks”. Därför föreslår lagutskottet för arbetslivs- och jämställdhetsutskottet att 36 § 2 mom. i lagförslag 1 justeras så att det får följande lydelse:

Åklagaren får inte väcka åtal för brott mot lagen om skydd för rapporterade personer, om inte målsäganden anmäler brottet till åtal *eller ett synnerligen viktigt allmänt intresse kräver att åtal väcks*.

Övrigt

Lagutskottet fäster uppmärksamhet vid följande tekniska ändringsbehov:

I 15 § 1 mom. i förslaget till visseblåsarlag sägs att det ska vara möjligt att rapportera skriftligt och muntligt via den interna rapporteringskanalen. Enligt propositionsmotiven (s. 167) ska det vara möjligt att rapportera skriftligt eller muntligt via den interna rapporteringskanalen. Utskottet föreslår för arbetslivs- och jämställdhetsutskottet att 15 § 1 mom. i lagförslag 1 omformuleras så att ordet ”och” ersätts med ordet ”eller”:

Utlåtande LaUU 27/2022 rd

Det ska vara möjligt att rapportera skriftligt *eller* muntligt via den interna rapporteringskanalen.

Ordet ”olisi” i 15 § 4 mom. i förslaget till visselblåsarlag bör ändras till ”on” i den finska texten. Ändringen påverkar inte den svenska texten. Av tydlighetsskäl bör ordet ”niihin” ersättas med ordet ”ilmoittamiseen” i den finska texten. Ändringen påverkar inte den svenska texten. Utskottet föreslår för arbetslivs- och jämställdhetsutskottet att *15 § 4 mom. i lagförslag 1* justeras så att det får följande lydelse:

Den organisation som har inrättat en intern rapporteringskanal ska informera om rapportering till den interna rapporteringskanalen och till justitiekanslersämbetets centraliserade rapporteringskanal, förfarandena för rapportering och förutsättningarna för skydd för den rapporterande personen. Informationen ska framställas på ett tydligt sätt och så att den är lättillgänglig för rapporterande personer.

I det nya 1 § 3 mom. I lagförslag 3 i propositionen sägs att statsrådets justitiekanslersämbete fungerar som en sådan centraliserad rapporteringskanal som det föreskrivs om i 18 § i lagen om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av EU-rätten och den nationella lagstiftningen (xx/20xx) och sköter de övriga uppgifter som föreskrivs för ämbetet i den lagen. I det föreslagna nya 3 mom. bör det första ordet ”statsrådet” strykas. Utskottet föreslår för arbetslivs- och jämställdhetsutskottet att *1 § 3 mom. i lagförslag 3* justeras så att det får följande lydelse:

[*Utesl.*] Justitiekanslersämbetet fungerar som en sådan centraliserad rapporteringskanal som det föreskrivs om i 18 § i lagen om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av EU-rätten och den nationella lagstiftningen (xx/20xx) och sköter de övriga uppgifter som föreskrivs för ämbetet i den lagen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottet föreslår

att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande LaUU 27/2022 rd

Helsingfors 9.11.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Leena Meri saf
vice ordförande Sandra Bergqvist sv
medlem Hanna Huttunen cent
medlem Saara Hyrkkö gröna
medlem Pihla Keto-Huovinen saml
medlem Marko Kilpi saml
medlem Pasi Kivisaari cent
medlem Antero Laukkanen kd
medlem Jouni Ovaska cent
medlem Mari Rantanen saf
medlem Mirka Soinikoski gröna
medlem Sebastian Tynkkynen saf
medlem Paula Werning sd
ersättare Juho Kautto vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Mikko Monto.