

30.08.2021

Oikeusministeriö

Oikeusministeriön lausuntopyyntö 2.7.2021 (VN/2434/2018)

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

Oikeusministeriö on pyytänyt Rajavartiolaitokselta lausuntoa otsikkokohdassa mainitusta hallituksen esityksen luonnoksesta.

Rajavartiolaitos lausuu seuraavaa lausuntopyynnössä esitettyihin kysymyksiin:

2 luku Ilmoittajan suojelun yleiset edellytykset ja ilmoittaminen

Lakiehdotuksessa on varattu siirtymäaika sisäisten ja ulkoisten ilmoituskanavien perustamiselle vain henkilöstömäärältään pienille yrityksille. Julkisen sektorin organisaatiolle ei ole varattu lainkaan siirtymäaika. Esitysluonnoksessa ei ole perusteltu tätä siirtymäajan rajaamista.

Rajavartiolaitoksen mielestä siirtymäaika teknisten toteutusten rakentamiselle tarvitsee myös henkilöstömäärältään iso organisaatio, samoin kuin julkisen sektorin organisaatio.

Kun otetaan huomioon lain ehdotettu nopea voimaantulo kulumassa olevan vuoden lopulla sekä se, että ehdotetun lain mukaan esimerkiksi Rajavartiolaitoksessa tulee perustaa ulkoinen ja mahdollisesti myös sisäinen ilmoituskanava, siirtymäaika on Rajavartiolaitoksen mielestä välttämätön. Ilmoituskanavan käyttöönotto vaatii valmistelua, eikä esimerkiksi ulkoisen ilmoituskanavan osalta näytä olevan täysin selvää, mitä veloitteita kullekin toimijalle tulee.

Organisaation oikeus itse päättää, hyväksyykö se anonyymit ilmoitukset sisäisessä ilmoituskanavassa, on tärkeää ehdotetulla tavalla ja perusteilla. Samoin ulkoisen ilmoituskanavan osalta on perusteltua, ettei viranomaisille voida lainkaan tehdä ilmoituksia anonyymisti. Tällä varmistetaan asian kattava käsittely sekä se, että ilmoitukset ovat harkittuja.

Ulkoiseen ilmoituskanavaan ja sen organisointiin liittyy Rajavartiolaitoksen mielestä eräitä epäselvyyksiä. Toimivaltainen viranomainen esiintyy 15 §:ssä kahdessa merkityksessä: keskitetty toimivaltainen viranomainen olisi oikeuskansleri, mutta ”toimivaltaiset viranomaiset”, joihin säännöksissä muutoin viitataan, jää epäselväksi. Joissakin yhteyksissä ei ole selvää, tarkoitetaanko toimivaltaisella viranomaisella oikeuskansleria vai muita toimivaltaisia viranomaisia. Lain 2 §:ssä tarkoitetun soveltamisalan lainsäädännöstä vastaavien viranomaisten välinen työnjako ei myöskään käy ilmi.

### 3 luku Sisäisiin ja ulkoiisiin ilmoituksiin sovellettavat säännökset

Ilmoitusten säilyttämiselle asetettu määräaika ”niin pitkään kuin se on välttämättöntä ja oikeasuhteista tässä laissa asetettujen vaatimusten tai muiden unionin oikeudessa tai kansallisessa oikeudessa asetettujen vaatimusten noudattamiseksi” (21 §) on Rajavartiolaitoksen mielestä epäselvä. Käytännössä se voisi tarkoittaa velvollisuutta säilyttää ilmoitukset ikuisesti, mitä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena. Vanhenemisajan yleinen tarkoitus on saada virheelliset toimet ja riidanalaiset saatavat selvitettyksi mahdollisimman pikaisesti, koska asioiden selvittäminen vuosien jälkeen vaarantaa kaikkien asiaan osallisten oikeusturvaa. Vastaavasti olisi myös perusteltua edellyttää, että väitetyillä vastatoimilla on asiallinen ajallinen yhteys ilmoitukseen. Laissa tulisi säätää ilmoitusten säilyttämisaika. Esimerkiksi viisi vuotta voisi olla sopiva aika ilmoitusten säilyttämiselle. Tämä täydentäisi tarkoituksenmukaisella tavalla hyvityksen vaatimiselle säädettäväksi ehdotettua vanhentumisaikaa (31 §).

#### Tietosuojaan liittyvät kysymykset

Esityksen 19 §:n yksityiskohtaisten perustelujen kirjoittaminen on jossakin määrin kesken (pykäläviittaukset). Muutoinkaan yksityiskohtaisissa perusteluissa ei juurikaan perustella esitettäviä säännöksiä, vaan kuvaillaan direktiivin sisältöä.

Esityksen 19 §:ssä puhutaan poliisille tehtävästä rikosilmoituksesta ja poliisin suorittamasta esitutkinnasta. Rajavartiolaitoksen mielestä tulisi käyttää sanoja rikosilmoituksen tekeminen ja esitutkinnan suorittaminen, sillä poliisi ei ole ainoa esitutkintaviranomainen. Lisäksi on otettava huomioon se, että tähän liittyviä tapauksia voinee tulla käsiteltäväksi sotilaskurinpitomenettelyssä.

Esityksen 19 ja 20 §:n otsikointi ja sisältö ovat jossain määrin epäselviä. Ehdotettu 20 § näyttäisi tarkoittavan, että toimivaltaisessa viranomaisessa toimiva ulkoisen ilmoituksen käsittelijä ei voisi esimerkiksi tutkintapyyntöä tehdessään tai ilmoitusta toiselle toimivaltaiselle viranomaiselle siirtäessään liittää siihen väärinkäyttöilmoituksesta kuin ainoastaan ilmoituksen tekijän nimen (19 §) ja ilmoituksessa olleet julkiset tiedot.

### 5 luku Suojelutoimenpiteet

Ilmoittajalle lakiehdotuksessa varattu suojan taso on Rajavartiolaitoksen mielestä riittävä. Lisäksi suoja käsittää erillisen hyvityksen, joka ei kuitenkaan, kuten voisi olla perusteltua, poista oikeutta mm. vahingonkorvaukseen. Todistustaakka on ns. käännetty ilmoituksen tekijän suojaa korostamaan.

Rjavartiolaitoksen mielestä olisi perusteltua arvioida, onko erilliseen hyvitykseen lainkaan tarvetta. Lisäksi tulisi arvioida, miten suojataan perusteettomien ilmoitusten tai ilmiantojen kohteeksi joutunutta henkilöä tai työnantajaa. Tällaiselle suojalle saattaa joissain tapauksissa olla tarvetta, koska ilmoitus saattaa olla myös täysin perätön, ja ilmoituksen kohteeksi joutuneen näkökulmasta selvitysprosessi voi olla kokonaisuudessaan huomattavan raskas. Vahingonkorvauksen vaatiminen tuomioistuimessa on hyvin raskas mekanismi.

Jotta järjestelmä toimisi tasapainoisesti ja sen mahdollinen väärinkäyttö jäisi mahdollisimman vähäiseksi, laissa tulisi säätää laajemmin myös perättömän ilmoituksen kohteeksi joutuneen suojasta.

### Eesitysluonnoksen vaikutusten arviointi

Hallituksen esityksen luonnoksessa vaikutukset viranomaistoimintaan on arvioitu vähäisiksi. Kuitenkin lain ehdotettu nopea voimaantulo ja se, ettei siirtymäaikaa ole ehdotettu säädettäväksi julkisille organisaatioille, voivat olla kustannuksia merkittävästi lisääviä tekijöitä.

Rjavartiolaitos ei pysty annetussa lausuntoajassa arvioimaan tarkasti, millaisia teknisiä kustannuksia ilmoituskanavien rakentaminen ja ylläpitäminen tosiasiallisesti aiheuttaa organisaatiolle tai millainen henkilöstövaikutus ko. velvoitteilla on jo tälläkin hetkellä minimihenkilöstöllä toimiville valtion organisaatioille. Jos toteutetaan ehdotuksessa mainittu malli, jossa Valtiokonttori vastaa valtionhallinnon sisäisen ilmoituskanavan omistajana kanavan valmistelusta, hankinnasta ja operatiivisesta toiminnasta sekä ilmoituskanavan kehittämisestä ja toiminnasta, ja edellä mainitusta aiheutuvat kustannukset rahoitetaan valtion talousarviosta, sillä voidaan toki vaikuttaa virastoille aiheutuviin kustannuksiin. Rajavartiolaitos pitääkin perusteltuna vähintäänkin toteuttaa ilmoituskanavien pohjaksi valtion yhteinen tietotekninen alusta, jolloin hankinnat ja ylläpitokustannukset tulisivat todennäköisesti halvemmaksi. Myös yhteisraportointi olisi tällöin mahdollista järjestää haluttaessa.

Jos organisaatio joutuu rakentamaan ilmoituskanavat itse, Rajavartiolaitoksen arvioon mukaan (perustuen jo rakennettuihin vastaavan kaltaisiin järjestelmiin ja niiden kertaluonteisiin ja jatkuviin kustannuksiin) yksin tietojärjestelmän perustamiskustannukset, sisältäen tekniset palvelinratkaisut, tietosuojavaatimukset, tietosuojaselosteet jne., olisivat noin 100 000 euroa ja käyttöoikeusvaltuushallinta ja tapausten käsittely arviolta noin 20 000 euroa vuodessa. Teknisesti sisäinen kanava saattaisi olla mahdollista toteuttaa muutostyönä jonkin olemassa olevan järjestelmän yhteyteen. Vaikka sisäinen ilmoituskanava toteutettaisiin valtion yhteisenä, Rajavartiolaitoksen rakennettavaksi jäisi ulkoinen ilmoituskanava. Lisäksi virastoille aiheutuu kustannuksia sisäisen ja ulkoisen ilmoituskanavan ilmoitusten käsittelyyn liittyvistä lisähenkilöstövoimavaroja edellyttävistä jatkotoimista. Työmäärä tulee lisääntymään ja hallinnollisiin tehtäviin tarvittava henkilötövuosimäärä kasvaa. Resurssitarve tietenkin riippuu siitä, paljonko käsiteltäviä asioita tulee, mitä on vaikea tässä vaiheessa arvioida.

Edellä esitetyn mukaisesti on selvää, että velvoitteista seuraa väistämättä lisäkustannuksia, jotka edellyttävät Rajavartiolaitokselle talousarviossa lisärahoitusta.

Rajavartiolaitoksen apulaispäällikkö  
Kontra-amiraali

Markku Hassinen

Lainsäädäntöneuvos

Jaana Heikkinen

**Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Rajavartiolaitos 30.08.2021 klo 12:20. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.**

JAKELU

Oikeusministeriö

TIEDOKSI

RVLE/oikos, henkos