

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

Tulli kiittää mahdollisuudesta lausua asiasta ja toteaa, että esitetty yleislaki on tavoitteiltaan tarpeellinen ja ilmoittajansuojeludirektiivin tarkoituksen mukainen.

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

Tulli on toimivaltainen viranomainen seuraavilla lainsäädäntöaloilla: tuoteturvallisuus ja vaatimustenmukaisuus, liikenneturvallisuus, ympäristönsuojelu, säteilyturva ja ydinturvallisuus, elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuus, eläinten terveys ja hyvinvointi sekä kansanterveys.

Tullin toiminnan ytimessä on kansainvälinen tavarakauppa, johon sen tehtävät liittyvät. Tullilla on tehtäviä useilla eri hallinnonaloilla ja se hoitaa tehtäviä kaikilla edellä mainituista lainsäädäntöaloista. Tullin tehtäviä ei ole kuitenkaan avattu markkinavalvontalakia lukuun ottamatta. Olisi hyvä, että toimivaltaiset viranomaiset tehtävineen kävisivät tiivistetysti ilmi perusteluteksteistä ainakin maininnan tasolla. Ilmoittajansuojelulain liitteeksi tulevaan säädösluetteloon tulisi kirjata jokaisen säädöksen kohdalle ne toimivaltaiset viranomaiset, jotka toimivat ulkoisina ilmoituskanavina. Tämä voisi edesauttaa ymmärtämään paremmin uutta lakia ja siinä säädettyjä menettelyjä.

Perustelujen mukaan ehdotetun lain soveltamisalan ulkopuolelle jäisi turvallisuusluokitelluiksi tai salassa pidettäviksi säädettyjen tietojen suoja. Perustelutekstissä viitataan näiltä osin muun muassa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (621/1999). Itse säädöstekstissä viittausta julkisuuslakiin ei ole kuitenkaan ole. Säädöstekstiä tulisi näiltä osin täydentää.

HE-luonnoksen mukaan rikosasian käsittely jäisi ilmoittajansuojelulain ulkopuolelle. HE-luonnoksessa ei ole kirjattu tarkempia säännöskohtaisia perusteluja. Alustavan pykälämuotoilu perusteella kyse vaikuttaisi kuitenkin olevan nimenomaan rikoksen esitutkinnasta. Pidämme hyvänä, että perusteluja näiltä osin täydennetään, kuten HE-luonnoksen perusteella on ilmeisesti tarkoitus tehdäkin.

HE-luonnoksen mukaan tietolähdetoiminta jäisi ilmoittajansuojelulain ulkopuolelle. Näiltä osin viitataan rikostorjunnasta Tullissa annetun lain (623/2015, jäljempänä TRT-laki) ja henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun lain (650/2019, jäljempänä TURE-laki) eräisiin säännöksiin. Viittaukset eivät kata kaikkia tietolähdetoimintaa koskevia säännöksiä, kuten TURE-lain 11 §:än, joka koskee tietolähdetietojen käsittelyä. Tullin valvontaosasto ehdottaa harkittavaksi, että viittauksia pykälätasolla täydennetään tai viittaukset muutetaan säädöstasolle. Valvontaosasto toteaa niin ikään selvytyden vuoksi, että TRT-lain viitattut säännökset koskevat lähtökohtaisesti tullirikoksen estämistä. Salaisten pakkokeinojen käytöstä tullirikosten selvittämiseksi säädetään pakkokeinolain (806/2011) 10 luvussa, jollei TRT-laissa toisin säädetä.

Ns. ilmoittajansuojeludirektiivin johdanto-osan kohdissa 69 ja 71 viitataan Euroopan petostorjuntavirasto OLAFiin, jolle valvontaosasto ilmoittaa väärinkäytöksistä. HE-luonnoksessa ei ole käsitelty energiatehokkuusdirektiivin viittausta lukuun ottamatta maahantuontia ja siihen vaikuttavia ilmoitusvelvollisuuksia eikä maastavientiä. Maahantuontiin sekä maasta vientiin voi liittyä hyvin erilaisia ilmoituksia sekä oikeus- että luonnollisilta henkilöiltä. Näiden ilmoitusten perusteella voidaan aloittaa Tullissa hallinnollinen prosessi tullilain (304/2016) nojalla hallintolakia (434/2003) noudattaen. Tullin hallinnolliset toimivaltuudet eivät käy ilmi HE-luonnoksesta, eikä siinä käsitellä hallintolain säännöksiä. HE-luonnosta tulisi täydentää käsittelemällä eri viranomaisten toimivaltuuksia ja hallinnollista menettelyä.

Erityisesti: Mikä laki mielestänne puuttuu soveltamisalasta?

Ilmoittajansuojelulain liitteeksi tulevassa säädöslistauksessa on mainittu eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta annettu laki (1137/2016). Ilmoittajansuojelulain aineellisesta soveltamisalasta puuttuu lakeja, jotka ovat markkinavalvontalain soveltamisalassa. Valvontaosasto ehdottaa harkittavaksi, että säädöslistausta arvioidaan näiltä osin.

Valvontaosasto lisäksi huomauttaa, että muillakin toimivaltaisiksi viranomaisiksi ehdotetuilla viranomaisilla voi olla täydennyksiä listaukseen. Tullilla on tehtäviä useilla eri oikeudenaloilla ja se toimii niillä yhteistyössä kunkin oikeudenalan valvontaviranomaisen kanssa.

2 luku Ilmoittajan suojelun yleiset edellytykset ja ilmoittaminen

-

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

Tulli pitää hyvänä ratkaisuna valtionhallinnon yhteisen sisäisen sähköisen ilmoituskanavan käyttöönottoa sisäiseksi ilmoituskanavaksi. On kuitenkin epävarmaa, milloin ilmoituskanava on käytettävissä. Ongelmia tulee aiheuttamaan lain voimaantuloaikataulu. Virastoissa on suunniteltava sisäinen käsittelyprosessi kaikille eri ilmoitustavoille varsin nopeassa aikataulussa sekä vaihtoehtoiset menettelytavat, mikäli yhteistä ilmoituskanavaa ei ole vielä lain voimaantullessa.

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

18 §:n 1 momentin mukaan, jos ilmoitettu rikkomus on selkeästi vähäinen eikä edellytä jatkotoimia, toimivaltainen viranomainen voi lopettaa ilmoituksen käsittelyn. Toimivaltainen viranomaisen tulee tehdä asiassa päätös perusteluineen ja ilmoittaa siitä ilmoittajalle. Toimivaltainen viranomainen voisi lopettaa käsittelyn myös, jos kyse on toistuvista ilmoituksista, jotka eivät sisällä rikkomista koskevaa merkittävää uutta tietoa verrattuna aikaisempaan ilmoitukseen, joka on jo asianmukaisesti käsitelty. Päätöksen osalta esitetään täsmennettäväksi, onko kyseessä hallintopäätös. Jos kyse on hallintopäätöksestä, lakiin olisi hyvä lisätä lainkohta muutoksenhausta tällaiseen päätökseen: onko muutosta mahdollista ja jos on, minkälaisessa menettelyssä. Kysymykseksi muutoksenhakumenettelyn lisäksi voi nousta, kuka saa hakea muutosta päätökseen, jos päätös ei koske ilmoittajan oikeutta, etua tai velvollisuutta. Valvontaosasto lisäksi toteaa, että tullilain mukaan Tullin tekemään päätökseen saa hakea oikaisua.

18 §:n 4 momentin mukaan viranomaisen, joka on vastaanottanut ilmoituksen mutta, jolla ei ole toimivaltaa puuttua ilmoitettuun rikkomiseen, tulee siirtää ilmoitus edelleen toimivaltaiselle viranomaiselle kohtuullisessa ajassa ja turvallisesti. Ilmoituksen siirtämisestä tulee ilmoittaa viipymättä ilmoittajalle. Siirtämisvelvollisuus eroaa jonkin verran hallintolain 21 §:n mukaisesta asiakirjan siirtämisvelvollisuudesta, joka koskee yleisemmin viranomaisia. Esitämme harkittavaksi, että ilmoittajansuojelulain säännöstä täydennettäisiin niiltä osin, tuleeko ilmoituksen siirrosta ilmoittaa keskitetylle ulkoiselle ilmoituskanavalle. Samoin esitämme harkittavaksi menettelysäännöstä siitä, kuinka toimitaan, jos ilmoitus koskee useamman kuin yhden toimivaltaisen viranomaisen valvontakenttää: voivatko toimivaltaiset viranomaiset tällöin sopia asian hoidosta ja jos, millä perusteilla? Miten menetellään, jos asian alkuvaiheessa ei ole täysin selvää, minkä viranomaisen tai kenen kaikkien viranomaisten toimivaltaan asia kuuluu?

Tulli pitää hyvänä, että ulkoisessa ilmoituskanavassa ei oteta vastaan nimettömiä ilmoituksia, eikä nimettömien ilmoitusten perusteella tehdä jatkotoimia. Tullin näkemyksen mukaan tämä takaa ilmoitusten laatua ja vähentää perättömien ilmoitusten tekemistä. Nimellä tehtyjen ilmoitusten osalta, esitetään harkittavaksi sen selventämistä, riittääkö ilmoittajan nimen kirjaaminen ilmoitukseen vai pitääkö ilmoittajan vahvistaa henkilöllisyytensä esimerkiksi vahvan tunnistautumisen avulla. Niin ikään sisäisen ilmoituskanavan ensisijaisuus on hyvä, sillä pikainen ja välitön puuttuminen voi estää mahdollisen rikkomuksen tehokkaasti.

HE-luonnokseen on kirjattu, että toimivaltaisten viranomaisten tulee julkaista verkkosivustoillaan erillisessä, helposti tunnistettavassa ja helppokäyttöisessä osiossa muun muassa yhteystiedot 15 §:n mukaisia ulkoisia ilmoituskanavia varten, erityisesti tällaisten kanavien sähköposti- ja postiosoitteet ja puhelinnumerot, sekä ilmoitus siitä, tallennetaanko puhelinkeskustelut. Viitattu 15 § koskee keskitettyä ulkoista ilmoituskanavaa ja ulkoisina ilmoituskanavina toimivia toimivaltaisia viranomaisia. Myös keskitetystä ulkoisesta ilmoituskanavasta tulee julkaista yhteystiedot. HE-luonnoksen mukaan Suomessa otettaisiin käyttöön keskitetty ulkoinen ilmoituskanava, jona toimisi valtioneuvoston oikeuskansleri ja jonka kautta ilmoitukset kulkisivat. Tulli ehdottaa harkittavaksi, että sääntelyä täsmennettäisiin keskitetyn ulkoisen ilmoituskanavan käytön osalta: onko tarkoitus, että ilmoitus tehtäisiin kaikissa tapauksissa ensisijaisesti keskitetyn ulkoisen ilmoituskanavan kautta?

3 luku Sisäisiin ja ulkoihin ilmoituksiin sovellettavat säännökset

17 §:n 4 kohdan mukaan toimivaltaisten viranomaisten tulee tiedottaa ilmoittavalle henkilölle ilmoituksen perusteella aloitetun tutkimuksen lopullisen tuloksen kansallisessa lainsäädännössä säädettyjen menettelyjen mukaisesti. On myös mahdollista, että ilmoittaja ei ole ilmoituksen kohteena olevassa asiassa asianosainen, vaan ”pelkkä” rikkomuksen ilmoittaja, jolloin voi jäädä epäselväksi onko ei-asianosaisena pidettävää ilmoittajaa tiedotettava tutkimuksen lopullisesta tuloksesta.

Ilmoitusten kirjaamista koskevan 21 §:än mukaan ilmoituksia säilytetään ainoastaan niin pitkään kuin se on välttämätöntä ja oikeasuhteista tässä laissa asetettujen vaatimusten tai muiden unionin oikeudessa tai kansallisessa oikeudessa asetettujen vaatimusten noudattamiseksi. Olisi hyvä, että ilmoitusten säilytysajasta säädettäisiin tarkemmin taikka vastatoimiväitteiden esittämiselle säädettäisiin takaraja, jolloin ei jäisi epäselväksi, miten kauan ilmoituksia tulee säilyttää.

Valvontaosasto toteaa, että Tullin toimintaan sovellettavassa TURE-laissa säädetään tietojen poistamisesta ja arkistoinnista.

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

19 §:n 2 momentin mukaan pykälän 1 momentissa säädetystä salassapidon pääsäännöstä poiketen salassa pidettävän tiedon saanut henkilö tai taho voi ilmaista ilmoittajan henkilöllisyyden, jos tiedon ilmaiseminen on tarpeellinen tässä laissa tarkoitetun ilmoituksen käsittelemiseksi ulkoisessa ilmoituskanavassa, poliisille tehtävää rikosilmoitusta varten, poliisin toteuttamaa esitutkintaa tai tuomioistuimen käsittelyä varten. Myös Tulli toimii esitutkintaviranomaisena ja ehdotamme harkittavaksi, että säännöksessä puhuttaisiin esitutkintaviranomaiselle tehtävästä rikosilmoituksesta ja esitutkintaviranomaisen suorittamasta esitutkinnasta. Nykyisellään säännösmuotoilu ei kattaisi Tullin suorittamaa esitutkintaa, mikä loisi epäsymmetrisen tilanteen poliisin suorittamaan esitutkintaan nähden.

20 §:ssä säädettäisiin henkilötietojen käsittelystä. Vaikuttaisi kuitenkin siltä, että pykälässä säädetään salassa pidettävien tietojen käsittelystä. Tässä yhteydessä ilmoittajan henkilöllisyys on salassa pidettävä tieto, mutta ehdotetussa pykälässä säädetään myös ilmoituksen muista tiedoista, joista välttämättä kaikki eivät ole henkilötietoja. Pidämme hyvänä, että salassapitoon ja henkilötietojen käsittelyyn on kiinnitetty erikseen huomiota, mutta esitämme harkittavaksi, että pykälän otsikkoa muutetaan tai pykälätekstiä muutetaan vastaamaan paremmin otsikkoa.

4 luku Tietojen julkistaminen

HE-luonnokseen kirjatun mukaisesti ilmoittajalla on oikeus suojeluun myös tietoja julkistaessaan tietyin edellytyksin. Säännöksen perusteella vaikuttaisi siltä, että tietojen julkistaminen on viimesijainen keino verrattuna sisäisen ja ulkoisen ilmoituskanavan kautta tehtäviin ilmoituksiin. Tietojen julkistaminen jättää arviointivastuuta ilmoittajalle ja on mahdollista, että ilmoittaja etenkin tiedon suoraan julkistamalla aiheuttaa haittaa meneillään olevalle asian selvittämiselle tai tutkimiselle.

5 luku Suojelutoimenpiteet

Todistustaakkaa koskevassa 26 §:ssä esiintyvän vireillepanijan määritelmää ei sisälly lakiin. Esitämme harkittavaksi, että pykälää tarkennettaisiin sen osalta, kehen vireillepanijaan siinä viitataan.

29 §:n mukaan ilmoituksen kohteena olevan henkilön henkilöllisyys tulee pitää salassa niin kauan kuin ilmoituksen tai tietojen julkistamisen perusteella aloitettu asian selvittäminen on päättynyt tai asia tulee julkiseksi poliisin esitutkinnan päätyttyä tai tuomioistuimen käsittelyssä. Säännös ei ole täysin selkeä, sillä esitutkinnan päätyttyä asia usein etenee syyttäjälle syyteharkintaan ja mahdollisesti edelleen tuomioistuinkäsittelyyn. Nykyisellään muotoilu ei anna yksiselitteistä vastausta siihen, kummassa vaiheessa ilmoittajan henkilöllisyys tulee julkiseksi. Jos pykälässä viitataan esitutkintaan, esitämme harkittavaksi, että viittaus olisi yleisemmin esitutkintaan, sillä myös Tulli toimii esitutkintaviranomaisena.

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

Tulli pitää esitettyä suojelun tasoa riittävänä. Koska direktiivi ei edellytä hyvityksestä säättämistä, tulisi harkita vielä onko hyvitysseuraamus tarpeellinen. Mikäli hyvitys nähdään tarpeelliseksi seuraamukseksi, tulisi hyvitykselle asettaa maksimimäärä.

6 luku Seuraamukset

-

2. Esitysluonnoksen vaikutusten arviointi/yleiset kommentit

-

2.1 Millaisia vaikutuksia esitetyllä lailla ennakoitte olevan toimintaanne?

Sisäisten ja ulkoisten ilmoitusten käsittely tulee vaatimaan riittäviä resursseja, joita on vielä vaikea arvioida. Hallinnollista työtaakkaa tulee lisäksi alussa lisäämään prosessien suunnittelu, tarvittavien ohjeistusten, koulutuksien ja tiedottamisen järjestäminen. Tullille aiheutuu kustannuksia myös ulkoisen ilmoituskanavan toteuttamisesta, sillä sitä ei ilmeisesti toteuteta keskitetysti. Koska ilmoitus pitää HE-luonnoksen mukaan olla mahdollista tehdä niin suullisesti kuin kirjallisesti, aiheutuu ilmoituskanavien toteuttamisesta kustannuksia esimerkiksi yksittäisen sähköpostiosoitteen luomista enemmän.

Vaikutukset Tullille voivat olla merkittäviä riippuen saapuvien ilmoitusten määrästä. Tulli saa jo nykyisellään jonkin verran erilaisia vihjeitä epäilyttävästä tai lainvastaisesta toiminnasta. Eikiireellisen vihjeen voi antaa Tullin nettisivuilta ja se on mahdollista antaa nimettömänä. Vihjeet käsitellään luottamuksellisina. Kiireellisistä tullirikoksista (määritelty tullilaissa ja TRT-laissa) on mahdollista ilmoittaa vihjepuhelimen kautta. Vihjeiden käsittely perustuu TURE-laissa säädettyyn Tullin oikeuteen käsitellä tullimiesten havaitsemia ja Tullille ilmoitettuja tietoja sellaisista tapahtumista tai henkilöistä, joiden voidaan olosuhteiden taikka henkilön käyttäytymisen vuoksi perustellusti arvioida liittyvän tullirikokseen. Kyse on henkilötietojen käsittelystä rikosten ennalta estämiseksi ja paljastamiseksi ja tietojen käyttötarkoitus on rajattu. Kyse ei ole tietolähdetoiminnasta, joka olisi HE-luonnoksen mukaan ehdotetun lain soveltamisalan ulkopuolella. Ehdotetun sääntelyn suhdetta tällaisiin vihjeisiin tulisi käsitellä.

HE-luonnoksesta ei yksiselitteisesti ilmene ne tehtävät, joiden nojalla Tulli olisi toimivaltainen viranomainen. Tämä hankaloittaa jonkin verran vaikutusten arviointia käytännön tasolla, sillä joissakin säädöksissä Tullille säädetään erityistehtäviä valvonnan suhteen, vaikka Tulli ei olisi kyseisen säädöksen nojalla varsinainen valvontaviranomainen. Joka tapauksessa Tullissa on koulutettava henkilöstä ilmoitusten käsittelyyn ja luotava prosessi ilmoitusten käsittelylle. Ilmoituksia käsittelevien henkilöiden työpanos ei rajoitu ainoastaan ilmoitusten käsittelyyn, vaan heidän täytyy myös antaa tietoja ilmoitusmenettelystä ja huolehtia yhteydenpidosta ilmoittajaan palautteen antamiseksi. Tullin näkemyksen mukaan resurssien osalta Traficomien arviota voitaisiin pitää referenssinä. On kuitenkin hyvä huomata, että tästä arviosta puuttuu tarpeelliset IT-kustannukset ilmoituskanavien rakentamisesta.

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

Ulkoiseen ilmoituskanavaan liittyviä vaikutuksia tulisi arvioida tarkemmin viranomaiskohtaisesti. Arvioita tulisi esittää ainakin resurssitarpeen määrästä ja ulkoisen ilmoituskanavan toteuttamiseen liittyvistä kustannuksista.

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?

Tullin näkemyksen mukaan kuhunkin valvontaviranomaiseen kohdistuvaa työtehtävien ja resurssitarpeen lisäyksiä sekä ilmoituskanavien rakentamisesta tulevia kustannuksia olisi syytä arvioida.

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

-

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

Tullin näkemyksen mukaan ehdotetussa ilmoittajansuojalaissa tai alemmanasteisissa säädöksissä tulisi säätää siitä, mitä tietoja ilmoituksen tulee sisältää. Näin varmistettaisiin se, että ilmoitus on mahdollista käsitellä ilman viivytyksiä, kun ilmoittajalta ei tarvitse pyytää lisätietoja. Ulkoisen ilmoituskanavan kautta tehtävässä ilmoituksessa tulisi yksilöidä ilmoittajan nimen lisäksi ainakin organisaatio, johon ilmoitus kohdistuu, sekä mahdollisimman tarkasti se menettely, jota ilmoitus koskee. Myös menettelyn ajankohdan ilmoittaminen voisi olla toimivaltaiselle viranomaiselle tärkeä tieto, jos se ei käy ilmi menettelyn kuvauksesta. Jos tarkoitus on, että nimellinen ilmoitus tehdään esimerkiksi vahvaa tunnistautumista hyödyntäen, tulisi tästä niin ikään säätää.

Lakiluonnoksen ja perusteluiden teksti vaikutti vielä paikoin viimeistelemättömältä ja keskeneräiseltä. HE-luonnokseen perehtymistä ja siitä lausumista olisi helpottanut valmiimpi teksti. Valmiimpi HE-luonnosteksti olisi helpottanut esimerkiksi tulevan lainsäädännön vaikutusten arviointia toimintaan käytännön tasolla. Aikataulu tulee aiheuttamaan ongelmia ja lain voimaantulon lykkäämistä tulisi harkita.

Kajastie Hannele
Tulli.fi