

## **LAUSUNTOTIIVISTELMÄ; luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta sekä siihen liittyviksi laeiksi (VN/2434/2018)**

### **-muut kuin lausuntopalvelu.fi:n kautta annetut lausunnot:**

Lausunnon antoivat Keskusrikospoliisi, Rajavartiolaitos, Suomen akatemia, maa- ja metsätalousministeriö (MMM), puolustusministeriö (PLM), sisäministeriö (SM), Yritystukineuvottelukunta ja Ålands landskapsregering.

### **1. Lakiesityksen sisältö**

SM ja Suomen akatemia pitävät luonnoksen tavoitteita ja pyrkimyksiä kannatettavina. Suomen akatemia ja PLM pitävät kaavailtua voimaantuloaikataulua liian tiukkana. Rajavartiolaitos ja PLM katsovat, että siirtymäaikaa sisäisen kanavan perustamiselle tarvitsevat myös julkisen sektorin organisaatiot ja henkilöstömäärältään isot organisaatiot. Lakiin olisi hyvä saada siirtymäsäännös kaikille sen soveltamisalaan kuuluville organisaatioille. Rajavartiolaitos pitää siirtymäaikaa välttämättömänä ottaen huomioon lain nopea voimaantulo kuluva vuoden lopulla. Suomen akatemia pitää esitystä perusteluiltaan keskeneräisenä, samoin MMM nostaa esiin useita luonnoksen keskeneräisyydestä johtuvia epäselvyyksiä ja virheellisyyksiä muun muassa säännösviitauksissa.

Ålands landskapsregering toteaa lausunnossaan, että direktiivin soveltamisala kuuluu osittain maakunnan lainsäädäntövaltaan ja osittain valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Maakunnalla on vireillä lainsäädäntöhanke direktiivin täytäntöönpanemiseksi maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvilta osin.

Ehdotuksen mukaan velvollisuus sisäisen ilmoituskanavan perustamiseen koskisi yrityksiä, joissa on vähintään 50 työntekijää. Ålands landskapsregering kannattaa pitäytymistä direktiivin vähimmäisvaatimuksessa tältä osin. Ahvenmaan noin 2600 yrityksestä yli 86 prosentissa on vähemmän kuin 50 työntekijää ja menettely voisi olla raskas pienille yrityksille.

#### Erityisesti 2 § soveltamisala

Keskusrikospoliisi pitää tärkeänä, että ehdotuksen mukaisesti soveltamisala kattaa lähinnä sellaisen ilmoittamisen, jossa on kyse rikoksen tunnusmerkistön täyttymisestä. Soveltamisalaan lukeutuu osia alueita, joista järjestäytyneen rikollisuuden toimijat ovat kiinnostuneita, ja Keskusrikospoliisi pitääkin ehdotusta korruptiorikollisuuden paljastamisen vaikeuden näkökulmasta erittäin positiivisena. Kuitenkin ehdotuksen 5 §:n mukaan soveltamisalan ulkopuolelle jää kriittisen infrastruktuurin hankintoja, jotka olisi perusteltua sisällyttää soveltamisalaan. Keskusrikospoliisi tuo lausunnossaan esille ehdotetun lain kytköksen tietolähdetoimintaan sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen, joista molemmista on erityislainsäädäntöä. Ehdotetun lain ja näiden erityislakien suhdetta esitetään selvennettäväksi.

PLM toteaa lausunnossaan, että esityksessä tulee mainita lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävinä asevelvollisuuslaissa tarkoitettujen asevelvollisten ja siviilipalveluslaissa tarkoitettujen siviilipalvelusvelvollisten lisäksi naisten vapaaehtoisesta asevelvollisuudesta annetun lain nojalla palvelusta suorittavat. PLM katsoo ehdotetun soveltamisalan, johon kuuluu myös kansallista lainsäädäntöä, olevan ilmoittajan näkökulmasta hyvä. Toisaalta PLM katsoo, että soveltamisalan rajaaminen vain tiettyihin aloihin on ilmoittajan kannalta ongelmallinen ja suojan tulisi olla toimialasta riippumatta mahdollisimman yhdenmukainen kaikille, jotka ilmoittavat väärinkäytöksistä. Muun muassa kansalliseen turvallisuuteen liittyvien rajoitusten 5 §:ssä PLM toteaa olevan välttämättömiä.

Suomen akatemia, MMM ja SM katsovat soveltamisalan olevan vaikeaselkoinen ja monimutkainen ja ehdotettua 5 §:ää soveltamisalan poikkeuksista tulisi täydentää ja selkeyttää. Suomen akatemian ja Yritystukineuvottelukunnan lausunnoissa tuodaan esiin erityisesti valtioneuvoston liittyvät epäselvyydet siinä, mitä lain on tarkoitus kattaa. MMM nostaa esiin useita epäselvyyksiä ehdotetuissa 2, 3 ja 5 §:ssä. Lisäksi MMM esittää lausunnossaan muutoksia ehdotettuun 6 §:ään henkilöllisestä soveltamisalasta. Suomen akatemia katsoo, että 2 §:ää soveltamisalasta tulee selkeyttää merkittävästi, jotta ilmoittaja voi varmistua suojasta ja ilmoituksen vastaanottaja tunnistaa soveltamisalaan kuuluvat ilmoitukset.

## 2 luku Ilmoittajan suojelun yleiset edellytykset ja ilmoittaminen

Keskusrikospoliisi ja PLM pitävät perusteltuna ja tärkeänä, että poliisihallinnossa ja puolustusvoimissa olisi vain yksi yhteinen sisäinen ilmoituskanava. Poliisihallinnossa on jo käytössä yhteinen eettinen kanava ja puolustusvoimissa on ollut kokeilukäytössä yhteinen laillisuusvalvontakanava. PLM:n käsityksen mukaan esitys mahdollistaa sen, että puolustusvoimat katsotaan yhdeksi virastoksi esitetyn lain kannalta.

Keskusrikospoliisi, Suomen akatemia ja MMM puoltavat valtioneuvoston oikeuskanslerin toimimista keskitettynä ulkoisena ilmoituskanavana. Myös PLM pitää keskitettyä ulkoista ilmoituskanavaa hyvänä ilmoittajan näkökulmasta. Oikeuskanslerin viraston roolia tulisi Suomen akatemian lausunnon mukaan vielä selkeyttää säännöksissä. Rajavartiolaitos ja SM kiinnittävät huomiota termin ”toimivaltainen viranomainen” johdonmukaiseen käyttöön eri asiayhteyksissä.

Ilmoituksen kohteena olevan henkilön suojaan ja oikeusturvaan kiinnittävät lausunnoissaan huomiota Keskusrikospoliisi, Rajavartiolaitos ja Suomen akatemia. MMM toteaa lausunnossaan ilmoittajan suojelun merkitsevän merkittäviä muutoksia ilmoittajan ja ilmoituksen kohteen oikeusasemaan. Tähän nähden on ongelmallista, että organisaatiot voisivat omilla päätöksillään ulottaa ilmoituskanavan koskemaan myös mitä tahansa muita kuin lain soveltamisalaan kuuluvia ilmoitustilanteita. Säännöksiä anonyymista ilmoittamisesta Rajavartiolaitos pitää tärkeinä ja perusteltuina.

## 3 luku Sisäisiin ja ulkoihin ilmoituksiin sovellettavat säännökset

Rajavartiolaitos pitää ilmoitusten säilyttämiselle asetettua määräaika epäselvänä. Käytännössä se voisi tarkoittaa ilmoitusten säilyttämistä ikuisesti, mitä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena. Rajavartiolaitos esittää lausunnossaan ilmoitusten säilyttämistä viiden vuoden ajan. SM katsoo, että säilytysajan olisi perusteltua olla linjassa ehdotetun 31 §:n kanssa, jossa hyvityksen vaatimiselle on kahden vuoden määräaika. Yritystukineuvottelukunta katsoo, että säilytysaika tulisi määritellä huomioon ottaen valtion asiakirjojen arkistointia koskevat säilytysajat sekä EU:n omat asiakirjojen säilytysajat.

Tietosuojaan liittyviä säännösehdotuksia ja perusteluita Rajavartiolaitos ja Suomen akatemia pitävät keskeneräisinä ja epäselvinä muun muassa suhteessa julkisuuslakiin. Myös Yritystukineuvottelukunta tuo esiin ilmoittajan henkilöllisyyden salassapidon ja mahdollisen päällekkäisen sääntelyn julkisuuslain kanssa. Rajavartiolaitos ja SM tuovat lausunnoissaan esiin, että poliisi ei ole ainoa esitutkintaviranomainen. Tämän vuoksi tulisi käyttää termejä rikosilmoituksen tekeminen ja esitutkinnan suorittaminen. PLM kiinnittää lausunnossaan huomiota henkilötietojen käsittelyyn. Esityksen nykytilan kuvaus yksityisyyden suojaan liittyen on sen näkemyksen mukaan puutteellinen. PLM ja SM kiinnittävät huomiota myös ilmoittajan ns. välillisen tunnistamisen mahdollisuuteen. PLM katsoo, että identiteetin suojaamisen teknisistä, hallinnollisista ja organisatorisista menettelyistä tulisi säätää tarkemmin EU:n tietosuojasetuksen tapaan. SM katsoo, että julkisuuslain 24 §:n 1 momenttia tulisi muuttaa siten, että sen yhtenä kohtana mainittaisiin nimenomaisesti ehdotetun lain mukaiseen ilmoittamiseen liittyvät asiakirjat, jotta ilmoittajansuojelun tavoite turvallisesta ilmoittamisesta toteutuisi mahdollisimman hyvin.

## 5 luku Suojelutoimenpiteet

Rajavartiolaitos katsoo lausunnossaan ehdotetun suojan tason olevan riittävä, mutta erillisen hyvityksen tarpeellisuutta olisi perusteltua vielä pohtia. PLM esittää harkittavaksi, tulisiko lakiehdotuksessa ottaa kantaa hyvityksen enimmäismäärään.

### **2. Esitysluonnoksen vaikutusten arviointi/yleiset kommentit**

#### 2.1 Millaisia vaikutuksia esitetyllä lailla ennakoitte olevan toimintaanne?

Keskusrikospoliisi pitää tärkeänä, ettei ehdotus millään tavalla siirrä poliisille kuuluvaa toimivaltaa esiselvittelyn ja esitutkinnan suorittamisesta muille tahoille. Poliisilla tulisi olla muihin viranomaisiin ja organisaatioihin verrattuna yhtäläinen mahdollisuus suorittaa alustavaa selvittelyä ilmoitusten johdosta ilman asian siirtämistä esimerkiksi poliisirikostutkintaan. Ehdotuksen seurauksena erilaisten ilmoitusten määrä saattaa kasvaa, ja sen vuoksi edellä mainittua problematiikkaa tulisi edelleen arvioida.

Keskusrikospoliisi arvioi lausunnossaan, että ilmoitusmäärien voidaan alussa arvioida olevan vähäisiä, mutta todennäköisesti määrä tulee tulevaisuudessa kasvamaan. Lisäksi lausunnossa arvioidaan, että suuressa osassa ilmoitettavista asioista saattaa olla kyse rikollisesta toiminnasta. Tämä tulee vaikuttamaan suoraan poliisin työmäärään, mutta sen tai kustannusten määrää on tässä kohtaa vaikea arvioida. Poliisille siirrettävät asiat vaativat myös esiselvittelyä, perehtymistä kyseisen toimialan lainsäädäntöön ja lisääntyvässä määrin asiantuntija-avun hankkimista. Kaiken kaikkiaan toimivan järjestelmän luominen, ylläpito ja asioiden käsittely aiheuttaa selkeän lisäresursoinnin tarpeen.

Samoin Rajavartiolaitos katsoo, että ehdotetuista velvoitteista seuraa väistämättä lisäkustannuksia, joita on vaikea tarkasti arvioida. Rajavartiolaitos pitää perusteltuna toteuttaa vähintään yhteinen tietotekninen alusta valtionhallinnon ilmoituskanavien pohjaksi. PLM puoltaa valtionhallinnoille keskitetysti hankittavaa sisäistä teknistä ilmoituskanavaa.

Suomen akatemia katsoo lausunnossaan, että esitetyllä toimintakokonaisuudella tulee olemaan vaikutuksia viranomaistoimintaan ja siinä vaadittuihin resursseihin ja taloudellisia vaikutuksia virastojen toimintaan. Erityisesti lausunnossa nostetaan esiin ilmoitusten käsittelylle esitetyt määräajat, niiden noudattaminen voi olla vaikeaa, jos ilmoitusmäärät osoittautuvat suuriksi.