

27.08.2021

POL-2021-78115

Oikeusministeriö
oikeusministerio@om.fi

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta sekä siihen liittyviksi laeiksi (VN/2434/2018)

Keskusrikospoliisin lausunto

Asian tausta

Oikeusministeriö on pyytänyt Keskusrikospoliisin lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta sekä siihen liittyviksi laeiksi. Ehdotetulla lailla pantaisiin täytäntöön Euroopan unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelua koskeva direktiivi.

Ehdotettu laki olisi ilmoittajien suojelusta yleislaki lain soveltamisalalla. Laki täydentäisi jo voimassa olevaa erityissääntelyä ilmoittajien suojelusta ja laki sovellettaisiin rinnakkain ja täydentävänä muun lainsäädännön kanssa. Eri-tyissääntely ilmoittajien suojelusta olisi ensisijaista ja ehdotettu yleislaki täydentäisi sääntelyä.

Ehdotetussa laissa säädettäisiin lain soveltamisalasta, ilmoittajien suojelun henkilöllisestä soveltamisalasta, määritelmistä, ilmoittajan suojelun yleisistä edellytyksistä ja ilmoittamisesta sekä suojan saamisen edellytyksiä. Laissa säädettäisiin velvollisuudesta ottaa käyttöön sisäinen ilmoituskanava ja tähän liittyvistä menettelyistä ja vastuista, ulkoisista ilmoituskanavista sekä ilmoitusten johdosta edellytettävistä jatkotoimista. Lisäksi laissa säädettäisiin toimivaltaisista viranomaisista ja keskitetystä ulkoisesta ilmoituskanavasta, vastatoimien kiellosta, vahingonkorvauksesta ja seuraamuksista sekä salassapidosta ja muista ilmoittajan ja ilmoituksen kohteen suojaan liittyvistä näkökohdista.

Esityksellä pyritään parantamaan unionin oikeuden täytäntöönpanon tehokkuutta luomalla unionitasoiset yhdenmukaiset vähimmäisvaatimukset väärinkäytösten ilmoittajien suojelulle. Ehdotettavan lain tavoitteena on, että ilmoittaja, joka työnsä yhteydessä havaitsee tai epäilee yleisen edun vastaista toimintaa erikseen määritellyillä EU:n oikeuden aloilla, voi ilmoittaa asiasta turvallisesti. Näin voitaisiin ennaltaehkäistä yleiseen etuun kohdistuvia uhkia ja vakavia haittoja.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 17.12.2021.

Keskusrikospoliisin lausunto

Soveltamisala

Euroopan unionin asetusten tai kansallisten lakien rikkomisesta ilmoittaminen

Esitysluonnoksen 2 §:ssä ehdotetaan, että esitysluonnoksessa säädetään sellaisten henkilöiden suojelusta, jotka ilmoittavat rikoksista, rikkomuksista, väärinkäytöksistä tai muista teoista tai laiminlyönneistä, joita on pidettävä liitteessä mainittujen Euroopan unionin asetusten tai kansallisten lakien rikkomisena seuraavilla lainsäädännön aloilla --.

Keskusrikospoliisi pitää tärkeänä, että ehdotuksen mukaisesti soveltamisala kattaa lähinnä sellaisen ilmoittamisen, jossa on kyse rikoksen tunnusmerkistön täyttymisestä, eikä siten muunlaista toimintaa.

Ehdotetun lain kytkeytyminen järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan ja erityisesti korruptioon

Ehdotettu sääntely kytkeytyy myös järjestäytyneen rikollisuuden alueelle, sillä ehdotetun lainsäädännön soveltamisalaan lukeutuu osa-alueita, joista muun muassa järjestäytyneen rikollisuuden toimijat ovat kiinnostuneita.

Keskusrikospoliisi pitääkin luonnosehdotusta muun muassa korruptiorikollisuuden paljastamisen vaikeuden näkökulmasta erittäin positiivisena. Keskusrikospoliisi kuitenkin katsoo, että luonnosehdotuksen 5 §:ssä soveltamisalan ulkopuolelle jää kriittisen infrastruktuurin hankintoja. Näihin liittyvän rikollisuuden, kuten korruption, paljastaminen on erittäin tärkeää ja siten sisällyttäminen ehdotetun lain soveltamisalaan olisi perusteltua.

Ehdotetun lain kytkeytyminen tietolähdetoimintaan

Ehdotuksessa mainittu ulkoinen ilmoittaminen luottamuksellisesti tuo ehdotetun lain soveltamisalan lähelle tietolähdetoimintaa ja siten muun muassa poliisilain (872/2011) 7 luvun säännöksiä. Näin on nähtävissä erityisesti silloin, jos ilmoittajan kanssa käydään asiaa läpi useampia kertoja, esimerkiksi jatkuvien väärinkäytösten johdosta.

Arvioitavaksi tulee esimerkiksi se, onko ilmoittajan vastuuvapaus tarkoitettu jollakin tavoin laajemmaksi kuin tietolähteen, ottaen huomioon muun muassa ehdotettuun lakiin kirjatun vastuuvapauden erinäisten lakiin tai sopimukseen perustuvien velvoitteiden (esimerkiksi liikesalaisuus) rikkomisesta.

Päällekkäisyyttä tietolähdetoiminnan kanssa on pyritty ehdotetussa hallituksen esityksessä selkeyttämään kirjaamalla, että ehdotettua lakia ei sovelletaisi tapauksiin, joissa henkilö on antanut tietoon perustuvan suostumuksensa siihen, että hänet määritellään tietolähteeksi tai rekisteröidään sellaisiksi lainvalvontaviranomaisten ylläpitämissä tietokannoissa siten kuin siitä säädetään.

Koska tietolähdetoiminta kohdistuu tyypillisesti vakavimpaan rikollisuuteen, on hyvin todennäköistä, että (erityisesti korruptioon liittyvät) tiedot voivat kytkeytyä ehdotetun sääntelyn alaan. Siten Keskusrikospoliisi katsoo, että vertailu tietolähdetoimintaan ja sitä sääntelevään lainsäädäntöön tulee tehdä mahdollisimman kattavasti.

Ehdotetun lain kytkeytyminen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen

Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (444/2017, RESL) sisältää velvoitteet epäilyttävistä liiketoimista ilmoittamisesta (4 luku). Ehdotetun lain 2 §:ssä todetaan, että lakia sovelletaan myös rahanpesun ja terrorismin rahoituksen ehkäisemiseen.

Keskusrikospoliisi katsoo tärkeäksi, että asetettavat velvoitteet ilmoittajien suojaamiseksi ovat selkeät. Soveltamisalan osalta ei kuitenkaan ole täysin yksiselitteistä, onko lakia tarkoitus soveltaa voimassa olevan RESL 4 luvun mukaisten Keskusrikospoliisin Rahanpesun selvittelykeskukselle tehtävien epäilyttävää liiketoimea koskevien ilmoitusten tekijöiden suojeluun vai onko soveltaminen rajattu niiden RESL:n mukaisten ilmoitusvelvollisten, jotka tulisivat ehdotetun lain soveltamisalan piiriin, velvoitteiden laiminlyömisestä ilmi-antamiseen.

On todennäköistä, ettei ehdotettua lakia ole tarkoitus soveltaa RESL 4 luvun mukaisten epäilyttävää liiketoimea koskevien ilmoitusten tekijöiden (yhteisöjen) ja niiden palveluksessa olevien henkilöiden suojeluun. Keskusrikospoliisi katsoo, että selkeyden vuoksi tästä olisi perusteltua mainita ehdotuksen 5 §:ssä (poikkeukset soveltamisalasta) ottaen huomioon se, että rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ehkäiseminen kuuluu ehdotetun lain soveltamisen piiriin.

Mikäli ehdotettua lakia on kuitenkin tarkoitus soveltaa myös RESL 4 luvun mukaisten ilmoitusten tekijöiden suojeluun, Keskusrikospoliisi katsoo, että muun muassa ehdotuksen 12 §:ssä oleva velvoite jatkotoimista ilmoittamisesta tulisi arvioida uudelleen ottaen huomioon RESL 4 luvun 4 § salassapitosäännös.

Ilmoittaminen

Sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus

Esitysluonnoksen 8 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuudesta. Pykälän 1 kohdan mukaisesti velvollisia perustamaan sisäinen ilmoituskanava ovat valtio ja sen virastot ja laitokset, kunnat, seurakunnat ja muut julkisen sektorin oikeushenkilöt sekä näiden omistuksessa tai määräysvallassa olevat oikeushenkilöt, joiden työ- tai virkasuhteessa olevien henkilöiden määrä on säännöllisesti vähintään 50.

Esitysluonnoksen 10 §:ssä puolestaan säädetään yhteisistä sisäisistä ilmoituskanavista. Pykäläehdotuksen mukaisesti yksityisen sektorin oikeushenkilöt, joilla on säännöllisesti enintään 249 työntekijää, voivat jakaa ilmoitusten

vastaanottamiseen ja toteutettaviin tutkimuksiin osoitettuja resursseja keskenään. Lisäksi pykäläehdotuksen mukaisesti kunnat ja kuntayhtymät voivat jakaa sisäiset ilmoituskanavat keskenään ja vastata niiden toiminnasta yhdessä tämän lain mukaisesti edellyttäen, että jaetut sisäiset ilmoituskanavat ovat erilliset ja riippumattomat suhteessa ulkoisiin ilmoituskanaviin.

Kuten esitysluonnoksen sivulla 30 on esitelty, poliisissa on käytössä eettinen kanava. Eettinen kanava on poliisihallinnon sisäinen ilmoituskanava, jonka kautta on mahdollista ilmoittaa kaikesta sellaisesta epäilystä poliisihallinnon sisäisestä säännösten vastaisesta tai epäeettisestä toiminnasta, joka aiheuttaa tai voi aiheuttaa riskejä tai haittoja poliisiorganisaatiolle tai sen maineelle. Eettistä kanavaa voi käyttää jokainen poliisihallinnon palveluksessa oleva henkilö. Ilmoitukset käsitellään Poliisihallituksen laillisuusvalvonnassa tai tarvittaessa siirretään esimerkiksi esimiesprosessissa käsiteltäväksi siihen poliisiyksikköön, jota ilmoitus koskee.

Keskusrikospoliisi katsoo olevan perusteltua, että poliisihallinnossa olisi ainoastaan yksi yhteinen sisäinen ilmoituskanava. Tarkoituksenmukaiseksi ei katsota sitä, että esimerkiksi Keskusrikospoliisiin tulisi perustaa oma erillinen sisäinen ilmoituskanava.

Ilmoituksen kohteen oikeusturva

Ilmoituskanavaa pitkin on mahdollista tehdä perusteettomia ja jopa kunnianloukkauksen tunnusmerkistön täyttäviä ilmoituksia. Keskusrikospoliisi painottaa kokonaisvaltaisen ja perusteellisen arvioinnin tärkeyttä ilmoituksen kohteen oikeusturvan riittävydestä sellaisissa tilanteissa, joissa on kyse perusteettomasta ja mahdollisesti tarkoituksellisesti vahingoittamistarkoituksessa tehdystä ilmoituksesta.

Keskitetty ulkoinen ilmoituskanava

Ehdotuksessa keskitetyksi ulkoiseksi ilmoituskanavaksi on esitetty Valtioneuvoston oikeuskansleria. Keskusrikospoliisi puoltaa tätä ratkaisua. Keskusrikospoliisi katsoo, ettei poliisi ole luonteva viranomainen toimimaan keskitettynä ulkoisena ilmoituskanavana.

Esitysluonnoksen vaikutusten arviointi

Ei aiheuta muutoksia muihin menettelyihin

Luonnosehdotuksessa on lausuttu, että Sisäministeriön arvion mukaan ilmoituksen johtaminen esitutkintaan ei tuo muutoksia poliisin lakisääteisiin tehtäviin. Ehdotuksen mukaisesti ilmoituksen perusteella epäiltävän rikoksen esitutkinta on vakiintunutta toimintaa. Täytäntöönpanolla ei myöskään nähdä olevan vaikutuksia poliisin yksiköiden väliseen toimintaan tai vastuisiin.

Tähän liittyen Keskusrikospoliisi lausuu olevan tärkeää, että luonnosehdotus ei millään tavalla siirrä poliisille kuuluvaa toimivaltaa esiselvittelyn ja esitutkinnan suorittamisesta muille tahoille. Ehdotuksen tavoitteena tulee olla ainoastaan luonnosehdotuksen soveltamisalan mukaisen ilmoitusmenettelyn

luominen, eikä sillä siten muuteta muita menettelyjä, arviointiprosesseja tai -kynnyksiä.

Keskusrikopoliisi lisäksi lausuu, että poliisilla tulisi olla muihin viranomaisiin ja organisaatioihin verrattuna yhtäläinen mahdollisuus suorittaa alustavaa selvittelyä ilmoitusten johdosta ilman, että asiat välittömästi siirretään esimerkiksi poliisirikostutkintaan. Luonnosehdotuksen seurauksena erilaisten ilmoitusten määrä saattaa kasvaa, minkä johdosta myös edellä mainittua problematiikkaa tulisi edelleen arvioida.

Tarve lisäresursoinnille

On arvioitavissa, että suuressa osassa ilmoitettavista asioista saattaa olla kyse rikollisesta toiminnasta. Tämä tulee vaikuttamaan suoraan poliisin työmäärään.

Esitysluonnoksen sivulla 107 kerrotaan, että ulkoinen ilmoittaminen voisi tulla kyseeseen myös silloin, jos ilmoittajalla on perusteltu syy uskoa, että hän on vaarassa joutua vastatoimien kohteeksi. Suhteessa sisäisiin ilmoituksiin ulkoisten ilmoitusten määrän voidaan arvioida nouseva varsin suureksi, koska esitysluonnoksen mukaisen ilmoituksen tekemiseen liittyy luultavimmin usein nimenomaisesti pelko vastatoimista.

On ennakoitavissa, että poliisille siirrettävät asiat vaativat vielä esiselvittelyä ja perehtymistä kyseisen toimialan lainsäädäntöön sekä tutkijaresurssien uudelleen arviointia ja yhteistoimintaa eri viranomaisten kesken. Kuten esitysluonnoksessa on ennakoitu, EU-oikeuden laajuus todennäköisesti aiheuttaa sen, että esitutkinnassa tarvitaan lisääntyvässä määrin asiantuntija-apua ja poliisin hallinnonalalla tarvitaan yleisesti koulutusta henkilökunnalle.

Ilmoitusmäärien voidaan alussa arvioida olevan vähäisiä, mutta todennäköisesti niiden määrä tulee tulevaisuudessa lisääntymään. Koska täytäntöönpanon jälkeisiä ilmoitusmääriä on mahdotonta ennakoida luotettavasti, poliisille aiheutuvien kustannusten määrää on tässä kohden vaikea arvioida.

Keskusrikopoliisi katsoo olevan myöskin haastavaa ennakkolisesti arvioida, kuinka paljon tietoa tulee keskitetyn ulkoisen ilmoituskanavan toimivaltaisena viranomaisena toimivalta oikeuskanslerilta esitutkintaviranomaiselle suoraan esitutkinnan aloittamista varten arvioitavaksi ja kuinka paljon puolestaan Rahanpesun selvittelykeskukselle. Osa ilmoituksista voi mahdollisesti tulla poliisille edelleen lähetettäväksi ja osa ilmoituksista ohjautua puolestaan RESL:n mukaisille valvojille.

Keskusrikopoliisi katsoo, että kaiken kaikkiaan toimivan järjestelmän luominen, ylläpitäminen ja asioiden käsittely aiheuttaa selkeän tarpeen lisäresursoinnille.

Muut huomiot

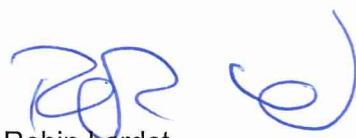
Keskusrikospoliisi painottaa, että lain valmistelussa tulee edelleen pohtia huolellisesti sitä, miten ilmoitettavan asian sisäinen selvittely vaikuttaa mahdolliseen asian selvittelyyn rikosprosessissa; huomioon on otettava esimerkiksi itsekriminointisuoja.

Koska ehdotetun lain soveltamisala sisältää myös mahdollisia Tullin toimivaltaan kuuluvien rikosten esitutkintaa, tulisi viittaus *poliisiin* korvata ainakin ehdotetun lain 29 §:ssä esimerkiksi sanoilla *toimivaltaisen esitutkintaviranomaisen*.

Esitysluonnoksen sivulle 21 (toistuu sivulla 61) on kirjattu, että rahanpesulain (444/2017) mukaan jos ilmenee vilpillinen tilisiirto, päästöoikeustilinhaltija on velvollinen tekemään siitä tutkintapyynnön tai rikosilmoituksen poliisille ja ilmoittamaan kansalliselle rekisteriviranomaiselle asiasta. Valmiit ilmoituskanavat näihin liittyen olisivat <https://rahanpesu.fi/ilmoita-epailysta>, missä voi ilmoittaa epäilyttävistä toimista rahanpesun selvittelykeskukselle ja mahdollisesti myös poliisin sähköinen rikosilmoitus.

Kappaleessa on viitattu ilmoituskanavaan <https://rahanpesu.fi/ilmoita-epailysta>. RESL (444/2017) 7 luvun 1 § 4 momentin mukaan valvontaviranomaisen, Energiaviraston, asianajajayhdistyksen, kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annetussa laissa tarkoitetun pörssin sekä talletuspankkien yhteenliittymästä annetussa laissa tarkoitetun yhteenliittymän keskusyhteisön tulee ilmoittaa rahanpesun selvittelykeskukselle, jos se havaitsee suorittamansa valvonnan tai muutoin tehtäviensä hoidon yhteydessä ilmi tulleiden seikkojen perusteella epäilyttävän liiketoimen taikka epäilee terrorismin rahoittamista tai sen rangaistavaa yritystä. Keskusrikospoliisi kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksen sivuilla 21 ja 61 olevia kappaleita tulisi oikaista ja selventää tältä osin, sillä RESL:n perusteella tehtävä epäilyttävää liiketoimea koskeva ilmoitus ei ole tutkintapyyntö tai rikosilmoitus.

Keskusrikospoliisin päällikkö
Poliisineuvos



Robin Lardot

Ylitarkastaja



Roosa Simula