



Oikeusministeriö
Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto
Juha Keränen

SM vastaus: Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta sekä siihen liittyviksi laeiksi

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi ilmoittajansuojelulaista. Sisäministeriö lausuu seuraavaa.

Sisäministeriö pitää ehdotetun lain tavoitteita kannatettavina. Väärinkäytöksistä ilmoittamisen menetelmien on oltava tietoturvallisia ja yksinkertaisia käyttää. Ilmoittajan suojelun on oltava kattavaa ja henkilöllisen soveltamisalan on oltava laaja, jotta ilmoittajansuojelujärjestelmällä saavutetaan mahdollisimman suuri vaikuttavuus.

Esitysluonnoksessa mainitaan useasti toimivaltaiset viranomaiset. Esitysluonnoksen sisällöllisen selkeyden vuoksi olisi perusteltua varmistua toimivaltaisten viranomaisten tai sitä lähellä olevien määritelmien, esimerkkeinä ”toimivaltaiset sääntelyviranomaiset” tai ”kansalliset valvontaviranomaiset”, johdonmukaisesta käytöstä eri asiayhteyksissä. Esitysluonnoksen sivulta 153 alkava kansallisten valvontaviranomaisten luettelo tulisi saattaa lopulliseen muotoonsa. Tämä olisi perusteltua siksi, että luettelo helpottaa ehdotetun lain tulkintaa, vastuuviranomaisen löytämistä ja siten yksinkertaistaa mahdollista ilmoituksen tekemistä.

Ehdotettu 2 §:n 1 momentti luettelee soveltamisalan toimialoittain. Kuhunkin toimialaan sisältyvien lakien lukumäärä tekee ehdotetun lain soveltamisharkinnasta vaikean. Perustelutekstin sivulla 82 mainitun lain soveltamisalaa yksilöivän listan ottaminen lain liitteeksi helpottanee soveltamisalan laintulkintaa ja on siten kannatettavaa.

Ehdotetussa 2 §:n 2 momentissa määritellään väärinkäytöksiä ja tekoja koskevat seuraamukset, jotka olisivat edellytyksinä lain soveltamiselle. 2 momentin edellytys lisää

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Sisäministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 26
00023 Valtioneuvosto

Kirkkokatu 12
Helsinki

295 480 171
358 295 480 171

916 044 635
+358 9 160 44635

kirjaamo@intermin.fi
www.intermin.fi

osaltaan soveltamisalan monimutkaisuutta ja vaikeuttaa laintulkintaa soveltamisalakysymyksissä niin ilmoittajan kuin ilmoituksen käsittelijän kannalta. Ehdotetun 2 §:n soveltamisalaa tulisi pohtia perusteluissa ilmoitusten käsittelijöiden ja ilmoittajien yhdenvertaisen kohtelun näkökulmista.

Ehdotettua 5 §:ää soveltamisalan poikkeuksista tulisi sen keskeneräisyyden vuoksi täydentää ja selkeyttää.

Ehdotetun 7 §:n perusteluihin sivuille 99-100 kirjattuun voisi harkita lisättäväksi kannanoton siitä saako ilmoittaja suojaa tilanteessa, jossa ilmoitus on tehty vilpittömässä mielessä, mutta ilmoituksen jatkokäsittely osoittaa, ettei ilmoitus kuulu aineelliseen soveltamisalaan. Perustelujen mahdollisimman laaja kattavuus on merkityksellinen erityisesti ennen oikeuskäytännön muodostumista. Ilmoittajan suojelun ollessa ehdotetun lainsäädännön ydinkysymys on perusteltua pyrkiä tunnistamaan mahdollisimman monta tulkintatilannetta suojelun syntymisessä tai syntymättä jäämisessä. Vilpittömän mielen suojaaminen, ilmoittajien yhdenvertainen kohtelu ja luottamuksen luominen sisäistä tai ulkoista ilmoittamista kohtaan puoltaisi sitä, että esitysluonnoksessa huomioitaisiin soveltumisalaan kuulumattomien ilmoitusten osalta mahdolliset ilmoittajan suojaan liittyvät rajoitteet. Tämä toimisi ilmoituksen käsittelijöiden ja toimivaltaisen viranomaisen laintulkinnan tukena.

Ehdotetussa 15 §:ssä esitetty toimivaltaisten viranomaisten, jotka vastaavat soveltamisalan lainsäädännön valvonnasta, määrittely ei ole yksiselitteinen ja lakiesityksen liitteeseen *”Ilmoittajansuojelulain 16 §:n kansalliset valvontaviranomaiset, ulkoiset ilmoituskanavat Euroopan parlamentin ja unionin direktiivi (EU) 2019/1937 unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta”* sivulla 153 tulisi määritellä valvontaviranomaiset ja vastualueet nykyistä selvemmin, jotta toimivaltaisen viranomaisen tehtävien toimeenpanon järjestämiseen voidaan varautua.

Ehdotetussa 19 §:ssä käsitellään ilmoittajan henkilöllisyyttä ja sen salassapitoa. 19 §:llä on suojelukohteensa puolesta sisällöllinen yhteys ehdotettuun 11 §:n 1 momenttiin, joka keskittyy suojaamaan henkilötietoja. Esitysluonnoksen 20 § tarkoittanee sisältönsä puolesta 11 §:n 1 momentin ja 19 §:n suojan täydentämistä muun ilmoitusasiaan liittyvän tiedon salassapidolla, vaikka sen otsikossa puhutaan henkilötietojen käsittelystä.

Esitysluonnoksen 19 § ja 29 § keskittyvät suojaamaan henkilöllisyyttä. Ilmoittajan, häntä avustavan henkilön tai ilmoituksen kohteena olevien henkilöiden henkilöllisyys voidaan joissain tapauksessa päätellä ilmoitusasiaan liittyvistä luovutetuista asiakirjoista tai muista tiedoista. Jotta ilmoittajansuojelun tavoite turvallisesta ilmoittamisesta tulisi mahdollisimman hyvin toteutuneeksi, tästä seuraa tarve muuttaa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) 5 luvun 24 §:n 1 momenttia siten, että sen yhtenä kohtana mainittaisiin nimenomaisesti ehdotetun lain mukaiseen ilmoittamiseen liittyvät asiakirjat.

Uusi julkisuuslain säännös varmistaisi ilmoittajan suojaamisen ilmoituksen esiselvittämisen ja varsinaisen tutkimisen aikana. Lisäksi säännös suojaisi ilmoittajaa siirtymävaiheessa niissä tapauksissa, joissa ilmoituksen kohteena oleva asia laatunsa vuoksi johtaisi esitutkinnan käynnistymiseen. Muutos olisi direktiivin perusajatuksena olevan ilmoittajan korkean suojelun tason mukainen.

Sekä 19 §:n että 29 §:n sisällön suhteen olisi perusteltua tarkastella niiden sisältöä julkisuuslain sekä rikosprosessin erityislakien salassapitosäännösten sisältöön tarpeettomien tulkintaongelmien ennalta estämiseksi. 19 §:n 4 momentin muotoilua *”..poliisille tehtävää rikosilmoitusta..”* ja *”..poliisin toteuttamaa esitutkintaa..”* sekä 29 §:n muotoilua *”..poliisin esitutkinnan päätyttyä..”* olisi perusteltua muuttaa yleisempään muotoon siten, että niissä puhutaan vain rikosilmoituksesta, esitutkinnan toimittamisesta ja esitutkinnan päättymisestä. Uusi muotoilu huomioisi sen, ettei poliisi ole ainoa esitutkintaviranomainen.

Ehdotetussa 21 §:n 5 momentissa esitetään vaatimus *”täydellisen ja tarkan pöytäkirjan”* laatimisesta. Pöytäkirjaaminen on edellytys ilmoituksen etenemiselle, kaikkien ilmoitukseen liittyvien luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden oikeusturvalle ja mahdolliselle

jälkikäteistarkastelulle. Tulkinnallisesti vaatimus on ongelmallinen ilman tarkentavaa määrittelyä siitä, mitä täydellisyydellä ja tarkkuudella käytännössä tarkoitetaan. Vaihtoehtoisesti pöytäkirjaamisen vaatimuksia voitaisiin määritellä esimerkiksi pakkokeinolain (806/2011) 8 luvun 19 §:n mukaisilla vakiintuneen merkityksen saaneilla muotoiluilla, joita ovat ”riittävä tarkkuus” ja ”tarpeellinen laajuus”, täydellisyyden ja tarkkuuden määrittelyllä perustelutekstissä tai, jos perusteluilla määrittelyn katsotaan olevan sääntelyteknisesti puutteellinen tapa, tarkentavan asetuksen antamismahdollisuuden mainitseminen ehdotetussa säännöksessä.

Ehdotetun 21 §:n kirjaus säilytysajasta jättää paljon tulkinnanvaraa. Tämä voi muodostua ongelmaksi, koska ensinnäkin ilmoitusten voidaan olettaa sisältävän henkilötietoja ja toiseksi huomioiden tietosuojaperiaatteiden vaikutus henkilötietojen käsittelyyn. Ilmoitusten säilytysaika tulisi määritellä tarkemmin ehdotettuun lakiin tai vähintäänkin pohtia asiaa hallituksen esityksen perusteluissa yhdenmukaisten käytäntöjen luomisen perustaksi. Esitysluonnoksen sivulla 131 oleva kirjaus henkilötietojen käsittelystä muodostanee linjauksen, jota muiden henkilötietoihin liittyvien ehdotettujen säännösten tulisi mukailla. Ilmoitusten säilytysajan olisi perusteltua olla linjassa ehdotetun 31 §:n kanssa, jonka mukaan hyvitystä koskeva vaatimus on tehtävä kahden vuoden kuluessa ilmoittamisen estämisen tai vastatoimien kiellon vastaisesta menettelystä.

Esitysluonnoksen vaikutusten arvioinnissa sisäministeriö viittaa asiasta 17.5.2021 antamaansa vastaukseen VN/6299/2021-SM-2.

Kansliapäällikkö

Kirsi Pimiä

Poliisiylitarkastaja

Sami Ryhänen

Jakelu OM Oikeusministeriö
OM KRO Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto
OM KRO Rikosoikeus, Juha Keränen

Tiedoksi SM PO Poliisitoiminnan ohjausyksikkö, Tomi Vuori
SM PO Poliisitoiminnan ohjausyksikkö, Stefan Gerkman