

21.09.2018

POL-2018-24001

Oikeusministeriö  
lausuntopalvelu.om@om.fi

**Poliisihallituksen lausunto; komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta sekä sitä koskeva U-kirjelmä U 37/2018 vp.**

Yleistä

Oikeusministeriö on pyytänyt asiassa lausuntoa sekä Poliisihallitukselta, Keskusrikospoliisilta että Poliisiammattikorkeakoululta. Poliisiammattikorkeakoululla ei ollut asiassa lausuttavaa. Keskusrikospoliisi on toimittanut oman lausuntonsa menettelyjemme mukaan Poliisihallitukselle, joka on koostanut tähän poliisin yhteisen kannan.

Poliisin näkökulmasta erilaisten väärinkäytösten tunnistaminen ja paljastuminen yhteiskunnassa on tärkeää ja siksi on hyödyllistä sekä vahvistaa ihmisten valmiuksia tunnistaa mahdollisia väärinkäytöksiä että tarjota keinoja niistä ilmoittamiseksi. Myös sellaisten henkilöiden suojelun vahvistaminen on kannatettavaa, joiden havainnot eivät lopulta johda rikosprosessiin. Yksittäiset vihjeet ja havainnot ovat omalta osaltaan olleet vaikuttamassa merkittävästi monien vakavienkin väärinkäytösten paljastumiseen ja organisaatioiden sisäisten ja ulkoisten valvontakeinojen kehittämiseen. Poliisihallitus voi yhtyä komission arvioon siitä, että epätietoisuus ilmoittamiskanavista ja ilmoittamisesta mahdollisesti koituvista negatiivisista seurauksista nykyisellään estää joitain ilmoittajia kertomasta havainnoistaan.

Poliisilla on käytössään joitain keinoja tietolähteidensä suojeluun, mutta esitutkintalain säännös asianosaisjulkisuudesta (ETL 4:15) asettaa rajoitteita ilmoittajien henkilöllisyyden suojaamisen näkökulmasta. Säännöksen mukaan asianosaisella on esitutkinnan aloittamisen jälkeen oikeus saada tieto esitutkintaan johtaneista seikoista, ja vaikka esitutkinnan aikana tätä oikeutta voidaan rajoittaa, niin tutkinnan päättymisen jälkeen tiedot on pääsääntöisesti annettava epäillylle ja asianomistajalle. Säännös asettaa poikkeamisen kynnyksen erittäin korkealle: tieto voidaan jättää antamatta vain jos tiedon antamatta jättäminen on välttämätöntä erittäin tärkeän yleisen tai yksityisen edun turvaamiseksi. Toki rikosprosessissa todistajaa voidaan suojata rikosprosessissa käytössä olevilla keinoilla, mutta kaikki ilmoittajat eivät välttämättä päädy todistajan asemaan.

Organisaatioiden sisäisen ja ulkoisen valvonnan osaamistason nostaminen on poliisin näkökulmasta erittäin tervetullutta, sillä poliisilla on nykyisessä

resurssitilanteessa rajalliset mahdollisuudet itse paljastaa rikosasioita. Eri sektoreilla toimivat valvovat viranomaiset ovat poliisille erittäin tärkeitä yhteistyökumppaneita, jotka osaltaan harkitsevat toimialallaan havaittujen rikkomusten luonnetta ja tarvittaessa tekevät poliisille tutkintapyynnön. Myös yksityisen sektorin toimijoiden sisällä heräävien väärinkäytösepäilyjen ensivaiheen selvittämistä hoitaa harvoin poliisi. On tärkeää, että yrityksillä on käytössään selkeät menettelytavat ja ilmoituskanavat erilaisista väärinkäytösepäilyistä ilmoittamista varten. Tätä työtä tukee se, että kanavien perustamista ja käyttöä valvoo jokin julkinen taho, jolla on mahdollisuudet puuttua laiminlyönteihin tai väärinkäytöksiin järjestelyjen hoitamisessa.

Jatkovalmistelussa olisi tärkeää huolehtia siitä, että ilmoituskanavat eivät korvaa rikosepäilyn tilanteissa rikosilmoituksen tekemistä ja viivästyttä taten esitutkinnan käynnistymistä. Poliisin ulkoiset ilmoitus- ja vihjekanavat tulee pitää tämän sääntelyn ulkopuolella niin, etteivät ilmoituskanavia koskevat velvollisuudet tai edellytykset tule koskemaan niitä, vaan poliisin kanavia säädellään jatkossakin kansallisesti.

#### Vaikutuksista ja vaikutusarvioista

Direktiivistä tulee todennäköisesti muutostarpeita moneen kansalliseen säädökseen: niin julkisuuslakiin, työ- ja virkasuhteita koskevaan lainsäädäntöön kuin toimivaltuussäännöksiin erityisesti valvoville viranomaisille. On tärkeää huolehtia siitä, että suojelutarpeeseen on jollain viranomaisella käytännössä mahdollisuus puuttua, eli että uusiin tehtäviin osoitetaan riittävät resurssit.

On myös huolehdittava, että lainmuutokset ulottuvat tarvittaviin tiedonluovutussäännöksiin. Ne on olennaista saattaa alusta asti tehokkaan toiminnan vaatimalle tasolle, eli että kaikki direktiivissä tarkoitetut ilmoitusten vastaanottajat voivat viipymättä luovuttaa ilmoituksen tiedot esitutkintaviranomaiselle minkään säännöksen estämättä, jos niiden mielestä poliisin on syytä selvittää asia.

Toimivaltaisten kansallisten viranomaisten valintaan tulisi kiinnittää tarkoin huomiota. Kun kyse on EU-oikeuden sääntelykeinosta, ilmoitusten vastaanottajaviranomaisen pitää tuntea ja osata soveltaa EU-lainsäädäntöä. Ilmoitusten tekemiseksi ja käsittelemiseksi saatetaan tarvita uusia teknisiä järjestelmiä, tai vanhojen järjestelmien muutoksia, joiden kehittämiseen, käytön kouluttamiseen ja käyttämiseen tulee varata resursseja. Järjestelmän toimivuuden kannalta olennaista on myös varmistaa ilmoituskanavien tietoturva ja mahdollisuus käydä ilmoittajan kanssa luottamuksellista keskustelua ilmoituksen jättämisen jälkeenkin. Erityisesti lisäresursoinnin laskemisessa on otettava huomioon direktiivissä mainitut käsittelymääräajat ja oletettava, että ilmoitusmäärät nousevat direktiivissä mainittujen suojelutoimien ansiosta jonkin verran.

Ehdotuksen (Bryssel 23.4.2018, COM 2018, 2018 Final) sivuilla 11 esitetyt keskimääräiset kustannusarviot keskisuurille yrityksille (1374 € täytäntöönpanokustannukset ja 1054,6 € käyttökustannukset/v.) vaikuttavat pieniltä, jos joissain tapauksissa joudutaan ottamaan kokonaan uusia järjestelmiä käyttöön ja hoitamaan tähän liittyvä kouluttaminen.

Poliisihallinto on myös sellainen direktiivissä tarkoitettu taho, jonka toiminnasta olisi mahdollisuus jatkossa tehdä ilmoituksia, esimerkiksi hankintalainsäädännön noudattamisen tai yksityisyyden suojan puutteisiin liittyen. Poliisin sisäinen ns. Eettinen kanava täyttää direktiivin vaatimukset pääosin, mutta tarkempi tarkastelu tulee ajankohtaiseksi direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä.

### Yksityiskohtaiset huomiot direktiiviehdotuksesta

#### I luku, artikkelit 1-3

Pääosin soveltamisalat ovat varsin laajasti määritellyt, mutta tavoitteiden kannalta myös järkevästi rajatut ja perustellut. Henkilölliseen soveltamisalaan, tai määritelmiin voisi olla tarpeen tarkentaa vilpittömän mielen määrittelyä, sillä osittain kansainväliset veloitteemme sisältävät laajempia veloitteita, kuin mitä tämän esityksen pohjaksi on otettu. Esimerkiksi OECD:n ulkomaisen virkamiehen lahjontaa koskevan yleissopimuksen soveltamissuosituksessa (2009) määritelmässä on kaksi osaa: "*...appropriate measures are in place to protect from discriminatory or disciplinary action public and private sector employees who report in good faith and on reasonable grounds to the competent authorities ...*"

Määritelmissä huolemme liittyy 3 artiklan 12 kohdan määritelmään (unjustified detriment - perusteeton haitta). Vastatoimien määritelmässä on jo elementti "teko tai laiminlyönti, joka johtuu ilmoittamisesta", joten "perusteettomuus" on tähän nähden itsestäänselvyydeltä vaikuttava lisäedellytys, joka olisi hyvä tässä vaiheessa pyrkiä poistamaan. Jos määritelmässä on suojan saamiselle - eli tässä tapauksessa erityisesti käänteisen todistustaakan käyttämiselle - lisäedellytyksiä, joudutaan nämä huomioimaan kansallisessa täytäntöönpanossa täysimääräisesti. Kotimaisessa lainsäädännössä on esimerkkejä lainsoveltajalle hyvin tulkinnanvaraisista termeistä, kuten lahjusrikoslainsäädännössä käytetty "oikeudeton etu". Yksittäisen ilmoittajan oikeusturvan kannalta olisi tärkeää, että suojeluun liittyvät säännökset eivät olisi liian monipolvisia ja tulkinnanvaraisia.

Lisäksi ilmoituksen kohde määritellään 11 -kohdassa henkilönä tai henkilöinä. Ilmoitushetkellä ilmoittajan tiedossa ei kuitenkaan läheskään kaikissa tilanteissa välttämättä tulisi olemaan rikkomukseen mahdollisesti syyllistyneen henkilön yksilöinniksi riittäviä tietoja. Jatkovalmistelussa lienee syytä harkita, miten yhtiömuodosta riippuvaisten rakenteiden ja toimielinten henkilöstöryhmien suoja määrittyy.

#### II luku, artikkelit 4-5

On kannatettavaa ulottaa ilmoittamiskanavien perustamisen velvollisuudet sekä julkiselle että yksityiselle sektorille. On tärkeää, että myös yrityksillä on käytössään selkeät menettelytavat ja ilmoituskanavat erilaisista väärinkäytösepäilyistä ilmoittamista varten.

Artiklaan 5 liittyen olisi hyvä käyttää suomenkielisissä teksteissä, kuten U-kirjelmässä, termiä "valtuudet" toimivallan sijaan. Kyseessä on yksityisten yritysten toiminta, ja toimivallan käsite liittyy viranomaistoimintaan.

III luku

Artiklat 6-7

Poliisin rikosilmoitusten tai vihjeiden vastaanoton ei voi katsoa kuuluvan direktiivin 6 artiklan tarkoitamiin kanaviin, sillä direktiivillä ei ole tarkoitus (ts. sen oikeusperustassa ei mainita) säännellä kansallisten lainvalvontaviranomaisten toimia. Tältä osin voi olla syytä jatkovalmistelussa vaikuttaa sekä ehdotuksessa käytettyyn terminologiaan että määritelmä- ja muiden tekstien selkeyteen.

Ehdotuksessa ja valtioneuvoston kirjelmässä käytetään paljon ilmausta "toimivaltaiset viranomaiset", millä siinä yleensä viitataan ehdotuksen kattamien EU-oikeuden säädösten noudattamisen valvonnassa toimivaltaisiin viranomaisiin. Poliisin näkökulmasta kansallisessa valmistelussa olisi välttämätöntä täsmentää, että suomalaisessa kontekstissa ilmaus tarkoittaa lähinnä "toimivaltaisia valvontaviranomaisia". Poliisilla on useita ulkoisia kanavia kaikenlaisten rikoksiin mahdollisesti liittyvien havaintojen ilmoittamista varten, mutta näiden ei tule katsoa olevan tämän ehdotuksen alaa. Valvovat viranomaiset ovat monessa tilanteessa ensiarvoisen tärkeässä asemassa väärinkäytösepäilyjen selvittämisen aloittamisessa, mutta jokaisella tulee jatkossakin olla mahdollisuus selkeän rikosepäilyn tilanteessa ottaa suoraan yhteyttä poliisiin.

Joko näihin artikloihin tai niitä selittäviin johdantokappaleisiin olisi tarpeellista ottaa selvennys siitä, että direktiivin mainitsemien sisäisten, ulkoisten ja unionin kanavien sekä median lisäksi on olemassa kansalliset "häätäkanavat". Tältä osin huomio kiinnittyy myös 13 artiklaan ja sen 4 b -kohtaan: tiedot rikkomisista voi julkistaa (medialle tms.) "yleiseen etuun kohdistuvan välittömän tai ilmeisen vaaran tai asiaan liittyvien erityisten olosuhteiden tai peruuttamattoman vahingon riskin vuoksi". Jos kuvatussa asiantilassa on hengen tai terveyden vaara, ollaan hyvin lähellä rikoslain 21:7 § mukaista pelastustoimen laiminlyöntiä, jollei asiassa hälytetä viranomaisia.

Direktiiviehdotuksen mukaan valvovan viranomaisen on annettava ilmoituksen tekijälle määräajassa palautetieto, tieto asian etenemisestä. Palautteen sisältö tulee määrittää niin yleiselle tasolle, etteivät mahdolliset poliisin selvittely- tai tutkintatoimet vaarannu. Tältä osin jatkovalmistelussa tulee varmistaa, että direktiivin 5 artiklan 1 d -kohdan ja 6 artiklan 2 b -kohdan säännökset ns. palautetiedon antamisesta ilmoittajalle mahdollistavat esitutkinnan pysymisen salassa riittävän pitkän ajan.

Artiklat 8-12

Artiklan 11 kirjaamis- ja asianhallinnan velvollisuudet ovat pääosin kannatettavia. Osa puhelujen pöytäkirjaamis- ja allekirjoittamisvelvoitteista vaikuttaa varsin yksityiskohtaiselta sääntelyltä, joka voitaisiin ehkä ratkaista

kansallisesti johdonmukaisemmin olemassa oleviin hallinnollisiin käytäntöihin sopivalla tavalla.

Joka tapauksessa luvun velvollisuuksien osalta tulee taloudellisia vaikutuksia valvoville viranomaisille.

Luku IV, Artiklat 13-18

13 artiklassa säädellään ilmoittajan suojelun edellytyksiä. On luonnollista, että artiklatasolla tässä instrumentissa suojalle on asetettu mainitut edellytykset esimerkiksi ilmoittamiskanavien osalta. Kuitenkin olisi muistettava, että tietyissä tilanteissa voi olla velvollisuus ilmoittaa muihin kuin direktiivin mukaisiin ulkoisiin kanaviin (ks. edellä ns. kansalliset hätäkanavat artiklojen 6-7 kohdalla) ja tällöin olisi luonnollista tarjota ilmoittajalle samantasoista suojelua kuin jos ilmoitus olisi tehty direktiivin mukaisia kanavia pitkin. Tämä olisi hyvä tehdä näkyväksi esimerkiksi direktiivin johdanto-osassa.

Direktiiviehdotuksen 14 artikla koskee vastatoimien kieltoa. Selkeä kielto voi edistää ilmoitusaktiivisuutta ja epäkohtien paljastamista. On hyvä, että siihen otettu vastatoimien listaus ei ole tyhjentävä.

Täytäntöönpanovaiheessa tulee kansallisesti pohdittavaksi, minkälaisessa menettelyssä vastatoimiin voidaan puuttua ja missä prosessissa ja tuomioistuimessa vastatoimea koskeva oikeudenkäyntimenettely käydään. Mahdollisuus saada vastatoimien tulkintaan tukea Euroopan unionin tuomioistuimelta (EUT) korostunee voimaantulon jälkeisinä lähivuosina.

15 artiklan 4. ja 5. kohdat ovat ilmoittajan oikeussuojan kannalta keskeiset. Viidennen kohdan perusteella oikeusprosesseissa noudatettaisiin käännettyä todistustaakkaa, eli vastatoimen tehnyt joutuisi osoittamaan tekemänsä toimen lainmukaisuuden sen sijaan, että ilmoittajalle jäisi velvollisuus näyttää vastatoimi ja vahinko. Käännetty todistustaakka on välttämätön direktiivin soveltamisen ja direktiivin tavoitteiden toteutumisen kannalta.

Ilmoituksen kohteen ja ilmoittajan oikeussuojan tulee olla tasapainossa. Ehdotuksen 16 artiklalla pyritään takaamaan ilmoituksen kohteena olevalle EU:n perusoikeuskirjassa vahvistetut oikeudet, kuten syyttömyysolettama, oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin sekä oikeus puolustukseen.

Artiklan 18 mukaan tietojen käsittelyyn soveltuisivat sekä tietosuojasetus että tietosuojadirektiivi, sekä EU-toimielinten tietosuojasetus. Artiklatekstiä voisi pyrkiä täsmentämään, jos tekstiin saadaan muualle näkyviin se, että rikosasioille ja niiden selvittämiseksi on pääsääntöisesti muut kanavat kuin mitä tässä säädetään.

Luku V, artiklat 19-23

Artiklan 20 mukainen täytäntöönpano-aika vaikuttaa lyhyehköltä ottaen huomioon merkittävät kansalliset lainsäädäntötarpeet.

21 artiklassa ehdotetaan vuosittaisia raportointivelvoitteita keskustasolla saatavilla olevista tiedoista. Suunnitellut velvoitteet ovat sopivan yleisellä tasolla eikä tällaisten tietojen toimittaminen ole liian kuormittavaa. Jokseenkin tulkinnanvaraista, erityisesti kesken olevien asioiden osalta, on "tutkintatoimien ja menettelyjen ... lopputulos". Valvovan viranomaisen näkökulmasta lopputulos voi olla se, että asia on saatettu rikosprosessissa käsiteltäväksi. Raportointia ei pidä ulottaa ilmoituksista mahdollisesti alkunsa saaneiden rikosasioiden etenemisen seurantaan.

Valtioneuvoston U-kirjelmä U 37/2018 vp.

Kirjelmässä on selkeästi eritelty oikeussuojan tarve niin ilmoittajan kuin myös ilmoituksen kohteena olevan osalta. Myös työ- ja kilpailuoikeudelliset sekä ehdotuksen turvallisuutta ja hyvinvointia edistävät vaikutukset on nostettu hyvin esiin kirjelmässä.

Ilmoittajien suojaaminen vastatoimilta on omiaan lisäämään luottamusta viranomaisiin sekä edistämään avoimuutta. Ehdotuksen hyvää hallintoa edistävät vaikutukset voivat toteutua vain, jos ilmoittajien suojelusta säädetään tehokkaasti kansallisessa lainsäädännössä ja luodaan samalla keinot valvoa vastatoimia ja puuttua niihin. Tavoitteiden toteutumiseksi tarvitaan toimivaltuuksia ja pohdintaa prosessivalinnoista.

Poliisiylijohtajan sijainen,  
Poliisijohtaja

Sanna Heikinheimo

Poliisitarkastaja

Jenni Juslén

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 21.09.2018 klo 09:30. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Liitteet

-

Jakelu

OM/Lausuntopalvelu

Tiedoksi

Seppo Kolehmainen, Niina Uskali, POHA/esikunta, POHA/hallintoyksikkö