

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**

Ehdotetulla lailla pantaisiin kansallisesti täytäntöön Euroopan unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelua koskeva direktiivi (EU) 2019/1937. Direktiivillä halutaan varmistaa, 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.

Lakiehdotuksen mukaan henkilö voisi ilmoittaa työnsä yhteydessä havaitsemastaan EU-oikeuden tai kansallisen lainsäädännön rikkomisesta ja hän saisi suojaa työnantajan vastatoimilta. Ensisijaisesti ilmoitus tulisi tehdä työnantajan sisäiseen ilmoituskanavaan. Jos se ei johtaisi asianmukaisiin toimiin tai jos sisäistä ilmoituskanavaa ei olisi käytettävissä, henkilö voisi ilmoittaa ulkoiseen ilmoituskanavaan. Suomessa ehdotetaan otettavaksi käyttöön keskitetty ulkoinen ilmoituskanava, jona toimisi oikeuskanslerinvirasto ja josta ilmoitus siirrettäisiin toimivaltaisen viranomaisen selvitettäväksi. Kolmas tapa ilmoittaa rikkomuksista olisi tietojen julkistaminen. Suojan saaminen edellyttäisi, että ilmoittajalla olisi ilmoitushetkellä perusteltu syy uskoa rikkomista koskevan tiedon paikkansapitävyyteen.

Syyttäjälaitos pitää direktiivin ja lakiehdotuksen tavoitteita kannatettavina. Tehokkaat syytetoimet yleistä etua vaarantavista ja loukkaavista väärinkäytöksistä ovat mahdollisia vain, jos epäillyt väärinkäytökset tulevat viranomaisten tietoon. Ehdotetun lain voi olettaa madaltavan ihmisten kynnystä ilmoittaa havaitsemistaan väärinkäytöksistä ja siten parantavan myös viranomaisten tiedonsaantia. Tehokkaat ilmoituskanavat ja ilmoittajien etuja turvaavat suojelutoimet voivat toimia jossain määrin myös väärinkäytöksiä ennalta ehkäisevästi.

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

Lain soveltamisalaa koskevan poikkeussäännöksen (5 §:n 5 kohta) mukaan lakia ei sovellettaisi rikosasian käsittelyssä siten kuin siitä on erikseen säädetty esitutkintalaissa (805/2011). Kyseistä kohtaa olisi Syyttäjälaitoksen näkemyksen mukaan aiheellista muuttaa siten, että poikkeus soveltamisalasta kattaisi myös syyteharkinnan ja oikeudenkäynnin. Hallituksen esityksen luonnoksen perustelut ovat tämän kohdan osalta keskeneräiset, joten säännöksen sisältöön ei ole mahdollista ottaa kantaa tässä vaiheessa. Kyseessä on kuitenkin ilmeisen merkittävä poikkeus lain soveltamisalasta huomioon ottaen se, että laissa tarkoitettut ilmoitukset saattavat monessakin tilanteessa johtaa rikosprosessiin.

**Erityisesti: Mikä laki mielestänne puuttuu soveltamisalasta?**

Luonnokseen sisältyvässä liitteessä yksilöidään lain soveltamisalaan kuuluvat säädökset. Yksittäisenä huomiona todetaan, että liitteeseen voisi olla perusteltua lisätä liikenne- ja/tai tuoteturvallisuutta koskevana lainsäädäntönä ajoneuvolaki (82/2021), joka koskee ajoneuvojen ja ajoneuvoyhdistelmien 1) luokitusta; 2) rakennetta, hallintalaitteita, järjestelmiä, komponentteja, erillisiä teknisiä yksiköitä, osia ja varusteita; 3) ympäristöominaisuuksia; 4) hyväksymistä liikenteeseen ja rekisteröintiä; 5) ajoneuvon kunnan ja rekisteriin merkittyjen tietojen tarkastamiseksi ja muuttamiseksi suoritettavia katsastuksia.

**2 luku Ilmoittajan suojelun yleiset edellytykset ja ilmoittaminen**

Syyttäjälaitosta ei ole hallituksen esityksen luonnoksessa nimetty toimivaltaiseksi viranomaiseksi, jonka tulee perustaa ulkoinen ilmoituskanava. Ratkaisu on perusteltu eikä Syyttäjälaitos pidä tarpeellisena, että se nimettäisiin tämän lain mukaan toimivaltaiseksi viranomaiseksi ottamaan vastaan ulkoisia ilmoituksia.

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

-

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

-

**3 luku Sisäisiin ja ulkoisiin ilmoituksiin sovellettavat säännökset**

Jatkotoimia ulkoisessa ilmoituskanavassa koskevan 17 §:n osalta Syyttäjälaitos kiinnittää huomiota siihen, että osa toimivaltaisille viranomaisille tehtävistä ilmoituksista todennäköisesti koskee Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvia rikoksia. EPPO asetuksen (EU) 2017/1939 22 artiklan mukaan EPPO on toimivaltainen niiden unionin taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten osalta, joista säädetään direktiivissä (EU) 2017/1371, sellaisena kuin se on pantu täytäntöön kansallisessa lainsäädännössä, riippumatta siitä, olisiko sama rikollinen toiminta luokiteltavissa toisentyypiseksi rikokseksi kansallisessa lainsäädännössä.

Asetuksen 24 artiklan mukaan unionin toimielinten, elinten ja laitosten sekä jäsenvaltioiden sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaisesti toimivaltaisten viranomaisten on ilmoitettava ilman aiheutonta viivytystä EPPOlle kaikesta rikollisesta toiminnasta, jonka osalta se voisi käyttää toimivaltaansa. Toimivaltaisen viranomaisen on siten ilmoitusten käsittelyssä tunnistettava EPPO:n toimivaltaan kuuluvat rikokset ja välitettävä tiedot niistä eteenpäin esitutkintaviranomaiselle tai toimivaltaiselle syyttäjälle. EPPO-lain (66/2021) mukaan syyttäjän tulee ilmoittaa valtuutetulle Euroopan syyttäjälle EPPO-asetuksen 24 artiklassa tarkoitetusta rikosasiasta.

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

Hallituksen esityksen luonnoksen 19 §:n mukaan ilmoittajan henkilöllisyys on pidettävä salassa. Edellä todetusti ehdotettua lakia ei sen 5 §:n 5 kohdan mukaan ole tarkoitettu sovellettavaksi rikosprosessissa. Selvyyden vuoksi lakiehdotuksesta pitäisi käydä ilmi, että ilmoitusta ja ilmoittajan henkilöllisyyttä koskevien tietojen julkiseksi tulemisesta rikosprosessissa säädetään esitutkintalaissa, laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädettyssä laissa (621/1999) sekä laissa oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa (370/2007). Esitutkinta-asiakirjat tulevat julkisuuslain 24 §:n 3-kohdan mukaan julkisiksi pääsääntöisesti viimeistään pääkäsittelyssä tai kun syyttäjä on tehnyt päätöksen syyttämättä jättämisestä. Ilmoittajan ollessa rikosprosessissa asianomistajan asemassa hänen henkilöllisyytensä tulee lähtökohtaisesti julkiseksi asian siirryttyä poliisilta syyttäjälle.

Luonnoksen 19 §:n 2 momentin mukaan 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. Tätä kohtaa olisi Syyttäjälaitoksen näkemyksen mukaan aiheellista muuttaa siten, että salassa pidettävät tiedot olisi sallittua ilmoittaa myös syyttäjälle. Syyteharkinta on rikosprosessin vaihe, joka jatkuu esitutkinnan päätyttyä ja edeltää tuomioistuin käsittelyä. Poliisin sijasta lainkohdassa voisi olla tarkoituksenmukaisempaa käyttää termiä ”esitutkintaviranomainen”, joka kattaisi poliisin lisäksi Tullin, Rajavartiolaitoksen ja Puolustusvoimat.

Luonnoksen 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. Syyttäjälaitos toteaa, että mikäli ilmoituksen kohde on epäillyn asemassa esitutkinnassa, hänen henkilöllisyytensä ei nyky sääntelyn mukaan tule julkiseksi vielä esitutkinnan päättyessä, jos asia siirtyy syyttäjälle syyteharkintaan. Julkisuuslain 6 §:n 1 kohdan mukaan syyttäjän diaarin tiedot epäillyistä tulevat julkiseksi vasta, kun epäiltyä koskeva haastehakemus tai syyttäjän haaste on allekirjoitettu tai sitä vastaavalla tavalla varmennettu taikka kun syyttäjä on päättänyt jättää syytteen nostamatta tai kun asia on jätetty sikseen.

Luonnoksen 11 §:n mukaan myös tieto muiden ilmoituksessa mainittujen henkilöiden henkilöllisyydestä ja muut henkilötiedot on salattava. Tältä osin ehdotukseen ei sisälly tarkempaa

sääntelyä salassapidon kestosta tai siihen liittyvistä poikkeuksista, vaikka nämä seikat ovat lain soveltamisen kannalta olennaisia.

Myös 11 ja 29 §:ien kohdalla hallituksen esityksessä olisi hyvä selvyuden vuoksi todeta, että rikosprosessissa asiakirjojen julkisuuteen sovelletaan julkisuuslakia.

#### 4 luku Tietojen julkistaminen

-

#### 5 luku Suojelutoimenpiteet

-

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

-

#### 6 luku Seuraamukset

Hallituksen esityksen luonnoksen 32 §:ään sisältyvän rangaistussäännöksen mukaan tahallinen väärin tietojen ilmoittaminen tai julkistaminen olisi, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, sakolla rangaistavaa (ilmoittajan suojelusta annetun lain rikkominen). Syyttäjälaitoksen käsityksen mukaan kyseiseen rikkomukseen voisivat syyllistyä vain lakiehdotuksen 6 §:ssä määritellyt henkilöt. Rangaistussäännöksestä tekijäpiirin rajaus ei kuitenkaan ilmene, vaan rikokseen voisi säännöksen sanamuodon mukaan syyllistyä lähtökohtaisesti kuka tahansa ("joka"). Siksi luonnosta ehdotetaan täsmennettäväksi maininnoin, että rangaistavaan tekoon voivat syyllistyä vain lain soveltamispiirissä 6 §:n mukaan oleva henkilöpiiri.

Luonnoksessa ei ole käsitelty sitä, voitaisiinko ilmoittajan suojelusta annetun lain rikkominen säätää asianomistajarikokseksi. Asian arvioiminen olisi kuitenkin perusteltua huomioon ottaen, että väriä tietoja ilmoittamalla todennäköisesti yleensä loukattaisiin lähinnä yksityisiä etuja, kuten ilmoituksen kohteena olevan henkilön kunniaa tai oikeushenkilön mainetta. Edellä todetun lisäksi Syyttäjälaitos pitäisi perusteltuna, että lakiehdotuksessa käsiteltäisiin ilmoittajan suojelusta annetun lain rikkomisen ja kunnianloukkauksen välistä suhdetta lainkonkurrenssin kannalta, eli onko tarkoitus soveltaa molempia rangaistussäännöksiä yhtä aikaa vai väistyykö jompikumpi, kun on kyse samoihin tosiseikkoihin perustuvasta teonkuvauksesta.

Kaiken kaikkiaan Syyttäjälaitos ei ole luonnoksen perusteella täysin vakuuttunut väärin tietojen antamista koskevan rangaistussäännöksen välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta. Luonnoksessa todetusti väärin tietojen tahallisesta ilmoittamisesta tai julkistamisesta voi työntekijälle nykyisin olla tuntuviakin työoikeudellisia seuraamuksia, kuten varoitus tai työ sopimuksen irtisanominen tai purkaminen. Myös vahingonkorvausvastuu voi tulla kyseeseen. Rikosoikeudellisten seuraamusten osalta väärin tietojen ilmoittaminen voi monessa tapauksessa täyttää kunnianloukkauksen tai väärän ilmiannon tunnusmerkit. Nämä ovat tehokkaita ja

asianmukaisia seuraamuksia, jotka ehkäisevät perättömien ilmoitusten tekemistä. On huolellisesti harkittava, onko esimerkiksi oikeushenkilöiden maineen suojaaminen niin tärkeä intressi, että rangaistussäännöstä sen takia pidetään välttämättömänä.

Vastaavaa väärin tietojen ilmoittamista koskevaa kriminalisointia ei liity esimerkiksi yleisen laillisuusvalvonnan mukaiseen kantelumenettelyyn, joka käytännössä joiltain osin muistuttaa nyt perustettavaa ilmoittamisjärjestelmää. Sakon uhkaa ei näytä liittyvän myöskään nykyisin käytössä oleviin ilmoituskanaviin (luonnoksen s. 30 ->). Ruotsissa direktiivin täytäntöönpanoa koskeva hallituksen esitys (Prop. 2020/21:193) ei sisällä ilmoittajaa koskevaa uutta sanktioluonteista seuraamusta, vaikka Ruotsin voimassa oleva lainsäädäntö hallituksen esityksen perusteella näyttäisi vastaavan soveltuvien osin hyvin pitkälti sitä mitä Suomen laissa säädetään.

Salassapitorikosten (32 § 2 momentti) osalta Syyttäjälaitos kiinnittää huomiota siihen, ettei luonnoksessa ei ole perustelua sille, miksi pelkästään 19 §:ssä säädetyn ilmoittajan henkilöllisyyttä koskevan salassapitovelvollisuuden rikkominen esitetään rangaistavaksi, vaikka myös 11 ja 29 §:ssä säädetään salassa pidettävistä tiedoista.

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

-

### **2.1 Millaisia vaikutuksia esitetyllä lailla ennakoitte olevan toimintanne?**

-

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

-

### **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?**

-

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

-

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

Ehdotetun lain on määrä tulla voimaan jo 21.12.2021. Jos laki tulee näin nopeasti voimaan, tarvitaan kohtuullinen siirtymäaika sisäisen ilmoituskanavan käyttöön ottamista sekä henkilöstön

tiedottamista ja ohjeistamista varten. Esityksen mukaan tavoitteena on hankkia valtionhallinnolle ns. sisäinen tekninen ilmoituskanava väärinkäytösten ilmoittamista varten. Hankinnan toteuttamisesta vastaisi Valtiokonttori. Jatkovalmistelussa olisi otettava huomioon tämän hankkeen aikataulu.

Toiviainen Raija  
Syyttäjälaitos

Hakala Sampsa  
Syyttäjälaitos