

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

-

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

-

Eryteisesti: Mikä laki mielestänne puuttuu soveltamisalasta?

-

2 luku Ilmoittajan suojelun yleiset edellytykset ja ilmoittaminen

-

Eryteisesti: liiittykö toimintanne kannalta sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuuteen ongelmia? Mitä? Perustelkaa mielipiteenne.

-

Eryteisesti: liiittykö toimintanne kannalta ulkoisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuuteen ongelmia? Mitä? Perustelkaa mielipiteenne.

Sinällään juridisia esteitä ilmoituskanavan rakentamiselle ei ole.

3 luku Sisäisiin ja ulkoiisiin ilmoituksiin sovellettavat säännökset

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.

Asianosaisen tiedonsaantioikeuksia koskevista säännöksistä johtuu, että mikäli ilmoitus johtaa esimerkiksi rikostutkintaan ja edelleen oikeudenkäyntiin, saa ilmoituksen kohdehenkilö ilmoittajan tiedot suurimmassa osassa tapauksia. Tämä on ennen kaikkea kohdehenkilön oikeusturvakysymys, ja on omiaan vähentämään perättömien ilmoitusten määrää.

Poliisin näkökulmasta on olennaista suojata tietoa siitä, jos ilmoitus on toimivaltaiselta valvontaviranomaiselta edennyt poliisin selvitettäväksi tai esitutkinta on päätetty käynnistää. Järjestelmän toimivuuden kannalta on tärkeää varmistaa ilmoituskanavien tietoturva ja mahdollisuus käydä ilmoittajan kanssa luottamuksellista keskustelua ilmoituksen jättämisen jälkeenkin.

Säännöksillä tulee turvata ilmoittajan suojaaminen ilmoituksen esiselvittämisen ja varsinaisen tutkimisen aikana sekä siirtymävaiheessa niissä tapauksissa, joissa ilmoituksen kohteena oleva asia laatunsa vuoksi johtaisi esitutkinnan käynnistymiseen.

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

-

4 luku Tietojen julkistaminen

-

5 luku Suojelutoimenpiteet

-

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

-

6 luku Seuraamukset

-

2. Esitysluonnoksen vaikutusten arviointi/yleiset kommentit

-

2.1 Millaisia vaikutuksia esitetyllä lailla ennakoitte olevan toimintaanne?

Poliisin näkökulmasta erilaisten väärinkäytösten tunnistaminen ja paljastuminen yhteiskunnassa on tärkeää ja siksi on hyödyllistä vahvistaa myös sellaisten henkilöiden suojelua, 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. Epätietoisuus ilmoittamiskanavista ja ilmoittamisesta mahdollisesti koituvista negatiivisista seurauksista voi nykyisellään estää joitain ilmoittajia kertomasta havainnoistaan.

Organisaatioiden sisäisen ja ulkoisen valvonnan osaamistason nostaminen on poliisin näkökulmasta tervetullutta, sillä poliisilla on rajalliset mahdollisuudet itse paljastaa rikosasioita. Eri sektoreilla toimivat valvovat viranomaiset ovat poliisille tärkeitä yhteistyökumppaneita, jotka osaltaan harkitsevat toimialallaan havaittujen rikkomusten luonnetta ja tarvittaessa tekevät poliisille tutkintapyyntöjä. On tärkeää, että yrityksillä on käytössään selkeät menettelytavat ja ilmoituskanavat erilaisista väärinkäytösepäilyistä ilmoittamista varten.

Esityksen tavoitteet yhteisistä vähimmäisvaatimuksista koskien ilmoittajien korkeaa suojelun tasoa sekä unionin oikeuden ja politiikkojen täytäntöönpanon tehostamisesta ovat kannatettavia. Ehdotettavan menettelyn, jolla väärinkäytöksistä voi ilmoittaa turvallisesti, voidaan olettaa lisäävän halukkuutta ilmoittaa väärinkäytöksistä. Ehdotetusta soveltamisalasta saatavat kokemukset antanevat lain voimaantulon jälkeen valmiuksia reagoida EU:n komission tulevaisuudessa mahdollisesti ehdottamaan soveltamisalan laajentamiseen. Edellä mainitut tekijät ovat kuitenkin omiaan merkittävästi lisäämään lain soveltamisalaan liittyvien ilmoituskanavien kautta poliisin tutkittavaksi tulevien rikosasioiden määrää.

Poliisin sisäinen eettinen ilmoituskanava ei täytä ehdotetun lain vaatimuksia. Käytännössä poliisi joutuu rakentamaan koko poliisihallinnon kattavan ja lain edellytykset täyttävän ilmoituskanavan, minkä johdosta aiheutuu investointi-, ylläpito-, käsittely-, resurssi- ym. kustannuksia. Esityksen perusteluissa on arvioitu ilmoitettavien juttujen määräksi 3/1000 henkilöä kohden, mikä tarkoittaisi poliisihallinnon organisaatioon mitoitettuna yli 30 tapauksen ilmoittamista poliisin oman sisäisen ilmoituskanavan kautta.

Poliisin oman sisäisen ilmoituskanavan lisäksi on huomioitava muiden tahojen sisäisten ilmoituskanavien sekä valtakunnallisesti keskitetyn ilmoituskanavan kautta poliisille esitutkintaan siirrettävät tapaukset. Lain 2 §:ssä esitetään 10-kohtainen luettelo eri elämänalueista, jotka katsottaisiin kuuluvan soveltamisalan piiriin. Ottaen huomioon lain laaja soveltamisala sekä kaikkien lain tarkoittamien tahojen sisäiset ilmoituskanavat sekä keskitetty ulkoinen ilmoituskanava, poliisille tutkittavaksi siirrettävien rikosasioiden määrä tulee lisääntymään merkittävästi ja aiheuttaa näin ollen lisäresursoinnin tarpeen.

Poliisihallitus arvioi, että suuressa osassa ilmoituskanaviin ilmoitetuista asioista, kyseeseen tulee rikosepäily. Ilmoituskanavien käytön vakinaistuttua on odotettavissa, että poliisin tutkittavaksi

tullaan näiden uusien ilmoituskanavien kautta siirtämään poliisin esitutkintaan satoja rikosasioita. EU-oikeuden laajuus todennäköisesti aiheuttaa sen, että esitutkinnassa tarvitaan lisääntyvässä määrin asiantuntija-apua ja poliisin hallinnonalalla tarvitaan yleisesti koulutusta henkilökunnalle.

Lakiesityksen johdosta poliisille aiheutuva kustannusarvio (520.000 €):

1. Poliisin sisäinen ilmoituskanava:

- järjestelmäinvestointi, kehittävä ylläpito ja vuosittainen ylläpito, koulutus (100.000 €)
- 2 htv (1. asioiden käsittelijä, 1. järjestelmän kehittäjä ja ylläpitäjä) (120.000 €)

2. Esitutinnan lisäresursointi:

- 5 htv (5 rikostutkijaa) 300.000 €

Uudesta lainsäädännöstä aiheutuvista kustannuksista johtuen laki tulee esitellä budjettilakina. Poliisin edellä esittämät kustannusvaikutusarviot ovat alustavia ja Poliisihallitus jättää varauksen niiden tarkentamiseksi.

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.

Lakiehdotuksessa jää epäselväksi jo voimassa olevien säännösten, erityisesti esitutkintaa, tietolähdetoimintaa sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevien säännösten suhde uuteen sääntelyyn. Näitä olisi syytä vertailla ja tarkastella tarkemmin. Miten esimerkiksi ilmoituskanavan kautta ilmoitettavan asian sisäinen selvittely vaikuttaa mahdolliseen asian selvittelyyn rikosprosessissa, jossa myös voidaan tehdä esiselvitystä? Huomioon on otettava myös itsekriminointisuoja. Poliisissa ulkoinen ilmoittaminen luottamuksellisesti tuo ehdotetun lain soveltamisalan lähelle tietolähdetoimintaa ja sitä koskevaa sääntelyä. Mikä on esimerkiksi ilmoittajan vastuuvapauden suhde tietolähteeseen ja hänen asemaansa? Onko uutta 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 laiminlyömisen ilmiäntämiseen?

Perusteltua olisi myös tarkentaa ilmoituksen kohteen oikeusturvan riittävyttä perusteettoman ja mahdollisesti tarkoituksellisesti vahingoittamistar-koituksessa tehdyn ilmoituksen tilanteissa.

Poliisihallitus kannattaa ehdotusta siitä, että keskitetyksi ulkoiseksi ilmoituskanavaksi on esitetty Valtioneuvoston oikeuskansleria.

Hankilanoja Arto
Poliisihallitus