

29.08.2016

POL-2016-9531

Oikeusministeriö
oikeusministerio@om.fi

Poliisihallituksen lausunto oikeusministeriölle korruptioepäilyistä ilmoittavien henkilöiden suojelua selvittäneen työryhmän mietinnöstä

Oikeusministeriö on pyytänyt Poliisihallitukselta lausuntoa työryhmän mietinnöstä 25/2016, joka koskee korruptioepäilyistä ilmoittavien henkilöiden suojelua. Poliisista on osallistuttu työryhmän työhön asiantuntijakuulemisten kautta.

Nykytilasta

On kannatettavaa, että korruptioepäilyistä ilmoittavien henkilöiden suojaa selvitetään. Suomessa on vastikään uudistettu todistajansuojelulainsäädäntö, mutta kaikki ilmoittajat eivät päädy rikosprosessiin todistajan asemaan. Mietinnössä on riittävällä tavalla kuvattu poliisin nykyiset mahdollisuudet pitää ilmoittajan henkilöllisyyttä luottamuksellisena.

Esitutkintalain säännös asianosaisjulkisuudesta (ETL 4:15) asettaa rajoitteita juuri ilmoittajien henkilöllisyyden suojaamisen näkökulmasta muun muassa korruptio- ja rahanpesurikoksissa ja näin ollen osaltaan saattaa heikentää ilmoittamishalukkuutta. 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. Ilmoitus korruptioepäilyistä pienessä työyhteisössä tai rahanpesuilmoitus pienen ilmoitusvelvollisen toimesta voi käytännössä useimmiten johtaa ilmoittajan henkilöllisyyden paljastumiseen.

Korruptiorikosten tunnistaminen ja paljastuminen yhteiskunnassa on tärkeää. Organisaatioiden sisäisen ja ulkoisen valvonnan osaamistason nostaminen olisi olennaista, sillä poliisin mahdollisuudet aktiivisesti itse paljastaa rikosasioita tulevat resurssien vähenemisen vuoksi heikkenemään.

Mietinnöstä

Oikeusministeriön asettama työryhmä on saanut tehtäväkseen selvittää korruptioepäilyistä ilmoittavien henkilöiden työ- ja virkamiesoikeudellisen suojelun, yritysten ja yhteisöjen raportointikanavien nykytilaa sekä nykytilan suhdetta Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin. Työryhmä on pääty-

nyt käsittelemään aihetta mahdollisimman laajasti: sekä viranomaisten että yritysten ja järjestöjen erilaisia ilmoitusjärjestelmiä kartoittaen, ilmoittamista kaikesta korruptiivisesta (ei siis vain rangaistavaksi säädetystä) toiminnasta, toimijan sisäistä ja ulkopuolelta tapahtuvaa ilmoittamista ja nimettömästi sekä avoimesti ilmoittamista. Kansainvälisistä velvoitteista ei suoraan voi johtaa näin laajaa tarkastelua. Työryhmän mietinnössä (s. 13-15) esitettyjen kansainvälisten velvoitteiden ja suositusten mukaan velvoitteet koskevat lahjonnan (OECD, Euroopan neuvosto) ilmoittamista lainvalvontaviranomaisille (OECD, Euroopan neuvosto) tai YK-sopimuksen kriminalisointivelvoitteiden kohteena olevien tekojen ilmoittamista toimivaltaisille viranomaisille tai korruptiota torjuville laitoksille (YK). Euroopan neuvoston suositus (s. 16) listaa vastatoimet, joilta ilmoittajia ainakin tulisi suojella ja näiden avulla olisi hyvä lähteä rakentamaan organisaatioiden sisäistä suojelua. Poliisin näkökulmasta työryhmän tarkastelukulma on liian laaja ja jättää suuren osan valitusta alueesta varsin pintapuolisesti käsitellyksi. Kansainvälisissä velvoitteissa tuodaan esiin nimenomaan vilpittömässä mielessä olevien ilmoittajien suojeleminen, mutta työryhmän omassa määrittelyssä (s. 19) ilmoittajalle ei aseteta tätä lisäedellytystä.

Suomessa lahjonnasta ja muusta rangaistavaksi säädetystä toiminnasta tehtyjä ilmoituksia vastaanottaa poliisi ja poikkeuksista tähän säädetään erikseen lailla koskien muita lainvalvontaviranomaisia. Poliisilla on jatkosakin oltava toimivalta käsitellä erilaisia rangaistaviksi säädettyjä tekoja koskevia ilmoituksia, eikä näitä tulisi hajauttaa Suomessa eri tahoille. Poliisin ilmoitus- ja vihjekanavat ovat varsin hyvin kansalaisten tiedossa, eikä työryhmä toisaalta esitäkään erityisesti niiden suhteen toimenpiteitä. Poliisilla on mahdollisuus ottaa ilmoituksia ja vihjeitä vastaan myös anonyymisti, ja tästäkin on tietoa saatavissa varsin laajalti. Poliisi ei työryhmän mietinnön perusteella kannata yhden ilmoituskanavan luomista kaikentyyppisiä korruptioepäilyjä varten. Poliisi osallistuu kuitenkin mielellään jatkotyöhön ilmoituskanavista ja korruptiotietoisuuden lisäämisestä.

Rikosasioissa toimivaltaisten viranomaisten lisäksi on tärkeää, että yhteiskunnassa on kanavia ilmoittaa hyvän hallinnon vastaisesta tai epäeettisestä toiminnasta. Tärkeimmät tällä saralla toimivat tahot ovat ylimmät laillisuusvalvojat, joiden toiminta tuottaa merkittäviä ohjaavia kannanottoja hallinnon kehittämiseksi.

Mietinnössä on viimeaikaisen oikeudellisen kehityksen saralla kaksi merkittävää puutetta: neljännen rahanpesudirektiivin sekä EU:n tietosuojalainsäädäntökehityksen vaikutus organisaatioiden sisäisiin suojelutoimiin ja ilmoituskanaviin. EU:ssa on 2015 hyväksytty ns. neljäs rahanpesudirektiivi ja sen täytäntöönpanoa koskevan hallituksen esityksen valmistelu on sisäministeriössä loppusuoralla. Ilmoittajien suojan kannalta olennaista olisi ollut vertailla tilannetta rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntajärjestelmään, joka perustuu mm. rahoitus- ja vakuutusalan toimijoiden ilmoitusvelvollisuuteen havaitsemistaan epäilyttävistä rahansiirroista sekä näiden ilmoitusvelvollisten ohjaamiseen ja valvontaan. Myös rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevat kansainväliset velvoitteet sisältävät velvollisuuden kehittää ilmoitusvelvollisten raportointi- ja suojelukeinoja. Tämä vertailu olisi ollut olennainen osa työryhmän kartoitusta niin päällekkäisten kehittämistoimien välttämiseksi kuin kansainvälisten velvoitteiden kokonaiskuvan luomiseksi. Epäilyttävänä liiketoimena ilmoitettu raha saat-

taa myös olla peräisin korruptiorikoksesta, jolloin nämä kaksi kehitystoimen kohteena olevaa työprosessia käytännössä kohtaavat.

EU:ssa on lisäksi hyväksytty tietosuoja-asetus ja tietosuojadirektiivi, joiden kansallinen täytäntöönpano on kesken. Nämä instrumentit todennäköisesti tulevat vaikuttamaan siihen, millä tavalla ilmoituskanavia voidaan rakentaa ja kanavien kautta kertyvää tietoa käsitellä. Mietinnössä ei ole lainkaan huomioitu tätä aiheen kannalta merkittävää tiedossa olevaa uudistusta.

Jatkotoimet

Poliisi haluaa olla mukana mahdollisessa ilmoituskanavia koskevassa kehittämistyössä.

Työryhmän ehdotusten pohjalta tehtävää kehittämistyötä olisi hyvä jakaa vaiheisiin eikä tarkastella koko ilmoittamiseen liittyvää kenttää kerralla. Tietoisuuden lisäämiseen korruption muodoista, epäilyistä ilmoittamista koskevien säännösten ja käytäntöjen sekä osaamisen kehittämiseen liittyvät toimet ovat poliisin näkökulmasta ensisijaisia.

Käytännössä jatkovalmistelussa tulisi selvemmin huomioida seuraava ero: voidaanko ilmoittajan nimi pitää luottamuksellisena asian selvittämisen aikana ja jälkeen vai voiko ilmoituksen jättää nimettömänä, jolloin kaikki asiaan liittyvä ilmoittajan tieto olisi saatava kirjatuksi ilmoitukseen. Poliisin kokemus osoittaa, että asioita on tehokkainta selvittää ilmoittajan kanssa ilmoituksen jättämisen jälkeenkin ja varmistua sekä jatkotoimista päättämiseen tarvittavan materiaalin saatavuudesta että ilmoittajan motiiveista.

Lisätietoa julkisen sektorin tai julkisen palvelutuotannon organisaatioissa heräävistä korruptioepäilyistä ilmoittamisen mahdollisista esteistä tarvitaan, jotta näiden poistamiseen voitaisiin vaikuttaa asianmukaisin tavoin.

Yksityisen sektorin toimijoiden sisällä heräävien korruptiivista toimintaa koskevien epäilyjen ensivaiheen selvittämistä hoitaa harvoin poliisi. Elinkeinotoiminnan lahjus- ja muista korruptiorikoksista kirjattujen rikosilmoitusten määrä on viime vuosina noussut¹, mikä osaltaan varmasti johtuu myös tietoisuuden lisääntymisestä rangaistavuuden alasta. On tärkeää, että yrityksillä on käytössään selkeät menettelytavat ja ilmoituskanavat erilaisista väärinkäytösepäilyistä ilmoittamista varten ja osaamista käsitellä ilmoituksia. Näiden menettelytapojen varmistamista ja valvontaa voitaisiin harkita tehostettavaksi nimeämällä näille (rahanpesun ilmoitusvelvollisten järjestelmän kaltaisesti) lailla valvoja, jolle annettaisiin samalla valvontavastuun lisäksi myös selkeä hallinnollisten seuraamusten antamisvalta laiminlyöntitapauksissa.

Poliisiylijohtaja

Seppo Kolehmainen

¹ Poliisiammattikorkeakoulun raportti Poliisin tietoon tullut korruptiorikollisuus Suomessa 2011-2014 (Mansikkamäki ja Muttilainen).

Ylitarkastaja

Jenni Juslén

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu Aspo-asianhallintajärjestelmässä. Poliisihallitus 29.08.2016 klo 09.35. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Liitteet

-

Jakelu

Oikeusministeriö

Tiedoksi

Poliisihallitus/Esikunta
SM/PO Juha Paukkunen
Keskusrikospoliisi/Juha Lalli