Jenni Juslén

13.9.2018

Eduskunta, lakivaliokunta
lav@eduskunta.fi

Lausunto lakivaliokunnalle; U 37/2018 vp; valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta

Taustaa

Komissio antoi ehdotuksensa direktiiviksi unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta 23.4.2018 ja valtioneuvoston U-kirjelmä on toimitettu eduskunnalle kesäkuussa 2018. Poliisista on tuettu sisäministeriötä ehdotuksen kannanmuodostukseen liittyen.

Esityksellä pyritään vahvistamaan sellaisten henkilöiden suojelua EU:n alueella, jotka vilpittömässä mielessä ilmoittavat työhönsä liittyen tietoonsa tulleista mahdollisia väärinkäytöksiä koskevista havainnoistaan. Lisäksi sillä pyritään vahvistamaan kansalaisten tietoisuutta erilaisista ilmoituskanavista ja niistä toimista, joihin ilmoittaminen voi johtaa. Esityksen taustalla vaikuttavat niin EU:n pyrkimykset tehostaa lainsäädäntönsä täytäntöönpanoa, taata kansalaisten yhdenvertainen kohtelu eri EU-valtioissa kuin myös kansalaiskyselyistä ilmennyt epätietoisuus ilmoittamiskanavista ja ilmoittamisen seurauksista.

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. Poliisi 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.

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 korruptiivista toimintaa koskevien epäilyjen 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.

Yksityiskohtaisia huomioita

Valtioneuvoston U-kirjelmä antaa hyvän yleiskuvan ehdotuksen taustoista ja pääasiallisesta sisällöstä. Valtioneuvoston lähtökohtaisen myönteinen suhtautuminen on johdonmukaista Suomen aikaisempiin EU-oikeutta koskeviin linjauksiin. nähden.

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. Poliisin rikosilmoitusten tai vihjeiden vastaanoton ei voi katsoa kuuluvan direktiivin 6 artiklan tarkoittamiin 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. Nykyisissä määritelmissä sisäisen ja ulkoisen ilmoittamisen lisäksi keinona on ilmoittaminen suoraan EU-elimelle tai asian julkistaminen. Tältä osin huomio kiinnittyy erityisesti 13 artiklaan ja sen 4 b -kohtaan: tiedot rikkomisista voi julkistaa "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. Asian selkeyttämiseksi voisi olla hyvä selventää direktiivin tekstiä.

Poliisin näkökulmasta on myös olennaista suojata tietoa siitä, jos ilmoitus on toimivaltaiselta valvontaviranomaiselta edennyt poliisin selvitettäväksi tai esitutkinta on päätetty käynnistää. 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.

Kansainväliset velvoitteet ilmoittajien suojelusta liittyvät vilpittömässä mielessä toimiviin ilmoittajiin. Direktiiviehdotuksen artiklatekstiin - esimerkiksi soveltamisalaan tai määritelmiin - olisi hyvä ottaa selvennys tältä osin. Järjestelmän toimivuuden kannalta olennaista on myös varmistaa ilmoituskanavien tietoturva ja mahdollisuus käydä ilmoittajan kanssa luottamuksellista keskustelua ilmoituksen jättämisen jälkeenkin. Poliisin kokemus osoittaa, että asioita on tehokkainta selvittää ilmoittajan kanssa ja varmistua sekä jatkotoimista päättämiseen tarvittavan materiaalin saatavuudesta että ilmoittajan motiiveista.

Muilta osin valmistaudumme tarkentamaan kantojamme ehdotuksen käsittelyn kuluessa.

Jakelu Lakivaliokunta

Tiedoksi POHA/PYJ, Heikinheimo, Paavola, Aaltonen, Wasastjerna, Uskali SM/Huhtamäki ja Tuovinen