

## HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 38/2014 vp

### Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi todistajansuojeluohjelmasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 3 päivänä kesäkuuta 2014 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi todistajansuojeluohjelmasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 65/2014 vp).

##### *Lausunnot*

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta ja lakivaliokunta ovat antaneet asiasta lausunnot (PeVL 33/2014 vp ja LaVL 15/2014 vp), jotka on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- erityisasiantuntija Elina Immonen, sisäministeriö

- lainsäädäntöneuvos Marietta Keravuori-Rusanen ja lainsäädäntöneuvos Jaakko Rautio, oikeusministeriö
- valtiosyyttäjä Leena Metsäpelto, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- poliisiylitarkastaja Arto Hankilanoja, Poliisihallitus
- kehityspäällikkö Juha Lempinen, Väestörekisterikeskus
- rikostarkastaja Ari Määttä, keskusrikospoliisi
- professori Kimmo Nuotio
- apulaisprofessori Sakari Melander.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- Itä-Suomen maistraatti
- tietosuojavaltuutetun toimisto
- Helsingin maistraatti
- Suomen Asianajajaliitto
- Rikosuhripäivystys.

#### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki todistajansuojeluohjelmasta. Todistajansuojeluohjelmasta ei ole voimassa olevaa lainsäädäntöä. Laissa säädettäisiin todistajien ja muiden vakavassa hengen ja terveyden vaarassa olevien henkilöiden suojelemisesta. Lakia sovellettaisiin vain, jos muualla lainsäädännössä säädetyt toimenpiteet eivät olisi riittäviä. Laissa säädettäi-

siin todistajansuojeluohjelman aloittamisen ja päättymisen edellytyksistä, toimivaltaisista viranomaisista sekä eräistä suojelutoimenpiteistä.

Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi poliisin hallinnosta annettua lakia, ulkomaalaislakia, viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettua lakia ja oikeudenkäymiskaarta.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Yleisperustelut*

#### *Todistajansuojeluohjelman tarve*

Useimmissa muissa Euroopan maissa on jo vuosia ollut olemassa täysimääräinen todistajansuojeluohjelmaa koskeva lainsäädäntö. Valiokunta viittaa eri Euroopan maissa omaksuttujen sääntelymallien sisällön osalta hallituksen esitykseen. Kansainvälisessä poliisiviranomaisten yhteistyössä saadut kokemukset osoittavat, että todistajansuojeluohjelma on tarpeellinen erityisesti järjestäytyneeseen rikollisuuteen, kuten väkivalta-, huumausaine- tai talousrikoksiin sekä ihmiskauppaan, kytketyissä tapauksissa, joihin kaikkein vakavin uhkailu yleensä liittyy.

Todistajansuojeluohjelman käyttämiseen on yleisesti turvauduttu, jos prosessi- ja rikosoikeudellisia suojelukeinoja ei ole arvioitu riittäviksi todistajan henkeä ja terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi. Valiokunta toteaa, että todistajansuojeluohjelmasta säätämistä lailla puoltavat myös perus- ja ihmisoikeudelliset sekä poliisin rikostorjunnan kansainvälisen yhteistyön edistämiseen liittyvät näkökohdat.

Todistajansuojeluohjelma on tarkoitettu tilanteisiin, joissa henkilöön kohdistuvaa uhkaa ei voida torjua ilman, että hänet sijoitetaan uhkailijoiden ulottumattomiin. Käytännössä tämä voi tarkoittaa uutta asuinpaikkaa, tilapäistä peitehenkilöllisyyttä ja muita suojelutoimenpiteitä. Valiokunta katsoo, että todistajansuojeluohjelmaa koskeva lainsäädäntö on sekä yhteiskunnallisesti että yksilön näkökulmasta merkittävä toteuttamista edellyttävä uudistus, vaikka lähtökohtaisesti lain voidaan arvioida tulevan sovellettavaksi käytännössä harvoin.

#### *Todistajansuojeluohjelman aloittamisen edellytykset (2 §)*

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on esitetty näkemys, että todistajansuojeluohjelman edellytyksiä on hallituksen esityksessä käsitelty liian suppeasti. Hallintovaliokunta toteaa, että todistajansuojeluohjelman aloittamisen edellytyksiä on kuvattu tarkemmin 1. lakiehdotuksen

2 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa. Todistajansuojeluohjelma on tarkoitettu viimesijaiseksi toimenpiteeksi tilanteessa, jossa henkilöön kohdistuu niin vakava uhka, ettei sitä katsota voitavan torjua muilla toimenpiteillä. Lähtökohtana on myös, ettei todistajansuojeluohjelma ole sidottu tiettyntyyppisiin rikoksiin tai ohjelman avulla suojeltavan henkilön kertomuksen näyttöarvoon rikosprosessissa. Todistajansuojeluohjelmassa on kysymys nimenomaan siihen osallistuvan hengen ja terveyden suojelemisesta. Hallintovaliokunta yhtyy lakivaliokunnan näkemykseen, että ohjelmaan pääsyä voidaan pitää yksilön perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta merkittävänä seikkana.

Lisäksi hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on käsitelty tarkemmin muun muassa sitä, mitä asioita ohjelman aloittamista edeltävässä uhka- ja riskiarvioinnissa tulee ottaa huomioon. Perusteluihin sisältyy myös esimerkkejä tilanteista, joissa todistajansuojeluohjelma voi olla tarpeen aloittaa. Hallintovaliokunta painottaa, että kussakin tilanteessa todistajansuojeluohjelman aloittamisen edellytykset on arvioitava tapauskohtaisesti ja mahdollisimman seikkaperäisesti. Lakiehdotukseen sisältyvä sääntelytapa on hallintovaliokunnan mielestä perusteltu senkin vuoksi, että todistajansuojeluohjelma voi tulla kysymykseen myös ennalta arvaamattomissa yksilöllisissä tilanteissa. Säädetävän lain nimikkeestä huolimatta todistajansuojeluohjelmamenettelyllä on mahdollista suojella todistajien lisäksi myös muita terveyden- tai hengen-vaarassa olevia henkilöitä laissa säädettyjen edellytysten täytyessä.

#### *Todistajansuojeluohjelman päättymisen (3 §)*

Perustuslakivaliokunta on esittänyt lausunnossaan hallintovaliokunnan harkittavaksi, tulisiko säädettävään lakiin lisätä säännös siitä, että ohjelman päättäminen 1. lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa ei saa vaarantaa suojeltavan tai hänen perheenjäsentensä turvallisuutta.

Hallintovaliokunta toteaa, että mainittu lainkohta koskee tilanteita, joissa todistajansuojeluohjelma päätetään viranomaisaloitteisesti sen vuoksi, että suojeltava osoittaa omalla käyttäytymisellään piittaamattomuutta omasta turvallisuudestaan, tai sen johdosta, että suojeltava on laiminlyönyt 2 §:ssä säädetyn tiedonantovelvollisuutensa antamalla tietoisesti vääriä tai harhaanjohtavia tietoja ohjelman kannalta merkityksellisistä seikoista.

Lakiehdotuksen 3 §:n yksityiskohtaisista perusteluista ilmenee todistajansuojeluohjelman päättämistä koskevan sääntelyn olevan tarkoitettu sovellettavaksi tilanteissa, joissa suojeltava tekee oman suojelemisensa mahdottomaksi tai vähintäänkin erittäin vaikeaksi. Valiokunta tähdentää todistajansuojeluohjelman onnistumisen edellyttävän myös käytännössä, että suojeltava itse on tosiasiallisesti sitoutunut ohjelman toteuttamiseen. Lisäksi on syytä huomata, että yhteistyöhaluttoman henkilön pitäminen todistajansuojeluohjelmassa voi pahimmillaan vaarantaa myös muiden suojeltavien sekä suojelutoimintaa toteuttavien viranomaisten turvallisuuden, jos suojeltava ei esimerkiksi noudata tarvittavaa vaitonaisuutta hänen hyväkseen tehdyistä turvallisuusratkaisuista.

Esityksen yksityiskohtaisista perusteluista ilmenee lisäksi, että säännöstä voidaan soveltaa, jos suojeltava vaarantaa omaa turvallisuuttaan tahallisesti esimerkiksi laiminlyömällä hänen henkilökohtaiseen suojelusuunnitelmaansa kirjattuja turvallisuusohjeita siitä, kuinka suojeltava voi itse myötävaikuttaa omaan turvallisuuteensa. Ohjelman päättämistä voidaan harkita lisäksi myös, jos suojeltava saattaa itsensä muutoin tietoisesti sellaiseen vaaratilanteeseen, joka olisi kohtuudella arvioiden voinut olla vältettävissä normaalia varovaisuutta noudattaen.

Hallintovaliokunta korostaa, ettei ohjelmaa kuitenkaan mainituissa tilanteissa tule lopettaa automaattisesti, vaan lakiehdotus jättää tilaa harkinnalle yksittäistapauksittain. Huomioon tulee ottaa muun muassa suojeltavan menettelyn tahallisuus ja vakavuus suojelutoiminnan kannalta. Esimerkiksi jos suojeltava syyllistyy rikokseen, tulee arvioida kyseessä olevan rikok-

sen vakavuutta ja merkitystä suhteessa todistajansuojeluohjelman jatkamiseen. Alaikäisen lapsen kyseessä olleen lapsen käyttäytymistä tulee arvioida suhteessa lapsen ikään, kehitystasoon ja siihen, missä laajuudessa lapselle on kerrottu turvallisuuden liittyvistä tekijöistä ja missä määrin hänen voidaan olettaa ymmärtäneen annetut ohjeet ja suositukset. Väärien tietojen antamisen osalta hallituksen esityksen perusteluissa on todettu, että tietojen tulee olla merkityksellisiä ohjelman aloittamisen tai jatkamisen kannalta. Ohjelman päättämistä ei siis ole syytä harkita, jos kysymys on vähäisistä tiedoista, joilla ei ole ollut ratkaisevaa merkitystä ohjelman aloittamisesta päätettäessä. Ohjelman päättämistä on perusteltua harkita sen sijaan tilanteissa, joissa jälkikäteen ilmi tulleet tiedot olisivat alun perin estäneet ohjelman aloittamisen. Tällainen tilanne on kyseessä esimerkiksi silloin, kun henkilön ei olisi voitu oikeiden tietojen valossa katsoa soveltuvan ohjelmaan. Hallintovaliokunta tähdentää, että suojeltavalle tulee antaa käytännön ohjeet siitä, mitä häneltä henkilökohtaisesti edellytetään.

Asiantuntijakuulemisissa on kiinnitetty hallintovaliokunnan huomiota lisäksi siihen, ettei esityksestä käy ilmi, miten tulee suhtautua siihen seikkaan, että todistaja tai muu rikosprosessissa todistelutarkoituksessa kuultava henkilö, jonka kohdalla suojeluohjelma on aloitettu, ei pysykään rikosasian näytön kannalta keskeisessä kertomuksessaan läpi koko rikosprosessin tai lopulta jopa kokonaan kieltäytyy todistamasta oikeudessa.

Lakivaliokunta huomauttaa lausunnossaan tältä osin ensinnäkin, että todistajansuojeluohjelmaan voidaan ehdotetun lain 2 §:n nojalla ottaa myös muu kuin rikosprosessissa kuultava henkilö. Todistajansuojeluohjelma voidaan aloittaa, jos henkilön henkeä ja terveyttä uhkaava vaara on riittävän vakava ja uhkaa ei voida torjua muilla toimenpiteillä. Todistajansuojeluohjelman käyttöalaa ei siten ole rajattu aina rikosprosessissa kuulemiseen tai sidottu kertomuksen näyttöarvoon. Lakivaliokunnan mukaan todistajansuojeluohjelman avulla tulee voida suojella myös henkilöä, joka on kieltäytynyt to-

distamasta, jos hän on tästä huolimatta riittävän vakavassa vaarassa ja jos muut lain edellytykset täyttyvät. Näin voi olla esimerkiksi tilanteessa, jossa henkilö on antanut rikosprosessin kannalta ratkaisevia tietoja esitutkinnassa ja on kertomuksen peruuttamisesta huolimatta henkeen ja terveyteen kohdistuvassa vakavassa vaarassa. Hallintovaliokunta yhtyy lakivaliokunnan lausunnossa esitettyyn.

*Peitehenkilöllisyys ja todistajansuojeluohjelmassa olevan henkilön tavoittaminen (4 ja 5 §)*

Hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen mukaan poliisilla on oikeus valmistaa ja tehdä vääriä asiakirjoja ja rekisterimerkintöjä todistajansuojeluohjelman toteuttamiseksi. Sääntelyllä mahdollistetaan tilapäisen peitehenkilöllisyyden antaminen suojeltavalle tai todistajansuojeluohjelmaa toteuttavalle poliisille. Tarkoitus on, että tilapäinen peitehenkilöllisyys ei ole jäljitettävissä suojeltavan varsinaiseen henkilöllisyyteen. Valiokunta toteaa, että peitehenkilöllisyyttä koskeva lakiehdotuksen 5 § vastaa asialliselta sisällöltään poliisilain (872/2011) 5 luvussa säädettyä salaisten tiedonhankintakeinojen paljastumisen estämistä.

Peitehenkilöllisyyteen on mahdollista turvautua vain, jos se on välttämätöntä todistajansuojeluohjelman toteuttamiseksi. Peitehenkilöllisyyttä koskevaa sääntelyä valiokunta pitää tärkeänä todistajansuojeluohjelman onnistumisen ja aukottomuuden kannalta. Voimassa olevan lainsäädännön nojalla on mahdollista muuttaa henkilön nimeä ja henkilöturvattunusta, mutta näistä muutoksista jää aina merkintä muun muassa väestötietojärjestelmään. Lakiehdotukseen sisältyvän säännöksen lisäarvo nykytilanteeseen verrattuna on siinä, että suojeltava voi elää uudella henkilöllisyydellä ilman, että ulkopuoliset pystyvät jäljittämään häntä historiatietojen avulla.

Valiokunta pitää perusteltuna, että lainvalmistelussa on kiinnitetty huomiota suojeltavan tavoittamiseen esimerkiksi saatavien perimiseksi. Tätä kysymystä suojeluohjelmassa olevan tavoittamisesta on käsitelty tarkemmin lakiehdotuksen

4 ja 5 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa. Tiivistetysti voidaan tältä osin todeta, että todistajansuojeluohjelmaa toteuttava keskusrikospoliisi huolehtii käytännössä siitä, että suojeltavaan kohdistuvat oikeutetut vaateet ja yhteydenotot tavoittavat suojeltavan. Vastaavasti poliisi toimii eräänlaisena yhteyspisteenä suojeltavan asioita hoidettaessa. Valiokunta huomauttaa siitä, ettei suojeltavan varsinainen, alkuperäinen henkilöllisyys lakkaa olemasta, vaan suojeltava ei käytännössä peitehenkilöllisyydessä toimiesseen vain käytä tätä henkilöllisyyttä. Hän voi kuitenkin palata käyttämään alkuperäistä henkilöllisyyttään, kun hän ei ole enää hengen- tai terveydenvaarassa.

*Todistajansuojeluohjelmassa kertyvien tietojen käyttö (6 § ja 13 §)*

Asiantuntijakuulemisessa on esitetty, että todistajansuojeluohjelman toteuttamisen yhteydessä saatuja tietoja tulisi voida käyttää rikosten estämiseen ja selvittämiseen samalla tavoin kuin poliisilaissa ja pakkokeinolaissa (806/2011) on säädetty ylimääräisen tiedon käyttämisestä. Lisäksi lakivaliokunta on lausunnossaan pyytänyt hallintovaliokuntaa arvioimaan, onko tietojen laajempi hyödyntäminen perusteltua rikostorjunnan ja rikosten uhrien näkökulmasta vakavimmissa rikoksissa.

Perustuslakivaliokunta on sen sijaan todennut, että suojeltavan asunnon ja sen välittömän ympäristön valvonnassa saatujen tallenteiden käyttötarkoitussidonnaisuus korostuu eikä valvonnan kautta saatua tietoa voida hyödyntää muutoin kuin hallituksen esityksessä ehdotetuin tavoin.

Kysymys todistajansuojeluohjelmassa kertyvien tietojen käytöstä liittyy l. lakiehdotuksen 6 §:ään sisältyvään mahdollisuuden valvoa suojeltavan asuntoa ja sen välitöntä lähiympäristöä kameran avulla tai muulla paikkaan sijoitetulla teknisellä laitteella, menetelmällä tai ohjelmistolla. Säännöksen perusteella valvontaa voidaan käyttää vain, jos se on välttämätöntä suojeltavan henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi. Säännös mahdollistaa valvonnan suorittamisen myös ilman, että siitä ilmoitetaan sivulli-

sille. Käytännössä valvonnasta on tarkoitus jättää ilmoittamatta vain, jos ilmoittaminen lisää suojeltavan paljastumisriskiä. Kameravalvonnasta ilmoittaminen esimerkiksi kyltein tai tarroin voi joissakin tapauksissa olla jopa turvallisuutta lisäävä tekijä. Suojeltavan kodin valvonnassa kertyneitä turvakameratallenteita samoin kuin muita todistajansuojeluohjelmassa kertyneitä tietoja saa lakiehdotuksen mukaan käyttää vain todistajansuojeluohjelman toteuttamiseksi ja suojeltavaan kohdistuvan rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi.

Hallintovaliokunta yhtyy lakivaliokunnan lausunnossa esitettyyn siitä, että hallituksen esitykseen sisältyvä rajausta todistajansuojeluohjelmassa kertyneiden tietojen hyödyntämisestä on sopusoinnussa tietojen alkuperäisen keräämistarkoituksen kanssa. Tämän vuoksi ja perustuslakivaliokunnan lausunto huomioon ottaen tässä yhteydessä ei ole mahdollista säätää poliisilain ja pakkokeinolain mukaista ylimääräistä tietoa muistuttavan tiedon hyödyntämistä mahdolliseksi hallituksen esitystä laajemmin ilman perustuslakivaliokunnan uutta lausuntoa, jota vaalikauden lopun aikatauluista ja työtilanteista johtuen ei nähdä mahdolliseksi enää pyytää. Hallintovaliokunta joka tapauksessa pitää syntyneitä tilannetta ongelmallisena ja katsoo sen korjaamisen olevan välttämätöntä.

Valvontakameratallenteista saattaa paljastua esimerkiksi kerrostalon portaikossa suojeltavaan kohdistettavaksi suunniteltu henkirikos, joka kohdistuu vahingossa sivulliseen. Paljastua voi myös sivulliseen kohdistuva rikos, jolla ei ole mitään yhtymäkohtaa suojeltavaan. Esimerkkinä voidaan mainita muualla tehty rikos, jonka tekijä poistaa naamionsa valvontakameran kuvassa. Tällaisten esimerkkitapahtumien voidaan arvioida olevan harvinaisia, mutta joka tapauksessa mahdollisia. Valiokunnan käsityksen mukaan yleisen oikeustajun kannalta on vierasta sellainen ajattelu, ettei aineelliseen totuuteen pääsemiseksi voida hyödyntää saatua tietoa rikoksen selvittämisessä ja yleensäkin rikosprosessissa. Hallituksen esityksen pohjalta tällainen sääntely ei ole mahdollista edes kaikkein törkeimpien rikosten osalta.

Valiokunta edellyttääkin hallituksen ryhtyvän pikaisesti lainvalmistelutoimenpiteisiin todistajansuojeluohjelmaa koskevan lainsäädännön tarkistamiseksi siten, että suojeltavan asunon ja sen lähiympäristön valvonnassa teknisen laitteen, menetelmän tai ohjelmiston avulla saatavaa tietoa voidaan käyttää mahdollisimman laajasti myös muihin kuin suojeltavaan kohdistuvien rikosten estämisessä, esitutkinnassa ja koko rikosprosessissa (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

Saamansa selvityksen perusteella hallintovaliokunta katsoo, että joka tapauksessa 1. lakiehdotuksen 6 §:n nojalla tapahtuvassa valvonnassa saatua tietoa voidaan käyttää toimenpiteiden suuntaamisessa rikoksen estämiseksi ja selvittämiseksi noudattaen sitä, mitä poliisilaissa ja pakkokeinolaissa säädetään toimenpiteiden suuntaamisesta.

#### *Todistajansuojeluohjelmaa koskeva todistamiskielto ja tietojen salassapito*

Hallituksen esitykseen sisältyvä 5. lakiehdotus koskee uutta oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 23 a §:ää. Sen mukaan todistaa ei saa viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 28 kohdassa tarkoitetuista todistajansuojeluohjelmaa koskevaan rekisteriin tallennetuista tiedoista eikä muista todistajansuojeluohjelmaa koskevista tiedoista. Tiedoista saa kuitenkin todistaa, jos ajetaan syytettyä todistajansuojeluohjelmalla suojeltavaan henkilöön kohdistuneesta rikoksesta.

Lakivaliokunnan lausunnon mukaan hallituksen esityksestä ei käy selvästi ilmi, onko todistaja tai kuultava velvollinen tuomioistuimessa tapahtuvan kuulemisen yhteydessä esimerkiksi vastaajan tai hänen avustajansa kysyessä ilmaisemaan, että hän on suojeltavana mukana todistajansuojeluohjelmassa tai että hänelle on viranomaisen toimesta luvattu pääsy mukaan ohjelmaan. Sama kysymys on noussut esiin myös hallintovaliokunnan asiantuntijakuulemisissa.

Hallintovaliokunta toteaa todistamiskieltona tarkoitukseen olevan suojella todistajansuojeluohjelmassa olevaa henkilöä. Tiedot ohjelmassa olemisesta tai sellaiseen menemisestä ovat

luonteeltaan sellaisia, että niiden ilmaiseminen voi vakavasti vaarantaa suojeltavan turvallisuuden. Lakivaliokunnan mukaan nämä tiedot ovat ehdotetussa säännöksessä tarkoitettuja muita todistajansuojeluohjelmaa koskevia tietoja ja siten todistamiskiellon alaisia. Lakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että ehdotetussa säännöksessä käytetystä sanamuodosta "todistaa ei saa" seuraa, että todistamiskielto on henkilölliseltä soveltamisalaltaan yleinen ja poikkeukseton. Hallintovaliokunta yhtyy tältä osin lakivaliokunnan lausuntoon.

Todistajansuojeluohjelmasta säädettävän lain 13 §:n 1 momentin nojalla keskusrikospoliisi pitää sille tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamista varten todistajansuojeluohjelmia koskevaa rekisteriä. Valiokunta muistuttaa asianmukaisen rekisterinpidon, rekisterien valvonnan ja henkilötietojen käsittelyn välttämättömyydestä (HaVM 16/2014 vp).

#### *Todistajansuojeluohjelman suhde anonyymiin todistamiseen*

Lakivaliokunnan käsiteltävänä on samanaikaisesti nyt esillä olevan hallituksen esityksen kanssa hallituksen esitys todistelusäännösten uudistamisesta (HE 46/2014 vp). Kyseisessä esityksessä ehdotetaan, että vakavimpien rikosten käsittelyssä mahdollistettaisiin niin sanottu anonyymi todistaminen. Asiantuntijakuulemisessa on pyydetty lainsäätäjää ottamaan kantaa siihen, miten todistajansuojeluohjelma suhtautuu eduskunnan käsittelyssä olevaan oikeudenkäymiskaaren muutokseen, joka mahdollistaa tietyin laissa säädettävien edellytyksin anonyymien todistamisen.

Hallintovaliokunta yhtyy siihen lakivaliokunnan lausunnosta ilmenevään näkemykseen, että todistajansuojeluohjelmaa sovelletaan usein käytännössä tilanteissa, joissa suojeltavan henkilöllisyys on jo vastaajan tai suojeltavaa uhkaillevan tahon tiedossa. Kysymyksessä voi olla esimerkiksi rikoskumppani tai sellainen rikollisjärjestön sisäpiiriin henkilö, jonka henkilöllisyys on pääteltävissä annettujen tietojen perusteella.

Tällaisissa tapauksissa anonymiteettiä ei voitaisi edellä mainitun hallituksen esityksen mukaan edes myöntää.

Hallintovaliokunta katsoo, etteivät todistajansuojeluohjelma ja anonyymi todistaminen ole toisiaan poissulkevia järjestelyjä. Joissakin tilanteissa voidaan päätyä lainsäädännön edellytysten täytyessä käyttämään molempia vaihtoehtoja, eikä perusteluissa käytetty ilmaisu todistajansuojeluohjelmasta viimesijaisena keinona tarkoita tämän vaihtoehdon poissulkemista.

Hallintovaliokunta toteaa lisäksi, ettei todistajansuojeluohjelmalla itsessään ole vaikutusta meneillään olevaan siviili- tai rikosprosessiin tai esimerkiksi vastaajan oikeuksiin. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että todistajansuojeluohjelmaan liittyvien kansainvälisten periaatteiden ja erityisesti puolueettomuusperiaatteen mukaisesti todistajansuojeluohjelma on täysin rikosprosessista riippumaton menettely eivätkä suojelua toteuttavat viranomaiset osallistu mahdollisesti samanaikaisesti meneillään olevaan rikosprosessiin. Hallintovaliokunta katsoo, ettei todistajansuojeluohjelman tule johtaa myöskään tilanteisiin, joissa vaarannetaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksiä.

Hallintovaliokunta toteaa vielä, että henkilötodistelulla on edelleen suuri merkitys rikosten selvittämisessä. Tämän vuoksi on olennaisen tärkeää huolehtia todistajan asemasta. Tällöin on kysymys monista muistakin seikoista kuin todistajan turvallisuudesta, josta huolehtiminen on ensiarvoisen tärkeää. Vaikka todistajien uhkailu lienee vielä nykyisin Suomessa harvinaisehkoa, on välttämätöntä pyrkiä siihen, ettei todistajille aiheudu edes pelkoa mahdollisista kostotoimenpiteistä. Tämän päivän rikollisuuteen sisältyy valitettavasti sellaista piittaamattomuutta toisista ihmisistä, että todistaminen saatetaan kokea jo tällaisten yleisten tietojen perusteella pelottavaksi. Yhteiskunnan tuleekin toimia niin, että myös vastaisuudessa kansalaiset "ovat valmiita näkemään, mitä ympäröivässä maailmassa tapahtuu ilman, että he sulkevat silmänsä".

*Tiedon antaminen suojeltavan olinpaikasta*

Saadun selvityksen mukaan tieto todistajansuojeluohjelmassa olevan suojeltavan olinpaikasta tulisi olla keskusrikospoliisin päällikön niin päättäessä myös sijoituspaikkakunnan poliisilaitoksella.

Lakivaliokunta katsoo lausunnossaan, että tieto suojeltavan olinpaikasta voitaisiin ehdotettu laki ja sen perustelut huomioon ottaen antaa tarvittaessa myös paikallispoliisille ilman erillistä säännöstä. Lakivaliokunta huomauttaa, että viranomaisten välinen yhteistyö on keskeinen osa todistajansuojeluohjelman toteuttamista. Erityisesti äkillisissä vaaratilanteissa paikallispoliisi voi käytännössä olla ainoa taho, joka voi reagoida tilanteeseen sen vaatimalla kiireellisyydellä. Kaikissa tapauksissa suojeltavan sijoittamisesta paikkakunnalle ei kuitenkaan välttämättä ilmoiteta paikallispoliisille. Hallintovaliokunta painottaa, että eräs todistajansuojeluohjelman vahvuus perustuu siihen, ettei tietoa ohjelmassa olevista henkilöistä anneta edes muille viranomaisille, ellei se ole ohjelman toteuttamisen kannalta välttämätöntä.

*Yhteenveto*

Perustuslakivaliokunta on arvioinut lausunnossaan esitystä keskeisesti valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta. Hallintovaliokunta on ottanut huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenevän säätämisyjärjestystä koskevan huomautuksen lisäksi suojeltavan henkilökohdasta suojeluohjelmaa koskevan huomautuksen. Lakivaliokunnan lausunnossa on kiinnitetty huomiota samoihin seikkoihin, jotka ovat nousseet esiin myös hallintovaliokunnan asiantuntijakuulemisessa. Tästä johtuen hallintovaliokunnan mietinnössä on voitu ottaa huomioon lakivaliokunnan lausunto kokonaisuudessaan.

Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella hallintovaliokunta pitää lakiehdotuksia tarpeellisina ja tarkoituksenmukaisina. Valiokunta puoltaa 2.—5. lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomina ja 1. lakiehdotuksen hyväksymistä muutettuna tästä mietinnöstä ilmenevin kannanotoin ja muutosehdotuksin.

*Yksityiskohtaiset perustelut***1. Laki todistajansuojeluohjelmasta**

*4 §. Henkilökohtainen suojelusuunnitelma.* Lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin mukaan poliisi laatii yhdessä suojeltavan kanssa henkilökohtaisen kirjallisen suojelusuunnitelman. Hallituksen esitykseen sisältyvän 4 §:n 2 ja 3 momentti sääntelevät suojelusuunnitelman sisältöä. Siitä tulee muun muassa ilmetä, kuinka suojeltava voi itse käyttäytymisellään myötävaikuttaa oman turvallisuutensa ylläpitämiseen. Suojelusuunnitelmaan kirjataan myös, miten suojeltavan tavoitettavuus hänen oikeudellisten velvoitteidensa toteutumiseksi järjestetään, sekä muut toimenpiteet todistajansuojeluohjelman toteuttamiseksi.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan pitänyt perusteltuna, että lakiin ja käytännössä sen 4 §:ään lisätään vähintään yleinen luonnehdinta ohjelmassa toteutettavista suojelutoimenpiteistä, luettelo yleisimmistä suojelutoimenpiteistä sekä yleinen suojelutoimenpiteitä koskeva suhteellisuusvaatimus.

Vaikka lakiehdotukseen ei ole sisällytetty yleistä luonnehdintaa suojelutoimenpiteistä ja viittausta suhteellisuusperiaatteeseen, sen yksityiskohtaisissa perusteluissa on kuvattu suojelutoimenpiteitä varsin kattavasti. Perusteluissa on myös korostettu tapauskohtaista harkintaa suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Saadun selvityksen mukaan laissa on ehdotettu säädettäväksi vain sellaisista toimenpiteistä, jotka edellyttävät tässä yhteydessä laintasosta säännöstä. Monet suojelutoimenpiteistä ovat luonteeltaan sellaisia, ettei niistä ole välttämätöntä säätää laissa. Tällaisina seikkoina voidaan mainita esimerkiksi asunnon järjestäminen, puhelimen antaminen ja yleinen neuvonta. Saadun selvityksen mukaan syynä valittuun sääntelyratkaisuun on ollut se seikka, että yksittäiset suojelutoimenpiteet valitaan ja mukautetaan aina tapauskohtaisen harkinnan perusteella eikä mitään yhtä staattista mallia ole tarkoitus olla olemassa. Valiokunta pitää tärkeänä myös sitä seikkaa, että säädettävä laki mahdollistaa nopean reagoimisen muuttuviin tilanteisiin ja suojelutoimenpiteiden mu-

kauttamisen suojeltavan turvallisuustilanteessa tapahtuviin muutoksiin.

Hallintovaliokunta ehdottaa lakiin lisättäväksi yleisluonnehdinnan suojelutoimenpiteistä lakiehdotuksen 4 §:n uudessa 2 ja 3 momentissa, jolloin hallituksen esityksen 2 ja 3 momentti siirtyvät säädettävän lain 4 ja 5 momenteiksi. Kyseisten muutosten johdosta on lisäksi muutettava säädettävän lain 4 §:n 4 momenttia (hallituksen esityksen 4 §:n 2 momentti). Valiokunnan ehdottama muotoilu jättää edelleen tilaa yksilöllisen uhka- ja riskiarvioinnin perusteella tehtävälle tapauskohtaiselle harkinnalle. Hallintovaliokunnan ehdottamassa muodossa lakiehdotuksen 4 § kuuluu seuraavasti:

"Poliisi laatii yhdessä suojeltavan kanssa henkilökohtaisen kirjallisen suojelusuunnitelman.

*Suojelusuunnitelmaan kirjataan keskeiset toimenpiteet todistajansuojeluohjelman toteuttamiseksi. Tällaisia toimenpiteitä voivat olla esimerkiksi suojeltavan sijoittaminen uudelle paikakunnalle, asunnon järjestäminen, turvalaitteiden sijoittaminen suojeltavan kotiin ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen liittyvä neuvonta. (Uusi 2 mom.)*

*Todistajansuojeluohjelman toteuttamiseksi valittavien yksittäisten toimenpiteiden on oltava puolustettavia suhteessa niillä tavoiteltavaan hyötyyn sekä niiden vaikutuksiin muun muassa suojeltavan yksityisyyteen, elämänlaatuun ja toimintakykyyn sekä toimenpiteiden aiheuttamiin kustannuksiin ja muihin kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin. (Uusi 3 mom.)*

Suojelusuunnitelmasta tulee ilmetä, kuinka suojeltava voi itse käyttäytymisellään myötävaikuttaa oman turvallisuutensa ylläpitämiseen. Suojelusuunnitelmaan kirjataan myös, miten suojeltavan tavoitettavuus hänen oikeudellisten velvoitteidensa toteutumiseksi järjestetään (poist.). (4 mom. HE:n 2 mom.)"

8 §. *Todistajansuojeluohjelmaa koskeva ilmaiskielto.* Lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentissa säädetään sivullisen, joka on avustanut todistajansuojeluohjelman toteuttamisessa, ilmaiskiellosta saamistaan todistajansuojeluohjelmaa koskevista tiedoista. Hallintovaliokunta ehdot-

taa 8 §:n 1 momentin sääntelyn täydentämistä myös tietojen käyttöä koskevalla hyväksikäyttökiellolla.

13 §. *Todistajansuojeluohjelmia koskeva rekisteri.* Pykälän 2 momentti koskee säädettävän lain nojalla saatujen salassa pidettävien tietojen käyttöä ja luovuttamista, mikä on säännöksen mukaan mahdollista vain, jos se on välttämätöntä todistajansuojeluohjelman toteuttamiseksi tai suojeltavaan kohdistuvan rikoksen estämiseksi ja selvittämiseksi. Valiokunta ehdottaa momentin sanamuodon selkeyttämistä ja täsmentämistä, jotta soveltamisessa ei ilmenisi epäselvyyttä. Hallituksen esityksen sanamuodon "*tämän lain nojalla* saatuja salassa pidettäväksi säädettyjä tietoja saa käyttää ja luovuttaa vain, jos se on välttämätöntä..." muuttamista muotoon "*todistajansuojeluohjelman toteuttamiseksi* saatuja salassa pidettäväksi säädettyjä tietoja saa käyttää ja luovuttaa vain, jos se on välttämätöntä..."

15 §. *Muutoksenhaku.* Ehdotetun lain 15 §:n mukaan lain nojalla tehtyyn päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Ehdotus on tältä osin merkityksellinen perustuslain 21 §:n kannalta. Oikeus hakea muutosta on keskeinen osa perustuslain 21 §:ssä turvattua oikeusturvaa. Perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenee, että muutoksenhakuoikeus ei kuitenkaan ole ehdoton oikeus.

Hallituksen esityksen 3 §:ssä säädetään todistajansuojeluohjelman päättymisestä. Ehdotetun 1 momentin mukaan todistajansuojeluohjelma päätetään suojeltavan pyynnöstä tai jos sen jatkuminen on ilmeisen tarpeetonta. Ehdotetun 2 momentin mukaan ohjelma voidaan päättää myös, jos suojeltava omalla käyttäytymisellään osoittaa piittaamattomuutta omasta turvallisuudestaan tai jos suojeltava on laiminlyönyt 2 §:n 2 momentin 3 kohdassa säädetyt tiedonantovelvollisuutensa olennaisella tavalla antamalla tietoisesti vääriä tai harhaanjohtavia tietoja ohjelman kannalta merkityksellisestä seikasta.

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että pykälän 2 momentin mukaisessa tilanteessa on kysymys todistajansuojeluohjelman päättä-



misestä tavallaan sanktioluonteisena seuraamuksena. Kun päättäminen tällaisissa tilanteissa voi aiheuttaa vaaran suojeltavalle tai tämän perheenjäsenille, perustuslain 21 §:n mukainen oikeusturvavaatimus on erityisen korostettu.

Hallituksen esityksessä esitetty perustelu, jonka mukaan kyse olisi tällöin sellaisesta erityistä asiantuntemusta vaativasta arvioinnista, joka ei sovellu tuomioistuinten oikeusharkintaan, ei perustuslakivaliokunnan mukaan ole vakuuttava — etenkin ottaen huomioon perustuslain 7 §:ssä turvattu henkilökohtainen koskemattomuus. Lakiehdotuksen 15 §:ää on perustuslakivaliokunnan mukaan muutettava siten, että ohjelman päättämisestä 3 §:n mukaan voidaan hakea muutosta.

Perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenee edelleen, että todistajansuojeluohjelmaa koskeva päätöksenteko on monella tavalla erityislaatuista, ja todistajansuojeluohjelman edellytysten arviointi ei välttämättä ole erityisen luontevasti tuomioistuimen toteuttaman oikeudellisen harkinnan kautta toteutettavaa arviointia. Ehdotettu 3 § muodostaa tästä edellä todetulla tavalla kuitenkin poikkeuksen. Muissa tilanteissa muutoksenhakuoikeuden tarpeen arviointiin vaikuttaa myös ehdotettu lain 14 §, joka koskee todistajansuojeluohjelman toteuttamisen valvontaa. Edelleen todistajansuojeluohjelmassa toteutettujen toimenpiteiden osalta yleisen laillisuusvalvonnan puitteissa toteutettuun kantelumenettelyyn turvautuminen on sinänsä mahdollista.

Hallintovaliokunta ehdottaa perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta 15 §:n 1 momentissa säädettävän, että 3 §:n mukaiseen

päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Lisäksi valiokunta ehdottaa 15 §:n uudessa 2 momentissa säädettäväksi muutoksenhalukielosta muuhun käsiteltävänä olevan lain nojalla tehtyyn päätökseen.

## **2.—5. lakiehdotus**

Valiokunta ehdottaa 2.—5. lakiehdotuksiin lähinnä 1. lakiehdotuksesta johtuvien teknisluontoisten säännösten hyväksymistä muuttamattomina.

### ***Säättämisjärjestys***

Hallintovaliokunta on ottanut asianmukaisesti huomioon perustuslakivaliokunnan 1. lakiehdotuksen 15 §:stä tekemän valtiosääntöoikeudellisen huomautuksen, minkä vuoksi lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

### ***Päätösehdotus***

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

*että 2.—5. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomina,*

*että 1. lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset) ja*

*että hyväksytään yksi lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus).*

*Valiokunnan muutosehdotukset*

1.

**Laki**  
**todistajansuojeluohjelmasta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1—3 §  
(Kuten HE)

4 §

*Henkilökohtainen suojelusuunnitelma*

(1 mom. kuten HE)

*Suojelusuunnitelmaan kirjataan keskeiset toimenpiteet todistajansuojeluohjelman toteuttamiseksi. Tällaisia toimenpiteitä voivat olla esimerkiksi suojeltavan sijoittaminen uudelle paikakunnalle, asunnon järjestäminen, turvalaitteiden sijoittaminen suojeltavan kotiin ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen liittyvä neuvonta. (Uusi 2 mom.)*

*Todistajansuojeluohjelman toteuttamiseksi valittavien yksittäisten toimenpiteiden on oltava puolustettavia suhteessa niillä tavoiteltavaan hyötyyn sekä niiden vaikutuksiin muun muassa suojeltavan yksityisyyteen, elämänlaatuun ja toimintakykyyn sekä toimenpiteiden aiheuttamiin kustannuksiin ja muihin kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin. (Uusi 3 mom.)*

Suojelusuunnitelmasta tulee ilmetä, kuinka suojeltava voi itse käyttäytymisellään myötävaikuttaa oman turvallisuutensa ylläpitämiseen. Suojelusuunnitelmaan kirjataan myös, miten suojeltavan tavoitettavuus hänen oikeudellisten velvoitteidensa toteutumiseksi järjestetään (*poist.*). (4 mom. HE:n 2 mom.)

(5 mom. kuten HE:n 3 mom.)

5—7 §  
(Kuten HE)

8 §

*Todistajansuojeluohjelmaa koskeva ilmaisukielto*

Sivullista, joka tehtävänsä tai asemansa johdosta on avustanut tai jota on pyydetty avustamaan todistajansuojeluohjelman toteuttamisessa, voidaan kieltää ilmaisemasta ja hyväksikäyttämästä tämän lain nojalla toteutettavia toimenpiteitä koskevia tietoja, jos se on tarpeen todistajansuojeluohjelman toteuttamiseksi.

(2 ja 3 mom. kuten HE)

9—12 §  
(Kuten HE)

13 §

*Todistajansuojeluohjelmia koskeva rekisteri*

(1 mom. kuten HE)

Siitä riippumatta, mitä poliisin hallussa olevien rekisterien ja muiden asiakirjojen käytöstä ja tietojen luovuttamisesta niistä muualla laissa säädetään, *todistajansuojeluohjelman toteuttamiseksi* saatuja salassa pidettäväksi säädettyjä tietoja saa käyttää ja luovuttaa vain, jos se on välttämätöntä todistajansuojeluohjelman toteuttamiseksi tai suojeltavaan kohdistuvan rikoksen estämiseksi ja selvittämiseksi.

(3 ja 4 mom. kuten HE)

14 §  
(Kuten HE)

15 §

*Muutoksenhaku*

Tämän lain 3 §:n mukaiseen päätökseen (poist.) saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

*Muuhun tämän lain nojalla tehtyyn päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. (Uusi 2 mom.)*

16 §  
(Kuten HE

**Valiokunnan lausumaehdotus**

*Eduskunta edellyttää hallituksen ryhtyvän pikaisesti lainvalmistelutoimenpiteisiin todistajansuojeluohjelmaa koskevan lainsäädännön tarkistamiseksi siten, että suojeltavan asunnon ja sen lä-*

*hiympäristön valvonnassa teknisen laitteen, menetelmän tai ohjelmiston avulla saatavaa tietoa voidaan käyttää mahdollisimman laajasti myös muihin kuin suojeltavaan kohdistuvien rikosten esittämisessä, esitutkinnassa ja koko rikosprosessissa.*

Helsingissä 12 päivänä joulukuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Pirkko Mattila /ps  
vpj. Mika Kari /sd  
jäs. Maarit Feldt-Ranta /sd  
Satu Haapanen /vihr  
Rakel Hiltunen /sd  
Anne Holmlund /kok  
Reijo Hongisto /ps  
Risto Kalliorinne /vas  
Elsi Katainen /kesk

Timo V. Korhonen /kesk  
Antti Lindtman /sd  
Markus Lohi /kesk  
Tapani Mäkinen /kok  
Mika Raatikainen /ps  
Kari Tolvanen /kok  
Ulla-Maj Wideroos /r  
vjäs. Heikki Autto /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.