

HE 65/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi todistajansuojeluohjelmasta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

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 säädettäisiin todistajansuoje-

luohjelman aloittamisen ja päättymisen edellytyksistä, toimivaltaisista viranomaisista sekä eräistä suojelutoimenpiteistä.

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

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
SISÄLLYS	2
YLEISPERUSTELUT	4
1 JOHDANTO	4
2 NYKYTILA	5
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö	5
Yleistä	5
Prosessioikeudellinen todistajansuoja	6
Rikosoikeudellinen todistajansuoja	6
Muut todistajansuojelukeinot	7
Ulkomaalaisten todistajien sijoittaminen Suomeen	9
2.2 Kansainvälinen lainsäädäntö ja kehitys	11
Euroopan neuvoston yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö	11
Euroopan unionin ja kansainvälinen sääntely	12
Lapsen oikeuksia koskeva sääntely	14
Euroopan neuvoston ministerikomitean suuntaviivat	15
Muiden maiden lainsäädäntö	16
3 NYKYTILAN ARVIOINTI	23
4 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET	24
4.1 Tavoitteet	24
4.2 Keskeiset ehdotukset	25
4.3 Henkilöllinen soveltamisala	25
4.4 Todistajansuojeluohjelman aloittamisen ja päättymisen edellytykset	26
4.5 Suojeltavan asunnon ja sen lähiympäristön valvonta	26
4.6 Toimivaltainen viranomainen ja virka-apu	26
4.7 Peitehenkilöllisyys	27
4.8 Taloudellinen avustus	27
4.9 Muutoksenhaku	27
5 ESITYKSEN VAIKUTUKSET	27
5.1 Taloudelliset vaikutukset	27
5.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan	28
5.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset	29
6 ASIAN VALMISTELU	29
6.1 Valmisteluvaiheet ja – aineisto	29
6.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen	30
7 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ	30
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	31
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT	31
1.1 Laki todistajansuojeluohjelmasta	31
1.2 Laki poliisin hallinnosta	44
1.3 Ulkomaalaislaki	44
1.4 Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta	45
1.5 Oikeudenkäymiskaari	46
2 VOIMAANTULO	46
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS	46
3.1 Yleistä	46
3.2 Suojeltavan asunnon ja sen välittömän lähiympäristön valvonta	48
3.3 Todistajansuojeluohjelmaa koskeva rekisteri	49

3.4	Sopeutusavustus	50
3.5	Alaikäinen suojeltava	50
3.6	Oikeusturva.....	51
3.7	Tietojen salassapito.....	53
LAKIEHDOTUKSET		55
	1. Laki todistajansuojeluohjelmasta.....	55
	2. Laki poliisin hallinnosta annetun lain 9 §:n muuttamisesta	59
	3. Laki ulkomaalaislain muuttamisesta.....	60
	4. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta	61
	5. Laki oikeudenkäymiskaaren 17 luvun muuttamisesta	62
LIITE		63
RINNAKKAISTEKSTIT		63
	2. Laki poliisin hallinnosta annetun lain 9 §:n muuttamisesta	63
	3. Laki ulkomaalaislain muuttamisesta.....	64
	4. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta	66

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Esityksellä ehdotetaan säädettäväksi laki todistajansuojeluohjelmasta. Lain nimikkeessä ehdotetaan helpomman omaksuttavuuden ja selkeyden vuoksi käytettävän termiä todistajansuojeluohjelma, vaikka laki mahdollistaisi myös muiden kuin todistajina kuultavien henkilöiden suojelemisen vakavalta hengen ja terveyden vaaralta. Vastaavaan ratkaisuun on päädytty myös useimmissa muissa maissa.

Todistajansuojeluohjelma olisi tarkoitettu tilanteisiin, joissa henkilöön kohdistuvaa uhkaa ei voida torjua ilman, että hänet sijoitetaan pidemmäksi ajaksi uhkailijoiden ulottumattomiin. Käytännössä tämä tarkoittaisi yleensä uutta asuinpaikkaa, tilapäistä peitehenkilöllisyyttä ja muita suojelutoimenpiteitä. Kyseessä on sekä yhteiskunnallisesti että yksilön ja perusoikeuksien näkökulmasta merkittävä uudistus, vaikka laki tulisi käytännössä sovellettaviksi harvoin. Perustuslaissa on turvattu jokaisen oikeus elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen sekä kotirauhaan. Todistajansuojeluohjelmalla turvattaisiin näitä perusoikeuksia. Käytännössä todistajansuojeluohjelmaa edellyttävät vakavat uhkailutilanteet liittyvät usein henkilön kuulemiseen rikosprosessissa, joko todistajana tai muussa asemassa.

Esitys on osa pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman mukaisesti toteutettavia järjestäytyneen rikollisuuden vastaisia toimenpiteitä. Tarve todistajansuojeluohjelmaan kytkeytyy useimmiten järjestäytyneeseen tai muuhun vakavaan rikollisuuteen liittyvään rikosprosessiin. Todistajansuojeluohjelma voi joissakin tapauksissa olla ainoa keino mahdollistaa, että henkilö voi kertoa tietonsa vaarantamatta omaa tai läheensä turvallisuutta. Todistajansuojeluohjelma voisi myös mahdollistaa rikollisryhmään kuuluvan henkilön rikollisryhmästä irtaantumisen. Todistajansuojeluohjelmalla olisi siten myös laajempia yhteiskunnallisia vaikutuksia rikosoikeudellisen vastuun toteutumisen ja järjestäytymisen rikollisuuden torjunnan kannalta.

Kyseessä olisi uusi laki. Todistajansuojeluohjelmasta ei ole tällä hetkellä voimassa olevaa lainsäädäntöä. Sen sijaan todistajan ja muun kuultavan asema on säännelty kattavasti. Voimassa oleva todistajansuojelua koskeva lainsäädäntö jakautuu prosessi- ja rikosoikeudellisiin sekä muihin suojelukeinoin. Prosessioikeudelliset keinot liittyvät lähinnä konkreettiseen kuulemis- tai todistelutilanteeseen sekä kuultavan nimi- ja yhteystietojen salaamiseen. Rikosoikeudellisella suojalla viitataan todistajan uhkaamisen kriminalisoimiseen rikoslaissa (39/1889) ja lähestymiskiellosta annetussa laissa (898/1998) säädettyyn mahdollisuuden määrätä lähestymiskiello henkeen, terveyteen, vapauteen tai rauhaan kohdistuvan rikoksen tai tällaisen rikoksen uhan tai muun vakavan häirinnän torjumiseksi. Muilla suojelutoimenpiteillä viitataan puolestaan muun muassa poliisin toimivaltuuksiin, kuten mahdollisuuden poistaa häiritsevästi käyttäytyvä henkilö paikalta sekä väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetussa laissa (661(2009), jäljempänä *väestötietolaki*, säädettyyn mahdollisuuden kieltää oman ja perheenjäsenten osoitteen ja muun yhteystiedon luovuttamisen eri käyttötarkoituksiin. Useimmissa tapauksissa edellä mainitut keinot ovat riittäviä. Tapauksen liittyminen vakavaan tai järjestäytyneeseen rikollisuuteen ei automaattisesti tarkoita, että henkilöä tulisi suojella todistajansuojeluohjelmassa. Todistajansuojeluohjelman käynnistämällä on merkittävät vaikutukset sekä yksilö- että resurssitasolla, mistä syystä siihen tulisi turvautua vasta viimesijaisena keinona.

Useimmissa muissa Euroopan unionin maissa on jo todistajansuojeluohjelmaa koskevaa sääntelyä ja todistajansuojelutoiminta on vakiintunut osa poliisin toimintaa. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännössään kiinnittänyt huomiota todistajien ja muiden uhattujen henkilöiden suojelemiseen. Tuomioistuin on linjannut, että Euroopan ihmisoikeussopimukseen perustuva valtioiden aktiivinen toimintavelvoite voi tiettyjen edellytysten täytyessä tarkoittaa

myös henkilön suojelemista todistajansuojeluohjelmassa. Sisällöllisesti useimpien maiden laeista on erotettavissa tietyt yhteiset peruselementit. Ehdotettava laki perustuisi sisällöllisesti monilta osin kansainvälisille malleille Suomen oikeusjärjestyksen ominaispiirteet huomioon ottaen. Laissa säädettäisiin todistajansuojeluohjelman aloittamisen ja päättämisen edellytyksistä, toimivaltaisista viranomaisista sekä joistakin yksittäisistä suojelutoimenpiteistä.

Todistajansuojeluohjelmassa oleva henkilö voi olla myös ilman oleskelulupaa maassa oleva ulkomaalainen, minkä vuoksi ulkomaa-laislakiin (301/2004) sisällytettäisiin uusi säännös oleskeluluvan myöntämisestä todistajansuojeluohjelmassa olevalle. Poliisin hallinnosta annetussa laissa (110/1992) säädettäisiin keskusrikospoliisin tehtäviin lisättäisiin maininta todistajansuojeluohjelman toteuttamisesta. Todistajansuojeluohjelmaa koskevien tietojen salaamisesta säädettäisiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999), jäljempänä *julkisuuslaki*. Lisäksi oikeudenkäymiskaareen (4/1734) lisättäisiin todistajansuojeluohjelmaa koskeva todistamiskielto.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Yleistä

Voimassa oleva lainsäädäntö mahdollistaa todistajien ja muiden vakavaa uhkailua osakseen saavien henkilöiden suojelemisen monin tavoin. Todistajansuojelutoimenpiteet jaetaan vakiintuneesti kolmeen ryhmään: prosessi- ja rikosoikeudellisiin sekä muihin keinoihin.

Prosessioikeudelliset suojelukeinot liittyvät konkreettiseen kuulemis- tai todistelutilanteeseen ja kuultavan yhteystietoihin. Esimerkiksi suullisen käsittelyn julkisuutta ja kuultavan yhteystietojen antamista voidaan tietyn edellytyksin rajoittaa.

Rikosoikeudellisiin keinoihin lukeutuvat oikeudenkäynnissä kuultavan uhkaamisen kriminalisoiminen rikoslaisissa sekä mahdollisuus määrätä uhkaavasti käyttäytyvälle henkilölle lähestymiskielto.

Muita todistajansuojelukeinoja ovat poliisilain (872/2011) säännökset häiriöiltä ja rikoksilta suojaamiselta, henkilötunnuksen muuttaminen sekä turvakielto ja muut yhteystietojen luovuttamiskiellot. Lisäksi osa poliisilaisissa säädetyistä, salaisessa tiedonhankinnassa käytettävistä teknisistä menetelmistä soveltuvat käytettäväksi myös henkeä uhkaavan vaaran torjumiseksi, joskin rajallisesti.

Poliisin mahdollisuudet suojella uhkailun kohdetta varsinkin pitkittyneissä tilanteissa ovat voimassa olevan lainsäädännön puitteissa rajalliset. Poliisi on kuitenkin viime vuosina pyrkinyt kehittämään pidempiaikaistakin suojelua vakavissa uhkatilanteissa voimassa olevan lainsäädännön puitteissa. Koska todistajansuojeluohjelmasta ei ole voimassa olevaa lainsäädäntöä, on poliisi joutunut toimimaan yleisluontoisempien henkilöturvallisuuteen liittyvien säännösten rajoissa.

Poliisille on asetettu yleinen velvollisuus huolehtia ihmisten turvallisuudesta. Poliisin tehtäviä koskevan poliisilain 1 §:n säännöksen oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaamisesta sekä yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta on katsottu viittaavan viime kädessä myös yksittäisen henkilön turvallisuuteen. Säännös poliisin tehtävistä muodostaa yleisen perustan myös yksilön suojelemiselle, mutta se ei kuitenkaan mahdollista mitä tahansa toimenpiteitä ilman nimenomaista toimivaltasäännöstä, vaikka poliisilla olisi sinällään lainmukainen ja yhteiskunnallisesti oikeutettu motiivi toiminnalleen. Käytännön rajanveto joudutaan harkitsemaan tapauskohtaisesti.

Useimmissa tapauksissa voimassa olevia säännöksiä voidaan pitää riittävinä varsinkin, jos kyse on rikollisjärjestön ulkopuolisesta henkilöstä. Lainsäädäntö ei sen sijaan tarjoa tällä hetkellä riittäviä keinoja kaikkein vakaviimpiin uhkailutilanteisiin. Näissä tilanteissa henkeen ja terveyteen kohdistuva uhka on jatkuva ja uhkaa ylläpitävää tahoja ei voida yksilöidä tiettyyn henkilöön tai uhkaajan ei voida muusta syystä perustellusti olettaa piittaavan lainsäädännössä asetetuista seuraamuksista. Tällaiselle tilanteelle on myös tyypillistä, että uhatun henkilöllisyys ja asuinpaikka on uhkaajien tiedossa.

Prosessioikeudellinen todistajansuoja

Todistajaa, muuta todistelutarkoituksessa kuultavaa henkilöä tai asianomistajaa voidaan esimerkiksi oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 34 §:n nojalla kuulla pääkäsittelyssä asianosaisen tai muun henkilön läsnä olematta, jos tuomioistuimien harkitsee tämän soveliaaksi ja menettely on tarpeen henkilön suojaamiseksi henkeen tai terveyteen kohdistuvalta uhalta. Todistajaa tai muuta kuultavaa henkilöä tai asianomistajaa voidaan mainitun luvun 34 a §:n nojalla kuulla pääkäsittelyssä myös käyttäen videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa. Todistajaa tai muuta kuultavaa on myös mahdollista oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain (370/2007) 20 §:n mukaan kuulla yleisön läsnä olematta.

Rikosprosessissa todistavan yhteystiedot on myös mahdollista salata useassa eri vaiheessa. Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 5 luvun 3 §:n 2 momentin mukaan asianosaisen, todistajan tai muun kuultavan yhteystietoja ei oteta haastehakemukseen tai valituskirjelmään sellaisinaan, vaan ne on ilmoitettava tuomioistuimelle soveltuvalla tavalla.

Lähtökohtana kuitenkin on, ettei todistajan henkilöllisyyttä voida täysin salata, sillä asianosaisella on oikeus saada tietää ainakin todistajan nimitiedot. Lisäksi todistajan tai muun kuultavan yhteystiedot sisältävä oikeudenkäyntiasiakirja ja tuomion osa voidaan julistaa salaiseksi oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 9 §:n 1 momentin 5 kohdan ja 24 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla.

Todistajan tai muun kuultavan yhteystiedot voidaan olla luovuttamatta myös esitutkinnaissa julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 7 kohdan ja 24 §:n 1 momentin 31 kohdan nojalla.

Anonyymi todistaminen ei ole Suomessa toistaiseksi mahdollista, mutta oikeusministeriö valmistelee tätä koskevaa hallituksen esitystä anonyymien todistamisen sallimiseksi tietyin edellytyksin. Kyseinen esitys on tarkoitettu antaa eduskunnalle keväällä 2014. Anonyymi todistaminen ja todistajansuojeluohjelma eivät olisi toteutuessaan toisiaan poissulkevia. Voi olla tilanteita, joissa mo-

lemmat menetelmät ovat tarkoituksenmukaisia. Anonyymi todistaminen voi joissakin tapauksissa olla myös yksistään riittävä toimenpide, jos uhatun kuultavan henkilöllisyys ei ole entuudestaan syytettyjen tiedossa. Sen sijaan anonyymistä todistamisesta ei ole hyötyä, jos uhatun kuultavan henkilöllisyys on joka tapauksessa pääteltävissä esimerkiksi hänen antamiensa tietojen tai asiakirjojen perusteella. Tällöin voidaan tarvita todistajansuojeluohjelmaa. Voi myös olla tapauksia, joissa anonyymien todistamisen laissa säädettävät edellytykset eivät täyty, mutta todistajansuojeluohjelman täytyvät.

Rikosoikeudellinen todistajansuoja

Uhkailun kriminalisoiminen

Todistajien uhkailu on kriminalisoitu rikoslain oikeudenkäytössä kuultavan uhkaamista koskevassa 15 luvun 9 §:ssä. Uhkailuksi määritellään kaikki toiminta, jossa joku pyrkii väkivallalla tai uhkauksella estämään todistajaa, asiantuntijaa tai muuta kuultavaa tai asianomaista antamasta lausuntoa taikka vaikuttamaan jotenkin lausunnon sisältöön. Lausunnon antamisen ei välttämättä tarvitse tapahtua oikeudenkäynnissä, vaan säännös koskee myös esitutkintaa, poliisitutkintaa sekä niihin rinnastettavaa muuta viranomaismenettelyä. Oikeudenkäytöstä kuultavan uhkaamista on myös kuulustelussa lausuttujen tietojen vuoksi väkivallan toteuttaminen tai sillä uhkaaminen. Uhkaamisesta voi seurata sakkoa tai vankeutta enintään kolme vuotta. Rikoslaisissa on kriminalisoitu myös muu uhkailu. Lain 25 luvun 7 §:n mukaisesta laittomasta uhkailusta voidaan tuomita sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Laittomalla uhkailulla tarkoitetaan olosuhteita, joissa uhatulla on perusteltu syy omasta tai toisen puolesta pelätä henkilökohtaisen turvallisuuden tai omaisuuden olevan vakavassa vaarassa toisen henkilön toimesta.

Lähestymiskielto

Henkeen, terveyteen, vapauteen tai rauhaan kohdistuvan rikoksen tai tällaisen rikoksen uhan tai muun vakavan häirinnän torjumiseksi voidaan määrätä lähestymiskielto. Tästä

säädetään lähestymiskiellosta annetussa laissa. Lähestymiskiellon määrääminen edellyttää, että kiellon kohteen voidaan perustellusti olettaa tekevän itsensä uhatuksi tuntevan henkilön henkeen, terveyteen, vapauteen tai rauhaan kohdistuvan rikoksen tai muulla tavoin vakavasti häiritsevän tätä. Perheen sisäisen lähestymiskiellon määräämisen edellytykset ovat hieman tiukemmat. Kielto tarkoittaa, että lähestymiskieltoon määrätty henkilö ei saa tavata suojattavaa henkilöä eikä muuten ottaa häneen yhteyttä tai sitä yrittää. Kiellettyä on myös suojattavan henkilön seuraminen ja tarkkaileminen. Lähestymiskielto voidaan määrätä myös laajennettuna, jos edellä mainittu perusmuotoinen kielto ei ole riittävä uhan tai muun häirinnän torjumiseksi. Tällöin kielto koskee myös oleskelua suojattavan henkilön vakituiseen asunnon tai lomiasunnon, työpaikan tai erikseen määritellyn muun niihin rinnastettavan oleskelupaikan läheisyydessä. Lähestymiskielloa koskevan asian ratkaisee käräjäoikeus. Poliisi voi kuitenkin määrätä väliaikaisen lähestymiskiellon kiireellisissä tapauksissa.

Lähestymiskiellon rikkomisesta voidaan rikoslain 16 luvun 9 a §:n mukaan tuomita sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi. Kiellon rikkominen on virallisen syytteen alainen rikos. Lähestymiskielloa valvotaan yleensä muun poliisitoiminnan yhteydessä, ellei muitakin järjestelyjä katsota tapauskohtaisesti tarpeellisiksi. Poliisi voi poistaa paikalta poliisilain nojalla lähestymiskielloa rikkovan henkilön tarvittaessa myös voimakeinoin. Kaikkein vakavimmissa uhkailutapauksissa lähestymiskielto ei ole sen rikkomisen kriminalisoimisesta huolimatta riittävä oikeussuojakeino.

Muut todistajansuojelukeinot

Etu- ja sukunimen muuttaminen

Nimilaki (694/1985) mahdollistaa sekä etuettä sukunimen muuttamisen myös uhkatilanteen perusteella. Henkilö voi lain 10 §:n mukaan muuttaa sukunimensä muun muassa, jos uuden nimen ottamista on muuttuneiden olosuhteiden tai muiden erityisten seikkojen johdosta pidettävä perusteltuna. Etunimi on mahdollista muuttaa lain 32 c §:n nojalla

pelkällä ilmoituksella, jos henkilö ei ole aiemmin muuttanut nimeään. Muussa tapauksessa etunimi voidaan pätevästä syystä lain 32 d §:n mukaan muuttaa hakemuksella.

Henkilötunnuksen muuttaminen

Väestötietolaki mahdollistaa henkilötunnuksen muuttamiseen rajoitetuin edellytyksin. Henkilötunnus voidaan lain 12 §:n 2 momentin mukaan muuttaa, jos se on ehdottoman välttämätöntä henkilön suojelemiseksi hänen terveytensä tai turvallisuuteensa kohdistuvalta ilmeiseltä ja pysyvältä uhalta. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 89/2008 vp, s.73) täsmennetään vielä, että momentti voisi tulla sovellettavaksi esimerkiksi todistajansuojelutilanteissa. Päätöksen henkilötunnuksen muuttamisesta tekee saman pykälän 3 momentin mukaan Väestörekisterikeskus asianosaisen kirjallisesta hakemuksesta. Käytännössä Väestörekisterikeskus on suojeluperusteisissa henkilötunnuksen muuttamishakemuksissa pyytänyt poliisia arvioimaan, onko tapauksessa kyse laissa tarkoitettusta ilmeisestä ja pysyvästä terveyden tai turvallisuuden uhasta. Kyseinen menettely ei kuitenkaan mahdollista uuden ja vanhan henkilötunnuksen välisen yhteyden salaamista väestötietojärjestelmässä. Rekisteriin jää siten aina tieto myös vanhasta henkilötunnuksesta. Samoin muut rekisteriin tallennetut tiedot siirtyvät uuteen henkilötunnukseen. Tämä voi lisätä paljastumisen riskiä, jos tietoja etsitään vanhojen oheistietojen perusteella, vaikka tietojen katseluoikeuksia onkin rajoitettu.

Tietojen luovuttamiskiellot

Väestötietolain 35 §:n mukaan henkilöllä on oikeus kieltää omansa, samassa taloudessa asuvan puolisonsa ja huollossaan olevan lapsensa osoitteen ja muun yhteystiedon luovuttaminen kyseisen lain 32 §:ssä ja 34 §:n 1 momentissa säädettyihin käyttötarkoituksiin. Luovutuskiellot on täsmennetty Väestötietoasetuksen (128/2010) 18 §:ssä, jonka mukaisia luovutuskielloja ovat suoramarkkinointikielto, yhteystietojen luovutuskielto, asiakasrekisterin päivityskielto, henkilöma-

trikkelikielto, sukututkimuskielto ja turvakielto.

Maistraatilta voi hakea väestötietolain 36 §:n mukaista turvakieltoa, jos hakijalla on perusteltu syy epäillä oman tai perheen turvallisuuden olevan uhattuna. Uhan tulee olla ilmeinen. Tällöin maistraatti voi henkilön pyynnöstä määrätä, ettei tietoa hänen kotikunnastaan, asuinpaikastaan, osoitteistaan ja muusta yhteystiedostaan saa antaa väestötietojärjestelmästä muille kuin viranomaisille. Viranomaisillekin tiedon saa luovuttaa vain rajoitetusti. Edellytyksenä on, että toinen viranomainen tarvitsee kyseisiä tietoja sille laissa tai viranomaismääräyksissä osoitetun tehtävän hoitamiseen.

Tietojen luovuttamiseen väestötietojärjestelmästä oikeuttavia perusteita voivat olla lakisääteisten tai viranomaismääräysten mukaisen tehtävien hoidon edellyttämät tietotarpeet, kuten asevelvollisuuden suorittaminen, verotus, vaalit, rikollisuuden torjuminen ja esitutkinta, lakisääteisten etuuksien maksatus tai viranomaistehtävien edellyttämä maksujen perintä taikka muu viranomaisen tiedoksianto tai toimeenpanotehtävä. Toinen viranomainen ei saa lain 37 §:n mukaan luovuttaa tietoa eteenpäin eikä antaa niitä sivullisten nähtäväksi, ellei laissa toisin säädetä. Rekisterihallinnon viranomaisella on myös oikeus pyytää selvitystä kyseisten tietojen käyttötarkoituksesta ennen tietojen luovuttamista.

Turvakiellon piiriin ei kuulu esimerkiksi nimen ja siviilisäädyn muutokset, jotka voidaan turvakiellosta huolimatta luovuttaa eteenpäin. Turvakiellon alaisia tietoja ei saa kirjata julkisiin rekistereihin, niiden osiin tai asiakirjoihin. Pelkkä tieto turvakiellosta ei kuitenkaan ole kiellon alainen tieto, mutta yleisten tietosuojaperiaatteiden mukaan kyseistäkään tietoa ei saa luovuttaa, ellei se ole välttämätöntä. Kielto ei myöskään koske ja rajoita henkilön muiden tietojen käsittelyä.

Turvakieltojen lukumäärä on kasvanut vuosittain. Vuonna 2010 kieltoja oli tallennettu 9 000 henkilölle kun vuonna 2012 niitä oli tallennettu jo 11 000 henkilölle. Turvakielto on myönnetty esimerkiksi vakavissa perheväkivaltilanteissa sekä sellaisille ammattiryhmille, jotka joutuvat säännöllisesti kokemaan vakavan fyysisen väkivallan uh-

kaa työnsä johdosta. Turvakieltoa voidaan hyödyntää myös todistajansuojelutilanteissa.

Julkisuuslaissa säädetään vielä viranomaiskohtaisesta tietojen salassapidosta. Lain 24 §:n 1 momentin 31 kohdan mukaan asiakirjat ovat salassa pidettäviä, jos ne sisältävät tiedon henkilön ilmoittamasta salaisesta puhelinnumerosta sekä tiedon henkilön kotikunnasta ja hänen siellä olevasta asuinpaikastaan tai tilapäisestä asuinpaikastaan samoin kuin puhelinnumerosta ja muista yhteystiedoista, jos henkilö on pyytänyt tiedon salassapitoa ja hänellä on perusteltu syy epäillä itsensä tai perheensä terveyden tai turvallisuuden tulevan uhatuksi. Säännöksellä on merkitystä erityisesti silloin kun viranomaisen rekisterin ylläpidossa ei hyödynnetä väestötietojärjestelmän tietoja. Kohta on katsottu tarpeelliseksi muun muassa todistajien suojan toteuttamiseksi. Kohdassa ei edellytetä tapauskohtaista arviota tiedon luovuttamisen vaikutuksesta. Salassa pitoa koskevan pyynnön vastaanottaneen viranomaisen on selvitettävä, onko tiedon salassa pitämiselle kohdassa tarkoitettu perusteltu syy. Yksityiselämän suojaamiseksi 24 §:n 1 momentin 24—32 kohdassa salassa pidettäväksi säädetyn asiakirjan tai niitä vastaavan muussa laissa salassa pidettäväksi säädetyn tai muun lain nojalla salassa pidettäväksi määrätyn asiakirjan salassapitoaika on 50 vuotta sen henkilön kuolemasta, jota asiakirja koskee. Jos tästä ei ole tietoa, salassapitoaika on 100 vuotta.

Ajoneuvoliikennerekisteristä annetun lain (541/2003) 20 §:n 2 momentissa säädetään ajoneuvorekisteriä koskevasta turvakiellosta tilanteissa, joissa henkilöllä on perusteltua syytä epäillä itsensä tai perheensä terveyden tai turvallisuuden tulevan uhatuksi. Lain mukaan Liikenteen turvallisuusvirasto voi kirjallisesta pyynnöstä tällöin päättää, ettei henkilöä koskevia henkilötietoja saa luovuttaa rekisteristä muille kuin viranomaisille, Liikennevakuutuskeskukselle, liikennevakuutusyhtiölle, katsastuksen suorittajalle, sopimusrekisteröijälle, kuljettajantutkimuksen vastaanottajalle ja tieliikenteen valvontalaitteen korttien käsittelijälle laissa säädettyjen tehtävien hoitamista varten. Päätös voi ensimmäisen kerran olla voimassa enintään viisi vuotta. Rajoituksen voimassaoloa voidaan jatkaa kahdeksi vuodeksi kerrallaan.

Henkilön vartiointi ja uhkaavan henkilön paikalta poistaminen

Rikoksilta ja häiriöiltä suojaamista koskevassa poliisilain 2 luvun 10 §:ssä säädetään poliisin mahdollisuudesta poistaa uhkaavasti käyttäytyvä henkilö paikalta sekä mahdollisuudesta vartioida hengenvaarassa olevaa henkilöä. Säännös mahdollistaa myös paikan vartioimisen samassa tarkoituksessa eli esimerkiksi uhatun henkilön kodin vartioimisen.

Pykälässä tarkoitettu vaaratilanne on määritelty sen 1 momentissa. Poliisimiehellä on oikeus poistaa paikalta henkilö, jos hänen uhkaustensa tai muun käyttäytymisensä perusteella on perusteltua syytä olettaa tai hänen aikaisemman käyttäytymisensä perusteella on todennäköistä, että hän syyllistyisi henkeen, terveyteen, vapauteen, kotirauhaan tai omaisuuteen kohdistuvaan rikokseen taikka aiheuttaisi huomattavaa häiriötä tai välitöntä vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle.

Poliisilain uudistuksen (HE 224/2010 vp) yhteydessä pykälään lisättiin uusi 3 momentti henkilön suojelemisesta ja paikan vartioimisesta. Säännös ei koske vain henkeä uhkaavia tilanteita, vaan poliisimies voi suojella henkilöä tai vartioida paikkaa myös terveyteen, vapauteen, kotirauhaan tai omaisuuteen kohdistuvan rikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi. Säännöksessä tarkoitettua suojelua on sen yksityiskohtaisten perustelujen nojalla syytä tulkita laajasti. Suojelu voidaan lain esitöiden (HE 224/2010 vp, s. 79) mukaan toteuttaa esimerkiksi sijoittamalla uhattu henkilö tiettyyn suojelutoimenpiteitä varten varattuun paikkaan.

Pykälässä säädetään myös henkilön kiinniottamisesta, jos paikalta poistaminen ei ole todennäköisesti riittävä toimenpide tai jos rikosta ei voida muuten estää taikka häiriötä tai vaaraa poistaa. Kiinni otettu voidaan pitää säilössä niin kauan kuin on todennäköistä, että hän syyllistyy 1 momentissa tarkoitettuun rikokseen taikka aiheuttaa häiriötä tai vaaraa, kuitenkin enintään 24 tuntia kiinniottamisesta.

Ilmoitus vapautensa menettäneen henkilön vapautumisesta

Vapautensa menettäneen henkilön vapauttamisesta tai laitoksesta poistumisesta voidaan ilmoittaa henkilölle, jos on perusteltua syytä epäillä vapautettavan syyllistyvän henkilön tai tämän läheisen henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistuvaan rikokseen. Tästä säädetään vankeuslain (767/2005) 19 luvun 4 §:ssä, tutkintavankeuslain (768/2005) 11 luvun 1 §:n 9 kohdassa ja poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain (841/2006) 16 luvun 2 §:ssä.

Ulkomaalaisten todistajien sijoittaminen Suomeen

Valtiosopimusten nojalla tapahtuva sijoittaminen Suomeen

Suomi on solminut kolme samansisältöistä valtiosopimusta kansainvälisissä tuomioistuimissa todistavien ja heidän läheistensä sijoittamisesta Suomeen. Tuorein näistä on Suomen ja Sierra Leonen erityistuomioistuimen välinen todistajien sijoittamista koskeva sopimus, joka tuli voimaan elokuussa 2006 (SopS 60/2006). Tätä ennen on allekirjoitettu Suomen ja entisen Jugoslavian alueen sotarikostuomioistuimen välinen sopimus elokuussa 1999 (SopS 88/1999). Suomi on tehnyt sopimuksen myös Kansainvälisen rikostuomioistuimen kanssa vuonna 2005 todistajien uudelleensijoittamisesta (SopS 5/2006). Sierra Leonen erityistuomioistuimen ja entisen Jugoslavian alueen sotarikostuomioistuimen todistajansuojelutoiminnot siirtyvät tuomioistuinten toiminnan päättyessä näiden niin sanottuille residuaalimekanismeille ja todistajien uudelleensijoittamista koskevat sopimukset osana tuomioistuinten niin sanottuja jäännöstoimintoja säilyvät edelleen voimassa Suomen ja residuaalimekanismien kesken.

Sopimuksissa määritellään ehdot, joiden mukaan todistajien sijoittaminen tulee tapahtua. Sijoittaminen koskee todistajia, jotka ovat esiintyneet tai tulevat esiintymään todistajina mainittujen tuomioistuinten oikeudenkäynneissä. Todistajat voivat olla joko syytäjän tai puolustuksen todistajia. Sijoitettavaksi voi tulla myös todistajan läheisiä.

Sopimusten mukaan Suomen viranomaiset päättävät tapauskohtaisesti todistajien ja heidän läheistensä vastaanottamisesta ja sijoittamisesta Suomeen. Suomi on sitoutunut turvaamaan Suomeen sijoitettaville todistajille ja heidän läheisilleen ne etuudet, avustukset ja oikeudet, joihin on oikeutettu henkilö, joka määritellään pakolaiseksi vuonna 1951 tehdyn ja vuoden 1967 pöytäkirjalla muutetun pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen 1 artiklan mukaisesti. Lisäksi Suomi on sitoutunut takaamaan Suomeen sijoitettaville todistajille ja heidän läheisilleen sopimuksessa yksilöidyt etuudet ja palvelut (esimerkiksi terveydenhoito) samoin perustein kuin omille kansalaisilleen. Sopimukseen on kirjattu määräykset myös todistajalle myönnettävästä oleskeluluvasta. Sopimuksissa on myös todettu, että Suomessa ei ole niiden solmimishetkellä käytettävissä erityisiä suojeluohjelmia. Suomen rooli rajoittuu siis henkilön sijoittamiseen Suomeen, mutta Suomen turvallisuusviranomaiset eivät ole sopimusvelvoitteiden nojalla vastuussa hänen jokapäiväisestä henkilökohtaisesta turvallisuudestaan.

Tuomioistuin vastaa kaikista kuluista ja kustannuksista, joita aiheutuu sijoitetun henkilön matkoista Suomen ja tuomioistuimen välillä. Suomi vastaa kaikista kuluista ja kustannuksista, jotka aiheutuvat sijoittamisavustaan. Suomeen otettu todistaja rinnastetaan kunnan osoittamisen ja kunnalle korvattavien kustannusten osalta pakolaiseen. Valtio korvaa kunnille pakolaisten vastaanotosta aiheutuneet kustannukset valtion talousarviossa tarkoitukseen varatun määrärahan rajoissa ja siten kuin kunnan kanssa tehdyssä sopimuksessa määrätään.

Todistajien ja heidän läheistensä sijoittamista koskeva pyyntö toimitetaan Suomen Haagin suurlähetystön välityksellä Suomen ulkoasiainministeriölle, joka välittää pyynnön välittömästi Maahanmuuttovirastolle ja ilmoittaa asiasta kaikille tarvittaville viranomaisille. Ehdotus todistajan ja hänen läheistensä sijoittamista koskevaksi valtioneuvoston päätökseksi valmistellaan yhteistyössä ulkoasiainministeriön, sisäministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön kesken. Ehdotusta varten pyydetään suojelupoliisilta lausunto henkilöistä, joita sijoittamispyyntö koskee.

Päätökseen tulee sisältyä myös päätös perheenjäsenten vastaanottamisesta. Suomeen on sijoitettu kansainvälisen tuomioistuimen todistajia sekä ulkomaalaislain 93 §:n mukaisen valtioneuvoston päätöksen perusteella etä ulkomaalaislain 90 §:n mukaisessa pakolaiskiintiössä hätätapauksena.

Suomeen ulkomaalaislain 93 §:n mukaisen valtioneuvoston päätöksen perusteella otettavalle ulkomaalaiselle voidaan lain 112 §:n mukaan myöntää tilapäinen oleskelulupa. Ulkomaalaislain 116 §:n perusteella Maahanmuuttovirasto myöntää ensimmäisen oleskeluluvan 93 §:n nojalla muun humanitaarisen maahanmuuton perusteella. Käytännössä ongelmaksi on osoittautunut se, että ulkomaalaislaki mahdollistaa vain tilapäisluonteisen oleskeluluvan myöntämisen, mistä syystä kyseiset henkilöt eivät aina saa välittömästi kaikkia sopimuksessa tarkoitettuja etuuksia ja palveluita.

Kansainvälisellä rikostuomioistuimella on Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisjärjestön (UNHCR) kanssa yhteistyösopimus, jonka nojalla UNHCR myöntää joillekin tuomioistuimessa todistaneille tai todistamaan tuleville henkilöille pakolaisaseman. Kun UNHCR esittää pakolaisaseman saaneita todistajia uudelleensijoitettaviksi Suomeen, heidät voidaan sijoittaa Suomeen ulkomaalaislain 90 §:n tarkoittaman pakolaiskiintiön puitteissa hätätapauksina. Nämä henkilöt saavat myös Suomessa tavanomaisina kiintiöpakolaisina pakolaisaseman ulkomaalaislain 106 §:n mukaan ja siten myös pakolaisille tarkoitettut kotouttamispalvelut ja kotikunnan.

Keskusrikospoliisi on toiminut käytännön yhteistyötahona edellä mainittujen erityistuomioistuimien todistajansuojeluyksiköiden kanssa.

Muu todistajien sijoittaminen ulkomaille

Muiden kuin edellisessä kappaleessa tarkoitettujen kansainvälisen rikostuomioistuimen todistajien sijoittamisesta tai maassa oleskelun edellytyksistä ei ole säädetty kansainvälisesti. Euroopan unionin poliisivirasto (jäljempänä Europol) on julkaissut yhteiset periaatteet jäsenvaltioiden välisestä yhteistyöstä todistajansuojelun alalla 11 päivänä

syyskuuta 2000 (Euroopan unionin poliisiyh-teistyön peruseriaatteet todistajien suojelun alalla). Asiakirja perustuu vastavuoroisuuden periaatteeseen eikä se puutu kansallisten vi-rastojen itsemääräämisoikeuteen. Jäsenvalti-on tulee esittää kirjallinen oikeusapupyynnö vastaanottavalle jäsenvaltiolle todistajan si-joittamiseksi sen alueelle. Vastaanottavan jä-senvaltion todistajansuojeluviranomainen laatii selvityksen pohjalta riskianalyysin vas-taanottamispäätöksen tekemiseksi. Jäsenval-tiot sopivat tämän jälkeen suojelutoimenpi-teistä ja kustannuksista. Yleensä lähettävä maa vastaa elinkustannuksista ja mahdollis-ten erityistoimenpiteiden lisäkustannuksista. Vastaanottava maa vastaa omista työvoima- ja materiaalikustannuksistaan sekä mahdolli-sista ylimääräisistä kustannuksista. Pohjois-maiden välillä tapahtuvaan suojeltavan hen-kilön sijoittamiseen sovelletaan lisäksi Poh-joismaisen todistajansuojelutyöryhmän laa-timaa käsikirjaa.

2.2 Kansainvälinen lainsäädäntö ja kehi-tys

Euroopan neuvoston yleissopimus ihmiso-i-keuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oike-uskäytäntö

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artikla suojaa jokaisen oikeutta elämään. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytän-nössään tarkentanut artiklan käytännön mer-kitystä erityisesti valtioiden velvollisuuden näkökulmasta. Tuomioistuin on useissa yhte-yksissä katsonut, että 2 artikla ei ainoastaan velvoita valtiota pidättäytymään tahallisesta ja lainvastaisesta surmaamisesta. Valtion velvollisuus suojella elämää ei rajoitu uhkaa-jan kohdistuviin rikosoikeudellisiin seuraa-muksiin, vaan viranomaisten on tarvittaessa ryhdyttävä myös muihin konkreettisiin toi-menpiteisiin henkeä uhkaavan vaaran torju-miseksi. Kaikissa tapauksissa ei siis riitä, että valtio huolehtii rikosoikeudellisen vastuun toteutumisesta eli artiklan valtioille asetta-mista prosessuaalisista vaatimuksista. Tuo-mioistuin on katsonut, että artiklan aineelliset vaatimukset voivat määrättyissä olosuhteissa edellyttää myös konkreettisia varotoimenpi-

teitä henkirikoksen estämiseksi. Valtiolla ja siten julkista valtaa käyttävillä viranomaisilla on siis myös aktiivinen, niin sanottu positiiv-inen, toimintavelvoite. Valtion tulee suojel-la yksilöä myös toisen yksityisen taholta kohdistuvalta uhalta. Tuomioistuin on katso-nut, että valtion velvollisuus voi ulottua myös tilanteisiin, joissa yksilö itse uhkaa omaa henkeään.

Tuomioistuin antoi joulukuun 4 päivänä 2012 ensimmäisen todistajansuojeluohjelmaa koskevan ratkaisun R.R. v. Unkari. Ratkaisu perustui muissa 2 artiklaa ja valtion velvolli-suutta suojella yksilöä koskevissa tapauksissa vakiintuneille yleisille periaatteille. Ratkaisu on merkittävä, sillä tuomioistuin on selkeästi linjannut, että valtion aktiivinen velvollisuus suojella yksilöä voi joissakin tapauksissa tar-koittaa myös todistajansuojeluohjelman aloit-tamista. Tuomioistuin on aiemminkin toden-nut periaatteellisella tasolla, että viranomai-sen toimintavelvollisuus voi koskea mitä ta-hansa toimintaa, jossa yksilön henki saattoi olla vaarassa. Samanaikaisesti tuomioistuin on kuitenkin korostanut, että viranomaisille ei voi asettaa kohtuuttomia vaatimuksia, vaan toimenpiteet tulee suhteuttaa käytettävissä oleviin prioriteetteihin ja resursseihin. Edellä mainitut rajoittavat näkökulmat ja tapauskoh-taisen kokonaisarviointin periaatteet toistet-tiin todistajansuojeluohjelmaa koskevassa ratkaisussa.

Tapauksen R.R. v. Unkari tosiseikoista tai tuomioistuimen arvioinnista ei saada selkeää vastausta siihen, minkälaisissa konkreettisis-sa tapauksissa todistajansuojeluohjelma tulisi aloittaa. Tuomioistuin viittasi kuitenkin joh-donmukaisesti jo aiemmassa oikeuskäytän-nössään vakiintuneisiin yleisempiin periaat-teisiin. Viranomaisilta ei voida edellyttää konkreettisiin toimenpiteisiin ryhtymistä es-tääkseen minkä tahansa henkeä uhkaavan vaaran toteutumisen. Kyse täytyy ensinnäkin olla yksilön henkeä uhkaavasta, toisen henki-lön rikollisesta toiminnasta johtuvasta, todel-lisestä ja välittömästä vaarasta. Viranomai-sen voidaan toiseksi katsoa loukanneen 2 ar-tiklaa, jos he tiesivät, tai heidän olisi pitänyt tietää yksilöä uhkaavasta vakavasta vaarasta, ja he eivät olisi ryhtyneet toimenpiteisiin toimivaltuuksiensa rajoissa. Tuomioistuin korosti R.R. v. Unkari – tapauksessa 2 artik-

lassa olevan kyse niin vahvasta ja perustavanlaatuisesta oikeudesta, että asianosaisen tarvitsee vain osoittaa, että viranomaiset eivät tehneet kaikkea sitä, mitä heiltä kohtuudella edellyttää vaaran torjumiseksi.

Tuomioistuin katsoi suojeluvollisuuden ulottuvan myös perheenjäseniin. Kyseisessä tapauksessa todistajansuojeluohjelma oli pääretty sääntörikkomuksen perusteella varsinaisen uhkailun (R.R.) kohteen osalta. Tuomioistuin ei sinänsä pitänyt ohjelman lopettamispäätöstä moitittavana. Tuomioistuin myös totesi, että R.R:n turvallisuuden ei voida katsoa vaarantuneen päätöksen johdosta, vaikka hänen elinolonsa vankeudessa muuttuivat hänelle epäedullisempaan suuntaan. Sen sijaan tuomioistuin katsoi Unkarin rikkoneen sopimusvelvoitteitaan lopettaessaan myös edelleen hengenvaarassa olevien perheenjäsenen suojelemisen todistajansuojeluohjelmassa R.R:n sääntörikkomuksen vuoksi. Tästä seurasi muun muassa, että perheenjäsenet joutuivat ottamaan vanhat henkilöllisyyteensä takaisin.

Tuomioistuin ei ole joutunut arvioimaan, tulisiko todistajansuojeluohjelmassa suojella myös muita kuin rikosprosessin todistajia. Tuomioistuin on kuitenkin johdonmukaisesti korostanut samoja periaatteita valtion suojeluvollisuuden arvioinnissa riippumatta siitä, missä tilanteessa tai asemassa hengenvaarassa oleva yksilö on. Sopimuksen 2 artiklassa on kyse niin perustavanlaatuisesta oikeudesta, että viranomaisten on tarvittaessa tehtävä kaikkensa, mitä kohtuudella heiltä voidaan edellyttää, uhan torjumiseksi.

Euroopan unionin ja kansainvälinen sääntely

Todistajansuojeluohjelma on nähty keskeiseksi osaksi todistajien suojelua sekä Euroopan unionin että kansainvälisellä tason keskustelussa jo pitkään. Todistajansuojeluohjelmaa on pidetty tärkeänä myös järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan näkökulmasta. Perinteisesti on katsottu, että asiasta ei ole olemassa sellaista kansainvälistä tai Euroopan unionin sääntelyä, joka velvoittaisi valtiota todistajansuojeluohjelman käyttöönottamiseen, vaikka valtioilla voidaan katsoa olevan velvollisuus suojella oikeudenkäyttöpiirissään olevia yksilöitä väkivallan teoilta

myös aktiivisesti, kuten edellä on esitetty. Todistajansuojeluohjelmia käsittelevät kansainväliset tai Euroopan unionin säädökset ovat joko muotoiluiltaan tulkinnanvaraisia (kuten 12 päivänä joulukuuta 2000 allekirjoitettu Kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastainen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimus, jäljempänä Palermon sopimus) tai suositusluonteisia, joilla ei ole suoranaista oikeudellista sitovuutta. Jälkimmäiseen ryhmään kuuluvat esimerkiksi Euroopan neuvoston todistajansuojelua koskevat suositukset (Euroopan neuvoston 23 päivänä marraskuuta 1995 tehty päätöslauselma todistajien suojelusta kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen toiminnan yhteydessä sekä 16 päivänä toukokuuta 2005 annettu suositus todistajien ja tuomioistuimen kanssa yhteistyötä tekevien suojelusta). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuoreen oikeuskäytännön valossa tilanne ei välttämättä ole niin yksiselitteinen. Tuomioistuin myös viittasi vuoden 2005 Euroopan neuvoston todistajan suojelua koskeviin suosituksiin.

Vuoden 2005 suositukset käsittelevät todistajien ja tuomioistuimen kanssa yhteistyötä tekevien syytettyjen suojelua hyvin laajalajaisesti. Todistajansuojelutoimenpiteet tulisi suositusten mukaan suhteuttaa aina uhan vakavuuteen ottaen huomioon kunkin tapaukset erityispiirteet ja yksittäisten henkilöiden tarpeet. Todistajansuojeluohjelman tulisi aina olla viimeinen vaihtoehto, jos muut toimenpiteet eivät ole riittäviä uhrin ja hänen läheistensä suojelemiseksi. Edellytyksenä on, että todistajanohjelmasta säädetään riittävällä tarkkuudella kansallisessa laissa ja että suojeltava suostuu ohjelman aloittamiseen. Arvioinnissa tulisi ottaa huomioon todistajan asema ja hänen antamansa tiedon merkitys, uhan vakavuus sekä henkilön oma tahto ja sopivuus todistajansuojeluohjelmaan. Todistajansuojeluohjelmaan tulisi sisältyä asianmukainen fyysinen, psyykkinen, sosiaalinen ja taloudellinen suojeleminen ja tuki. Konkreettisine toimenpiteinä mainitaan uusi henkilöllisyys ja uusi asuinpaikka sekä tarvittaessa ulkomaille sijoittautuminen. Suosituksissa todetaan vielä, että suojeleminen ja rikosasian tutkinta tulisi pitää erillään suojelutoiminnasta samalla kuitenkin tunnustaan viranomaisten välisen yhteistyön merkitys.

Todistajan käsitettä käytetään todistajan-suojeluohjelmaa koskevassa kansainvälisessä keskustelussa yleensä laajemmin kuin suomalaisessa prosessioikeudessa. Todistajalla tarkoitetaan ketä tahansa henkilöä hänen oikeudelliseen asemaansa katsomatta, jos hänellä on hallussaan toimivaltaisen viranomaisen rikosasiassa tärkeinä pitämiä tietoja ja jos niiden julkistaminen voisi saattaa kyseisen henkilön vaaraan. Todistajalla voidaan siis viitata myös esimerkiksi asianomaiseen tai kansasyytettyyn kuten on tehty 7 päivänä joulukuuta 1995 annetussa Euroopan neuvoston päätöslauselmassa todistajien suojelusta kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen toiminnan yhteydessä.

Todistajansuojelu on nostettu esille erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin vastaisen taistelun yhteydessä. Esimerkiksi edellä mainitussa Euroopan neuvoston päätöslauselmassa todistajien suojelusta kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen toiminnan yhteydessä kehoitetaan jäsenvaltioita suojelemaan todistajia kaikelta suoralta tai epäsuoralta uhkailulta, painostukselta tai pelottelulta sekä ennen että jälkeen oikeudenkäynnin.

Todistajansuojelusta on mainittu myös Pallermon sopimuksessa. Suomi katsoi sopimuksen hyväksymistä valmisteltaessa, että sopimus ei velvoita kansallisen todistajan-suojeluohjelman käyttöön ottamiseen, vaikka sopimusvaltio on velvollinen ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin voimavarojensa mukaisesti antaakseen tehokasta suojelua mahdolliselta koston tai pelottelulta todistajille, jotka todistavat yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluviin rikoksiin liittyvässä rikosoikeudenkäynnissä, ja tarvittaessa heidän sukulaisilleen ja muille läheisille henkilöille. Sopimuksessa luetellaan esimerkinomaisia toimenpiteitä todistajan suojelemiseksi. Näihin voi kuulua sekä fyysiseen suojeluun liittyvien menetelmien käyttöönotto (mukaan lukien uudelleen sijoittaminen sekä henkilö- ja oleskelupaikkatietojen salaaminen) että prosessioikeudellisetkin suojelukeinot. Sopimusvaltioiden tulisi myös harkita kansainvälisten sopimusten tekemistä todistajien uudelleensijoittamiseksi. Suomi katsoi, että sopimusvelvoitteet täyttyivät jo tuolloin voimassa olleiden säännösten nojalla, koska

lainsäädäntö mahdollisti jo esimerkiksi todistajan suojaamisen oikeudenkäynnin aikana ja hänen yhteystietojensa salaamisen. Sopimuksen hyväksymistä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 32/2003 vp) todettiin kuitenkin yleisellä tasolla mahdollinen tarve arvioida todistajansuojelun tilannetta uudelleen tulevaisuudessa käytännön tietojen ja toimintatapojen valossa.

Todistajansuojeluohjelman merkitys on todettu myös 5 päivänä huhtikuuta 2011 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2011/36/EU ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta ja neuvoston puitepäätöksen 2002/629/YOS korvaamisesta. Direktiivin 12 artikla velvoittaa jäsenvaltiot huolehtimaan, että ihmiskaupan uhrit saavat yksilölliseen riskiarviointiin perustuvaa tarkoituksenmukaista suojelua. Todistajansuojeluohjelmaan osallistuminen tai muut vastaavat toimet mainitaan artiklassa esimerkkeinä tällaisista toimenpiteistä. Se, millä tavalla jäsenvaltiot huolehtivat ihmiskaupan uhrien suojelusta, jää kuitenkin kansalliseen päätäntävaltaan. Suomessa ihmiskaupan uhrien suojelua on kehitetty omana auttamisjärjestelmänään.

Yhdistyneiden kansakuntien huumeiden vastaisen taistelun järjestö (UNDCP) on julkaissut vuonna 2000 omat suuntaviivansa todistajansuojeluohjelmaa koskevan lainsäädännön valmistelun tueksi. UNDCP ei rajaa todistajan määritelmää ainoastaan rikosasiassa todistaviin henkilöihin, vaan kysymykseen voivat tulla myös muut viranomais-suojelua tarvitsevat henkilöt. Lainsäädännössä tulisi UNDCP:n mukaan määritellä keskeiset toimenpiteet henkilön suojaamiseksi. Näitä voivat olla esimerkiksi henkilöllisyyden ja asuinpaikan vaihtaminen, asunnon ja taloudellisen tuen järjestäminen sekä muu käytännön apu. Suuntaviivoissa luetellaan myös arviointitekijät henkilön ottamiselle todistajansuojeluohjelmaan, kuten rikoksen vakavuus, todistelun tärkeys, uhan luonne, henkilön sopivuus psyykkisen arvioinnin perusteella ja muiden suojelukeinojen käytettävyyden arvioinnissa tulisi myös selvittää, onko henkilöllä rikosrekisteriä ja voiko hänen hyväksymisensä todistajansuojeluohjelmaa muodostaa uhan muiden turvallisuudelle. Lailla tulisi

säätää myös todistajansuojeluohjelman päättämisen edellytyksistä. UNCDP säätäisi lailla myös henkilön mahdollisuudesta saada vanha henkilöllisyytensä takaisin ja menettelystä, jos henkilöä myöhemmin epäillään vakavasta rikoksesta. UNDCP:n malliin sisältyy myös ehdotukset sääntelytarpeista koskien tietojen salassapitoa ja toimivaltaa tehdä kansainvälisiä sopimuksia todistajansuojelusta.

Todistajansuojeluohjelmatyön merkittävin eurooppalainen yhteistyöfoorumi on Europol. Se on pyrkinyt toiminnallaan edistämään todistajansuojeluohjelmaan liittyviä hyviä käytänteitä ja toimintaan liittyvää jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä jo vuosia. Europol on muun muassa julkaissut useita suosituksia yhtenäisten käytäntöjen edistämiseksi. Keskeisin näistä on yhteiseurooppalaisena yhteistyönä lokakuussa 2013 valmistunut Eurooppalainen todistajansuojelun käsikirja (European Handbook on Witness Protection), jonka ensimmäinen versio valmistui jo vuonna 2000. Käsikirjan tarkoituksena on auttaa jäsenvaltioiden viranomaisia todistajansuojeluohjelman käyttöönottamisessa ja olemassa olevien järjestelmien kehittämisessä yhdenmukaisempaan suuntaan. Käsikirjan painopisteet ovat todistajansuojeluohjelman aloittamisen edellytykset ja kansainvälinen yhteistyö. Käsikirjassa viitataan todistajan määritelmän osalta edellä mainittuun Euroopan neuvoston päätöslauselmaan. Käsikirjassa suositellaan, että todistajansuojeluohjelma toteutetaan muista poliisitoiminnoista erillisessä yksikössä. Todistajansuojeluyksikölle tulisi taata myös riittävää koulutusta toiminnan edellyttämän erityisosaamisen ylläpitämiseksi. Käsikirjassa painotetaan toiminnan luotamuksellisuutta ja tietojen salassapitoa, mikä voi edellyttää myös peiteasiakirjojen ja henkilöllisyyden käyttämistä todistajansuojelutyössä. Todistajansuojeluohjelman aloittamista harkittaessa tulisi uhkatilanteen vakavuuden lisäksi arvioida myös uhattavan henkilön soveltuvuus todistajansuojeluohjelman edellyttämiin toimenpiteisiin sekä varmistaa henkilön vapaaehtoisuus ohjelman aloittamiseen. Käsikirjassa suositellaan laatimaan suojeltavan kanssa kirjallinen yhteistyöasiakirja, johon kirjataan muun muassa ohjelmassa toteutettavat toimenpiteet, mitä ohjelma edellyttää suojeltavalta itseltään sekä millä edel-

lytyksillä ohjelma voidaan päättää. Todistajansuojeluohjelma tulisi suositusten mukaan päättää vain, jos hengen ja terveyden vaaraa ei enää ole tai jos suojeltava kieltäytyy yhteistyöstä todistajansuojeluyksikön kanssa esimerkiksi käyttäytymällä ohjelman periaatteiden vastaisesti kuten syyllistymällä rikokseen tai vaarantamalla oman turvallisuutensa tai todistajansuojeluyksikön henkilöstön turvallisuuden.

Lapsen oikeuksia koskeva sääntely

Lapsen oikeuksien yleissopimus

Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksien yleissopimuksella (SopS 60/1991) on merkitystä kaikessa viranomaistoiminnassa, jossa yhtenä osapuolena on alaikäinen lapsi. Yleissopimuksen 4 artikla velvoittaa sopimusvaltioita ryhtymään kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi. Se asettaa viranomaisille velvoitteen huolehtia ensisijaisesti lapsen oikeuksien ja lapsen edun toteutumisesta ei pelkästään lainsäädännön, vaan myös käytännön viranomaistoiminnan tasolla ja silloinkin kun asiasta ei ole nimellisesti säädetty laintasoisesti.

Velvoite huolehtia lapsen edun toteutumisesta koskee yleissopimuksen 3 artiklan mukaan niin julkisen kuin yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten sekä lainsäädäntöelimien toimia. Lapselle on taattava hänen hyvinvoinnilleen välttämätön suojelu ja huolenpito ottaen huomioon hänen vanhempiansa, laillisten huoltajiensa tai muiden hänestä oikeudellisessa vastuussa olevien henkilöiden oikeudet ja velvollisuudet kaikin tarvittavin lainsäädännöllisin ja hallinnollisin toimenpitein. Sopimusvaltioiden tulee myös taata, että lasten huolenpidosta ja suojelusta vastaavat laitokset ja palvelut noudattavat toimivaltaisten viranomaisten antamia määräyksiä, jotka koskevat erityisesti turvallisuutta, terveyttä, henkilökunnan määrää ja soveltuvuutta sekä henkilökunnan riittävää valvontaa.

Yleissopimuksen 2 artiklan mukaan sopimuksessa tunnustetut oikeudet tulee taata kaikille sopimusvaltion lainkäyttövallan alai-

sille lapsille ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiansa tai muun laillisen huoltajansa rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen, etniseen tai sosiaaliseen alkuperään, varallisuuteen, vammaisuuteen, syntyperään tai muuhun seikkaan perustuvaa erottelua. Lasta on suojeltava myös kaikenlaiselta syrjinnältä ja rangaistukselta, jotka perustuvat hänen vanhempiansa, laillisten huoltajiensa tai muiden perheenjäsentensä asemaan, toimintaan, mielipiteisiin tai vakaumuksiin.

Todistajansuojeluohjelman kannalta merkityksellisiä artikloja ovat edellä mainittujen yleismääräysten lisäksi myös yleissopimuksen 6, 8—9, 12, 18 ja 19 artiklat. Yleissopimuksen 6 artikla mukaan lapsella on synnynäinen oikeus elämään sekä mahdollisimman täysimääräisiin henkiinjäämisen ja kehittymisen edellytyksiin. Yleissopimuksen 8 artiklan mukaan lapsella on oikeus säilyttää henkilöllisyytensä, myös kansalaisuutensa, nimensä ja sukulaissuhteensa niin kuin lainsäädännössä niistä määrätään ilman, että niihin puututaan laittomasti. Milloin lapselta on laittomasti riistetty hänen henkilöllisyytensä osittain tai kokonaan, sopimusvaltioiden on annettava hänelle asianmukaista apua ja suojelua pyrkimyksensä nopeasti palauttaa lapselle hänen henkilöllisyytensä. Yleissopimuksen 9 artiklan mukaan lasta ei saa erottaa vanhemmistaan heidän tahtonsa vastaisesti paitsi kun toimivaltaiset viranomaiset, joiden päätökset voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittaviksi, toteavat soveltuvien lakien ja menettelytapojen mukaisesti sen olevan lapsen edun mukaista. Lapsella on oikeus ylläpitää henkilökohtaisia suhteita ja suoria yhteyksiä erillään asuvaan vanhempaansa säännöllisesti, ellei se ole lapsen edun vastaista. Yleissopimuksen 12 artiklan mukaan lapselle, joka kykenee muodostamaan omat näkemyksensä, on taattava oikeus vapaasti ilmaista näkemyksensä kaikissa lasta koskevissa asioissa. Lapsen näkemykset on otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Tämän toteuttamiseksi lapselle on annettava erityisesti mahdollisuus tulla kuuluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimituksissa joko suoraan tai edustajan tai asianomaisen toimielimen välityksellä

kansallisen lainsäädännön menettelytapojen mukaisesti. Yleissopimuksen 18 artiklan mukaan vanhemmilla tai lapsen laillisilla huoltajilla tai holhoojilla on ensisijainen vastuu lapsen kasvatuksesta ja kehityksestä. Lapsen edun on määrättävä heidän toimintansa. Yleissopimuksen 19 artiklan mukaan lasta on suojeltava kaikenlaiselta ruumiilliselta ja henkiseltä väkivallalta, vahingoittamiselta ja pahoinpitelyltä, laiminlyönniltä tai välinpitämättömältä tai huonolta kohtelulta tai hyväksikäytöltä seksuaalinen hyväksikäyttö mukaan lukien.

Euroopan neuvoston ministerikomitean suuntaviivat

Euroopan neuvoston ministerikomitea hyväksyi 17 päivänä marraskuuta 2010 lapsisyyttä koskevia oikeudenkäyttöä koskevat suuntaviivat. Niiden soveltamisen edistäminen ja huomioon ottaminen yksityis- ja rikosoikeuden alalla annettavissa säädöksissä sisältyy myös Euroopan unionin lapsen oikeuksia koskevaan toimintasuunnitelmaan. Suuntaviivojen perustan muodostavat johdanto-osassa mainittuihin välineisiin kirjatut periaatteet ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö. Suuntaviivojen peruseriaatteita ovat lapsen osallistumisoikeus, lapsen edun ensisijaisuus, lapsen ihmisarvon kunnioittaminen, lapsen suojelu syrjinnältä sekä oikeusvaltioperiaatteen soveltaminen lapsiin yhtä täysipainoisesti kuin aikuisiin. Suuntaviivat soveltuvat kaikissa tilanteissa, joissa lapsi on tekemisissä rikos-, siviili- tai hallinto-oikeudellisen järjestelmän kanssa. Suuntaviivojen tavoitteena on varmistaa, että kaikissa edellä mainituissa menettelyissä noudatetaan tinkimättömästi kaikkia lasten oikeuksia, kuten oikeutta saada tietoa ja käyttää edustajaa sekä oikeutta osallistua menettelyihin ja saada suojelua, ja otetaan samalla asianmukaisesti huomioon lapsen kehitys- ja tietämystaso sekä tapauksen olosuhteet. Lasten oikeuksien kunnioittaminen ei saisi vaarantaa muiden osapuolten oikeuksia. Lasten turvallisuus olisi kaikissa oikeudenkäynneissä ja muissa menettelyissä tai muissa toimenpiteissä varmistettava suojelamalla heitä esimerkiksi pelottelulta, kosto- toimilta ja lisäkärsimyksiltä.

Muiden maiden lainsäädäntö

Lähes kaikissa Euroopan unionin maissa on todistajansuojeluohjelma tai toiminnan käynnistämistä valmistellaan parhaillaan. Jäsenvaltioissa on myös muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta todistajansuojeluohjelmaa koskeva laki. Suomi ei ole ainoa maa, jossa käytäntö syntyi ennen todistajansuojeluohjelmaa koskevaa lakia. Myös esimerkiksi Saksan, Yhdysvaltojen, Kanadan ja Yhdistyneiden kuningaskuntien kehitys kulki samaa tietä.

Todistajansuojelulaista ei ole olemassa yhtä eurooppalaista mallia, vaan lakien rakenne ja sääntelyaste vaihtelee suuresti. Osittain erot johtuvat oikeusjärjestysten ja lainsäädäntöperinteen erilaisuudesta. Joidenkin maiden lainsäädännössä on nähtävissä vaikutteita useiden, keskenään erilaista lainsäädäntöperinnettä edustavien, maiden sääntelystä. Suurimmat erot löytyvät lainsäädännön rakenteesta ja lain tarkkarajaisuudesta. Sisällöllisiä eroja on lähinnä toimivaltaisten viranomaisen ja todistajansuojeluohjelman henkilöpiirin suhteen.

Joissakin maissa todistajansuojelulaki sisältää säännökset myös prosessioikeudellisista toimenpiteistä ja henkilön väliaikaisesta suojelemisesta, joista Suomessa säädetään muun muassa oikeudenkäymiskaarissa ja poliisilaisissa. Todistajansuojeluohjelmassa oleminen voi siis viitata joissakin maissa myös muihinkin toimenpiteisiin kuin varsinaiseen uudelleen sijoittamiseen.

Kaikissa maissa todistajansuojeluohjelmasta ei ole katsottu tarpeelliseksi säätää erityislakia. Esimerkiksi Itävallassa toiminta perustuu rikoslakiin sisältyvään yleisluontoiseen säännökseen. Irlannissa ei ole todistajansuojeluohjelmaa koskevaa lainsäädäntöä lainkaan, mutta toiminta vastaa silti muiden maiden käytäntöjä aina henkilöllisyyden vaihtamisesta alkaen. Keskeistä onkin huomata, että itse todistajansuojelutoiminnan käytännön toimenpiteet eivät juuri eroa maittain, vaikka sääntelyratkaisut vaihtelevat.

Useiden maiden kokemukset osoittavat, että lain ei tulisi olla liian yksityiskohtainen, koska tapauskohtainen uhka- ja toimenpidearviointi on todistajansuojelutoiminnassa hyvin keskeistä. Esimerkiksi Saksassa pää-

dyttiin muuttamaan todistajansuojeluohjelmaa koskevaa lakia yleisluonteisemmaksi, koska alkuperäinen laki oli liian kankea taipumaan operatiivisen toiminnan vaatimuksiin.

Kaikkien vertailumaiden lainsäädäntö sisältää vähintään säännökset henkilöllisestä soveltamisalasta, toimivaltaisista viranomaisista sekä todistajansuojeluohjelman aloittamisen ja päättämisen edellytyksistä. Usein laissa säädetään myös todistajansuojeluohjelmassa käytettävistä toimenpiteistä, suojelusopimuksesta sekä päätöksentekoon liittyvistä menettelyistä. Joissakin tapauksissa säädetään myös salassapitokysymyksistä sen sijaan, että sovellettaisiin yleistä julkisuuslakia. Kansainvälisen yhteistyön osalta joissakin maissa säädetään hyvinkin yksityiskohtaisesti aina toisen maan kanssa tehtävästä sopimuksesta ja virka-apuopyyntöihin liittyvistä menettelyistä alkaen.

Todistajansuojeluohjelman aloittamisen edellytykset ovat melko yhteneväiset useimmissa maissa. Henkilön suostumus ja soveltuvuus todistajansuojeluohjelmaan ovat toiminnan lähtökohtia. Keskeistä on myös arvioida uhan vakavuus ja todistamisen merkitys oikeusprosessille.

Todistajansuojeluohjelmaan otettavien henkilöpiiri vaihtelee jonkin verran. Esimerkiksi Australiassa, Itävallassa, Kanadassa, Latviassa, Alankomaissa, Norjassa ja Yhdistyneissä kuningaskunnissa myös poliisin tietolähteinä toimivat henkilöt voivat päästä todistajansuojeluohjelmaan, vaikka heiltä ei kuultaisi todistajina rikosprosessissa. Saksassa, Slovakiassa ja Yhdysvalloissa todistajansuojeluohjelma on tarkoitettu vain rikosprosessissa todistaville. Useissa maissa edellytetään, että todistaminen liittyy vakavaan tai järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Todistajansuojeluohjelmaan voidaan lähtökohtaisesti ottaa myös perheenjäsenet. Perheenjäsenen käsitettä ei ole useinkaan määritelty tarkasti. Europol katsookin, että todistajansuojeluohjelmaan otettavat perheenjäsenet tulisi arvioida aina tapauskohtaisesti. Pohjoismaissa todistajansuojeluohjelmaan voidaan hyväksyä periaatteessa kuka tahansa, jonka turvallisuutta uhkaa riittävän vakava vaara. Joidenkin maiden lainsäädännössä on alaikäisen ohjelman osallistuvan osalta säädetty, että huol-

taja tai edunvalvoja antaa alaikäisen puolesta suostumuksen ohjelman aloittamiseen. Muita alaikäisiä koskevia erityissäännöksiä ei pääasiassa ole. Slovakiassa asia voidaan edunvalvojan kieltäytyessä siirtää tuomioistuimen ratkaistavaksi. Yhteishuoltajuudessa olevien alaikäisten osalta edellytetään, että molemmat huoltajat suostuvat yhteydenpidon rajoittamiseen osana suojelutoimenpiteitä.

Puolan lainsäädäntö on melko poikkeuksellinen, sillä se mahdollistaa todistajan vapautumisen rikosoikeudellisesta vastuusta. Myös Italiassa tuomioita voidaan tietyin edellytyksin jonkin verran lieventää, jos henkilön todistaminen katsotaan riittävän keskeiseksi.

Useimpien maiden lainsäädännössä määritellään todistajansuojeluohjelmassa käytettävissä olevat toimenpiteet ainakin yleisellä tasolla. Yleensä on säädetty mahdollisuudesta sijoittaa henkilö toiselle paikkakunnalle tai toiseen maahan sekä järjestää vartiointia sekä auttaa hankkimaan uusi koulutus tai työpaikka. Joissakin maissa, kuten Virossa, laki sisältää hyvinkin yksityiskohtaisen luettelon toimenpiteistä aina itsepuolustusvälineiden luovuttamisesta alkaen. Suojeluyksikkö huolehtii yleensä asunnon ja ainakin alkuvaiheen perustoimentulon järjestämisestä. Useimmissa maissa taloudellisesta avustamisesta on erikseen laissa säädetty, joskin esimerkiksi Ruotsin asetuksessa ja Saksan laissa on vain tätä koskeva yleisluontoinen toteama. Sen sijaan esimerkiksi Belgian lainsäädännössä on luettelua, mihin kaikkiin tarkoituksiin tukea voidaan myöntää.

Todistajansuojeluohjelmaan liittyy yleensä jonkinasteinen henkilötietojen muuttaminen tai toisten henkilötietojen käyttäminen niin kauan kuin henkilö on todistajansuojeluohjelmassa. Ratkaisut vaihtelevat maittain. Yleensä kyse on tilapäisestä toisesta henkilöllisyydestä, jolloin suojeltavalla säilyy mahdollisuus oikean ja alkuperäisen henkilöllisyytensä käyttöönottamiseen todistajansuojeluohjelman päätyttyä. Useiden maiden kuten Norjan, Italian, Saksan, Itävallan, Sveitsin, Puolan, Slovenian, Tshekin tasavallan ja Liettuan lainsäädännössä on säädetty tilapäisen peitehenkilöllisyyden ja sitä tukevien asiakirjojen antamisesta suojeltavalle. Suojeltava voi toimia hänelle annetun peitehenkilöllisyyden turvin niin kauan kuin hän

on todistajansuojeluohjelmassa. Kyse ei siten ole varsinaisesta henkilöllisyyden vaihtamisesta. Järjestely muistuttaa poliisilain 5 luvun 46 §:ssä säädettyä mahdollisuutta luoda poliisille peitehenkilöllisyys esimerkiksi peite-toiminnan tai valeoston suorittamiseksi. Itävallan laissa on säädetty myös viranomaisten velvollisuudesta huolehtia, että asianosainen ei käytä asiakirjoja sopimattomiin tarkoituksiin. Suojeltavan mahdollisuuksia suorittaa oikeustoimia peitehenkilöllisyydellään on joissakin maissa rajoitettu. Esimerkiksi Slovenian lain mukaan suojeltava voi suorittaa kolmansiin vaikuttavia oikeustoimia vain todistajansuojeluyksikön suostumuksella. Sloveniassa on mahdollista muuttaa suojeltavan henkilöllisyys myös pysyvästi. Uskottavan peitehenkilöllisyyden luominen on haasteellista kaikissa maissa tietojärjestelmien ja erilaisten keskusrekistereiden vuoksi. Muun muassa Viron, Saksan, Yhdistyneiden kuningaskuntien ja Slovenian lainsäädännössä säädetään myös muiden viranomaisten avunantovelvollisuudesta. Esimerkiksi Italiassa tämä tarkoittaa myös muiden viranomaisten velvollisuutta tehdä pyydettyä väärää asiakirjoja tai rekisterimerkintöjä.

Peitehenkilöllisyyden käyttäminen edellyttää, että todistajansuojeluyksikkö huolehtii, että suojeltava voidaan salaisesta olinpaikastaan ja peitehenkilöllisyydestään huolimatta tavoittaa esimerkiksi häntä koskevien saatavien velkomiseksi. Saksan lainsäädännössä tästä on säädetty myös laissa.

Todistajansuojeluohjelmassa olevan yksityisoikeudelliset oikeudet ja velvollisuudet on useimmissa maissa turvattu valtuutukseen perustuvalla järjestelyllä. Suojeltava valtuuttaa kolmannen tahon kuten esimerkiksi todistajansuojeluyksikön edustajan toimimaan edustajanaan sellaisissa yksityisoikeudellisissa oikeustoimissa kuten perinnönjakotilanteissa, joihin hän ei voi itse henkilökohtaisesti osallistua turvallisuuttaan vaarantamatta. Joidenkin maiden kuten Saksan, Unkarin, Tshekin tasavallan ja Slovenian todistajansuojeluohjelmaa koskevassa laissa on tästä erillissäännös.

Toimivaltainen viranomainen vaihtelee maittain. Useimmissa maissa toimii poliisin todistajansuojeluyksikkö, joka suorittaa ainakin uhka-arvioinnin ja vastaa operatiivisesta

toiminnasta. Todistajansuojeluohjelman aloittamisesta ja lopettamisesta päättävä viranomaisen vaihtelee. Yleensä kyseessä on joko oikeusministeriön tai sisäministeriön hallinnonala. Joissakin maissa, kuten Belgiassa, Italiassa ja Slovakiassa, on käytössä poikkihallinnollinen todistajansuojelulautakunta. Yleensä pyynnön todistajansuojeluohjelmaan ottamisesta tekee poliisi tai syyttäjä. Henkilö ei voi yleensä itse pyytää suojelua, joskin esimerkiksi Unkarissa tämä on mahdollista.

Useimmissa maissa todistaja ilmaisee suostumuksensa todistajansuojeluohjelman aloittamiseen kirjallisesti. Yhteistyöasiakirjassa määritellään yleensä myös todistajansuojeluohjelman keskeinen sisältö ja suojeltavan velvollisuudet.

Todistajansuojeluohjelma voidaan joissakin maissa päättää myös silloin, jos suojeltava ei noudata viranomaisten turvallisuusohjeita, vaikka uhka olisi edelleen olemassa. Tällaisiin maihin lukeutuvat esimerkiksi Sveitsi, Tshekin tasavalta, Italia ja Yhdistynyt kuningaskunta. Suojeltavan velvollisuuksia ei ole kuitenkaan välttämättä määritelty laissa. Joidenkin maiden lakiin on kirjattu myös suojeltavan velvollisuus tehdä selkoa häneen ja vastaavasti kolmansiin kohdistuvista velvoitteista ja saatavista.

Saksan todistajansuojeluohjelmaa koskeva laki ja Ruotsin asetus poikkeavat selvästi muiden maiden sääntelystä suppealla lähestymistavallaan. Ne eivät esimerkiksi sisällä yleisiä säännöksiä todistajansuojeluohjelman sisällöstä tai suojelusopimuksesta. Yleisiä, enemmänkin informatiivisia säännöksiä ei ole. Ruotsin asetuksessa säädetään todistajan määritelmästä, ohjelman aloittamis- ja päättämisedellytyksistä, toimivaltaisista viranomaisista, suojeltavalle maksettavasta korvauksesta ja ohjelmaa koskevasta valituskiellosta. Kansainvälisestä yhteistyöstä säädetään hyvin yleisellä tasolla. Saksan laki sisältää säännökset soveltamisalasta, todistajansuojeluyksikön toiminnasta ja menettelyistä, salaspidosta, väärin tietojen käyttämisestä suojelussa, muiden viranomaisen avustamisvelvollisuudesta, kolmansiin kohdistuvista vaatimuksista, tuomioistuinmenettelyistä, taloudellisesta avustamisesta sekä vankeusrangaistusta suorittavien suojelemisesta.

Ruotsi

Todistajansuojelu on Ruotsissa aloitettu vuonna 1998. Todistajansuojeluasetus (Förordning om särskilt personsäkerhetsarbete) ja todistajansuojeluohjelma ovat tulleet voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2006. Asetus perustuu poliisilain (1984:387) 2a §:ään (2006:515) poliisin velvollisuudesta suojella yksilöä. Poliisi voi mainitun säännöksen perusteella suorittaa todistajien ja muiden uhattujen henkilöiden suojaamiseksi erityistä henkilöturvallisuustoimintaa (särskilt personsäkerhetsarbete). Toisin kuin monissa maissa, asetuksessa ei säädetä ohjelmassa käytettävistä suojelukeinoista tai suojelusopimuksesta. Lisäksi Poliisihallitusta vastaava viranomaisen, Rikspolisstyrelsen, on antanut tarkentavan määräyksen asetuksen soveltamisesta. Määräyksessä säädetään tarkemmin erityisen henkilöturvallisuustyön organisoinnista, koulutuksesta, henkilöturvallisuuskorvauksen määrittelystä sekä muista toiminnoissa noudatettavista seikoista.

Asetuksen soveltamisala on kansainvälisesti vertaillen melko laaja. Todistajansuojeluohjelmaan voidaan ottaa henkilö, joka on tai on ollut osallisena törkeää tai järjestäytyntä rikollisuutta koskevassa esitutkinnassa tai oikeudenkäynnissä. Tällaisia henkilöjä voivat asetuksen mukaan olla esimerkiksi rikoksesta epäilty, syytetyt, asianomistajat ja todistajat. Todistajansuojeluohjelmaan voidaan ottaa myös oikeuslaitoksen työntekijä. Tämän lisäksi ohjelmaan voidaan ottaa myös henkilö, joka antaa tai on antanut poliisille jatkuvasti tietoja törkeään tai järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvissä asioissa. Läheskään kaikkien Euroopan unionin maiden lainsäädäntö ei mahdollista tietolähteiden ottamista ohjelmaan ilman yhteyttä rikosprosessissa todistamiseen. Soveltamisalaa kuuluvat myös edellä mainittujen henkilöiden läheiset. Asetuksessa säädetään vielä, että henkilöturvallisuustyö voi kohdistua myös muihin henkilöihin. Jälkimmäistä henkilöpiiriä on tarkennettu edellä mainitussa Poliisihallituksen määräyksessä. Sen mukaan kyseeseen voivat tulla esimerkiksi poliitikot ja toimittajat tai henkilöt, joihin kohdistuu kunnianväkivallan uhka. Useissa muissa Euroopan unionin maissa tämäkin henkilöpiiri jää

todistajansuojeluohjelman soveltamisalan ulkopuolelle sillä toiminta on usein kytketty vahvasti rikosprosessiin ja vakavaan rikollisuuteen.

Asetuksessa määritellään myös suojelutoiminnan edellytykset. Yleisenä edellytyksenä on, että on olemassa selvä riski siitä, että henkilön tai hänen läheisensä henkeen, terveyteen, vapauteen tai rauhaan kohdistuu vakava rikollisuutta. Todistajalta edellytetään lisäksi, että hänen antamansa tiedot katsotaan esitutkinnan tai oikeudenkäynnin kannalta merkityksellisiksi, ja että annettujen tietojen ja rikosriskin välillä on olemassa yhteys. Kaikissa tapauksissa edellytetään myös, että henkilö suostuu osallistumaan turvallisuustyöhön ja hänen katsotaan pystyvän noudattamaan todistajansuojeluohjelmaa. Lisäksi edellytetään, että hänellä on oikeus tai hänen odotetaan saavan oikeus pysyvään oleskeluun Ruotsissa ja muut turvatoimet katsotaan riittämättömiksi.

Poliisilla tulee olla erityisyksikköjä asetuksessa tarkoitetun erityisen henkilöturvallisuustyön hoitamiseksi (henkilöturvallisuusyksikköjä). Keskusrikospoliisi vastaa poliisin tekemän erityisen henkilöturvallisuustyön koordinoinnista ja kansainvälisestä yhteistyöstä. Poliisihallituksen määräyksessä määritellään neljä henkilöturvallisuuden alueyksikköä. Kriminaalihuolto vastaa kuitenkin vankeusrangaistusta suorittavien suojelusta.

Poliisi tai kriminaalihuolto tekee esityksen henkilöturvallisuustyön aloittamisesta henkilöturvallisuusyksikölle, joka päättää myös työn lopettamisesta. Poliisi tai kriminaalihuolto päättää yksittäisistä toimenpiteistä.

Asetuksessa säädetään myös erityisestä valtion taloudellisesta tuesta, henkilöturvakorvauksesta. Henkilöturvakorvausta voidaan maksaa kohtuullisessa määrin kuluista, ansionmenetyksestä, elinkeinotoiminnan häiriintymisestä ja omaisuuden myyntitappiosta, jotka ovat aiheutuneet henkilöturvallisuustyön ehtojen noudattamisesta. Korvaus maksetaan kertasummana, ellei muuhun ole erityisiä syitä. Henkilöturvakorvauksen ylärajana on summa, joka vastaa kymmenkertaisesti yleisestä vakuutuksesta annetussa laissa (1962:381) tarkoitettua perussummaa, joka on voimassa korvauksesta päätettäessä. Erityisistä syistä voidaan korvaus maksaa koro-

tettuna. Jos päätös henkilöturvakorvauksesta on jo tehty, voidaan erityisistä syistä tehdä uusi päätös lisäkorvauksesta.

Asetuksesta säädetään myös valituskiellosta. Henkilöllä ei ole oikeutta valittaa asetuksen mukaisesta päätöksestä.

Henkilötiedoista annetun lain 1 §:n mukaan henkilölle voidaan sallia uusien henkilötietojen käyttö, jos häntä uhkaa henkeen, terveyteen tai rauhaan kohdistuva vakava rikollisuus. Uudet henkilötiedot voidaan antaa myös perheenjäsenille. Poliisihallitus myöntää luvan uusien henkilötietojen käyttöön Ruotsin poliisiylhallituksen hakemuksesta.

Norja

Norjan todistajansuojeluohjelma perustuu kansallisiin ohjeisiin. Suojelutoimenpiteiden kohteena voivat olla oikeusprosessin osalliset, poliisin tietolähteet, perheväkivallan uhrit ja edellä mainittujen henkilöiden läheiset. Poliisin toteuttamiin suojelutoimenpiteisiin kuuluu yhdys henkilön nimittäminen suojeltavalle henkilölle ja teknisten suojavälineiden luovuttaminen. Poliisi voi vastata myös vartiointista ja henkilön kuljettamisesta. Poliisi voi sijoittaa suojeltavan toiselle paikkakunnalle joko väliaikaisesti tai pysyvästi sekä luoda toisen henkilöllisyyden. Uhkatapauksen alkuvaiheessa paikallispoliisi on vastuussa turvatoimista. Poliisi ja syyttäjät arvioivat todistajaan kohdistuvan uhan tasoa joka vaiheessa. Jos uhan taso nousee korkeaksi, paikallispoliisi voi anoa tapauksen siirtämistä kansalliseen todistajansuojeluohjelmaan lähettämällä hakemuksen kansalliselle todistajansuojeluyksikölle tai keskusrikospoliisille. Norjan Poliisihallitus tekee päätöksen kansalliseen todistajansuojeluohjelmaan ottamisesta.

Vuonna 2004 voimaan tullut poliisilain muutos mahdollistaa väärin henkilötietojen käyttämisen ja väestötietojärjestelmään talentamisen, jos henkilön henkeä, terveyttä tai vapautta uhkaa vakava rikollisuus eikä turvallisuutta ole pystytty takaamaan muilla keinoilla. Poliisihallitus päättää uusien henkilötietojen käyttämisestä. Lupa voidaan myöntää joko määräajaksi tai toistaiseksi. Jos lupa jossakin vaiheessa evätään, väestötietoviranomainen palauttaa järjestelmään vanhat

tiedot. Laissa säädetään myös, että Poliisihallitus voi tarvittaessa avustaa kanssakäymisissä muiden viranomaisten tai yksityisten oikeushenkilöiden kanssa. Poliisihallitus voi lain mukaan myös avustaa muita viranomaisia ja yksityisiä oikeushenkilöitä, jos niillä on tarve saada yhteys toisella henkilöllisyydellä toimivaan henkilöön. Väestörekisteriä koskevat säädökset sallivat myös osoitteen salaamisen, jos henkeä tai terveyttä uhataan.

Prosessioikeudelliset suojelutoimenpiteet käsittävät muun muassa anonyymien todistamisen ja henkilötietojen salaamisen kuulemisen aikana.

Tanska

Tanskassakaan ei ole katsottu tarpeelliseksi säätää todistajansuojeluohjelmasta lailla. Toiminta on kuitenkin hyvin vakiintunutta ja kattavaa. Paikallispoliisi voi käynnistää turvallisuustoimenpiteet, kun uhka-arvio osoittaa ne välttämättömiksi. Kansalliseen todistajansuojeluohjelmaan pääsystä päättää Tanskan turvallisuus- ja tiedustelupalvelu, jonka alaisuuteen todistajansuojeluyksikkö on sijoitettu. Tanskassa ei ole määritelty laissa suojeltavia henkilöitä. Kuka tahansa voi päästä suojelun piiriin uhan luonteesta ja olosuhteista riippuen.

Viro

Viron todistajansuojelulaki tuli voimaan 2005. Lakiin on tehty tämän jälkeen joitakin tarkennuksia, joista uusimmat tulivat voimaan vuoden 2013 alusta. Laissa säädetään todistajansuojelun järjestämisestä, todistajansuojelusta vastaavasta virastosta ja sen toiminnasta sekä suojelutoimenpiteiden käytön oikeudellisista perusteista. Laki sisältää myös säännökset kansainvälisestä yhteistyöstä. Viron viranomaisten kokemukset lainsäädännöstä ovat olleet myönteisiä: laki on tarkkarajainen, mutta jättää kuitenkin tilaa käytännön työssä tarvittavalle tapauskohtaiselle harkinnalle. Käytännön toiminnassa on kuitenkin havaittua joitakin tarkennustarpeita, kuten mahdollisuus päättää todistajansuojeluohjelma, jos olosuhteet muuttuvat merkittävästi ohjelman aloittamisesta. Viron laki on kansainvälisesti vertaillen hyvin yksityiskoh-

tainen sisältäen muun muassa lukuisia menettelytapasäännöksiä.

Todistajansuojelutoimenpiteitä käytettäessä on Viron lain mukaan otettava huomioon tutkittavan rikoksen törkeys, henkilöltä saatavien todisteiden tärkeys rikosprosessissa ja suojeltavaan henkilöön kohdistuvan uhan laatu. Todistajansuojeluun voidaan ryhtyä vain, jos henkilö tai hänen laillinen edustajansa taikka holhousviranomainen siihen suostuu. Todistajansuojeluohjelmaan voidaan lain mukaan ottaa henkilö, jolla saattaa olla rikoksen selvittämisen kannalta tarpeellista tietoa ja johon kohdistuu todennäköinen vaara joutua laittoman painostuksen kohteeksi. Todistajansuojeluohjelmaan voidaan ottaa myös esitutkintaviranomainen, syyttävaviranomainen tai asian käsittelyyn osallistuvaa oikeuden jäsen johon kohdistuu todennäköinen vaara joutua sellaisen laittoman painostuksen kohteeksi, jonka tarkoituksena on saada oikeusviranomainen toimimaan puolueellisesti tai luopumaan toimivaltuuksiensa käyttämisestä tai virkavelvollisuuksiensa hoitamisesta tai jota uhkaa kosto hänen viranhoidossa suorittamistaan toimenpiteistä. Todistajansuojeluohjelmaan ei kuitenkaan voida ottaa henkilöä, jonka tapaus ei liity jollakin tavalla rikosprosessiin tai joka on esimerkiksi toiminut todistajana aikaisemmin.

Todistajansuojelusta vastaa keskusrikolipoliisi. Laissa säädetään myös muiden viranomaisten avunantovelvollisuudesta. Valtakunnansyyttäjän virasto on keskeisessä roolissa. Se myöntää luvan suojelusopimuksen tekemiseen ja valvoo yleisestikin todistajansuojelutoimintaa. Valtakunnansyyttäjänvirasto voi tarvittaessa tehdä myös muutoksia yksittäisen todistajansuojeluohjelman sisältöön. Se myös arvioi viime kädessä suojelun lopettamispäätöksen lainmukaisuuden, jos lopettamispäätös tehdään viranomaisen aloitteesta. Todistajansuojelumenettely aloitetaan todistajansuojelusta vastaavan viraston päällikön tai hänen määräämänsä virkamiehen kirjallisella päätöksellä, jonka perusteena on rikosasiaa tutkivan viranomaisen tai oikeusviranomaisen pyyntö.

Laissa säädetään yksityiskohtaisesti tekijöistä, joiden perusteella todistajansuojeluohjelman tarve arvioidaan. Arvioinnissa kiinnitetään huomiota muun muassa todistelun tar-

peellisuuteen ja luotettavuuteen, suojeltavan terveydentilaan, uhan todellisuuteen ja laajuuteen sekä tarvittaviin toimenpiteisiin ja niiden mahdollisiin seurauksiin asianosaiselle itselleen ja muille henkilöille. Laissa säädetään myös arvioivan viranomaisesta oikeudesta saada tarvittavat tiedot päätöksensä pohjaksi muun muassa poliisilta ja terveystieteiden viranomaisilta.

Suojeltavan henkilön on annettava suostumuksensa todistajansuojeluohjelmaan kirjallisella sopimuksella. Laissa säädetään myös kiireellisistä suojelutoimenpiteistä, joita voidaan toteuttaa tiettyjen edellytysten täytyessä jo ennen sopimuksen allekirjoittamista. Kiireellisiä toimenpiteitä voidaan toteuttaa myös ilman suojeltavan suostumusta, jos henkilö ei kykene tilapäisen fyysisen tai psyykkisen tilansa vuoksi antamaan suostumustaan. Todistajansuojelusopimuksessa sovitaan muun muassa suojelun sisällöstä ja suojeltavan oikeuksista ja velvollisuuksista. Valtakunnansyyttäjä tai hänen määräämänsä syyttäjä antaa luvan sopimuksen muuttamisen jälkikäteen. Suojeltava henkilö voi sopimuksen perusteella myös valittaa todistajansuojeluohjelmasta vastaavien viranomaisten toimenpiteistä valtakunnansyyttäjälle.

Laissa määritellään suojelussa käytettävät toimenpiteet. Näihin lukeutuvat muun muassa vartiointi, ja siirtäminen uudelle asuinpaikkakunnalle. Myös henkilön ulkonäön muuttaminen plastiikkakirurgisin toimenpitein on mainittu laissa. Henkilöä voidaan myös avustaa uuden koulutus- tai työpaikan hankkimisessa. Todistajansuojelusta vastaavalla virastolla on suojelutoimenpiteitä järjestettäessä oikeus suorittaa tarkkailutoimenpiteitä, jos suojeltava on antanut tähän suostumuksensa suojelusopimusta laadittaessa. Muussa tapauksessa tarvitaan tuomioistuimen lupa. Tässä yhteydessä saatua tietoa voidaan luovuttaa rikostutkintaa varten, jos luovuttaminen on mahdollista ilman suojeltavan henkilöllisyyden ja olinpaikan vaarantamista. Viranomaisilla on myös oikeus käyttää vääriä asiakirjoja henkilöllisyytensä turvaamiseksi samantapaisesti kuin Suomen poliisilain nojalla tehtävässä tiedonhankinnan paljastamisen estämisessä.

Henkilölle voidaan lain mukaan luovuttaa myös itsepuolustusvälinettä. Tämä kuitenkin

edellyttää, että henkilö täyttää yleiset hallussapitoedellytykset (esimerkiksi aselupa). Suojeltavalle voidaan antaa myös kokonaan uusi henkilöllisyys, mikä on mahdollista toteuttaa ilman, että uuden ja vanhan henkilöllisyyden välillä säilyisi yhteys viranomaisrekistereissä. Suojeltava voi saada vanhan henkilöllisyytensä niin halutessaan takaisin, jos todistajansuojeluohjelma lopetetaan. Suojeltavaa voidaan avustaa myös taloudellisesti kunnes hän kykenee itse elättämään itsensä. Lähtökohtana on, että suojeltava ei hyötyisi todistajanohjelmasta taloudellisesti. Avustus vastaakin käytännössä peruspäivärahaa. Lisäksi voidaan tukea kouluttautumista ja harrastusmahdollisuuksia.

Laissa säädetään myös todistajan suojelusta vieraan valtion tai kansainvälisen järjestön todistajansuojelun pyynnöstä. Keskusrikospoliisin erikoisyksikkö toimii myös kansainvälisen yhteistyön yhteyspisteenä. Suojelun aloittaminen edellyttää toimivaltaisten viranomaisten välistä sopimusta. Laissa määritellään sopimuksen sisältö. Sopimukseen on kirjattava muun muassa kustannusten korvaamisvastuut. Viro ei tee suoraan sopimusta suojeltavan henkilön kanssa, vaan se ainoastaan avustaa kansainvälistä instituutiota sijoittamaan henkilön Viron alueelle. Vuoden 2013 alusta keskusrikospoliisi voi myös antaa tapauskohtaista virka-apua.

Hallintoviranomainen tai oikeushenkilö, jonka toimivaltaan kuuluu myöntää asiakirjoja ja tehdä muutoksia tietokannoissa ja rekistereissä, myöntää todistajansuojelusopimuksessa sovittuja suojelutoimenpiteitä varten tarvittavat asiakirjat ja tekee asianmukaiset muutokset tietokannoissa ja rekistereissä todistajansuojelusta vastaavan viraston päällikön perustellusta hakemuksesta.

Laissa säädetään myös todistajansuojelusta kertyvien tietojen säilyttämisestä suojelukan-siossa. Varsinaisia rekisterisäännöksiä tiedonluovutussäännöksineen ei lakiin sisälly. Kansion järjestämisestä ja säilyttämisestä säädetään tarkemmin sisäministerin asetuk-sella.

Saksa

Saksan laki uhattuna olevien todistajien suojelun yhdenmukaistamisesta tuli voimaan

tammikuussa 2002. Lakia edelsi 1990-luvulla annetut soveltamisohjeet. Lailla luotiin lainsäädäntöperusta ja yhdenmukaistettiin käytäntöjä, mutta itse todistajansuojelutoiminta alkoi käytännössä kehittyä jo 1980-luvun puolivälissä vastauksena moottoripyöräjengien aiheuttamiin ongelmiin. Todistajansuojelutoimintaa on nykyisin sekä liittovaltion että osavaltioiden tasolla. Yhdenmukaistamislain lisäksi Saksassa on myös voimassa osavaltiotasoisia määräyksiä.

Liittovaltion keskusrikospoliisi vastaa todistajansuojelusta, jos asiaan liittyvä rikosasia on sen tutkittavana. Se myös koordinoi, kouluttaa ja seuraa kehitystä jäsenvaltioissa. Keskusrikospoliisi koordinoi myös kansainvälistä yhteistyötä. Se ei kuitenkaan päästä toisesta maasta tulevan todistajan sijoittamisesta Saksan todistajansuojeluohjelmaan, vaan päätöksenteko kuuluu osavaltion todistajansuojelusta vastaavalle poliisille. Keskusrikospoliisi ei voi myöskään suojella muita kuin laissa määriteltyjä todistajia kuten esimerkiksi perheväkivallan uhreja.

Todistajansuojelua voidaan järjestää henkilölle, joka joutuisi muuten hengen, terveyden, turvallisuuden tai tärkeän omaisuuden osalta vaaraan rikosprosessissa antamiensa tietojen vuoksi. Lisäksi edellytetään, että rikoksen tutkiminen tai epäillyn olinpaikan selvittäminen ilman näitä tietoja olisi toivotonta tai se oleellisesti vaikeutuisi. Lisäksi edellytetään, että henkilö soveltuu ja suostuu vapaaehtoisesti osallistumaan todistajansuojeluohjelmaan.

Todistajansuojeluohjelman päättämisen osalta on säädetty ainoastaan yleisluontoisesti, että todistajansuojeluohjelma voidaan päättää, jos laissa mainittuja edellytyksiä ei enää ole. Laissa säädetään myös viranomaisen toimivallasta ja henkilötietojen tallettamisesta. Osavaltiot vastaavat todistajansuojelun järjestämisestä omalla alueellaan ellei kyse ole liittovaltion tasolta asiasta. Todistajansuojelun aloittamisen ja päättämisen on tapahduttava yhteisymmärryksessä rikosprosessin lainvoimaiseen päättämiseen asti. Syyttäjälle on myös tämän jälkeen ilmoitettava todistajansuojeluohjelman päättamisestä. Todistajansuojeluun liittyvät asiakirjat ovat salassa pidettäviä ja ne säilytetään todistajansuojeluyksikössä. Asiakirjat on kuitenkin lain mu-

kaan annettava pyynnöstä syyttäjälle tutustumista varten.

Laissa säädetään myös todistajansuojelun kanssa tekemisissä olevien työntekijöiden salassapitovelvollisuudesta ja todistajansuojeluohjelmassa olevien henkilötietojen käyttämisestä. Jälkimmäinen säännös koskee myös muita viranomaisia. Virastoilla on todistajansuojelulain nojalla oikeus olla antamatta suojeltavien henkilötietoja, jos todistajansuojeluyksikkö näin pyytää. Laissa säädetään myös, että virastojen ja muiden kuin julkisten tahojen on ilmoitettava todistajansuojeluyksikölle kaikista suojeltavien tietoihin kohdistuvista pyynnöistä.

Laki sisältää myös säännökset peiteasiakirjoista. Virastot voivat todistajansuojeluyksikön pyynnöstä ja sen toimittamien tietojen perusteella laatia suojeltavalle henkilölle tai todistajansuojeluyksikön virkailijalle asiakirjoja tai muita dokumentteja tai muuttaa niitä väliaikaisesti sekä käsitellä muutettuja tietoja väliaikaisesti muutetun henkilöllisyyden luomiseksi tai ylläpitämiseksi. Todistajansuojeluyksikkö voi vaatia yksityisiä tahoja laatimaan tai muuttamaan suojeltavalle henkilölle ilmoitettuihin tietoihin perustuvia peiteasiakirjoja sekä käsittelemään muutettuja tietoja. Laissa säädetään myös suojeltavan mahdollisuudesta osallistua oikeuselämään väliaikaisesti muutettua henkilöllisyyttä käyttäen.

Saksan lainsäädännössä on asetettu todistajansuojeluyksikölle velvollisuus huolehtia suojeltavan tavoitettavuudesta niin suojeltavan oikeuksien kuin velvollisuuksien suhteen. Todistajansuojeluyksikkö huolehtii, että suojeltava voidaan salaisesta olinpaikastaan ja peitehenkilöllisyydestään huolimatta tavoittaa esimerkiksi häntä koskevien saatavien velkomiseksi. Kun henkilö hyväksytään todistajan suojeluun, on hänen tehtävä selkoa häneen kohdistuvista yksityisoikeudellisista vaatimuksista todistajansuojeluyksikölle.

Saksan laissa säädetään myös suojeltavan kolmansiin kohdistuvista vaatimuksista. Todistajansuojeluyksikkö ilmoittaa virastoille henkilön hyväksymisestä todistajan suojeluun silloin kun sen on tarpeen suojeltavan henkilön vaatimusten turvaamiseksi. Todistajansuojeluyksikkö vahvistaa niille tiedot, jotka ovat merkityksellisiä vaatimusta koskevan

ratkaisun kannalta. Laissa säädetään eläkevakuutusmaksujen maksamisesta jälkikäteen todistajansuojeluohjelman päättymisen jälkeen, jos todistajiansuojelutoimenpiteet ovat keskeyttäneet pakollisen vakuutuksen alaisen työskentelyn tai toiminnan.

Laissa on myös säännökset taloudellisesta avustamisesta. Taloudellista avustusta saa myöntää ainoastaan siinä laajuudessa kuin se on todistajan suojelun kannalta välttämätöntä. Avustukset voidaan periä takaisin jos ne on myönnetty tietoisesti annettujen väärin tietojen perusteella.

Laissa on säännelty myös tuomioistuinmenettelystä. Suojeltavalla henkilöllä, jota on määrä kuulustella muussa tuomioistuinmenettelyssä kuin rikosprosessissa tai parlamentaarisen tutkintalautakunnan edessä, on oikeus kulloisenkin työjärjestyksen määräyksistä poiketen antaa tietoja ainoastaan aikaisemmasta henkilöllisyydestä ja todistajiansuojeluun viitaten kieltäytyä antamasta tietoja, joiden perusteella voi päätellä nykyiset henkilötiedot sekä asuin- ja oleskelupaikan. Asuin- ja oleskelupaikan sijasta on mainittava toimivaltainen todistajansuojeluyksikkö. Asiakirjoja ja muita papereita, joiden perusteella voi päätellä suojeltavana olevan henkilön peitehenkilöllisyyden tai asuin- tai oleskelupaikan, saa ottaa oikeudenkäyntiasiakirjoihin ainoastaan siltä osin kuin se ei ole vastoin todistajiansuojelun tarkoitusta. Todistajiansuojeluyksikön ratkaisut, joilla voi olla vaikutusta tutkintavankeuden, vankeusrangaistuksen tai muun vapaudenriistotoimenpiteen täytäntöönpanoon, on tehtävä yhteisymmärryksessä kyseisen täytäntöönpanolaitoksen johtajan kanssa.

3 Nykytilan arviointi

Useimmissa muissa Euroopan maissa on jo vuosia ollut täysimääräinen todistajansuojeluohjelma ja tarvittava kansallinen lainsäädäntö. Poliisiviranomaisten kansainvälisessä yhteistyössä saadut kokemukset osoittavat, että todistajansuojeluohjelma voi olla tarpeellinen erityisesti järjestäytyneeseen rikollisuuteen kuten väkivalta-, huumausaine- tai talousrikoksiin sekä ihmiskauppaan kytkeytyvissä tapauksissa, joihin kaikkein vakavin uhkailu yleensä liittyy. Todistajansuojeluohjel-

man käyttämiseen on turvauduttu, jos prosessi- ja rikosoikeudellisia suojelukeinoja ei ole arvioitu riittäviksi kuultavan henkeä ja tervettä uhkaavan vaaran torjumiseksi. Poliisin arvion mukaan täysimääräiselle todistajansuojeluohjelmalle on olemassa vakiintunut tarve myös Suomessa. Vakavimpien uhkailutilanteiden lukumäärästä ei ole saatavissa tarkkaa ja tilastoitua tietoja. Syynä tähän on osin, että kaikki tapaukset eivät välttämättä tule poliisin tietoon, koska uhatut henkilöt eivät käänny poliisin puoleen. Osassa tapauksista voisi myös olla kyse sellaisista järjestäytyneeseen rikollisryhmään kuuluvista henkilöistä, jotka eivät nykytilassa riittävien suojelukeinojen puuttuessa uskaltanu jättämään rikollisryhmää. Laissa säädettyjen edellytysten puuttuessa ei ole myöskään mahdollista saada koottua ja vertailukelpoista tietoa siitä, mitkä eri alueiden poliisin tietoon tulleet uhkailutapaukset edellyttäisivät todistajansuojeluohjelmaa. Poliisi arvioi, että todistajansuojeluohjelmaa edellyttäviä uhkailutapauksia olisi Suomessa muutamia, korkeintaan kymmenen kappaletta vuosittain. On myös mahdollista, että uusia suojelutapauksia ei tulisi edes vuosittain.

Todistajansuojeluohjelmasta säätämistä lailla puoltavat myös perus- ja ihmisoikeudelliset sekä poliisin rikostorjunnan kansainvälisen yhteistyön edistämiseen liittyvät näkökohdat. Todistajansuojeluohjelmassa on kyse ennen kaikkea suojeltavan henkeä uhkaavan vaaran torjumisesta. Todistajansuojeluohjelmalla on vahva liityntä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen sekä siten myös julkiselle vallalle asetettuun velvollisuuteen taata näiden oikeuksien toteutuminen. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on viime vuosina ottanut entistä selkeämmin linjan, jonka mukaan valtion ei tule ainoastaan pidättäytyä perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksista, vaan myös toimia aktiivisesti niiden estämiseksi. Valtiolle asetettu aktiivinen toimintavelvoite voi tuomioistuimen mukaan edellyttää joissakin tapauksissa myös todistajansuojeluohjelman toteuttamista.

Todistajansuojeluohjelman tarve liittyy poliisin arvion mukaan tyypillisesti Suomessakin järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Kyseessä on yleensä henkilö, joka kuuluu itsensä rikollisryhmään tai sen välittömään vai-

kutuspiiriin ja joka haluaa jättää rikolliseen elämäntavan ja rikollisryhmän. Rikollisjärjestön ulkopuoliset henkilöt tai niin sanotut satunnaistodistajat joutuvat sen sijaan hyvin harvoin kohtaamaan sellaista uhkailua, että todistajansuojeluohjelman aloittaminen olisi perusteltua. Tyypillinen todistajansuojeluohjelmassa suojeltava henkilö voisi olla joko rikosprosessissa kuultava tai poliisille muutoin tietoja välittänyt tietolähde. Jos kyse on ratkaisevista sisäpiiriin tiedoista, rikollisryhmän ei useinkaan ole vaikea päätellä viranomaiselle tietoja antaneen henkilöllisyyttä. Tällöin voimassa olevan lainsäädännön suojelukeinot eivät välttämättä ole kaikissa tapauksissa riittäviä henkeä ja terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi. Ainoaksi vaihtoehdoksi jää tällöin hengenvaarassa olevan henkilön sijoittaminen salaiseen olinpaikkaan peitehenkilöllisyyden avulla.

Tietolähteiltä eli poliisihallinnon ulkopuolisilta henkilöiltä rikosasiain selvittämisen yhteydessä saadut tiedot ovat etenkin järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa usein keskeisessä roolissa. Tietolähdetoiminnalla tarkoitetaan poliisilain 5 luvun 40 §:n mukaan muuta kuin satunnaista luottamuksellista, lain 1 luvun 1 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi merkityksellisten tietojen vastaanottamista poliisin ja muun esitutkitaviranomaisen ulkopuoliselta henkilöltä. Poliisi voi lain 5 luvun 40 §:n nojalla myös aktiivisesti pyytää tähän tarkoitukseen hyväksytyä, henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopivaa, rekisteröityä ja tiedonhankintaan suostunutta tietolähdettä hankkimaan tietoja. Tällöin on kyse tietolähteen ohjatusta käytöstä. Tietolähde toimii tosiasiallisesti salaa viranomaisen puolesta muita henkilöitä tiedonhankintatarkoituksesta erehdyttäen tai ainakin sen salaten. Saaduilla tiedoilla on merkitystä sekä poliisilain nojalla tehtävän rikosten estämisen ja paljastamisen kannalta että esitutkinnan suuntaamisessa ja varsinaisessa rikosprosessissa. Parhaimmillaan koko suunniteltu rikos voidaan estää tai ainakin varmistaa rikosoikeudellisen vastuu toteutuminen. Uuden poliisilain esitöissä (HE 224/2010 vp, s.126) on korostettu, että tietolähteen ohjattua käytöstä tulisi seurata viranomaiselle myös vastuu tarpeen mukaan huolehtia tietolähteen turvallisuudesta tiedonhankinnan ai-

kana ja sen jälkeen. Tarvetta tällaiseen huolehtimiseen ei kuitenkaan ole kaikissa tapauksissa. Vuoden 2014 alusta voimaan tulleiden poliisi- sekä esitutkinta- ja pakkokeinolakien uudistusten myötä ohjatusta tietolähteen käytöstä on pääsääntöisesti ilmoitettava rikoksesta epäillylle, mikä voi saattaa yksittäisen paljastuneen tietolähteen hengen- ja terveyden vaaraan. Samalla laissa määrätään poliisille velvollisuus huolehtia tietolähteen turvallisuudesta tiedonhankinnan aikana ja sen jälkeen, mikä voi käytännössä tarkoittaa myös paljastuneen tietolähteen ottamista todistajansuojeluohjelmaan. Tällöinkin tulee kuitenkin suorittaa samanlainen kokonaisarviointi kuin muissakin vakavissa uhkailutapauksissa.

Todistajien ja tietolähteiden henkeen ja terveyteen kohdistuva uhka voi muodostua joissakin tapauksissa näytön saamisen esteeksi. Henkilö joko pelkää ja siten vaikenee tai pahimmassa tapauksessa hän joutuu vakavan rikoksen uhriksi. Todistaminen on oikeudenkäymiskaaren 17 luvun mukaan jokaisen yleinen velvollisuus, josta voi kieltäytyä vain laissa säädetyn perusteiden perusteella. Todistamisesta voi kieltäytyä esimerkiksi läheisten perhesuhteiden tai luottamuksellisen hoitosuhteen vuoksi. Todistaja ei voi kuitenkaan kieltäytyä velvollisuudestaan henkilökohtaisen turvallisuutensa perusteella, vaikka väkivallan uhka olisi todellinen ja perusteltu. Sama koskee todistelutarkoituksessa kuultavia asianosaisia. Väärän tiedon antamisesta tai tosiseikkojen salaamisesta voidaan tuomita rikoslain 15 luvun nojalla jopa vankeuteen. Tästä huolimatta joissakin tapauksissa kuultava kokee itseensä kohdistuvan väkivallan uhan niin vakavaksi, että hän rikosoikeudellisten seuraamusten uhallakin mieluummin vaikenee tai muuttaa kertomustaan rikosasian käsittelyn myöhemmässä vaiheessa.

4 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

4.1 Tavoitteet

Esityksellä ehdotetaan säädettäväksi laki todistajansuojeluohjelmasta. Esityksen tavoitteena on toteuttaa todistajansuojeluohjelman toteuttamiseksi tarvittavat lainsäädän-

tömuutokset. Ehdotettava laki olisi merkittävä sekä yksilön perusoikeuksien että laajemmin rikosoikeudellisen vastuun toteutumisen ja rikollisuuden torjunnan näkökulmasta. Todistajansuojeluohjelma voi olla joissakin tapauksissa ainoa keino varmistaa, että kuultava ei pelon vuoksi kieltäydy todistamasta tai altista todistamisen vuoksi itseään tai läheistään vakavan hengen tai terveyden vaaraan. Todistajansuojeluohjelma edesauttaisi siten oikeudenkäynnissä tarvittavan näytön saatavuutta, mikä puolestaan edistäisi asian selvittämistä ja tuomioiden aineellisesti oikeaa lopputulosta.

4.2 Keskeiset ehdotukset

Todistajansuojeluohjelmassa olisi mahdollista suojella laissa säädettyjen edellytysten täyttyessä todistajien lisäksi myös muita hengenvaarassa olevia henkilöitä. Lain nimikkeessä ehdotetaan tästä huolimatta viitattavaksi vain todistajiin sillä todistajansuojeluohjelmalaki vakiintuisi oletettavasti lain käyttönimeksi. Todistajansuojeluohjelma olisi yleiskielessä helpommin ymmärrettävä käsite kuin valmistelussa myös esillä ollut, Ruotsin esimerkin mukainen, erityinen henkilöturvallisuusohjelma.

Lain valmistelussa on hyödynnetty muista maista saatuja kokemuksia ja malleja ottaen huomioon suomalaisen oikeusjärjestyksen erityispiirteet. Laki noudattaisi monilta osin sisällöllisesti kansainvälistä käytäntöä ja kansainvälisiä suosituksia. Kuten useimmissa muissakin Euroopan maissa, laissa säädettäisiin todistajansuojeluohjelman henkilöllisestä soveltamisalasta, todistajansuojeluohjelman aloittamisen ja päättymisen edellytyksistä sekä toimivaltaisesta viranomaisesta. Samoin laki sisältäisi säännökset tilapäisestä peitehenkilöllisyydestä, turvajärjestelmistä sekä suojeltavan taloudellisesta avustamisesta. Toimivaltainen viranomainen harkitsisi kussakin yksittäistapauksessa tarvittavat käytännön toimenpiteet tapauskohtaisen uhka- ja riskiarvioinnin perusteella. Lakiin ei ehdoteta sisällytettäväksi tyhjentävää luetteloa suoje-lutoimenpiteistä siltä osin kuin perustuslain julkisen vallan käyttöä koskevat lakisidonnaisuuden vaatimukset eivät tätä edellytä. Todistajansuojeluohjelma olisi tarkoitettu

viimesijaiseksi toimenpiteeksi, jos henkeä tai terveyttä uhkaavaa vaaraa ei voitaisi torjua muilla toimenpiteillä. Ennen ohjelman aloittamista tulisi arvioida muun muassa, olisivatko muut eri ryhmille suunnatut auttamisjärjestelmät tarkoituksenmukaisempia ja riittäviä henkilön turvallisuuden takaamiseksi.

Todistajansuojeluohjelma merkitsi käytännössä henkilön sijoittamista uhkaajan ulottumattomiin peitehenkilöllisyyden ja asuinpaikan turvin. Kansainvälisesti vertaillen esityksen sisältö vastaisi vertailumaista lähinnä Ruotsin lainsäädäntöä, säädöstasoa lukuun ottamatta.

4.3 Henkilöllinen soveltamisala

Todistajansuojeluohjelma olisi tarkoitettu ensisijaisesti rikosprosessissa kuultaville henkilöille kuten muissakin maissa. Kansainvälisten mallien mukaisesti todistajansuojeluohjelmassa voitaisiin suojella ulkopuolisten todistajien lisäksi myös muita rikosprosessissa kuultavia henkilöitä, kuten asianosaisia. Kansainvälisetkin esimerkit osoittavat, että vakavimmat uhkailutilanteet liittyvät useimmiten juuri asianosaisiin, kuten kansasyytettyihin. Pohjoismaisen mallin mukaisesti todistajansuojeluohjelmassa voitaisiin perustellusta syystä suojella myös muuta kuin rikosprosessissa kuultavaa henkilöä. Säännös mahdollistaisi esimerkiksi poliisin tietolähteenä toimivan henkilön suojelemisen, millä osaltaan toteutettaisiin poliisille asetettua velvollisuutta huolehtia käyttämien tietolähteiden turvallisuudesta. Ohjelman avulla voitaisiin suojella myös henkilöitä, joilla ei ole liittymäpintaa rikosprosessiin, jos tämä katsottaisiin tarkoituksenmukaiseksi. Kuten muissakin maissa todistajansuojeluohjelmassa olisi mahdollista suojella myös uhatun henkilön perheenjäseniä. Laissa käytettäisiin termiä läheinen, koska henkilöpiiriä ei tältä osin ole katsottu mahdolliseksi rajata etukäteen kovinkaan suppeasti. Läheinen voisi periaatteessa olla suhteen virallisesta luonteesta riippumatta kuka tahansa henkilö, johon suojeltavalle on kiinteä ja läheinen suhde.

4.4 Todistajansuojeluohjelman aloittamisen ja päättymisen edellytykset

Todistajansuojeluohjelman aloittaminen edellyttäisi ehdotettavan lain mukaan, että kyseessä on riittävän vakava hengen ja terveyden vaara. Todistajansuojeluohjelman aloittamista edeltäisi seikkaperäinen arviointi uhka- ja riskitilanteesta. Toinen keskeinen, lain tasolla säädettävä edellytys olisi suojeltavan vapaaehtoisuus ja soveltuvuus todistajansuojeluohjelmaan. Jotta suostumus olisi aidosti vapaaehtoinen, edellytettäisiin, että suojeltavalle on selvitetty ohjelman keskeinen sisältö eli hän tietäisi etukäteen, mitä ohjelma käytännössä edellyttää. Aloittamista koskevan arvioinnin laatimiseksi laissa edellytettäisiin myös, että suojeltava on antanut kaikki tarvittavat tiedot henkilökohtaisista olosuhteistaan ja oikeudellisista velvoitteistaan. Suojeleminen on käytännössä mahdollonta, jos suojeltava ei itse sitoudu uuteen elämäntapaan ja turvallisuuteensa huomioon ottamiseen jokapäiväisessä arjessaan. Todistajansuojeluohjelma voitaisiin lain mukaan päättää, jos suojeltava osoittaisi piittaamattomuutta omasta turvallisuudestaan. Pykälä jättäisi tilaa tapauskohtaiselle harkinnalle ja mahdollisuuden varoituksen antamiselle. Todistajansuojeluohjelma voitaisiin päättää myös, jos myöhemmin käy ilmi, että suojeltava on oleellisella tavalla antanut vääriä tietoja ohjelman kannalta merkityksellisistä seikoista. Vähäiset epätarkkuudet eivät johtaisi toimenpiteisiin. Kyseeseen voisi tulla tilanne, jossa totuudenmukaisten tietojen valossa koko todistajansuojeluohjelmaa ei olisi kyseisen henkilön kohdalla aloitettu. Todistajansuojeluohjelma päättyisi sen sijaan ilman harkintaa, jos suojeltava sitä pyytäisi tai jos sen jatkaminen olisi tarpeetonta. Tältäkin osin sääntely vastaisi kansainvälistä käytäntöä.

4.5 Suojeltavan asunnon ja sen lähiympäristön valvonta

Laissa säädettäisiin mahdollisuudesta valvoa suojeltavan asuntoa ja sen välitöntä lähiympäristöä kameran tai muulla paikkaan sijoitetulla teknisellä laitteella, menetelmällä tai ohjelmistolla. Valvontaa käytettäisiin

vain, jos se olisi välttämätöntä suojeltavan henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi. Säännös mahdollistaisi valvonnan suorittamisen myös ilman, että siitä ilmoitetaan sivullisille. Käytännössä valvonnasta jätettäisiin ilmoittamatta vain, jos se lisäisi 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 saisi käyttää vain todistajansuojeluohjelman toteuttamiseksi ja suojeltavaan kohdistuvan rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi. Tietoja ei saisi käyttää muissa tapauksissa esimerkiksi rikostutkintaan. Todistajansuojeluohjelmassa kertyneet asiakirjat ja tallenteet muodostaisivat oman, poliisin muista tiedoista erillisen rekisterin, josta säädettäisiin ehdotettavassa laissa.

4.6 Toimivaltainen viranomainen ja virka-apu

Todistajansuojeluohjelman toteuttamisesta vastaisi esityksen mukaan keskusrikospoliisi, jolla on jo nykyisin muiden tehtäviensä kautta nyt ehdotettavien tehtävien hoitamista varten vaadittavaa asiantuntemusta ja kokemusta. Todistajansuojeluohjelman toteuttaminen kuuluu myös useimmissa muissa maissa keskusrikospoliisia vastaavan viranomaisen tehtäviin. Keskusrikospoliisi myös arvioisi suojelutarpeen ja siinä tarvittavat toimenpiteet. Laissa säädettäisiin myös poliisille annettava virka-avusta ja poliisin mahdollisuudesta määrätä ulkopuolisille ilmaisukielto todistajansuojeluohjelmaa koskevien tietojen suojaamiseksi. Todistajansuojeluohjelman toteuttamiseen liittyy käytännön kysymyksiä, joihin ei voida saada tehokkaasti vastausta lainsäädännön keinoin vaan käytännön menetelmiä kehittämällä. Todistajansuojeluohjelmaa toteutettaessa on käytännössä huolehdittava esimerkiksi suojeltavan tavoitettavuudesta mahdollisten siviilioikeudellisten vaatimusten tai saatavien vuoksi. Suojelutoimenpiteet on myös valittava niin, ettei niistä seuraa suojeltavalle perusteetonta etua. Lisäksi on huolehdittava, että suojeltavalle ei

koidu todistajansuojeluohjelmasta olemisesta oikeuden menetyksiä. Nämä kysymykset ovat yhteisiä kaikille todistajansuojeluohjelmalla toteuttaville maille. Todistajansuojeluohjelmasta toteuttavan viranomaisen aktiivinen rooli sekä tarvittaessa viranomaisten tiivis käytännön yhteistyö on nähty myös muissa maissa tehokkaimmaksi ratkaisuksi. Tästä syystä esityksessä ehdotetaan säädettäväksi myös poliisille annettavasta virkaavusta.

4.7 Peitehenkilöllisyys

Laissa säädettäisiin suojeltavan tilapäiseen peitehenkilöllisyyteen liittyvistä asiakirjoista ja rekisterimerkinnöistä. Poliisilla olisi oikeus valmistaa ja tehdä vääriä asiakirjoja ja rekisterimerkintöjä todistajansuojeluohjelman toteuttamiseksi. Säännös vastaisi asiasisällöllisesti poliisilain 5 luvussa säädettyä salaisten tiedonhankintakeinojen paljastumisen estämistä.

Tilapäinen peitehenkilöllisyys ei olisi jäljittävissä suojeltavan varsinaiseen henkilöllisyyteen, koska suojeltavan oikea henkilöllisyys olisi vain poliisin tiedossa. Kysymys ei olisi henkilöllisyyden vaihtamisesta, sillä suojeltavan henkilöllisyys pysyisi voimassa, vaikka suojeltava siirtyisi käyttämään peitehenkilöllisyyttään. Suojeltava voisi jälleen ottaa oikean henkilöllisyytensä käyttöönsä todistajansuojeluohjelman päätyttyä. Käytännössä poliisi huolehtisi suojeltavan tavoitettavuudesta häneen kohdistuvien oikeuksien ja velvollisuuksien osalta.

4.8 Taloudellinen avustus

Laissa säädettäisiin suojeltavalle maksettavasta taloudellisesta avustuksesta, josta käytettäisiin nimitystä sopeutumisavustus. Sitä voitaisiin maksaa, jos suojeltava ei turvallisuuhtaan vaarantamatta tai muusta syystä voi vielä elättää itse itsensä tai turvautua normaaliin sosiaaliturva- ja toimeentulojärjestelmään. Avustuksen maksaminen lopetettaisiin heti kun suojeltava voi hankkia toimeentulonsa itsenäisesti tai sääntömääräisen sosiaaliturvajärjestelmään tukeutuen Suomessa tai ulkomailla.

4.9 Muutoksenhaku

Kuten Ruotsissakin, ehdotetaan laissa säädettäväksi valituskiellosta. Todistajansuojeluohjelma olisi yksi toimenpide, jolla viranomainen voisi suojella hengenvaarassa olevaa todistajaa tai muuta henkilöä. Kyseessä ei olisi subjektiivinen oikeus. Uhatulla henkilöllä ei olisi oikeutta tulla suojelluksi todistajansuojeluohjelmassa, jos sitä ei kaikista käytettävistä olevista keinoista johtuen katsottaisi tarkoituksenmukaisimmaksi tai mahdolliseksi toimenpiteeksi. Henkilön oma käsitys tai pelko ei olisi yksinomaan ratkaiseva, vaan aloittamis päätöksen tulisi perustua mahdollisimman tarkkaan ja objektiiviseen arviointiin uhkatilanteesta. Keskusrikospoliisin on tarkkaan selvitettävä, onko todistajansuojeluohjelman aloittaminen tarpeen. Todistajansuojeluohjelman aloittamista koskeva päätös ei olisi siten valituskelpoinen hallintopäätös. Suojeltavalla ei myöskään olisi oikeutta valittaa yksittäisistä suojelutoimenpiteistä, vaan keskusrikospoliisi harkitsi asiantuntemuksellaan tarvittavat toimenpiteet laissa säädetyjen toimivaltuuksiensa rajoissa. Toiminnassa sovellettaisiin soveltuvin osin hallintolakiin kirjattuja hyvän hallinnon periaatteita ja todistajansuojeluohjelma toteutettaisiin tiiviissä yhteistyössä suojeltavan kanssa. Keskeiset suojelutoimenpiteet kirjattaisiin suojeltavan kanssa yhteistyössä laadittavaan henkilökohittaiseen suojelusuunnitelmaan. Suojeltavan oikeusturvaa turvaisivat muun muassa laillisuusvalvontakeinot ja vahingonkorvaus oikeudelliset menettelyt.

5 Esityksen vaikutukset

5.1 Taloudelliset vaikutukset

Esityksen taloudelliset vaikutukset ovat sidoksissa toiminnalle rakennettavan perustoimintavalmiuden laajuuteen ja suojeltavien henkilöiden lukumäärään sekä yksittäisten tapausten edellyttämään työmäärään. Suurin osa kustannusvaikutuksista kohdistuisi keskusrikospoliisiin, mutta todistajansuojeluohjelman käytännön toteuttaminen voi joissakin tapauksissa aiheuttaa kustannuksia myös paikallispoliisille.

Vuosittaiset henkilöstöstä sekä toiminnan ylläpitämisestä ja kehittämistä koostuvat kiinteät kustannukset olisivat arviolta hieman alle 600 000 euroa. Suojeltavien henkilöiden lukumäärään perustuvat kustannukset olisivat noin 15 000—25 000 euroa suojeltava henkilöä kohden vuodessa. Kustannuksia aiheutuu tarvittavista lisähenkilöresursseista, operatiivisen toiminnan ylläpitämisestä ja kehittämisestä sekä varsinaisista henkilön suojelukustannuksista. Yksittäisen henkilön suojelemiskustannukset vaihtelevat tapauskohtaisesti riippuen muun muassa uhan vakavuudesta, uhkaajasta, uhan kohteesta ja vaadittavista suojelutoimenpiteistä.

Jos todistajansuojeluohjelmaan otettaisiin ensimmäisenä vuonna esimerkiksi viisi henkilöä, tarkoittaisi se noin 695 000 euron kustannuserää poliisille. Vastaavasti jos seuraavana vuonna todistajansuojeluohjelmassa suojeltaisiin yhteensä 10 henkilöä, olisivat kustannukset yhteensä 820 000 euroa, jos ensimmäisenä vuonna ohjelmaan otetut henkilöiden suojeleminen edellyttäisi edelleen konkreettisia toimenpiteitä. Yleensä todistajansuojeluohjelman aktiivisin vaihe painottuu ohjelman alkuun.

Suomeen muista maista sijoitettavien todistajien suojelukustannuksista vastaa vakiintuneen kansainvälisen käytännön mukaisesti virka-apua pyytävä maa. Lähettävä maa huolehtii esimerkiksi suojeltavan taloudellisesta tukemisesta siihen saakka kunnes hän kykenee itse elättämään itsensä ja tulee osaksi normaaleja yhteiskunnan tukipalveluja. Käytännössä on kuitenkin selvää, että toisesta maasta tulevasta suojeltavasta henkilöstä aiheutuu aina myös jonkin verran kustannuksia vastaanottavalle maalle esimerkiksi vastaanottavan maan viranomaisien työpanoksen kautta. Näin on myös silloin, jos Suomesta sijoitetaan henkilö ulkomaille. Toiminta perustuu vastavuoroisuuteen.

5.2 Vaikutukset viranomaisien toimintaan

Merkittävimmät viranomaisvaikutukset kohdistuisivat poliisihallintoon ja erityisesti keskusrikospoliisin toimintaan. Esityksessä ehdotetaan, että keskusrikospoliisi toimisi todistajansuojeluohjelmasta vastaavana vi-

ranomaisena. Todistajansuojelutoiminnassa on käytännön suosituksena, että asioitaessa suojeltavan henkilön kanssa olisi aina oltava läsnä kaksi rikoskonstaapelia. Lisäksi suoje-lutoimintaan sisältyy analyysitoimintaa, jossa analyytikko muun muassa laatii ja päivittää uhka- ja riskiarvioita Todistajansuojeluohjelman toteuttamiseen tarkoitetut virat olisi tarkoituksenmukaista osoittaa yksinomaan todistajansuojeluohjelman toteuttamiseen. Objektiivisuusperiaatteen vuoksi todistajansuojeluohjelmaa toteuttavat poliisimiehet eivät osallistuisi esitutkintaan, jossa suojeltava on osallisena.

Todistajansuojeluohjelman toteuttamisella voi olla vaikutuksia myös paikallispoliisin toimintaan, vaikka keskusrikospoliisi olisikin päävastuussa toiminnasta. Todistajansuojeluohjelman toteuttaminen voi etenkin ohjelman alkuvaiheessa edellyttää, että myös paikallispoliisi pitää yllä toimintavalmiutta ja ottaa osaltaan vastuun suojeltavan turvallisuudesta. Erityisesti äkillisissä vaaratilanteissa paikallispoliisi voi käytännössä olla ainoa taho, joka voi reagoida tilanteeseen sen vaatimalla kiireellisyydellä. Kaikissa tapauksissa suojeltavan sijoittamisesta paikkakunnalle ei kuitenkaan välttämättä edes ilmoitettaisi paikallispoliisille. Eräs todistajansuojeluohjelman vahvuus perustuu siihen, ettei tietoa ohjelmassa olevista henkilöistä anneta edes muille viranomaisille, ellei se ole ohjelman toteuttamisen kannalta välttämätöntä.

Todistajansuojeluohjelman käytännön järjestelyt voivat edellyttää myös muiden viranomaisten, kuten sosiaali- ja terveystieteiden työpanosta. Tämä voi olla tarpeen sekä turvallisuussyistä todistajansuojeluohjelmassa käytettävän toisen henkilöllisyyden turvaamiseksi tai sen varmistamiseksi, että suojeltavalle ei koituisi oikeudenmenetyksiä toisen henkilöllisyyden käyttämisestä. Vaikutukset muihin viranomaisiin arvioidaan kuitenkin verrattain vähäisiksi eikä niistä arvioida syntyvän merkittäviä kustannus- tai työn organisointiin kohdistuvia vaikutuksia, vaikka virka-apua esitetäänkin annettavaksi maksettua. Todistajansuojeluohjelmassa olevia henkilöitä olisi todennäköisesti vain muutamia vuosittain eivätkä kaikki tapaukset aiheuttaisi oletettavasti toimenpiteitä muille viranomaisille.

5.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Todistajansuojeluohjelmassa suojeltavien henkilöiden määrä olisi poliisin arvion mukaan pieni vuositasolla. Lain vaikutukset olisivat kuitenkin merkittäviä sekä yksilötasolla että laajemmin yhteiskunnallisesti. Todistajansuojeluohjelma lisäisi viranomaisen mahdollisuuksia suojella henkensä puolesta pelkääviä todistajia ja muita henkilöitä. Todistajansuojeluohjelmalla voisi siten olla yksittäisessä rikostapauksessakin suuri merkitys. Todistajalausunnot ovat varsinkin järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvissä tapauksissa keskeisessä roolissa. Todistajansuojeluohjelma voisi siten edesauttaa näytön saamista sellaisistakin vakavista rikoksista, joista se olisi muuten vaikeaa tai jopa mahdotonta kuultavan kohdistuvan uhkailun vuoksi. Todistajansuojeluohjelman voi samalla nähdä lisäävän myös yleistä luottamusta viranomaistoimintaan ja poliisin kykyyn suojella vakavassa hengenvaarassa olevia yksilöitä. Tämä voi vaikuttaa myös rikosten ilmoitusherkkyyteen ja piilorikollisuuden torjuntaan.

Suomeen sijoitetaan kansainvälisten sopimusten nojalla myös kansainvälisten tuomioistuimien kuten Haagin kansainvälisen rikostuomioistuimen todistajia. Suomi on sitoutunut todistajien uudelleensijoittamiseensa, ei aktiiviseen suojeluun. Kun sopimuksia laadittiin, ei Suomessa ollut kansallista todistajansuojeluohjelmaa eikä laajempi sitoutuminen olisi ollut mahdollista. Suomen sitoumukset tultaneen todennäköisesti uudelleen arvioimaan osana Suomen rankaisemattomuuden vastaista politiikkaa todistajansuojeluohjelman koskevan lain voimaantulon jälkeen.

Esityksellä ei ole välittömiä eikä välillisiä sukupuolivaikutuksia.

5.4. Vaikutukset alaikäisen lapsen asemaan

Todistajansuojeluohjelmassa voitaisiin suojella myös alaikäistä lasta joko siksi, että hän on itse vakavassa hengen tai terveyden vaarassa tai koska hän on tällaisen henkilön perheenjäsen. Todistajansuojeluohjelmassa eläminen vaikuttaa lapsen päivittäiseen elämään sekä suorasti että epäsuorasti. Todistajansuojeluohjelman aloittaminen merkitsisi yleensä

käytännössä, että perheen on muutettava asumaan uudelle paikkakunnalle ja lapsi joutuu siten sopeutumaan uuteen asuinympäristöön ja uudenlaiseen arkeen. On myös mahdollista, että lapsi ei voi pitää perheen turvallisuutta vaarantamatta enää yhteyttä entisiin ystäviinsä ja läheisiinsä. Voi olla myös tilanne, jossa lapsi joutuu ainakin rajoittamaan yhteydenpitoa ohjelman ulkopuolelle jääviin läheisiinsä. Lapsi voi kokea muutoksen hämmentävänä ja jopa pelottavana. Kielteisiltä vaikutusten välttäminen edellyttää, että lapsen etu otetaan huomioon kaikessa todistajansuojeluohjelmaa koskevassa päätöksenteossa ja jokaisessa ohjelman toteutusvaiheessa. Tämä lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan mukainen läpileikkaava periaate on kirjattu myös ehdotuksen yksityiskohtaisiin perusteluihin. Artiklan mukaan kaikissa julkisen ja yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuimen, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelinten toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan lapsella tarkoitetaan jokaista alle 18-vuotiasta. Suomen lainsäädännössä lapsen määritelmä on sama. Lapsen hyvinvointiin käytännön todistajansuojelutyössä tulee kiinnittää erityisestä huomiota myös toiminnan sisäisessä suunnittelussa ja ohjelmaa toteuttavien viranomaisten perehdyttämisessä. Ehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on kiinnitetty huomiota esimerkkitalanteisiin, joissa lapsen etu mukaan lukien lapsen osallistaminen päätöksentekoon voi kaivata erityistä huomiota ja toimenpiteitä.

6 Asian valmistelu

6.1 Valmisteluvaiheet ja –aineisto

Hallituksen esityksen valmistelun tueksi asetettiin poikkihallinnollinen työryhmä, jossa oli edustettuina sisäministeriö, oikeusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Poliisihallitus, keskusrikospoliisi, suojelupoliisi, Väestörekisterikeskus, Valtakunnansyyttäjänvirasto, Rikosseuraamuslaitos ja Tietosuojavaltuutetun toimisto.

Työryhmä kokoontui 12 kertaa. Työryhmä on kuullut myös ulkoasianministeriötä.

Ulkomaalaisen oleskelun edellytyksiä koskevaa ehdotusta on valmisteltu yhteistyöstä sisäministeriön maahanmuutto-osaston kanssa. Julkisuuslakia, oikeudenkäymiskaarta ja henkilörekisteriä koskevat säännökset on valmisteltu yhteistyössä oikeusministeriön kanssa. Sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan liittyviä kysymyksiä on valmisteltu yhdessä asianomaisen ministeriön ja muiden sosiaalihuollon- ja terveydenhoidon viranomaisten kanssa.

Esityksen valmistelun yhteydessä on myös selvitetty erityisesti sosiaalihuollon- ja terveydenhoidon viranomaisten kanssa käytännön yhteistyömuotoja todistajansuojeluohjelman toteuttamiseksi myös niiltä osin, kun varsinaisia lainsäädäntömuutoksia ei tarvita. Poikkihallinnollinen yhteistyö on erittäin keskeisessä roolissa todistajansuojeluohjelman toteuttamisessa sekä turvallisuusnäkökulmasta että sen varmistamiseksi, että suojeltavalle ei koidu oikeuden menetyksiä todistajansuojeluohjelmassa olemisen vuoksi. Esityksen valmistelun yhteydessä onkin pohdittu poikkihallinnollisen yhteistyöverkoston perustamista todistajansuojeluohjelman toteuttamiseksi.

6.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Sisäministeriö pyysi 10 päivänä lokakuuta 2013 päivätyllä lausuntopyyntöillä esitysluonnoksesta lausunnot 18 taholta. Lausuntoa pyydettiin poikkihallinnollisessa työryhmässä edustettuina olleiden tahojen lisäksi ulkoasiainministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, sisäministeriön maahanmuutto-osastolta, oikeuskanslerinvirastolta, eduskunnan oikeusasiamieheltä, lapsiasiainvaltuutetun toimistolta, Maahanmuuttovirastolta ja Suomen Asianajajaliitolta.

Lausuntoja saapui yhteensä 17 kappaletta. Lausunnonantajat suhtautuivat esitykseen pääosin myönteisesti. Lainsäädännöllä näh-

tiin selkeästi olevan tarvetta, koska nykylain-säädännön ei katsottu olevan riittävä kaikkien vakavammassa hengen ja terveyden vaarassa olevien henkilöiden suojelemiseksi. Useissa lausunnoissa pidettiin kannatettavana ehdotettua ratkaisua, että todistajansuojeluohjelmassa voitaisiin tarvittaessa suojella muitakin kuin rikosprosessissa kuultavia, vaikka suojelutapausten arveltiin useimmiten kytkeytyvän tapauksiin, joissa on kyse rikollisryhmän jäsenten tekemistä vakavista rikoksista.

Esitystä on täydennetty lausunnoista esitettyjen näkökohtien pohjalta. Esityksessä on tuotu selkeämmin esille lapsen etuun ja oikeuksiin liittyvä kansainvälinen ja kansallinen sääntely sekä niiden merkitys todistajansuojeluohjelman toteuttamisessa. Lain nojalla toteutettavaa toiminnan valvontaa on myös vahvistettu asettamalla sisäministeriölle velvollisuus antaa vuosittainen kertomus eduskunnan oikeusasiamiehelle todistajansuojelun toteuttamisesta. Todistajansuojeluohjelmaa toteuttamisessa kertyvien tietojen käyttöä koskevia säännöksiä on myös tarkennettu lausunnoissa esitettyjen näkemysten pohjalta.

Lisäksi esityksen on tehty useita pienempiä tarkennuksia.

7 Riippuvuus muista esityksistä

Samanaikaisesti tämän esityksen kanssa eduskunnassa on käsiteltävänä hallituksen esitys eduskunnalle oikeudenkäymiskaaren 17 luvun ja siihen liittyvän todistelua yleisissä tuomioistuimissa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (HE 46/2014 vp). Esityksen tavoitteena on, että kaikki todistamiskieltoa koskevat säännökset keskitettäisiin oikeudenkäymiskaaren 17 lukuun. Tässä esityksessä ehdotetaan lisäystä mainittuun oikeudenkäymiskaaren lukuun, mistä syystä esitysten käsittely tulisi tältä osin sovittaa yhteen eduskunnassa.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Laki todistajansuojeluohjelmasta

1 §. *Todistajansuojeluohjelma.* Pykälässä määriteltäisiin todistajansuojeluohjelman ja suojeltavan käsitteet. Todistajansuojeluohjelmalla tarkoitettaisiin poliisin yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa toteuttamaa ohjelmaa, jossa henkilöä suojellaan henkeen tai terveyteen kohdistuvilta vakavalta, laittomalta uhalta. Se koostuisi useista uhka- ja riskiarvioinnin perusteella valittavista toimenpiteistä, jotka muodostaisivat kokonaisvaltaisen todistajansuojeluohjelman. Todistajansuojeluohjelmaan liittyvien kansainvälisten periaatteiden ja erityisesti puolueettomuusperiaatteen mukaisesti todistajansuojeluohjelma olisi täysin rikosprosessista riippumaton menettely eivätkä suojelua toteuttavat viranomaiset osallistuisi mahdollisesti samaan aikaisesti meneillään olevan rikosprosessiin.

Kokonaisvaltainen lähestymistapa henkilön turvallisuuteen edellyttää, että yksi viranomainen on selkeässä yleisvastuussa ohjelman järjestämisestä. Todistajansuojeluohjelmaa esitetään keskusrikospoliisin tehtäväksi. Keskusrikospoliisi myös huolehtii, että uhkatilannetta seurataan aktiivisesti ja muutoksiin reagoidaan tarkoituksenmukaisella tavalla toimenpiteitä tarvittaessa mukauttaen. Kyseessä olisi viranomaisaloitteinen menettely. Yksittäinen henkilö ei voisi oma-aloitteisesti ilmoittautua tai hakea todistajansuojeluohjelmaan, vaan aloite ohjelman aloittamiseksi ja edeltävää uhka- ja riskiarviointia varten tulisi käytännössä keskusrikospoliisille aina joltakin muulta viranomaiselta virka-apupyynnönä. Aloitteen voisi käytännössä tehdä esimerkiksi esitutkinnasta vastaava viranomainen.

Periaatteena olisi, että suojeltava voisi elää mahdollisimman normaalia ja itsenäistä elämää, vaikka hänet joudutaankin sijoittamaan terveyttä ja henkeä uhkaavan uhan ulottumattomiin. Käytännössä suojeltavalle annettaisiin käyttöön yleensä tilapäinen peitehenki-

öllisyys ja häntä autettaisiin sijoittautumaan uudelle asuinpaikalle. Lisäksi voidaan tarvita erinäisiä muita suojelutoimenpiteitä, kuten kotiin asennettavia turvajärjestelmiä. Suojeltava saattaisi tarvita keskusrikospoliisin apua myös yksittäisten oikeustoimien suorittamisessa esimerkiksi tilanteissa, joissa suojeltavan on turvallisuussyistä toimittava edustajan välityksellä. Keskusrikospoliisi myös huolehtisi, että suojeltavalle tarkoitetut yhteydenotot tavoittaisivat hänet ilman, että hänen olinpaikkansa ja käyttämänsä peitehenkilöllisyys paljastuisi ulkopuolisille.

Yksittäiset toimenpiteet perustuisivat aina tapauskohtaiseen uhka- ja riskiarviointiin. Kyse olisi kokonaisharkinnasta, jossa punnittaisiin turvallisuuden edellyttämät toimenpiteet suhteessa niiden vaikutuksiin muun muassa suojeltavan yksityisyyteen, elämänlaatuun ja toimintakykyyn. Viranomaistoimenpiteet painottuvat käytännössä ohjelman alkuvaiheeseen, jolloin suojeltava voi tarvita myös taloudellista ja psyykkistä toimintakykyä tukevaa apua.

Pykälässä määriteltäisiin myös jäljempänä laissa käytettävä suojeltavan käsite. Suojeltavalla tarkoitettaisiin todistajansuojeluohjelmassa olevaa henkilöä. Todistajansuojeluohjelmassa voitaisiin jäljempänä lain 2 §:ssä säädetyn perusteella suojella myös uhkailujen kohteen läheistä. Suojeltavalla tarkoitettaisiin laissa sekä uhkailujen varsinaista kohdetta että hänen todistajansuojeluohjelmassa olevaa läheistensä. Käsitteenä suojeltava kattaisi siten kaikki ohjelmassa olevat henkilöt riippumatta siitä, ovatko he ohjelmassa heihin itseensä kohdistuvan henkeä ja terveyttä uhkaavan vaaran vuoksi vai ovatko he tällaisen henkilön läheisiä.

2 §. *Todistajansuojeluohjelman aloittaminen.* Pykälässä säädettäisiin todistajansuojeluohjelman aloittamisen edellytyksistä. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin perusedellytyksestä ja henkilöllisestä soveltamisalasta. Momentissa määriteltäisiin tilanne, jossa todistajansuojeluohjelmaa voidaan ylipäätään harkita. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin vielä ohjelman aloittamisen liittyvistä eri-

tyisedellytyksistä, joiden on myös täyttyvä ennen kuin ohjelma voidaan aloittaa.

Todistajansuojeluohjelma olisi tarkoitettu viimesijaiseksi toimenpiteeksi. Ohjelma aloitettaisiin vain, jos henkilöön kohdistuu niin vakava hengen tai terveyden uhka, että sitä ei voida torjua muilla toimenpiteillä. Ensijaisesti tulisi selvittää, voidaanko henkilöä suojella muualla lainsäädännössä määritetyillä toimenpiteillä niin, että hänen päivittäinen elämänsä häiriintyisi mahdollisimman vähän ja hän voisi jatkaa normaalia elämäänsä. Tällaisia keinoja voivat olla esimerkiksi prosessioikeudelliset suojelukeinot, lähestymiskiellon määrääminen, väliaikainen sijoittaminen turva-asuntoon ja erinäiset tekniset turvajärjestelmät kuten kotiin asennettavat hälytysjärjestelmät ja turvakamerat. Tilanteen arviointi perustuisi tapauskohtaiseen uhka- ja riskiarviointiin. Käytännössä kyse olisi tilanteesta, joissa uhatun turvallisuutta ei enää voitaisi taata ilman, että hänet niin sanotusti piilotetaan uhkaajilta pidempiaikaisesti.

Pykälässä viitattaisiin ensijaisesti rikosasiassa kuulemiseen ja toissijaisesti muuhun syyhyn. Todistajansuojeluohjelman aloittamista edellyttävien vakavien uhkatilanteiden taustalla on kansainvälistenkin kokemusten perusteella käytännössä yleensä vakavaan tai järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvä rikosprosessi, jossa henkilöä on kuultu joko todistajana tai asianosaisen roolissa. Käytännössä kyseessä on yleensä huumausaine- tai vakava talousrikollisuus.

Säännös mahdollistaisi myös muiden kuin rikosprosessissa kuultavien henkilöiden suojelemisen. Käytännössä tällainenkin tilanne liittyy yleensä vakavaan tai järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Esimerkiksi poliisin tietolähteenä käyttämää rikollisjärjestön jäsentä ei välttämättä kuulla virallisesti rikosprosessissa, mutta hänen turvallisuutensa voi silti vaarantua hänen poliisille antamiensa keskeisten sisäpiiritietojen vuoksi. Myös peitepoliisi voi joutua vastaavanlaiseen tilanteeseen. Vakavaan hengen ja terveyden vaaraan saattaa joutua myös ulkopuolinen ilmiantaja, joskin tällaisessa tapauksessa hänen turvallisuutensa saatettaisiin pystyä takaamaan myös prosessioikeudellisin keinoin. Säännöksen sanamuoto ei sulkisi soveltamisalan ulkopuolelle myöskään rikosprosessiin täysin

liittymättömiä uhkailutilanteita. Tällaisia voivat teoriassa esimerkiksi olla erityisen vakavat läheissuhde- ja perheväkivaltilanteet. Kussakin tapauksessa on kuitenkin aina arvioitava, olisivatko muut eri ryhmille suunnatut auttamisjärjestelmät tarkoituksenmukaisempia ja riittäviä henkilön turvallisuuden takaamiseksi.

Todistajansuojeluohjelmaa ei säännöksessä rajoitettaisi vain uhkailun suoriin kohteisiin, vaan ohjelmassa voitaisiin suojella myös hänen läheisiään riippumatta siitä, ovatko he itse suoranaudessa vaarassa. Todistajansuojeluohjelma voi kestää useita vuosia, jopa vuosikymmeniä, mistä syystä olisi kohtuutonta edellyttää, että suojeltava ei voisi jatkaa elämänsä lähimpien perheenjäsentensä kanssa. Lähtökohtana tulisi pitää, että lähimmät perheenjäsenet, kuten alaikäiset lapset, voisivat myös osallistua ohjelmaan, ellei se olisi vastoin lapsen etua. Laissa käytettäisiin nimitystä läheinen, jolla mahdollistettaisiin henkilöpiirin arvioiminen tältä osin tapauskohtaisesti. Tätä useimmissa muissakin maissa omaksuttua ratkaisua puoltaa myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen perhe-elämän suojaa linjaava oikeuskäytäntö, jonka mukaan perheenjäsenyyttä ei tulisi rajata vain esimerkiksi aviopuolisoon ja alaikäisiin lapsiin. Perheenjäsen voi olla Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan myös muu henkilö, jonka kanssa asianosaisella on riittävän läheinen ja kiinteä suhde. Läheisen käsite ei olisi riippuvainen muualla lainsäädännössä käytetyistä määritelmistä tai esimerkiksi siitä, ovatko asianosaiset toisiaan kohtaan elatusvelvollisia. Tapauskohtaisen arvioinnin lähtökohtana olisi varsinaisen uhkailujen kohteen toiveet ja näkemykset suhteutettuna niiden tarkoituksenmukaisuuteen. Laki sallisi tapauskohtaista joustoa, mutta on selvää, että ohjelmassa olevien henkilöiden lukumäärän ei tulisi vaarantaa itse suojelun onnistumista. Lisäksi on huomattava, että myös perheenjäseniin sovellettaisiin tässä pykälässä säädettäviä ohjelman aloittamisen erityisedellytyksiä. Perheenjäsenet olisivat esimerkiksi varsinaisen suojeltavan tavoin velvollisia antamaan pykälän 2 momentissa tarkoitettuja tietoja ja ohjelma voitaisiin heidänkin osaltaan päättää tässä laissa säädetyin edellytyksin. Kuten varsinaisenkin suojelta-

van, myös perheenjäsenen osallistuminen ohjelmaan olisi täysin vapaaehtoista. Jokaisen suojeltavan osalta tehtäisiin itsellinen päätös todistajansuojeluohjelman aloittamisesta.

Todistajansuojeluohjelman aloittamisedellytysten selvittäminen edellyttäisi käytännössä kattavan uhka- ja riskiarvioinnin laatimista uhatun henkilön tilanteesta. Keskusrikospoliisilla olisi todistajansuojeluohjelmasta vastaavana viranomaisena uhka- ja riskiarvioinnissa tarvittava ensisijainen asiantuntemus. Arviointi tulisi laatia mahdollisimman objektiivisesti tosiseikkoihin perustuen, ei pelkääntään uhkailun kohteen omiin kokemuksiin ja tuntemuksiin nojaten. Arvioinnin laatimisessa on syytä yleisten hallintoperiaatteiden mukaisesti hyödyntää myös muiden viranomaisten ja asiantuntijoiden tietämystä. Esimerkkinä voidaan mainita tilanne, jossa uhkatilanne on seurausta rikosprosessissa kuulemisesta. Tällöin asiaan nimetyn syyttäjän kuuleminen voi tarjota arvokasta asiantuntija-apua uhatun henkilön antamien tietojen merkityksen arvioinnissa uhkailijoiden rikosoikeudellisen vastuun toteutumisen kannalta. Uhan tulisi olla jatkuva. Uhkailu saattaa ilmetä myös esimerkiksi todistajan tai tietolähteen läheisen henkilöön kohdistuva painostuksena ja pelotteluna. Käytännössä ei olisi syytä edellyttää, että uhkailu olisi jo konkretisoitunut esimerkiksi väkivallan tekona tai omaisuuteen kajoamisena. Riittäisi, että riski on riittävän todellinen ja todennäköinen ottaen huomioon uhkailijan motiivit ja kyky toteuttaa uhkauksensa. Uhkailija ei tarvitsisi välttämättä olla yksilöitävissä tiettyyn ja tiettyihin tekijöihin, vaan uhkauksen takana voi olla esimerkiksi rikollisjärjestö. Todistajansuojeluohjelman aloittamista voitaisiin harkita myös tilanteissa, joissa henkilön voidaan esimerkiksi rikosprosessissa todistamisen vuoksi arvioida olevan vakavassa hengen tai terveyden vaarassa, vaikka varsinaista uhkailua ei olisi vielä ilmennyt.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin todistajansuojeluohjelman aloittamisen erityisedellytyksistä. Suojeltavan oma sitoutuminen ja vapaaehtoisuus sekä toisaalta hänen henkilökohtainen soveltuvuutensa muodostaisivat koko ohjelman toteuttamisen perustan. Suojelun onnistuminen edellyttää käytännössä, että suojeltava itse noudattaa tarvittavia varo-

toimenpiteitä. Suojelua ei voida tehokkaasti järjestää, jos henkilö itse vaarantaa oman turvallisuutensa laiminlyömällä päivittäiseen arkeen ja uuteen elämään liittyviä varotoimenpiteitä.

Pykälän 2 momentin 2 kohdassa asetettaisiin ohjelman aloittamisen erityisedellytykseksi, että kyseinen henkilö on antanut kirjallisen suostumuksena ohjelman toteuttamiseen. Jotta suostumus olisi aidosti vapaaehtoinen ja perusteltu, hänelle tulisi momentin 1 kohdan mukaisesti selvittää ohjelman sisältö eli mitä ohjelma käytännössä merkitsee. Kohdassa edellytettäisiin myös, että henkilölle selvitetäisiin ohjelman päättymisen edellytykset. Ohjelmassa oleminen olisi täysin vapaaehtoista, mutta suojeltavan olisi hyvä tiedostaa, että ohjelmaa ei voida käytännössä jatkaa, jos hän myöhemmin käyttäytymisellään osoittaa piittaamattomuutta omasta turvallisuudestaan tehden siten oman suojelemisensa mahdottomaksi. Suojeltavalla olisi myös oikeus peruuttaa suostumuksensa milloin tahansa, mikä tulisi luonnollisesti käydä läpi osana ohjelman sisällön kartoittamista. Todistajansuojeluohjelman toteuttaminen tarkoittaa käytännössä yleensä uutta asuinpaikkaa, työtä ja toista peitehenkilöllisyyttä eli useimmiten aivan uuden elämän aloittamista. Suojeltava saattaisi myös joutua rajoittamaan yhteydenpitoa esimerkiksi sukulaisiinsa ja ystäviinsä heidän painostamisen ja suojeltavan jäljittämisen estämiseksi. Suojeltavan turvallisuus voi myös edellyttää hänen suostumuksellaan kotiin asennettavaa turvatekniikkaa. Suojeltava voi siten joutua tinkimään normaalista toimintavapaudestaan esimerkiksi asuinpaikan suhteen ja jossakin määrin yksityisyydestäänkin oman turvallisuutensa tähden. Tästä syystä on tärkeää, että suojeltava tiedostaa jo etukäteen, mihin on ryhtymässä. Lisäksi on selvää, että uhatulle henkilölle annettu tieto häntä uhkaavan vaaran mittakaavasta ei saisi missään tapauksessa olla tulkittavissa niin, että häntä painostetaan suostumaan ohjelmaan esimerkiksi lausunnon saamiseksi osana rikosprosessia.

Todistajansuojeluohjelma voi käytännössä olla suojeltavalle henkisesti hyvinkin raskas prosessi siitä huolimatta, että suojeltavalle järjestettäisiin ohjelman jatkuessa psyykkistä toimintakykyä tukevaa asiantuntija-apua.

Todistajansuojeluohjelman onnistuminen ei riipu siten pelkästään suojeltavan omasta tahdosta, vaan myös hänen henkilökohtaisesta kyvystään sopeutua ohjelman vaatimuksiin. Ohjelman aloittamisen edellytyksenä olisikin 2 momentin kohdan 4 mukaan, että henkilö arvioidaan soveltuvaksi ohjelmaan. Arvioinnissa tulisi mahdollisemmin objektiivisesti pyrkiä selvittämään henkilön sitoutumista ja sopeutumiskykyä niihin toimenpiteisiin, jotka uhka- ja riskiarvioinnissa on katsottu tarpeellisiksi. Sitoutumisen arvioiminen on tärkeää myös mahdollisten väärinkäytösten torjumiseksi. Arviointi edellyttäisi käytännössä tarvittavan asiantuntija-avun hyödyntämistä erityisesti psyykkisen hyvinvoinnin ja toimintakyvyn osalta. Sama arviointi koskisi luonnollisesti myös ohjelmassa mahdollisesti suojeltavia läheisiä. Arvioinnin tekeminen edellyttäisi käytännössä, että viranomaisella on käytössään kaikki tarvittavat tiedot mahdollisen suojeltavan henkilökohtaisista olosuhteista sekä mahdollista oikeudellisista velvoitteista kuten esimerkiksi vireillä olevista oikeusprosesseista. Tästä syystä kohdassa 3 säädettäisiin arvioinnin kohteelle velvollisuus antaa selvitystä mainitunnaisista tiedoistaan. Tiedot auttaisivat myös käytännön suojelutoimenpiteiden suunnittelussa. Tarpeellisia tietoja voisivat olla perushenkilötietojen lisäksi myös esimerkiksi tiedot perhesuhteista, koulutus- ja työhistoriasta ja terveydentilasta. Merkityksellisiä oikeudellisia velvoitteita koskevia tietoja olisivat esimerkiksi tiedot, joiden osalta on käytännön taktisin menetelmin varmistettava, että ohjelmaan ottamisesta ei koidu oikeudenmenetyksiä suojeltavalle tai kolmannelle taholle. Tarpeellisia oikeudellisia velvoitteita koskevia tietoja voisivat olla esimerkiksi tiedot veloista, vireillä olevista tai odotettavissa olevista oikeusprosesseista sekä rikosrekisteristä. Myös elatusvelvollisuuteen liittyvät tiedot voivat olla tarpeellisia käytännön toimenpiteiden suunnittelemiseksi. Koska ohjelma perustuisi kaikilta osin vapaaehtoisuuteen, tiedot voitaisiin saada henkilöltä itseltään eikä viranomaiselle olisi siten tarpeen säätää suoraa tiedonsaantioikeutta tietojen omatoimiseen hankkimiseen.

Todistajansuojeluohjelma voitaisiin tarvittaessa aloittaa välittömästi myönteisen aloit-

tamispäätöksen jälkeen. Rikosprosessissa kuultavan osalta tämä voi tarkoittaa ohjelman aloittamista jo esitutkinnan aikana tai jopa tätäkin aikaisemmin.

On huomattava, että vaikka henkilön kohdalla ei päädyttäisi aloittamaan todistajansuojeluohjelmaa, häneen voitaisiin silti tarvittaessa soveltaa muualla laissa säädettyjä yksittäisiä suojelutoimenpiteitä. Kyseeseen voivat tulla tarpeen mukaan myös muiden viranomaisten ja järjestöjen tarjoamat tukipalvelut kuten turvakodit. Muiden toimenpiteiden mahdollisuutta selvitettäisiin myös tilanteissa, joissa henkilö ei laissa tarkoitettusta uhkatilanteesta huolimatta tahdo osallistua todistajansuojeluohjelmaan tai jos hänen läheisensä ei ole valmis aloittamaan ohjelmaa.

3 §. *Todistajansuojeluohjelman päättymisen.* Pykälässä säädettäisiin ohjelman päättymisen edellytyksistä. Ensimmäisessä momentissa säädettäisiin tilanteista, joissa ohjelma päätettäisiin ilman erillistä harkintaa. Todistajansuojeluohjelma perustuu suojeltavan vapaaehtoisuuteen, joten se päätettäisiin ensinnäkin aina, jos suojeltava ei enää tahdo jatkaa ohjelmassa. Jos kysymyksessä olisi perhe, yhden perheenjäsenen päätös ei luonnollisesti estäisi ohjelman jatkamista muiden perheenjäsenten osalta, jos he niin tahtovat ja heidän turvallisuutensa on yhä uhattuna. Muiden perheenjäsenten suojelemisen jatkamiseen voidaan katsoa olevan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella jopa suoranainen velvollisuus. Yhden perheenjäsenen erkaantuminen ohjelmasta voi kasvattaa muiden paljastumisriskiä, mistä syystä jäljelle jäävien perheenjäsenten ohjelmaan sisältyvien toimenpiteiden riittävyys tulisikin tarvittaessa arvioida uudelleen.

Lisäksi todistajansuojeluohjelma päätettäisiin pykälän 1 momentin mukaan, jos ohjelman jatkuminen olisi ilmeisen tarpeetonta eli suojeltavan turvallisuus ei enää edellyttäisi ohjelman jatkamista. Tilanearviossa olisi noudatettava erityistä varovaisuutta eikä todistajansuojeluohjelmaa tulisi päättää, jos uhkatilanteesta olisi pienikin epävarmuus. Todistajansuojeluohjelma voitaisiin pitää voimassa esimerkiksi tilanteissa, joissa suojeltava ei enää tarvitsisi päivittäistä tukea ja apua, mutta hän ei turvallisuusyistyä voisi

kuitenkaan palata käyttämään alkuperäistä, varsinaista henkilöllisyyttään. Todistajansuojeluohjelma voisi tällöin jatkaa peitehenkilöllisyyden käyttämisen osalta, vaikka suojeltava ei enää tarvitsisi yhtä aktiivisia toimenpiteitä kuin ohjelman alussa. Ohjelma päättyisi luonnollisesti myös, jos suojeltava menehtyisi. Tällöin voi kuitenkin olla tarpeen jatkaa ohjelmassa olleiden läheisten suojelemista.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta päättää ohjelma, jos suojeltava osoittaisi omalla käyttäytymisellään piittaamattomuutta omasta turvallisuudestaan. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että suojeltava vaarantaisi omaa turvallisuuttaan tahallisesti esimerkiksi laiminlyömällä hänelle henkilökohtaiseen suojelusuunnitelmaan kirjattuja turvallisuusohjeita siitä, kuinka suojeltava voi itse myötävaikuttaa omaan turvallisuuteensa. Ohjelman päättämistä voitaisiin myös harkita, jos suojeltava saattaa itsensä muutoin tietoisesti sellaiseen vaaratilanteeseen, joka olisi kohtuudella arvioiden voinut olla vältettävissä normaalia varovaisuutta käyttäen. Ohjelmaa ei kuitenkaan tällaisissa tapauksissa lopetettaisi automaattisesti, vaan säännös jättäisi tilaa harkinnalle yksittäistapauksessa. Huomioon tulisi ottaa muun muassa teon tahallisuus ja vakavuus suojelutoiminnan kannalta. Tilanteet tulisi arvioida tapauskohtaisesti. Esimerkiksi jos suojeltava syyllistyisi rikokseen, tulisi arvioida kyseessä olevan rikoksen vakavuus ja merkitys suhteessa todistajansuojeluohjelman jatkamiseen.

Alaikäisen lapsen kyseessä ollessa lapsen käyttäytymistä tulisi arvioida suhteessa lapsen ikään, kehitystasoon ja missä laajuudessa lapselle on kerrottu turvallisuuteen liittyvistä tekijöistä ja missä määrin hänen voidaan olettaa ymmärtäneen annetut ohjeet ja suositukset.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin myös mahdollisuudesta päättää ohjelma, jos suojeltava on antanut tietoisesti vääriä tai harhaanjohtavia tietoja henkilökohtaisista olosuhteistaan ja oikeudellisista velvoitteistaan. Edellytyksenä olisi, että tiedot olisivat merkityksellisiä ohjelman aloittamisen tai jatkamisen kannalta. Ohjelman päättämistä ei siis harkitaisi, jos kysymys olisi vähäisistä tiedoista, joilla ei ole ollut ratkaisevaa merkitystä ohjelman aloittamisesta päätettäessä. Ohjelman

päättämistä harkittaisiin sen sijaan tilanteissa, joissa jälkikäteen ilmi tulleet tiedot olisivat alun perin estäneet ohjelman aloittamisen esimerkiksi tilanteissa, joissa henkilöä ei olisi katsottu soveltuvaksi ohjelmaan.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin varoituksen antamisesta tilanteissa, jos ohjelman päättämistä harkitaan 2 momentin perusteella. Varoituksen antaminen olisi momentin mukaan mahdollista, mutta ei kuitenkaan pakollista. Varoituksen antamisen yhteydessä suojeltavalle olisi momentin mukaan ilmoitettava, että varoituksen noudattamatta jättäminen voi johtaa ohjelman päättämiseen. Varoitus tulisi käytännössä kysymykseen lähinnä pienempien, kenties ymmärtämättömyydestä johtuvien, tekojen tapauksessa. Jos suojeltava sen sijaan osoittaisi selkeää piittaamattomuutta omaa turvallisuuttaan kohtaan esimerkiksi ryhtymällä rikolliseen toimintaan ja mahdollisesti vaarantaen muita ihmisiä, ei varoituksen antamista voitaisi kohtuudella edellyttää ennen ohjelman päättämistä. Todistajansuojeluohjelmaa ei tulisi koskaan päättää äkillisesti huolimatta ohjelman lopettamisen perusteesta. Kussakin tilanteessa tulisi myös arvioida, tarvitseeko suojeltava muita turvaamistoimenpiteitä ohjelman päättämisen jälkeen. Jos ohjelman päättäminen koskisi myös alaikäistä lasta, on erityistä huomiota kiinnitettävä lapsen etuun ja lapsen oikeuksien yleissopimukseen 24 artiklassa säädettyyn lapsen oikeuteen saada hyvinvoinnilleen välttämätöntä suojeluun sekä oikeus parhaaseen mahdolliseen terveydentilaan. Suojeltavalle tulisi myös antaa tietoa mahdollisista turvallisuusriskeistä. Erityisesti tämä korostuu, jos suojeltava ei tahdo jatkaa ohjelmassa. Tällöin tulisi pyrkiä varmistamaan, että suojeltava ymmärtää päätöksensä seuraamukset, kuten sen, että häntä ei voida ohjelman päättämisen jälkeen enää suojella tämän lain nojalla. Todistajansuojeluohjelmaa ei kuitenkaan tulisi jatkaa henkilön tahdon vastaisesti. Ohjelman päättäminen ei kuitenkaan sulkisi pois mahdollisuutta hyödyntää muita, niin sanottuja tavallisia suojelukeinoja.

Ulkomaalaisen suojeltavan osalta olisi syytä huomioida todistajansuojeluohjelman päättämisen mahdollinen vaikutus ulkomaalaisen maassa oleskelun jatkamiseen. Todistajan-

suojeluohjelman päättymisestä olisi ilmoitettava asianosaiselle viranomaiselle, jos oleskeluoikeus on siihen saakka perustunut todistajansuojeluohjelmassa olemiseen. Kyseisen viranomaisen tietoon tulisi tällöin saattaa kaikki sellaiset seikat, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa henkilön oikeutta oleskella maassa.

4 §. Henkilökohtainen suojelusuunnitelma. Pykälässä säädettäisiin suojeltavan kanssa yhteistyössä laadittavasta kirjallisesta ja henkilökohtaisesta suojelusuunnitelmasta. Jos suojeltava on alaikäinen lapsi, hänelle tulisi antaa mahdollisuus suunnitelman laatimiseen siinä määrin kuin hänen voidaan hänen ikänsä ja kehitystasonsa puolesta olettaa ymmärtävän asiaa. Suunnitelmalla olisi kaksi tarkoitusta. Siitä ilmenisi yhtäältä, että suojeltava on antanut suostumuksensa ohjelman aloittamiseen vapaaehtoisesti hänelle annetun kattavan selvityksen pohjalta. Toiseksi suojelusuunnitelmasta kävisi selkeästi ilmi, miten juuri kyseisen suojeltavan turvallisuus pyritään takaamaan.

Todistajansuojeluohjelman tavoitteena on järjestää suojeltavan olosuhteet siten, että hän kykenisi elämään mahdollisimman itsenäistä ja täysipainoista elämää ilman poliisin jatkuvaa läsnäoloa. Tämä edellyttää, että ohjelmasta vastaava viranomainen kartoittaa parhaan tietämyksenä ja asiantuntemuksensa mukaisesti mahdollisia turvallisuus- ja paljastumisriskejä ja opastaa suojeltavaa päivittäisen elämän järjestämisessä. Yksinkertaisimmillaan tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että suojeltavaa kehoitetaan välttämään edellistä asuinalueitaan ja muita paikkoja, missä hänen turvallisuuttaan ei voida taata. Suojeltava voi tarvita turvallisuuden huomiointiin liittyvää opastusta myös esimerkiksi sosiaalisessa mediassa käyttäytymiseen ja muuhun sosiaaliseen vuorovaikutukseen, jotta hänen todellinen henkilöllisyytensä ei paljastuisi sivullisille. Yleiseen varovaisuuteen sisältyisi käytännössä myös se, että suojeltava ei osallistu rikolliseen toimintaan. Todistajansuojeluohjelmalla ei olisi vaikutusta rikosoikeudellisen vastuun toteutumiseen, mistä syystä rikolliseen toimintaan osallistuminen saattaisi käytännössä tehdä suojelemisen mahdottomaksi, koska tällöin suojeltava jou-

tuisi esiintymään varsinaisella henkilöllisyydellään.

Todistajansuojeluohjelman toteuttaminen onnistuneesti edellyttää siis käytännössä, että suojeltava tietää, mitä turvallisuusseikkoja hänen on itse jokapäiväisessä arjessaan otettava huomioon. Suojelusuunnitelmaan tulisi siten pykälän 2 momentin mukaan kirjata, miten suojeltava voi itse käyttäytymisellään myötävaikuttaa oman turvallisuutensa ylläpitämiseen. Tämä on tärkeää jo siksi, että todistajansuojeluohjelma voitaisiin tässä laissa esitetyin edellytyksin myös päättää, jos suojeltava omalla varomattomalla käyttäytymisellään tekee oman suojelunsa käytännössä mahdottomaksi.

Suojelusuunnitelmaan tulisi pykälän 2 momentin mukaisesti kirjata myös, miten suojeltavan tavoitettavuus hänen oikeudellisten velvoitteiden toteutumiseksi järjestetään. Säännöksellä viitattaisiin sekä suojeltavan siviili- että mahdollisiin rikosoikeudellisiin velvoitteisiin. Käytännössä tarkoitettaisiin tilanteita, joissa suojeltava joutuu käyttämään tilapäistä peitehenkilöllisyyttä varsinaisen henkilöllisyyteensä sijaan. Tällöin poliisi joutuu huolehtimaan suojeltavan tavoitettavuudesta, koska suojeltavan tilapäistä henkilöllisyyttä ei yleensä voida turvallisuussyistä paljastaa ulkopuolisille. Todistajansuojeluohjelmaan osallistumisesta ei saa koitua suojeltavalle perusteetonta hyötyä esimerkiksi siten, että suojeltavaan kohdistuvien saatavien periminen estyisi. Todistajansuojeluohjelman aloittaminen ei merkitse, että valtio ottaisi vastattavakseen häntä koskevat velat vaan suojeltavan tulisi vastata niistä jatkossakin itse. Suojeltava vastaisi myös rikosoikeudellisista velvoitteistaan varsinaisella henkilöllisyydellään. Myös vankeusrangaistuksen suorittaminen merkitsisi varsinaisella henkilöllisyydellä toimimista.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin lisäksi velvollisuudesta kirjata suojelusuunnitelmaan myös muut keskeiset toimenpiteet, mitä suojeltavan suojelemiseksi toteutetaan. Suojelusuunnitelmaan kirjattaisiin esimerkiksi mahdollinen kameravalvonta. Suojelusuunnitelmaan olisi syytä kirjata myös muun lainsäädännön nojalla suoritettavat toimenpiteet suojeltavan suojelemiseksi. Suunnitelmasta tulisi siten ilmetä, jos suojeltavan suojelemi-

seksi on tarkoitus käyttää esimerkiksi poliisilain 5 luvun 9 §:ssä tarkoitettua suostumusperusteista televalvontaa tai poliisilain 2 luvun 10 §:n 3 momentissa tarkoitettua paikan vartiointia. Suojelusuunnitelmaan voitaisiin kirjata myös, mitä muuta tukea ja apua suojeltava tarvitsee, kuten tiedot lakiehdotuksen 7 §:ssä tarkoitettua sopeutumisavustuksesta ja mahdollisesta psyykkisestä avusta. Suojelusuunnitelmaan olisi merkittävä, tarvitseeko poliisin järjestää suojeltavalle toinen peitehenkilöllisyys sitä tukevine asiakirjoinen ja rekisterimerkintöineen. Suojelusuunnitelmaan tulisi kirjata myös, jos tilapäisen peitehenkilöllisyyden käyttämisestä aiheutuu asumisperusteisten sosiaalietuksien menetyksiä. Pääsääntöisesti näin ei tulisi käydä, koska etuudet voidaan suorittaa suojeltavalle edustajan välityksellä. Tavoitteena on, että suojeltavalla olisi mahdollisimman tarkka kuvaus siitä, mitä ohjelma pitää sisällään. Suojelusuunnitelmaan tulisi merkitä toimenpiteeksi myös alaikäisen lapsen informointi hänen varsinaisesta henkilöllisyydestään, jos peitehenkilöllisyys on annettu niin nuorelle lapselle, että hänen ei voi olettaa vanhempansa enää muistavan tapahtunutta.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin vielä velvollisuudesta kirjata suojelusuunnitelmaan tieto siitä, että suojeltava on saanut ohjelman aloittamista koskevassa pykälässä tarkoitettua selvityksen ohjelman sisällöstä ja ohjelman päättymisen edellytyksistä. Suojelusuunnitelmasta tulisi 3 momentin mukaan ilmetä myös suojeltavan suostumus ohjelman aloittamiseen ja siihen sisältyviin toimenpiteisiin.

Suojelusuunnitelma laadittaisiin jokaisen suojeltavan kanssa erikseen myös tilanteissa, joissa suojeltavana olisi kokonainen perhe. Alaikäisen puolesta suojelusuunnitelman alikirjoittaisi huoltaja tai edunvalvoja, jos tällainen on määrätty.

Alaikäisen osalta suojelusuunnitelmaa laadittaessa ja todistajansuojeluohjelmaa toteutettaessa tulisi aina kiinnittää huomiota ensisijaisesti lapsen etuun siten kuin lapsen oikeuksien yleissopimuksessa säädetään. Lapsen etu ja lapsen oikeudet ottaen tulisi ottaa huomioon kaikissa todistajansuojeluohjelman toteuttamisvaiheissa. Lapsen psyykkistä ja fyysistä sopeutumista todistajansuojeluohjelmassa elämiseen tulisi tarvittaessa tukea

myös erityispalveluin kuten tarjoamalla lapselle mahdollisuutta keskustella lasten kanssa työskentelemään koulutetun ammattihenkilön kanssa. Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilön asiantuntemuksen hyödyntäminen voi olla tarpeen myös suojelusuunnitelmaa laadittaessa lapsen edun arvioimiseksi. Lapselle tulisi myös pyrkiä järjestämään mahdollisuus pitää yhteyttä todistajansuojeluohjelman ulkopuolelle jääviin läheisiinsä, jos se ei vaaranna lapsen turvallisuutta tai muulla tavalla lapsen etua.

5 §. Rekisterimerkinnät ja asiakirjat. Pykälässä säädettäisiin todistajansuojeluohjelman toteuttamiseksi laadittavista rekisterimerkinnöistä ja asiakirjoista. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että poliisi, käytännössä keskusrikospoliisi ohjelmasta vastaavana viranomaisena, voisi tehdä ja valmistaa suojeltavalle toista henkilöllisyyttä tukevia väriä, harhauttavia tai peiteltyjä rekisterimerkintöjä ja asiakirjoja. Tällaisiin rekisterimerkintöihin ja asiakirjoihin ei saisi ehdotettavan säännöksen mukaan turvautua, ellei se olisi välttämätöntä ohjelman toteuttamiseksi eli käytännössä suojeltavan henkeä ja terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi.

Säännös muodostaisi keskeisen osan koko todistajansuojeluohjelmaa, koska se mahdollistaisi suojeltavan toimimisen tilapäisellä peitehenkilöllisyydellä niin kauan kuin hän on todistajansuojeluohjelmassa. Paljastumisriskin välttämiseksi on tärkeää, että suojeltavan toista henkilöllisyyttä tukeva tarina on mahdollisimman uskottava ja aukoton. Tilapäinen peitehenkilöllisyys ei olisi jäljitettävissä suojeltavan varsinaiseen henkilöllisyyteen, koska suojeltavan oikea henkilöllisyys olisi lähtökohtaisesti vain poliisin tiedossa. Kysymys ei siten olisi henkilöllisyyden vaihtamisesta, sillä suojeltavan henkilöllisyys pysyisi voimassa, vaikka suojeltava siirtyisi käyttämään peitehenkilöllisyyttään. Suojeltava voisi jälleen ottaa oikean henkilöllisyytensä käyttöönsä todistajansuojeluohjelman päätyttyä. Säännös mahdollistaisi peitehenkilöllisyyttä tukevien rekisterimerkintöjen ja asiakirjojen tekemisen esimerkiksi väestötietojärjestelmään. Säännöksen nojalla voitaisiin tehdä tarvittavia rekisterimerkintöjä myös suojeltavan oikean henkilöllisyyden tietoihin.

Suojeltavan uusista yhteystiedoista ei tehtäisi merkintää yleisiin rekistereihin. Käytännössä poliisi huolehtisi suojeltavan tavoitettavuudesta niin häneen kohdistuvien kolmansien vaateiden kuin myös suojeltavan mahdollisten saatavien osalta. Peitehenkilöllisyyden käyttöön ottamisella ei siten estäisi esimerkiksi suojeltavan perintöoikeudellisiin saatavien tai suojeltavaan kohdistuvien velkojen perimistä. Se, miten tämä toteutettaisiin, otettaisiin huomioon jo henkilökohtaiseen suojelusuunnitelmaan laatimisen yhteydessä. Käytännössä tulisi myös pohtia, missä vaiheessa alaikäiselle lapselle voidaan antaa tieto hänen varsinaisesta henkilöllisyydestään, jos peitehenkilöllisyys on jouduttu luomaan hänen ollessaan niin nuori, että hänellä itsellään ei ole vanhempana enää muistettavaa tai tietoa varsinaisesta henkilöllisyydestään ja sukulaissuhteistaan. Todistajansuojeluohjelmasta vastaavan viranomaisen tulisi huolehtia, että lapsi saa tietää oikeasta henkilöllisyydestään viimeistään täyttäessään 18 vuotta. Tieto voitaisiin antaa myös aiemmin, jos tästä ei arvioida koituvan vaaraa suojeltavan turvallisuudelle ja peitehenkilöllisyyden salassapidolle. Kuten yleensäkin lapsen kanssa asioitaessa, tilannetta tulisi arvioida lapsen edun näkökulmasta ottaen huomioon lapsen ikä, ymmärrystaso ja henkilökohtainen kehitys tarvittaessa asiantuntija-apua hyödyntäen.

Ehdotettava säännös vastaisi asiasisällöltään voimassa olevan poliisilain 5 luvun 46 §:n 2 momenttia, jossa säädetään vastaavien toimenpiteiden hyödyntämisestä salaisen tiedonhankinnan paljastumisen estämiseksi. Voimassa oleva poliisilaki mahdollistaa väärin asiakirjojen ja rekisterimerkintöjen hyödyntämisen, jos se on välttämätöntä tarkkailun, teknisen tarkkailun, valeoston, peitetoinnin ja tietolähdetoiminnan paljastumisen estämiseksi. Todistajansuojeluohjelman tarpeisiin tehdyissä merkinnöissä olisi kyse usein pitempiäaikaisista merkinnöistä, joskin merkintöjä tehtäisiin määrällisesti vähemmän.

Pykälässä 2 momentissa säädettäisiin poliisin mahdollisuudesta käyttää itse väärää, harhauttavia tai peiteltyjä tietoja sekä tehdä ja käyttää väärää, harhauttavia tai peiteltyjä rekisterimerkintöjä ja valmistaa ja käyttää vä-

riä asiakirjoja. Tällöin edellytyksenä olisi, että tämä on välttämätöntä todistajansuojeluohjelman tai sitä toteuttavan poliisimiehen suojaamiseksi. Käytännössä säännöksellä tarkoitettaisiin tilanteita, joissa ulkopuolisilta on tarpeen salata operatiivisessa toiminnassa poliisimiehen liityntä suojeltavaan ja todistajansuojeluohjelmaan. Tämä voi olla tarpeen joko todistajansuojeluohjelmaan liittyvien teknistaktisten operatiivisten seikkojen paljastumisen estämiseksi tai todistajansuojeluohjelmaa toteuttavan poliisimiehen turvallisuuden takaamiseksi.

Säännöksen soveltamisessa jouduttaisiin poikkeamaan yleisestä rekisterien virheettömyyden ja ajantasaisuuden vaatimuksesta, mistä syystä säännöstä tulisi tulkita suppeasti. Menetelmiä tulisi hyödyntää vain, jos suojelua ei voida turvallisuudesta tinkimättä muuten järjestää. Välttämättömyys tulisi arvioida kunkin toimenpiteen kohdalla erikseen. Peitehenkilöllisyys olisi käytännön paljastumisriskinkin minimoimisen kannalta syytä toteuttaa niin, että esimerkiksi väärää rekisterimerkintöjä jouduttaisiin tekemään mahdollisimman vähän. On myös selvää, että säännöksellä ei voida kiertää esimerkiksi erilaisia ammattipätevyysnormeja.

Ehdotettavan lain periaatteena olisi, että todistajansuojeluohjelman aloittamista harkittaessa tulisi tarkkaan punnita, voidaanko henkilön suojelu järjestää tehokkaasti ilman todistajansuojeluohjelmaa. Vastaavasti ohjelmaa toteutettaessa tulisi edetä asteittain tarkoituksenmukaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita noudattaen. Yksittäisiä toimenpiteitä harkittaessa tulisi arvioida niiden tarpeellisuus yleensä sekä erityisesti suhteessa mahdollisiin haittavaikutuksiin, kuten rekistereiden paikkansapitävyyteen.

Toimivalta merkintöjen tekemiseen olisi poliisilla, joskin merkinnät tehtäisiin käytännössä yhteistyössä asianosaisten rekisterintäijien kanssa rekisterien systematiikan ja teknisten ratkaisujen antamissa rajoissa. Ratkaisulla ei saatettaisi yksittäistä virkailijaa vaaraan ja toisaalta varmistettaisiin, että todistajansuojeluohjelmassa olevien henkilö-tiedot ovat mahdollisimman pienen joukon tiedossa. Säännös ei mahdollistaisi merkintöjen tekemistä poliisin suorayhteydellä. Keskeisin rekisteri olisi käytännössä väestötieto-

järjestelmä, joskin merkintöjä voidaan joutua tekemään muidenkin viranomaisten tai yksityisten toimijoiden rekistereihin. Kustakin yksittäisestä toimenpiteestä tulisi sopia erikseen. Viranomaisten välisestä avustamisvelvollisuudesta esitetään säädettäväksi jäljempänä erikseen. Käytännön yhteistyömuodot jäisivät turvallisuussyistä soveltamiskäytännössä kehitettäväksi.

Säännös koskisi vain muutamia henkilöitä vuosittain, joten rekistereiden yleisen luotettavuuden ei voida katsoa merkittävässä määrin kärsivän ehdotettavan säännöksen nojalla tehtyjen merkintöjen vuoksi. On myös mahdollista, että uusia suojelutapauksia ei tulisi edes vuosittain. Lisäksi pykälän 3 momentissa esitettäisiin säädettäväksi, että poliisin on pidettävä luetteloa tekemistään merkinnöistä ja valmistamista asiakirjoista sekä valvoa niiden käyttöä. Poliisin tulisi 3 momentin mukaan myös huolehtia merkintöjen oikaisemisesta sen jälkeen, ne eivät enää ole välttämättömiä todistajansuojeluohjelman toteuttamiseksi. Käytännössä tämä tarkoittaisi yleensä hetkeä, jolloin suojeltava ei enää ole todistajansuojeluohjelmassa. Suojeltavan tulisi esittävän 3 momentin mukaan luovuttaa tällöin saamansa toiseen henkilöllisyyteen liittyvät asiakirjat takaisin.

6 §. Suojeltavan asunnon ja sen lähiympäristön valvonta. Pykälässä säädettäisiin suojeltavan asunnon ja sen lähiympäristön valvonnasta. Pykälän 1 momentti mahdollistaisi turvajärjestelmien, kuten turvakameroiden ja liiketunnistajien asentamisen suojeltavan asuntoon ja sen välittömään lähiympäristöön. Ilmaisu ”asuntoon ja lähiympäristöön” voidaan ymmärtää vastaavan asiallisesti rikoslain 24 luvun 11 §:ssä tarkoitettua kotirauhan suojaamaa aluetta. Toisin kuin poliisilain nojalla suoritettavassa teknisessä katselussa, valvonta ei tapahtuisi kohteen tietämättä eikä tiedonhankintatarkoituksessa. Valvonnan tarkoituksena olisi sen sijaan suojeltavan suojeleminen. Valvontaa ei saisi suorittaa, ellei se olisi välttämätöntä suojeltavan henkeä ja terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi. Valvonta kirjattaisiin henkilökohtaiseen suojelusuunnitelmaan, jos menetelmän tarpeellisuus on suunnitelman laatimisajankohdalla tiedossa. Jos valvonnan tarve ilmenisi

myöhemmin, suostumus hankittaisiin erikseen.

Säännöksen sanamuotoa ei ole sidottu ainoastaan turvakameraan vaan säännöksessä viitattaisiin myös muuhun paikkaan sijoitettavan tekniseen laitteeseen, menetelmään tai ohjelmistoon. Säännöksen sanamuoto vastaa tältä osin uuden poliisilain 5 luvun 19 §:ssä säädettyä teknisen katselun määritelmää. Säännös sallisi siis lähtökohtaisesti erilaiset katseluun ja liikkeen tunnistamiseen liittyvät järjestelmät, mutta ei kuuntelua. Säännöksen tulkinnassa voidaan hyödyntää tekniikan osalta poliisilain teknisen katselun käsitteen tulkintakäytäntöä.

Todistajansuojeluohjelmassa olevan suojeleminen voi käytännössä ainakin joissakin tapauksissa edellyttää, että kamera- ja muusta valvonnasta ei tiedoteta sivullisille epäilysten ja paljastumisriskin välttämiseksi. Kyseessä ei olisi välttämättä pääsääntö, sillä joissakin tapauksissa ilmoittamisesta voi olla etuakin. Ilmoittamisvelvollisuudesta poikkeamisesta säädettäisiin pykälän 1 momentissa. Valvonnasta ei siis tarvitsisi normaalista yleisestä kameravalvonnasta poiketen ilmoittaa esimerkiksi tarroilla ja kylteillä. Säännös koskisi myös tilanteita, joissa suojeltavan kotiin tai sen välittömään lähiympäristöön asennetut laitteet ulottuisivat jonkun toisen kotirauhan suojaamalle alueelle, joskaan ei sen ydinalueelle. Lähinnä tällainen tilanne voisi olla kerrostalossa, jossa turvakamera kuvaisi myös taloyhtiön asukkaiden yhteistä rappukäytävää. On huomattava, että pykälä ei antaisi mahdollisuutta ulottaa valvontaa muun kuin suojeltavan asunnon sisätiloihin. Käytännön soveltamistilanteissa tulisi myös arvioida, onko valvontaa välttämätöntä suorittaa suojeltavan asunnon ulkopuolella siitä sivullisille ilmoittamatta vai riittäisikö asunnon sisään tai esimerkiksi ovisilmään asennettu laite takaamaan suojeltavan turvallisuuden. Poliisilain 1 luvussa säädetyt poliisitoiminnan yleiset periaatteet toiminnan suhteellisuudesta, vähimmästä haitasta ja tarkoitussidonnaisuudesta tulisi siis huomioida myös todistajansuojeluohjelman toteuttamisessa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin velvollisuudesta lopettaa valvonta, jos se ei olisi enää välttämätöntä suojeltavan henkeä tai

terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi. Valvonta lopetettaisiin tällöin välittömästi.

7 §. *Sopeutumisasiavustus.* Pykälässä säädettäisiin suojeltavalle valtion varoista tarvittaessa maksettavasta taloudellisesta tuesta. Kysymyksessä olisi sosiaaliturva- ja toimeentulokijärjestelmästä erillinen avustusmuoto, jota voitaisiin maksaa vain todistajansuojeluohjelmassa olevalle henkilölle ja vain siinä tapauksessa, että hän ei sillä hetkellä voi saada toimeentuloaan millään muulla tavalla. Pykälässä säädettäisiin siten avustuksen maksamisen edellytykseksi, että suojeltava ei voi saada toimeentuloa turvallisuuttaan vaarantamatta ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimeentuloa turvaavien sosiaaliturvatuksien avulla tai muulla tavalla.

Avustuksen maksaisi todistajansuojeluohjelmasta vastaava keskusrikospoliisi. Korvausta maksettaisiin käytännössä ohjelman alkuvaiheessa, jolloin suojeltava on eräänlaisessa välitilassa: hän ei voi turvallisuuttaan vaarantamatta jatkaa elämistä vanhalla henkilöllisyydellään, mutta hänen uuteen elämään ja peitehenkilöllisyyteen liittyvät järjestelyt ovat vielä kesken. Käytännön järjestelyjen vaatima aika voi vaihdella tapauskohtaisesti paljonkin, mistä syystä avustuksen maksamista ei olisi sidottu tiettyyn ajanjaksoon. Avustuksen maksaminen kuitenkin lopetettaisiin, kun suojeltava kykenisi itse elättämään itsensä ja perheensä tai hän turvautuu toimeentulonsa sosiaaliturvajärjestelmän etuuksilla Suomessa tai ulkomailla tarvitsematta turvautua toimeentulotukeen.

Lähtökohtana avustuksen maksamiselle voidaan pitää toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997) omaksuttua periaatetta, jonka mukaan tuella ei turvata ainoastaan jokaisen oikeutta ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömään toimeentuloon, niin sanottuun eksistenssiminimiin. Näin ollen sopeutumisasiavustusta maksettaisiin samoin perustein ja samoihin menoihin kuin toimeentulotukea. Tällaisia menoja ovat esimerkiksi ruoka- ja asumismenot sekä terveydenhuoltomenot. Kuten toimeentulotukea, avustusta voitaisiin maksaa tarvittaessa myös ongelmia ehkäisevässä ja uuteen elämään sopeutumista edistävässä tarkoituksessa. Lisäksi avustusta voisi saada esimerkiksi harrastustoimintaan, jos sen katsottaisiin edistävän suojeltavan

normaaliin elämään ja yhteiskuntaan kiinnittymistä uudella henkilöllisyydellä.

Sopeutumisasiavustuksen suuruus olisi harkittava käytännössä tapauskohtaisesti. Korvaus voitaisiin maksaa joko kertaluontoisesti tai toistuvasti tilanteesta riippuen.

8 §. *Todistajansuojeluohjelmaa koskeva ilmaisukielto.* Pykälässä säädettäisiin sivullisille annettavasta ilmaisukiellosta. Sivullista voitaisiin tarvittaessa kieltää ilmaisemasta ohjelman toteuttamiseen liittyviä tietoja. Edellytyksenä olisi, että sivullinen on tehtävänsä tai asemansa johdosta avustanut tai häntä on pyydetty avustamaan todistajansuojeluohjelman toteuttamisessa. Kysymyksessä ei välttämättä tarvitsisi olla varsinaisesti todistajansuojeluohjelmaa koskeva tai suojeltavan taustan paljastava tieto. Ilmaisukielto voitaisiin asettaa myös esimerkiksi huoltoyhtiön edustajalle oven avaamisesta turvalaitteiston asentamiseksi.

Ehdotettu säännös vastaa asiasisällöltään poliisilain 5 luvun 48 §:ää lukuun ottamatta ilmaisukiellon voimassaoloaika. Toisin kuin poliisilain tarkoittamissa tilanteissa, todistajansuojeluohjelma kestää lähtökohtaisesti useita vuosia, mistä syystä kiellon voimassaoloajan rajaaminen vuoteen aiheuttaisi tarpeetonta lisätyötä. Kielto voitaisiin sen sijaan 1 momentin nojalla antaa toistaiseksi. Kielto olisi kuitenkin peruutettava, jos se käy tarpeettomaksi ohjelman toteuttamiseksi. Säännöstä olisi mahdollista tulkita niin, että kielto voitaisiin pitää voimassa tarvittaessa myös todistajansuojeluohjelman päättymisen jälkeenkin, jos se on tarpeen todistajansuojeluohjelmaan liittyvistä teknistaktisista syistä tai ohjelmassa olleen henkilön turvallisuuden näkökulmasta. Momentissa säädettäisiin lisäksi kiellon tai sen peruuttamista koskevan päätöksen antamisesta saajalleen todisteelliseksi tiedoksi. Todisteellisesti tiedoksi antaminen voidaan toimittaa myös suullisesti siten, että tilaisuudessa on läsnä kaksi todistajansuojeluohjelmaa toteuttavaa poliisimiestä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin kiellon rikkomisesta aiheutuvista seuraamuksista poliisilakia vastaavasti eli viittaamalla rikoslain 38 luvun 1 ja 2 §:ään. Rangaistusuhasta on ilmoitettava kiellon antamisen yhteydessä.

9 §. *Virka-avun antaminen.* Pykälässä säädettäisiin muiden viranomaisten velvollisuu-

desta antaa poliisille maksutta tässä laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi tarpeellista virka-apua. Viranomainen on määritelty julkisuuslain 4 §:ssä. Poikkihallinnollinen yhteistyö on keskeinen osa todistajansuojeluohjelman toteuttamista.

Käytännössä virka-apua tarvittaisiin lähinnä rekisterimerkintöjen teknisessä toteuttamisessa, kuten suojeltavan käyttämän tilapäisen peitehenkilöllisyyden luomiseksi. Virka-apua voitaisiin tarvita myös tilanteissa, joissa suojeltavalle kuuluvat sosiaalietuudet on maksettava edustajan välityksellä. Alaikäisen lapsen osallistuminen todistajansuojeluohjelmaan voi myös edellyttää sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden asiantuntemuksen hyödyntämistä niin ohjelmaa suunniteltaessa kuin sen aikanakin. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntemus voi olla tarpeen esimerkiksi sen arvioimisessa, onko huoltaja kykenevä toimimaan alaikäisen edunvalvojana todistajansuojeluohjelmasta päätettäessä tai ovatko suojeltava ja hänen perheenjäsenensä soveltuvia todistajansuojeluohjelmaan. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntemusta voi olla tarpeen käyttää lasten ja muiden tukea tarvitsevien psykososiaalisen tuen ja tarvittaessa muun muassa lastensuojelutoimenpiteiden järjestämiseen.

10 §. Vajaavaltainen suojeltava. Pykälässä säädetäisiin vajaavaltaisen puhevallasta ja mielipiteen huomioon ottamisesta, jos lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentissa tarkoitettu uhkailujen kohde tai todistajansuojeluohjelmassa oleva suojeltava on vajaavaltainen. Tällöin sovellettaisiin holhustoimesta annettua lakia (442/1999), jäljempänä *holhustoilaki* ja alaikäisen osalta lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta (361/1983) annettua lakia, jäljempänä *lapsen huoltolaki*. Säännöstä sovellettaisiin erityisesti ohjelman aloittamista tai lopettamista harkittaessa. Täysi-ikäisen vajaavaltaisen kyseessä ollessa tulisi arvioida, voiko vajaavaltainen itse antaa holhustoilain mukaan suostumuksen ohjelman aloittamiseen vai antaako suostumuksen hänelle määrätty edunvalvoja. Jos suostumuksen antaisi edunvalvoja, hän selvittäisi vajaavaltaisen mielipiteen holhustoilain säännösten mukaisesti. Alaikäisen kyseessä ollessa, huoltaja antaisi hänen puolestaan suostu-

muksen ohjelman aloittamiseen ja 2 §:n 2 momentissa tarkoitettu selvitys todistajansuojeluohjelman sisällöstä annettaisiin huoltajalle. Lapsen huoltolain 4 §:n mukaan lapsen huoltajan on turvattava lapsen kehitys ja hyvinvointi siten kuin lain 1 §:ssä säädetään. Tässä tarkoituksessa huoltajalla on oikeus päättää lapsen hoidosta, kasvatuksesta, asuinpaikasta sekä muista henkilökohtaisista asioista. Huoltajan tulee lain mukaan keskustella lapsen kanssa ennen päätöksen tekemistä lapsen henkilökohtaisessa asiassa, jos se lapsen ikään ja kehitystasoon sekä asian laatuun nähden on mahdollista. Päätöstä tehdessään hänen on kiinnitettävä huomiota lapsen mielipiteeseen ja toivomuksiin. Lapselle tulisi siten antaa mahdollisuus osallistua ohjelman aloittamista ja lopettamista koskevan päätöksen tekemiseen hänen kehitystasonsa mukaisesti. Lapselle tulisi antaa tietoa todistajansuojeluohjelman sisällöstä hänelle ymmärrettävässä muodossa sekä ennen ohjelman aloittamista että sen aikana. Tiedon antamisen tulisi pääsääntöisesti tapahtua tilanteen vaatimaa erityistä osaamista omaavan ammattihenkilön toimesta. Lapsen huoltajan tulisi pääsääntöisesti osallistua tiedon antamiseen. Samoin edellytyksin tulisi arvioida, missä vaiheessa ja millä tavalla peitehenkilöllisyydellä elävälle lapselle voidaan antaa tieto hänen varsinaisesta henkilöllisyydestään ilman, että todistajansuojeluohjelmassa olevan perheen turvallisuus tästä vaarantuu. Lapsen mielipiteen painoarvo todistajansuojeluohjelmaa koskevia ratkaisuja tehtäessä tulisi käytännössä suhteuttaa lapsen ikään ja kehitystasoon. Esimerkiksi 18 vuotta lähestyvän alaikäisen osallistumisessa todistajansuojeluohjelmaan tulisi hänen mielipiteellään olla ratkaiseva merkitys.

11 §. Edunvalvojan määrääminen alaikäiselle. Pykälässä säädetäisiin edunvalvojan määräämisestä alaikäiselle, jos hänen huoltajansa ei voi puolueettomasti valvoa lapsen etua. Säännöstä sovellettaisiin lähinnä tilanteissa, joissa huoltaja ei ole esimerkiksi tilanteen aiheuttaman henkisen paineen vuoksi kykeneväinen tekemään lapsen puolesta päätöstä todistajansuojeluohjelmaan suostumisesta. Vastaavasti yhteishuoltajuudessa oleva alaikäinen voisi tarvita edunvalvojaa, jos vain toinen vanhempi haluaa todistajansuoje-

luohjelmaan. Edunvalvoja määrittäisi tällöin lasta kuullen, olisiko lapsen edun mukaista olla mukana todistajansuojeluohjelmassa.

Poliisi, käytännössä keskusrikospoliisi, tekisi hakemuksen edunvalvojan määräämiseksi. Käytännössä huoltajan kykyä toimia lapsensa edunvalvojana tulisi tarvittaessa arvioida yhdessä sosiaali- ja terveystieteiden kanssa. Kuten lastensuojelulain (417/2007) 22 §:n mukaisessa päätöksenteossa, tuomioistuin määräisi edunvalvojan. Edunvalvojan määräämiseen sovellettaisiin, mitä holhoustoimilaissa tai muussa laissa säädetään sijaisen määräämisestä edunvalvojalle. Poliisi vastaisi edunvalvojan määräämisestä aiheutuneista kustannuksista sekä edunvalvojan palkkiosta.

12 §. *Todistajansuojeluohjelmaa koskeva päätöksenteko.* Pykälässä säädettäisiin todistajansuojeluohjelmaa koskevasta päätöksenteosta. Ohjelman aloittamista ja päättämistä koskevat päätökset keskitettäisiin pykälän 1 momentin mukaan keskusrikospoliisin päällikölle. Myös 5 §:ssä tarkoitetuista, väärin, harhauttaviin tai peiteltyihin rekisterimerkintöihin ja asiakirjoihin liittyvistä toimenpiteistä päättäisi keskusrikospoliisin päällikkö. Päätöksenteko on keskitetty tälle tasolle myös hyödynnettäessä vastaavanlaisia menetelmiä poliisilain 5 luvun 46 §:n nojalla. Kyseiset päätökset edellyttävät niiden pitkälle tulevaisuuteen ulottuvien vaikutusten vuoksi perusteellista ja monipuolista arviointia, mistä syystä ne on syytä tehdä ylimmällä tasolla.

Muista esitettävässä laissa säädettävistä todistajansuojeluohjelmaa koskevista toimenpiteistä päätettäisiin pykälän 2 momentin mukaan alemmalla tasolla. Tällöinkin päätöksenteko keskitettäisiin todistajansuojeluohjelmasta vastaavalle, päällystöön kuuluvalla poliisimiehelle, jonka toimivaltaan kuuluisivat 3 §:n 3 momentissa tarkoitetun kirjallisen varoituksen antaminen, 4 §:ssä tarkoitetun henkilökohtaisen suojelusuunnitelman laatiminen, 6 §:ssä tarkoitettu suojeltavan asuntoa ja sen lähiympäristöä koskevasta valvonta, 7 §:ssä tarkoitettu sopeutumiskorvaus ja 8 §:ssä tarkoitettu todistajansuojeluohjelmaa koskeva ilmaisukielto. Kyseiset toimenpiteet liittyvät tiivistä käytännön operatiiviseen toimintaan. Ne liittyvät yleensä myös tilantei-

siin, jotka eivät siedä viivästystä. Näiltä osin poliisilaisissa ei ole vastaavia toimivaltuus-säännöksiä lukuun ottamatta poliisilain 5 luvun 48 §:ssä säädettävää salaista tiedonhankintaa koskevaa ilmaisukiellon antamista, josta päättää pidättämiseen oikeutettu poliisimies.

13 §. *Todistajansuojeluohjelmia koskeva rekisteri.* Pykälässä säädettäisiin todistajansuojeluohjelmien toteuttamiseksi pidettävän rekisterin ja tietojen käytöstä. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin todistajansuojeluohjelmia koskevasta rekisteristä. Todistajansuojeluohjelman toteuttamisessa syntyneet tallenteet ja muut asiakirjat muodostaisivat oman henkilörekisterinsä, jota pitäisi keskusrikospoliisi. Tietojen keräämistarkoitus poikkeaa tavanomaisesta poliisitoiminnasta, mistä syystä tiedot olisi syytä pitää erillään muista poliisin ylläpitämistä rekistereistä. Tietojen salassapitoon sovellettaisiin pykälän 1 momentin mukaan julkisuuslakia ja muuhun henkilötietojen käsittelyyn henkilötietolakia (523/1999).

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tietojen käyttämisestä ja luovuttamisesta. Todistajansuojeluohjelman toteuttamisessa kertyneitä tietoja voisi käyttää vain ehdotettavan lain tarkoitukseen kiinteästi liittyvissä tilanteissa. Laissa rajattaisiin siten tietojen käyttäminen ja luovuttaminen vain todistajansuojeluohjelmaa koskevien tehtävien hoitamiseen ja suojeltavaa koskevien rikosten estämiseen ja selvittämiseen. Säännös koskisi myös edellä 6 §:ssä säädettäväksi ehdotettua kameravalvontaa. Tietoja ei saisi siten käyttää sivullista vastaan, ellei rikoksen kohde olisi todistajansuojeluohjelmassa suojeltava henkilö. Tietoja ei liioin saisi käyttää suojeltavaa itseään vastaan, ellei kyse olisi toiseen todistajansuojeluohjelmassa suojeltavaan kohdistuvan rikoksen estämisestä tai selvittämisestä. Kukin tilanne tulisi kuitenkin arvioida tapauskohtaisesti. Tietojen käyttämistä harkittaessa olisi syytä käytännössä aina arvioida, voisiko siitä esimerkiksi koitua vakavaa vaaraa suojeltavan turvallisuudelle. Todistajansuojeluohjelmaa koskevia tietoja voisi luovuttaa esimerkiksi toisille viranomaisille vain todistajansuojeluohjelmaan liittyvien tehtävien hoitamiseksi. Tällaiset tehtävät eivät välttämättä tarvitsisi liittyä konkreettisiin turvaamistoi-

menpiteisiin, vaan kyse voisi olla esimerkiksi suojeltavalle järjestettävistä terveydenhoitopalveluista. Tietoja voitaisiin tässä tarkoituksessa luovuttaa myös ulkomaan viranomaiselle esimerkiksi tilanteessa, jossa suojeltava sijoitetaan toiseen valtioon.

Pykälän 3 momentissa rajoitettaisiin rekisteröidyn tarkastusoikeutta. Säännöksen tarkoituksena on estää esimerkiksi tilanne, jossa suojeltavan elämään jollakin tavalla kytkeytyvä sivullinen haluaisi käyttää henkilötietolain 26 §:n mukaista rekisteröidyn tarkastusoikeutta saadakseen tietoja suojeltavan olinpaikasta tai todistajansuojeluohjelmasta yleensä. Kussakin tapauksessa tulisi ehdotettavan momentin mukaan arvioida, voisiko tarkastusoikeuden toteuttamisesta todennäköisin syin seurata vakava uhka suojeltavan tai muun henkilön turvallisuudelle.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin julkisuuslain salassa pidettävän tiedon käsitteilyä koskevien säännösten ulottamisesta myös tilanteisiin, joissa ei ole kysymys julkisuuslain 4 §:ssä tarkoitettusta viranomaisen toiminnasta tai muusta julkisen vallan käytöstä. Julkisuuslain 22—24 ja 35 §:ää asiakirjojen salassapidosta, tehtävien hoidossa saatujen tietoja koskevasta vaitiolovelvollisuudesta ja hyväksikäyttökiellosta sovellettaisiin siten myös esimerkiksi tilanteissa, joissa todistajansuojeluohjelmaa koskeva tietoja joudutaan antamaan yksityiselle toimijalle kuten terveydenhoitoalan ammattilaiselle.

14 §. Todistajansuojeluohjelman toteuttamisen valvonta. Pykälässä säädettäisiin todistajansuojeluohjelman toteuttamisen valvonnasta. Pykälän 1 momentissa todettaisiin Poliisihallituksen velvollisuus valvoa esitettävän lain noudattamista. Pykälän 2 momentissa velvoitettaisiin keskusrikospoliisi raportoimaan Poliisihallitukselle vuosittain todistajansuojeluohjelman toteuttamisesta. Säännös täydentäisi Poliisihallituksen yleistä, poliisin hallintoa koskevassa laissa säädettyä alaisen hallinnon toiminnan valvontavelvollisuutta. Pykälän 3 momentissa velvoitettaisiin puolestaan sisäministeriö antamaan vuosittainen kertomus eduskunnan oikeusasiamiehelle. Vuosittainen raportointi vahvistaisi mahdollisuuksia valvoa toiminnan lain- ja asianmukaisuutta. Se tarjoaisi myös mahdollisuuden seurata lain vaikutuksia. Koska ky-

seessä on uusi laki, tulisi sääntelyn toivuutta seurata tulevina vuosina säännöllisesti.

15 §. Muutoksenhaku. Pykälässä säädettäisiin esitettävän lain nojalla tehtyjä toimenpiteitä koskevasta valituskiellosta. Säännös merkitsisi, että todistajansuojeluohjelman aloittamista tai päättymistä koskevaan päätökseen ei voisi hakea muutosta valittamalla. Todistajansuojeluohjelmaan osallistuminen olisi aina vapaaehtoista ja ohjelman toteuttaminen keskeytettäisiin aina suojeltavan niin tahtoa. Jokaisella on perustuslain 22 §:ssä turvattu oikeus saada viranomaiselta tarvittaessa suojelua myös henkeä ja terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi. Hengen ja terveyden vaarassa olevalla henkilöllä ei kuitenkaan ole suoranaista oikeutta saada viranomaisen suojelua todistajansuojeluohjelman muodossa, jos tätä ei katsottaisi poliisin suorittaman uhka- ja riskiarvioinnin perusteella tarpeelliseksi toteuttaa. Todistajansuojeluohjelma on tarkoitettu viimesijaiseksi toimenpiteeksi, johon turvaudutaan vain, jos muut käytettävissä olevat keinot henkilön suojelemiseksi eivät ole riittäviä.

Todistajansuojeluohjelmaa koskeva päätöksenteko edellyttää kiinteästi keskusrikospoliisilla olevaa uhka- ja riskiarviointia koskevaa erityisasiantuntemusta. Tämä koskee sekä ohjelman aloittamista, siinä käytettäviä toimenpiteitä että ohjelman päättämistä. Esitettävän lain periaatteena on, että todistajansuojeluohjelma aloitetaan, jos uhkatilanne on keskusrikospoliisin arvion mukaan sellainen, että kyseistä henkilöä on mahdollista ja tarpeen suojella todistajansuojeluohjelmassa. Vastaavasti todistajansuojeluohjelma päätetään viranomaisaloitteisesti, jos uhkatilanne väistyy tai jos suojeltava vaarantaa tietoisesti oman turvallisuutensa siinä määrin, että hänen suojelemisensa todistajansuojeluohjelmassa ei ole mahdollista. Kyseisten arviointien tekeminen edellyttää etenkin järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvissä tapauksissa syvällistä ja ajantasaista tietämystä operatiivisesta toiminnasta ja uhkatilanteen erityispiirteistä. Esimerkiksi järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvien henkilöiden suojeleminen edellyttää myös kyseisen rikollisuustyyppin ja sen toimintatapojen tuntemusta. Kyse ei siten ole sellaisesta arvioinnista, joka

luontevasti sopisi muutoksenhaun kautta tuomioistuinten oikeudelliseen harkintaan osoitettavaksi.

Valituskielto ei luonnollisesti sulkisi pois mahdollisuutta viranomaisen toiminnan lainmukaisuuden selvittämiseen kanteluneteltyyn avulla.

16 §. *Voimaantulo.* Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015.

1.2 Laki poliisin hallinnosta

9 §. *Keskusrikospoliisi.* Todistajansuojeluohjelman voitaisiin laajasti tulkiten katsoa jo kuuluvaksi voimassa olevassa säännöksessä lueteltuihin keskusrikospoliisin tehtävin. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan kuitenkin selvyyden vuoksi lisättäväksi uusi kohta 5, joka sisältäisi nimenomaisen viittauksen todistajansuojeluohjelmaan toteuttamiseen. Todistajansuojeluohjelman toteuttaminen edellyttää käytännössä usein yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa, mutta vastuu ohjelman käytännön toimeenpanosta kuuluisi keskusrikospoliisille. Keskusrikospoliisi vastaisi siten myös yksittäisiä suojeltavia koskevasta kansainvälisen tason operatiivisesta yhteistyöstä. Todistajansuojeluohjelmaa koskevasta päätöksenteosta säädettäisiin todistajansuojeluohjelmaa koskevassa laissa.

1.3 Ulkomaalaislaki

35 §. *Vaatusmatkustusasiakirjan voimassaolosta.* Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että myös ehdotettavassa 52 e §:ssä tarkoitetulle todistajansuojeluohjelmassa olevalle henkilölle voitaisiin myöntää oleskelulupa ilman voimassa olevaa matkustusasiakirjaa. Kyseisen säännöksen nojalla lupa saatetaan myöntää esimerkiksi Suomessa laittomasti oleskelevalle henkilölle.

52 e §. *Oleskeluluvan myöntäminen todistajansuojeluohjelmassa olevalle ulkomaalaiselle.* Lakiin lisättäisiin uusi pykälä koskien oleskeluluvan myöntämistä ulkomaalaiselle, joka on todistajansuojeluohjelmasta annetun lain mukaisessa todistajansuojeluohjelmassa. On todennäköistä, että tarve turvautua ehdotettavaan uuteen oleskelulupaperusteeseen ilmenisi käytännössä vain erittäin harvoin.

Säännöksen mukainen oleskelulupa voitaisiin myöntää sekä Suomessa että ulkomailla vielä käsittelyvaiheessa olevalle todistajalle. Kyseeseen voisi siten tulla todistajansuojeluohjelmassa oleva, Suomessa ilman oleskelulupaa oleva ulkomaalainen tai toisen valtion todistajansuojeluohjelmassa oleva, Suomeen sijoitettava ulkomaalainen. Oleskeluluvan myöntäisi kaikissa tapauksissa poliisi. Henkilölle, jolle olisi myönnetty ensimmäinen oleskelulupa tämän pykälän nojalla, voitaisiin myöntää pysyvä oleskelulupa lain 56 §:n nojalla.

Pykälän 1 momentin mukaan ulkomaalaiselle, joka on todistajansuojeluohjelmasta annetun lain mukaisessa todistajansuojeluohjelmassa, myönnettäisiin jatkuva oleskelulupa. Henkilöllä olisi voimassa olevan lain mukaisesti oikeus tehdä ansiotyötä, mikä edesauttaisi hänen pääsemistään paremmin osalliseksi suomalaiseen yhteiskuntaan. Lain 53 §:ään lisättäisiin säännös, jonka mukaan todistajansuojeluohjelmassa olevalle henkilölle myönnettäisiin oleskelulupa neljäksi vuodeksi.

Pykälän 2 momentin mukaan todistajansuojeluohjelmassa olevalta todistajalta ei edellytettäisi turvattua toimeentuloa. Käytännössä todistajansuojeluohjelmassa olevan henkilön toimeentulo katetaan todistajansuojeluohjelman kautta siihen saakka kunnes hän kykenee itse elättämään itsensä ansiotyöllä tai siihen rinnastettavalla tavalla.

Tavanomaista lain 36 §:n edellyttämää yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantumisen arviointia ei oleskelulupaharkinnassa edellytettäisi, vaan kynnystä tässä arvioinnissa ehdotetaan pykälässä korotettavan. Oleskelulupa voitaisiin jättää myöntämättä ainoastaan yleiseen turvallisuuteen liittyvistä pakottavista syistä. Tavanomaisen 36 §:n edellyttämän arvioinnin tekeminen saattaisi todistajansuojeluohjelmassa olevan henkilön tausta huomioon ottaen joissakin tapauksissa estää oleskeluluvan myöntämisen ja siten tosiasiallisesti todistajansuojeluohjelman toteuttamisen.

On mahdollista, että Suomeen sijoitettava todistaja on Euroopan unionin kansalainen. Näissä tilanteissa sovellettaisiin pykälän 3 momentin mukaisesti lain 10 lukua. Unionin kansalaiselta edellytettävästä oleskeluoikeu-

den rekisteröinnistä säädetään 159 ja 159 a §:ssä. Todistajansuojeluohjelmassa oleva unionin kansalainen täyttää käytännössä aina unionin kansalaiselta edellytettävän oleskeluoikeuden rekisteröinnin edellytykset, koska hänen toimeentulonsa katetaan todistajansuojeluohjelman kautta siihen saakka kunnes hän kykenee itse elättämään itsensä ansiotyöllä tai siihen rinnastettavalla tavalla. Korkein hallinto-oikeus on päätöksessään (KHO:2013:88) katsonut, että oleskeluoikeuden rekisteröintiä ei voida evätä yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvillä perusteilla, koska 159 ja 159 a §:ssä ei ole nimenomaisesti säädetty rekisteröinnin epäämisestä näillä perusteilla. Käännättämissä päätöksiin liittyen rekisteröinti on kuitenkin mahdollista evätä.

Koska pykälässä tarkoitettut henkilöt ovat joko todistajan asemassa tai heidän läheisiään, on tärkeää, että heidän henkilötietojaan käsitellään julkisuuslain nojalla salassa pidettävänä oleskelulupamenettelyn tai oleskeluoikeuden rekisteröinnin kaikissa vaiheissa. Tämä merkitsisi myös esimerkiksi sitä, että oleskeluluvan perustetta ei missään tilanteessa merkittäisi henkilöä koskeviin päätöksiin kirjoihin tai hänelle myönnettävään oleskelulupakorttiin. Tarvittaessa tulee myös rajoittaa henkilöä koskevien tietojen katselu-oikeutta tietojärjestelmissä kuten ulkomaalaisasioiden sähköisessä asiainkäsittelyjärjestelmässä (UMA-järjestelmä).

Poliisihallitus on asettanut 22 päivänä elokuuta 2013 työryhmän, jonka tehtävänä on arvioida poliisin ulkomaalaislupa-asioiden sekä turvapaikkaprosessin siirtämistä Maahanmuuttovirastolle (2020/2013/2962). Tässä yhteydessä voidaan tarvittaessa pohtia myös, tulisiko mahdollisen siirron koskea myös todistajalle myönnettävää oleskelulupaa.

53 §. *Ensimmäisen määräaikaisen oleskeluluvan pituus.* Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 9 momentti, jonka mukaan todistajansuojeluohjelmasta annetun lain mukaisessa todistajansuojeluohjelmassa olevalle ulkomaalaiselle ja ulkomaalaiselle, joka otetaan Suomeen 93 §:n mukaisen valtioneuvoston päätöksen perusteella ja jolle päätetään myöntää jatkuva oleskelulupa 113 §:n 1 momentin perusteella, myönnettäisiin määräaikainen oleskelulupa neljäksi vuodeksi.

Myöntämällä ensimmäinen oleskelulupa neljäksi vuodeksi pyritään helpottamaan säännöksessä tarkoitettujen, maahan erityisillä perusteilla otettavien henkilöiden oleskelulupa-asiointia ja siihen liittyvien salassapitonäkökohtien huomioon ottamista. Molemissa tapauksissa on kyseessä tilanne, jossa varsinainen päätös henkilön ottamisesta maahan on jo tehty muualla.

113 §. *Jatkuvan oleskeluluvan myöntäminen.* Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin, että jatkuva oleskelulupa voitaisiin myöntää myös ulkomaalaiselle, joka otetaan Suomeen lain 93 §:n mukaisen valtioneuvoston päätöksen perusteella. Jatkossa olisi mahdollista myöntää Suomeen lain 93 §:n nojalla otettavalle henkilölle tapauskohtaisen arvioinnin perusteella joko tilapäinen tai jatkuva oleskelulupa.

Ehdotettu muutos koskisi jatkossa erityisesti kansainvälisen rikostuomioistuimen kanssa tehdyn sopimuksen perusteella Suomeen sijoitettavia todistajia. Muutoksella varmistettaisiin, että todistajat ja heidän läheisensä saisivat kotikuntalain (201/1994) perusteella kotikunnan ja siten oikeuden niihin etuuksiin, avustuksiin ja palveluihin, jotka Suomi on sitoutunut kansainvälisen rikostuomioistuimen kanssa tekemässään sopimuksessa heille antamaan. Viime vuosina kansainvälisten tuomioistuinten todistajat on jouduttu sisällyttämään vuosittaiseen pakolaiskiintiöön, jotta heille on voitu myöntää jatkuva oleskelulupa.

1.4 Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta

24 §. *Salassa pidettävät viranomaisen asiakirjat.* Pykälän 1 momentin 28 kohtaan lisättäisiin viittaus todistajansuojeluohjelmaan. Kaikki todistajansuojeluohjelmaa koskevat asiakirjat ja todistajansuojeluohjelmia koskevaan rekisteriin tallennetut tiedot olisivat kyseisen kohdan perusteella salassa pidettäviä. Salausperuste olisi siten ehdoton eli tiedon salaaminen ei edellyttäisi tapauskohtaista harkintaa. Salassapitoaika olisi voimassa olevan julkisuuslain 31 §:n 2 momentin nojalla 50 vuotta sen henkilön kuolemasta, jota asiakirja koskee tai, jollei tästä ole tietoa, 100 vuotta.

1.5 Oikeudenkäymiskaari

23 a §. Lakiin lisättäisiin uusi pykälä, jossa säädettäisiin todistajansuojeluohjelmaa koskevasta todistamiskiellosta. Todistajan suojeleminen edellyttää kattavaa salassapitoa ohjelmaa koskevista tiedoista. Julkisuuslain salassapitosäännöksestä ei suoraan seuraa todistamiskielloa, mistä syystä on tarpeen säätää erikseen todistamiskiellosta oikeudenkäynnissä. Vastaavasti kuin 1. lakiehdotuksen 13 §:n mukaan johdonmukaisuuden vuoksi tietoja saataisiin käyttää oikeudenkäynnissä, jossa on kysymys suojeltavaan kohdistuvan rikoksen selvittämisestä. Tällainen tietojen hyödyntäminen on myös sopusoinnissa todistajansuojeluohjelmasta annetun lain tarkoituksen kanssa.

2 Voimaantulo

Todistajansuojeluohjelman toteuttamisesta vastaisi esityksen mukaan keskusrikospoliisi, jolla on jo nykyisin tehtävien hoitamista vaativaa asiantuntemusta ja kokemusta. Tämän vuoksi ehdotetut lait ehdotetaan tuleviksi voimaan jo 1 päivänä tammikuuta 2015.

3 Suhde perustuslakiin ja säättämismäärjestyks

3.1 Yleistä

Esitys liittyy useisiin perustuslaissa määriteltyihin keskeisiin perusoikeuksiin ja perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetettuun positiiviseen velvoitteeseen turvata yksilön perusoikeuksien toteutuminen. Viranomaisen on omalla toiminnallaan, tarvittaessa lainsäädännöllisin keinoin, turvattava perusoikeuksien toteutuminen myös käytännössä ja silloin kun ne liittyvät yksityisten välisiin suhteisiin. Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 309/1993) korostettiin säännöksen pyrkimystä perusoikeuksien aineelliseen ja aktiiviseen turvaamiseen muodollisen, menettelyvaatimukseen liittyvän perusoikeusturvan rinnalla. Perusoikeudet eivät pelkästään rajoita eduskunnan toimivaltaa lainsäätäjänä, vaan niistä voidaan johtaa myös lainsäätäjään kohdistuvia aktiivisia toimintavelvoitteita (PeVM 25/1994). Periaa-

te tulee selkeästi esille myös perustuslain 7 §:ssä, jossa taataan jokaisen oikeus elämään, henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaankin, että turvallisuuden mainitsemisella haluttiin korostaa julkisen vallan positiivisia toimintavelvoitteita yhteiskunnan jäsenten suojaamiseksi myös rikoksilta ja muilta heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta. Julkisen vallan toimintavelvoite ulottuu myös toisten yksityisten taholta kohdistuviin uhkiin. Säännöksen todettiin edellyttävän myös toimia rikosten uhrien oikeuksien turvaamiseksi ja aseman parantamiseksi. Säännöksen merkitys ei rajoitu yksilöön kohdistuvien loukkausten kriminalisointiin rikoslaissa ja rikos- torjuntaan. Valtion velvollisuus aktiivisiin suojelutoimenpiteisiin on tullut selkeästi esille myös Euroopan ihmisoikeustuomioistimen oikeuskäytännössä. Esityksen tavoitteet liittyvät siten myös perustuslain 1 §:n 2 momentissa säädettyihin Suomen valtiosäännön tavoitteisiin ihmisarvon loukkaamattomuudesta, yksilön vapauksista ja oikeuksista sekä oikeudenmukaisuudesta.

Ehdotettavalla lailla todistajansuojeluohjelmasta toteutettaisiin tarkemmin myös perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädettyä lainalaisuusvaatimusta julkisen vallan perustumisesta laintasolla säädettyihin toimivaltuuksiin. Todistajien ja muiden uhkailua osakseen saavien suojeleminen kuuluu poliisin tehtäviin osana yleisen järjestyksen ja turvallisuuden turvaamista. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (PeVL 2/2012 vp ja PeVL 21/2009 vp).

Henkilökohtainen vapaus on perustuslain esitöiden mukaan luonteeltaan yleisperusoikeus, joka suojaa ihmisen fyysisen vapauden ohella myös hänen tahdonvapauttaan ja itsemääräämisoikeuttaan. Todistajansuojeluohjelmaa ei voitaisi aloittaa vastoin suojeltavan tai mukana olevien läheisten tahtoa. Alaikäisen suojeltavan osalta edellytettäisiin, että

hänen huoltajansa tai tarvittaessa edunvalvojansa on antanut suostumuksensa ohjelman aloittamiseen. Perustuslakivaliokunta on katsonut (PeVL 27/1998 vp, PeVL 19/2000 vp, PeVL 31/2005 vp, PeVL 16/2010vp, PeVL 30/2010 vp) perusoikeusrajoituksen kohteeksi joutuvan henkilön suostumuksella voivan sinänsä olla merkitystä valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa ja pitänyt tässä suhteessa oleellisena sitä, mitä voidaan pitää oikeudellisesti relevanttina suostumuksena tietyssä tilanteessa. Valiokunta on toisaalta pitänyt selvänä, että perusoikeussuoja ei voi oikeudellisenä kysymyksenä menettää aina merkitystään pelkästään siksi, että laissa säädetään jonkin toimenpiteen vaativan kohdehenkilön suostumuksen. Perusoikeussuojaa ei voida millaisessa asiassa tahansa jättää riippumaan asianomaisen suostumuksesta. Valiokunta on edellyttänyt perusoikeussuojaan suostumuksenvaraisesti puuttuvalta lailta muun muassa tarkkuutta ja täsmällisyyttä, säännöksiä suostumuksen antamisen ja peruuttamisen tavasta, suostumuksen aitouden ja vapaaseen tahtoon perustuvuuden varmistamista sekä sääntelyn välttämättömyyttä. Suojeltavan suostumuksen aito vapaaehtoisuus on pyritty turvaamaan asettamalla todistajansuojeluohjelmasta vastaavalle viranomaiselle laintason velvoite selvittää mahdolliselle suojeltavalle yksityiskohtaisesti, mistä todistajansuojeluohjelmassa on kysymys. Hänelle tulee kertoa todistajansuojeluohjelman keskeinen sisältö sekä millä edellytyksin ohjelma voidaan päättää. Vain tällöin hän voi aidosti arvioida, haluaako hän aloittaa todistajansuojeluohjelmassa. Päätöksen vapaaehtoisuutta ja suojeltavan oikeutta tehdä päätöksensä ilman ulkoista painostusta on korostettu lisäksi lain yksityiskohtaisissa perusteluissa. Kysymys ei olisi peruuttamattomasta järjestelystä, vaan laissa velvoitettaisiin päättämään todistajansuojeluohjelma suojeltavan niin tahtoessa.

Esityksen säännösehdoituksia tulee arvioida asianomaisia perusoikeussäännöksiä sekä yleisiä perusoikeusrajoituksia vasten, jolloin voidaan esittää myös kysymys siitä, luopuuko suojeltava tietyistä perusoikeuksistaan suostuessaan todistajansuojeluohjelman aloittamiseen ja missä määrin perusoikeuksista voi yleensä pätevästi luopua, vaikka se tapahtuisikin hengen ja terveyden suojaami-

seksi. Todistajansuojeluohjelmassa oleva on lähtökohtaisesti niin vakavassa hengen ja terveyden vaarassa, että hänen on sijoituttava toiselle paikkakunnalle ja katkaistava usein ainakin lähes kaikki siteet entiseen elämäänsä paljastumisriskin välttämiseksi. Suojeltava voi tarvita myös opastusta ja neuvoa siinä, kuinka hän voi minimoida itse paljastumisriskiään päivittäisessä arjessaan. Suojeltava ei kuitenkaan todistajansuojeluohjelmaan suostuessaan luovuta vapauttaan valita asuinpaikkansa ja määrätä henkilökohtaisesta vapaudestaan. Hän voi saada viranomaisen apua päästäkseen niin sanotusti uuden elämän alkuun, mutta häntä ei velvoiteta sen enempää todistajansuojeluohjelmaan osallistumiseen kuin siihen sisältyviin toimenpiteisiin. Vakavatkaan uhkailutilanteet eivät oikeuta aloittamaan todistajansuojeluohjelmaa vastoin suojeltavan tahtoa eikä tämä olisi käytännössä mahdollista. Todistajansuojeluohjelma voidaan nähdä järjestelynä, jossa viranomainen antaa asiantuntemustaan uuden elämän aloittamiseen. Todistajansuojeluohjelma säilyy koko sen keston ajan vapaaehtoisena järjestelynä. Alaikäisen osalta päätöksen tekisi hänen huoltajansa tai tarvittaessa hänelle määrätty edunvalvoja.

Perustuslain näkökulmasta merkityksellisin yksittäinen kysymys on mahdollisuus käyttää kameroita ja muita vastaavia turvajärjestelmiä ulkopuolisille ilmoittamatta suojeltavan turvallisuuden niin edellyttäessä. Säännöstä on siten arvioitava yksityiselämän ja kotirauhan suojan näkökulmasta. Tältä osin on arvioitava myös tietojen käyttö- ja luovutus-säännöstä.

Toisin kuin prosessioikeudellisissa todistajansuojelutoimenpiteissä, todistajansuojeluohjelmalla ei itsessään ole suoranaista vaikutusta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja oikeusturvan toteutumiseen rikosprosessissa. Todistajansuojeluohjelma keskittyy uhatun henkilön fyysiseen suojeluun eikä se pidä sisällään todistelutilannetta koskevia ratkaisuja. Todistajansuojeluohjelma ei siten asetu vastakkain oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja oikeusturvaa toteutumista suojaavien perusoikeuksien kanssa.

Lain valmistelussa on pyritty löytämään tasapaino toisaalta lainsäädännölle asetetun tarkkarajaisuuden vaatimuksen ja toisaalta

todistajansuojeluohjelman sensitiivisyyden ja taktisten ratkaisujen paljastumisen välttämisen välillä. Yleisesti arvioituna kyse olisi perusoikeuksien näkökulmasta sekä yksilötasolla että yhteiskunnallisesti tarkasteltuna myönteisestä uudistuksesta, vaikka laki tulisi käytännössä sovellettaviksi harvoin. Todistajansuojeluohjelmalla turvattaisiin yksilön elämää ja terveyttä. Se edistäisi myös oikeusturvan ja rikosoikeudellisen vastuun toteutumista rikosprosessissa kuultavan turvaamisen kautta. Laajasti tarkasteltuna todistajansuojeluohjelmalla olisi merkitystä myös järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa, vaikka tämä ei olekaan ohjelman varsinainen tarkoitus.

3.2 Suojeltavan asunnon ja sen välittömän lähiympäristön valvonta

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi, että suojeltavan asuntoa ja sen välitöntä lähiympäristöä voitaisiin valvoa turvakameroilla ja muilla vastaavilla laitteilla. Säännöksellä olisi merkitystä yksityiselämän, kunnian, kotirauhan ja viestin salaisuuden turvaavan perustuslain 10 §:n kannalta. Kotirauhaan ulottuvia rajoituksia voidaan 10 §:n 3 momentin mukaan säätää ainoastaan lailla ja jos se on välttämätöntä perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi. Lailla voidaan säätää lisäksi välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksessa sekä vapaudenmenetyksen aikana.

Ehdotetussa laissa tarkoitettu perustilanne, suojeltavan hengen ja terveyden ja suojaaminen turvakameroilla ja vastaavilla laitteilla, lienee perusoikeusnäkökulmasta arvioituna jokseenkin selkeä. Laissa edellytettäisiin, että suojeltava on itse suostunut pykälässä tarkoitettuun valvontaan. Valvontaa käytettäisiin vain, jos se olisi välttämätöntä suojeltavan suojelemiseen hänen henkeään ja terveyttään uhkaavalta uhalta. Valvonnan tarkoituksena ei siis olisi rikosten estämiseen tai selvittämiseen liittyvä tiedonhankinta, vaan ainoastaan suojeltavan turvallisuuden takaaminen. Säännös on kirjoitettu tekniikkaneutraalisti, mikä sallisi tekniikan kehityksen muutokset.

Säännökseen liittyvä perusoikeudellisesti merkittävämpi kysymys liittyisi mahdollisuuden toteuttamiseen pykälässä tarkoitettua valvontaa ilman, että siitä ilmoitetaan sivullisille. Turvakamera voitaisiin asentaa kuvaamaan esimerkiksi kerrostalon rappukäytävää ilman, että muilta taloyhtiön asukkailta pyydetäisiin toimenpiteeseen suostumusta tai edes ilmoitettaisiin asiasta. Kerrostalon rappukäytävä kuuluu rikoslain 24 luvun 11 §:ssä määriteltyyn kotirauhan suojaamaan alueeseen. Tällöin joudutaan murtamaan yksityisyyden ja kotirauhan suojaa asukkaiden tietämättä. Edellä esitetyt lakivaraukset huomioon ottaen yksityisyyden ja kotirauhan suojan rikkomista voitaneen kuitenkin pitää hyväksyttävänä, jos se on välttämätöntä toisen henkilön elämän, henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden suojaamiseksi. Turvakameroiden käyttämiseen turvaututtaisiin vain, jos se olisi välttämätöntä suojeltavan turvallisuuden kannalta. Kameroita ei asennettaisi salaa, jos valvonnasta ilmoittaminen ei lisäisi suojeltavan paljastumisriskiä. Joissakin tapauksissa valvonnasta ilmoittaminen voi olla jopa täysin perusteltua. Viranomaisten tavoitteena on yksinomaan todistajansuojeluohjelmassa olevan henkilön suojeleminen, ei esimerkiksi tiedonhankinnalliset syyt. Salaista valvontaa käytettäisiin suhteellisuusperiaatteen mukaisesti vain jos suojeltavan turvallisuus tätä edellyttäisi. Pykälässä säädettäisiin myös velvollisuudesta lopettaa valvonta, jos se ei olisi enää välttämätöntä suojeltavan turvallisuuden kannalta. Kysymyksessä olisi ulkopuolisten kotirauhan rajoittaminen, joskaan valvontaa ei voitaisi ehdotetun säännöksen nojalla kohdistaa esimerkiksi muihin kerrostalon huoneistoihin kuin suojeltavan asuinhuoneistoon. Ottaen huomioon valvonnan tarkoitus, suojeltavan hengen ja terveyden suojaaminen, tätä kotirauhan suojaan liittyvää perusoikeuden rajoitusta voitaneen kuitenkin pitää hyväksyttävänä. Henkilökohtaisen turvallisuuden suojaamisen on katsottu muodostavan sellaisen perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän syyn, joka valtiösääntöoikeudellisessa merkityksessä oikeuttaa perusoikeuden rajoittamisen, jos muutkin yleiset rajoittamisedellytykset ovat käsilä (PeVL 5/1999 vp). Todistajansuojeluohjelman onnistumisesta saadut hyödyt kytkey-

tyvät myös laajempaan viitekehykseen, yhteiskunnalliseen etuun, mikä saattaa jo sellaisenaan luoda hyväksyttävän perusteen oikeuksien rajoittamiselle. Yksilön suojeleminen todistajansuojeluohjelmassa edesauttaa käytännössä usein myös järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa ja siitä johtuvien, yhteiskunnan perusturvallisuuteen liittyvien haittojen ehkäisemistä. Esityksen pääasiallinen tarkoitus ei kuitenkaan ole rikostorjunta eikä rikosten estäminen tai selvittäminen.

Kaikkien ehdotettavan lain nojalla kertyneiden tallenteiden ja muiden asiakirjojen käyttäminen ja luovutus olisi rajattu lain tarkoitukseen kiinteästi liittyviin käyttötarkoituksiin.

3.3 Todistajansuojeluohjelmia koskeva rekisteri

Ehdotettavassa laissa säädettäisiin myös todistajansuojeluohjelman toteuttamisessa kertyvien tietojen muodostamasta rekisteristä ja tietojen käyttämisestä. Ehdotettava laki sisältäisi joitakin edellä mainittua rekisteriä koskevia erityissäännöksiä. Muilta osin sovellettaisiin voimassa olevaa henkilötietolakia ja tietojen salassapidon osalta julkisuuslakia.

Säännöstä tulee siten tarkastella perustuslain yksityiselämän suojaa koskevan 10 §:n 1 momentin näkökulmasta, jonka tarkoituksena on turvata lailla yksilön oikeusturva ja yksityisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä, rekisteröinnissä ja käyttämisessä (HE 309/1993 vp, s. 53). Todistajansuojeluohjelman toteuttamisessa kertyvät tallenteet ja muut asiakirjat muodostaisivat oman, poliisin muista rekistereistä erillisen henkilörekisterinsä. Rekisterin pitäminen keskitettäisiin keskusrikospoliisille. Yksityisyyden suojan näkökulmasta on merkityksellistä, että tietojen käyttäminen rajattaisiin laissa ainoastaan todistajansuojeluohjelman toteuttamiseen sekä suojeltavaan kohdistuvan rikoksen estämiseen ja selvittämiseen liittyviin tehtäviin. Lain lähtökohta olisi siten, että tietojen käyttö olisi sallittu vain kiinteästi todistajansuojeluohjelmaa koskevan lain tarkoituksen mukaisesti tehtäviin. Suojeltavaan kohdistuvan rikoksen estäminen ja selvittäminen liittyy myös kiinteästi koko lain tavoitteisiin. Tämä voi parhaassa tapauksessa johtaa suojeltavaa

uhkaavan tahon saattamiseen rikosoikeudelliseen vastuuseen ja siten mahdollistaa suojeltavan eläminen ilman todistajansuojeluohjelmaa. Tietojen käyttö- ja luovutussäännökset voidaan siten näiltäkin osin palauttaa viime kädessä tietojen keräämistarkoitukseen tarkoitussidonnaisuusperiaatteen mukaisesti. Tietojen käyttömahdollisuus on nähtävissä myös osana todistajansuojeluohjelmaa, koska tieto niiden käyttämisen sallimisesta voi itessään ennakoivasti estää suojeltavaan kohdistuvan rikoksen tekemisen. Käyttämistä tulisi kuitenkin arvioida tapauskohtaisesti. Tietoja ei ole välttämätöntä käyttää rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi, jos tästä esimerkiksi aiheutuisi vakavaa vaaraa suojeltavan turvallisuudelle esimerkiksi prosessioikeudellisten asianosaisen tiedonsaantioikeussäännösten kautta. Tietoja ei sen sijaan saisi käyttää muussa rikostorjunta- tai selvittämistarkoituksessa. Todistajansuojeluohjelman toteuttamisen tarkoituksena on ensisijaisesti turvata suojeltavan henkeä ja terveyttä.

Ehdotettavassa laissa edellytettäisiin, että kameravalvontaan olisi kaikkien suojeltavien suostumus. Lähtökohtaisesti voidaan katsoa, että suojeltavan asunnossa vieraileva ystävä tai muu sivullinen ei voi olettaa olevansa samanlaisen yksityisyyden ja kotirauhan suojassa oleskellessaan toisen henkilön kotirauhan suojaamalla alueella. Lisäksi on huomattava, että valvonnan kohteena on suojeltavan koti siinä määrin kuin valvonta on tarpeen hänen turvallisuutensa takaamiseksi, ei suojeltava tai hänen luonaan vieraileva sivullinen. Kameravalvonnassa syntyneitä tallenteita ei myöskään olisi oikeutta käyttää sivullista tai suojeltavaa vastaan, ellei kyse olisi todistajansuojeluohjelmassa olevaan henkilöön kohdistuvasta rikoksesta. Periaatteessa on mahdollista, että suojeltava todistajansuojeluohjelman kestäessä haluaa jakaa asuntonsa henkilön kanssa, joka ei ole ainakaan heti alkuvaiheessa itse todistajansuojeluohjelmassa eikä siten tietoinen tilassa olevasta kameravalvonnasta. Tällöin suojeltavan kodista tulee myös hänen kanssaan asuvan henkilön yksityisyyden ja kotirauhan suojaama tila. Salaisen kameravalvonnan käyttäminen olisi ehdotettavassa laissa rajattu tilanteisiin, joissa se on välttämätöntä suojeltavan henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi. Eh-

dotettava sääntelyn voidaan katsoa olevan hyväksyttävissä tällaisessakin tilanteessa ottaen huomioon sääntelyllä turvattava perusoikeus ja sääntelyn välttämättömyys. Lisäksi on huomattava, että valvonta tulisi ehdotettavan lain mukaan lopettaa heti kun se ei ole enää välttämätöntä suojeltavaan kohdistuvan uhan vuoksi.

Rekisteröidyn tarkastusoikeutta koskeva sääntely on sopusoinnussa voimassa olevan henkilötietolain 27 §:n 1 momentin 2 kohdan kanssa, jossa säädetään tarkastusoikeuden rajoittamiselle rekisteröidyn tai muun henkilön oikeuksien varmistamiseksi. Ehdotettavassa laissa tarkastusoikeuden rajoitukselle olisi vielä asetettu lisäedellytys, jonka mukaan oikeutta rajoitettaisiin vain jos sen toteuttamisesta voisi todennäköisin syin seurata vakava uhka suojeltavan tai muun henkilön turvallisuudelle. Tarkastusoikeutta ei siten rajoitettaisi enempää kuin tarpeen sillä suojattavien oikeuksien turvaamiseksi.

3.4 Sopeutumisavustus

Ehdotetussa laissa säädettäisiin myös suojeltavalle tarvittaessa maksettavasta taloudellisesta avustuksesta, jolla varmistettaisiin hänen perustoimentulonsa, jos hän ei voisi hankkia toimeentuloa ansiotyöllä tai muulla tavalla, esimerkiksi normaaliin sosiaaliturvajärjestelmään turvautumalla. Säännöksellä on yhteys sekä perustuslain 1 §:ssä turvattuun ihmisarvoon, 7 §:ssä säädettyyn elämän suojaan sekä 19 §:ssä turvattuun oikeuteen välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon näitä vahventavasti.

3.5 Alaikäinen suojeltava

Todistajansuojeluohjelmassa voi olla myös perheitä ja siten myös alaikäisiä lapsia. Lain lähtökohtana olisi, että alaikäisillä lapsilla ja tarvittaessa muillakin läheisillä olisi mahdollisuus osallistua todistajansuojeluohjelmaan uhkailujen kohteen kanssa, vaikka he eivät olisikaan itse suoranaissessa hengenvaarassa. Lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaan lapsella on oikeus elää perheensä kanssa aina kun se on lapsen edun mukaista ja pitää yhteyttä molempiin vanhempiinsa. Lain yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että

lapselle tulisi pyrkiä järjestämään mahdollisuus pitää yhteyttä myös sellaisiin läheisiinsä, jotka eivät osallistu todistajansuojeluohjelmaan ellei se vaaranna lapsen turvallisuutta tai ole muutoin vastoin lapsen etua.

Lapsen etu ja lasten oikeuksien huomioon ottamiseen on lain yksityiskohtaisissa perusteluissa viitattu useissa kohdissa. Lapsen oikeuksien yleissopimuksen velvoittaa ottamaan lapsen edun huomioon kaikessa viranomaistoiminnassa. Erityisesti lapsen edun ja mielipiteen huomioon ottaminen konkretisoi tuu todistajansuojeluohjelman aloittamista ja päättämistä harkittaessa sekä henkilökohtaista suojelusuunnitelmaa laadittaessa. Lapsi voi tarvita erityistä tukipalveluja, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden apua todistajansuojeluohjelman eri vaiheissa.

Huoltaja tai muu edunvalvoja antaisi alaikäisen puolesta suostumuksen todistajansuojeluohjelman aloittamiselle. Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan myös lapsia koskevat periaatteessa yhtäläiset perusoikeudet kuin aikuisia (HE 309/1993 vp, esimerkiksi PeVL 24/2010 vp). Heidä on kohdeltava yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Heidän kohdallaan perusoikeussuojaan liittyy käytännössä kuitenkin kysymys siitä, kuka käyttää perusoikeuksien osalta vajaavaltaisen puhevaltaa. Laissa viitattaisiin lapsen huoltolakiin, jonka mukaan lapsen huoltajan on turvattava lapsen kehitys ja hyvinvointi siten kuin lain 1 §:ssä säädetään. Tässä tarkoituksessa huoltajalla on oikeus päättää lapsen hoidosta, kasvatuksesta, asuinpaikasta sekä muista henkilökohtaisista asioista. Huoltajan tulee lapsen huoltolain mukaan keskustella lapsen kanssa ennen päätöksen tekemistä lapsen henkilökohtaisessa asiassa, jos se lapsen ikään ja kehitystasoon sekä asian laatuun nähden on mahdollista. Päätöstä tehdessään hänen on kiinnitettävä huomiota lapsen mielipiteeseen ja toivomuksiin. Ehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että lapselle tulisi lapsen huoltolain mukaisesti antaa mahdollisuus osallistua ohjelman aloittamista ja lopettamista koskevan päätöksen tekemiseen hänen kehitystasonsa mukaisesti. Yksityiskohtaisissa perusteluissa on myös todettu, että, lapselle tulisi antaa tietoa todistajansuojeluohjelman sisällöstä hänelle ym-

märrettävässä muodossa sekä ennen ohjelman aloittamista että sen aikana. Tiedon antamisen tulisi pääsääntöisesti tapahtua tilanteen vaatimaa erityistä osaamista omaavan ammattihenkilön toimesta. Lapsen huoltajan tulisi pääsääntöisesti osallistua tiedon antamiseen. Lapsen mielipiteen painoarvo tulisi käytännössä suhteuttaa lapsen ikään ja kehitystasoon.

Laissa huomioitaisiin tilanteet, joissa huoltaja ei voi puolueettomasti valvoa lapsen etua. Sosiaalihuollon asiakaslain esitöiden mukaan (HE 137/1999 vp, HaVL 7/2000 vp, StVM 18/2000 vp) eturistiriitaa ei voi syntyä pelkästään sillä perusteella, että lapsi ja huoltaja ovat eri mieltä jostakin kysymyksestä. Eturistiriitaa ei myöskään osoita se, että huoltajalla ja sosiaaliviranomaisella on eriäviä käsityksiä lapsen edusta esimerkiksi huostaanottoa koskevassa asiassa. Oikeuskäytännön (KKO:2004:44) mukaan ratkaisevaa edunvalvojan määräämiselle lastensuojeluasiassa ei ole edunvalvojan nauttima lapsen vanhempien luottamus vaan edunvalvojan edellytykset valvoa lapsen etua. Alaikäiselle määrättäisiin ehdotetun lain mukaan edunvalvoja todistajansuojeluohjelmaa koskevassa asiassa, jos hänen huoltajansa ei kykenisi valvomaan lapsen etua. Tällainen tilanne voisi olla esimerkiksi todistajansuojeluohjelmaan suostumista koskeva päätös, jos vain toinen lapsen virallisista huoltajista haluaa todistajansuojeluohjelmaan. Todistajansuojeluohjelmaa ei voitaisi aloittaa, jos lapsen huoltaja tai edunvalvoja ei antaisi tähän suostumusta.

Lain yksityiskohtaisissa perusteluissa on myös otettu huomioon lapsen oikeus henkilökohtaiseen identiteettiin tilanteissa, joissa peitehenkilöllisyys joudutaan luomaan lapselle hänen ollessaan niin nuori, että hänellä itsellään ei ole enää vanhempana muistikkua tai tietoa varsinaisesta henkilöllisyydestään ja sukulaissuhteistaan. Oikeus henkilökohtaiseen identiteettiin kuuluu perustuslain 10 §:ssä säädettyyn yksityiselämän suojaan. Rekisterimerkintöjä koskevan 5 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että todistajansuojeluohjelmasta vastaavan viranomaisen tulisi käytännössä huolehtia, että lapsi saa tietää oikeasta henkilöllisyydestään viimeistään täyttyessään 18 vuotta. Täysi-

ikäisyys muodostaisi siten ehdottoman takarajan tiedon antamiselle perustuslakivaliokunnan perusoikeuskysymykseltään tältä osin samankaltaisessa asiassa ottaman kannan mukaisesti (PeVL 59/2002 vp, s.3). Tieto voitaisiin antaa myös aiemmin, jos tästä ei arvioida koituvan vaaraa suojeltavan turvallisuudelle ja peitehenkilöllisyyden salassapidolle. Kuten yleensäkin lapsen kanssa asioitaessa, tilannetta tulisi arvioida lapsen edun näkökulmasta ottaen huomioon lapsen ikä, ymmärrystaso ja henkilökohtainen kehitys tarvittaessa asiantuntija-apua hyödyntäen.

3.6 Oikeusturva

Ehdotettavaan lakiin sisältyvää valituskieltoa on tarkasteltava perustuslain 21 §:ssä turvatus oikeusturvan näkökulmasta. Perustuslain mukaan jokaisella on oikeus saada asiaansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsitteilyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Valituskiellon osalta on merkityksellistä, onko kyseessä perustuslaissa tarkoitettu oikeus. Jos näin on, tulee arvioida, voidaanko oikeusturvan vaatimuksesta kuitenkin poiketa perustuslain yleisten rajoitusedellytysten nojalla tavallisella lailla.

Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä on todettu, että perustuslain 21 § ei oikeuta saamaan mitä hyvänsä asiaa tai päätöstä yksilön valitseman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Viranomaisen päätöstä voidaan perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla pitää yksilön oikeutta tai velvollisuutta koskevana silloin, kun lainsäädännössä on riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille. Selkein tällainen peruste on niin sanottu subjektiivinen oikeus, jolloin viranomaisen on myönnettävä tai toteutettava oikeus lainsäädännöstä ilmevien edellytysten täytyessä. Myös sään-

nökset tätä harkinnanvaraisempienkin oikeuksien tai etuuksien myöntämisedellytyksistä voivat sinänsä muodostaa riittävän täsmällisen perustan oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle (esimerkiksi PeVL 51/2010 vp, PeVL 16/2000 vp). Tällaista perustetta ei kuitenkaan yleensä synny, jos etuuden tai palvelun saaminen riippuu kokonaan viranomaisen harkinnasta, käytettävissä olevista määrärahoista tai esimerkiksi suunnitelmista (PeVL 63/2010 vp, PeVL 16/2000 vp). Tällöinkin voi tosin olla aiheellista avata valitusmahdollisuus muun muassa viranomais toiminnan asianmukaisuuden ja muun tasapuolisuuden valvomiseksi (PeVL33/2000, PeVL 30/2005 vp, PeVL 13/2005 vp, PeVL 10/2009 vp, PeVL 46/2002 vp).

Säännös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeista ei perusoikeusudistuksen esitöiden mukaan estä sääntäjästä vähäisiä poikkeuksia esimerkiksi oikeuteen hakea muutosta, kunhan poikkeukset eivät muuta muutoksenhakuoikeuden asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäistapauksessa vaaranna yksilön oikeusturvaa. Toisaalta perustuslakivaliokunta on katsonut, että mitä enemmän laissa sidotaan viranomaisen harkintavaltaa, sitä suuremmalla syyllä tulisi sääntää myös mahdollisuudesta muutoksenhaakuun (PeVL 32/2000 vp).

Julkisella vallalla on sekä perustuslain että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa velvollisuus suojella yksilöä perusoikeuksien loukkaukselta jopa toisten yksityisten taholta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on selkeästi linjannut tämän voivan tarkoittavan myös todistajansuojeluohjelmaa. Se ei kuitenkaan ole tarkentanut, millaisissa konkreettisissa tilanteissa näin on. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut, että kyse on yksilön henkeä uhkaavasta, toisen henkilön rikollisesta toiminnasta johtuvasta, todellisesta ja välittömästä vaarasta. Kuten muunkin julkisen vallan tarjoaman huolenpidon osalta, tarpeellisuusarviointi on keskeisessä asemassa. Uhatuksi itsensä tuntevalla ei olisi subjektiivista oikeutta saada suojelua nimenomaan todistajansuojeluohjelman muodossa, jos tätä ei katsota tarkoituksenmukaiseksi tai mahdolliseksi toteuttaa. Kyseessä olisi oltava lain edellytykset täyttävä, riittävän vakava uhkatilanne ja

henkilön itsensä on oltava sekä soveltuva että sitoutunut todistajansuojeluohjelman toteuttamiseen. Kyseessä ei ole etuus, joka voitaisiin myöntää suoraan asian tosiseikkojen perusteella, vaan todistajansuojeluohjelman aloittaminen edellyttää aina uhka-arvioon perustuvaa, tarkkaa kokonaisarviointia. Keskusrikospoliisi harkitsisi ohjelman aloittamista oma-aloitteisesti asian tultua sen tietoon. Se, että todistajansuojeluohjelmaa ei jossakin yksittäistapauksessa katsota tarpeelliseksi, ei poista yksilön oikeutta saada muuta suojelua eikä viranomaisen velvollisuutta tarjota suojelua muun lainsäädännön perusteella. Tilannetta tulee arvioida yleisesti suhteuttaen viranomaisten aktiivinen toimintavelvollisuus toimenpiteistä tai niiden riittämydestä aiheutuneisiin seuraamuksiin. Edellä esitellyssä tapauksessa R.R. vs. Unkari Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että Unkarin viranomaiset eivät syyllistyneet ihmisoikeusrikkomukseen poistamalla R.R. todistajansuojeluohjelmasta, koska R.R. ei joutunut tuomioistuimen käsityksen mukaan hengenvaaraan.

Todistajansuojeluohjelman aloittamisessa perusteluvelvollisuus on käänteinen: keskusrikospoliisin on perusteellisesti selvitettävä, onko todistajansuojeluohjelman aloittaminen välttämätöntä. Tämä on myös yksilön itsensä etu. Todistajansuojeluohjelman aloittamista koskeva päätös ei olisi valituskelpoinen hallintopäätös. Suojeltavalla ei myöskään olisi oikeutta valittaa yksittäisistä suojelutoimenpiteistä, vaan keskusrikospoliisi harkitsisi tarvittavat toimenpiteet laissa säädettyjen toimivaltuuksiensa rajoissa. Suojeltavalla olisi mahdollisuus ilmoittaa milloin tahansa haluavansa päättää todistajansuojeluohjelman osaltaan.

Perustuslaissa tarkoitettujen yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin voidaan saada tulkinta-apua Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä laajemminkin. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että kysymys ei välttämättä ole ihmisoikeus-sopimuksen oikeusturvaa koskevan 6 artiklan mukaisesta tilanteesta, jos viranomaisille on jätetty täysin vapaata tai väljää harkintavaltaa. Tuomioistuin on kiinnittänyt huomiota myös siihen, voidaanko asiaa tutkia vaikeuksista hallintoviranomaisissa ja tuomiois-

tuimissa konkreettisten seikkojen perusteella. Todistajansuojeluohjelmaa koskevassa päätöksenteossa ohjelman aloittamista ja lopettamista sekä valittuja toimenpiteitä koskevissa päätöksissä on kyse hyvin erityistä asiantuntemusta vaativasta arvioinnista. Käytännössä muu viranomainen kuin keskusrikospoliisi ei kykenisi tekemään vastaavaa arviota. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että valituskielto voi olla perusteltu, jos edellytettävä arviointi ei luontevasti sovi muutoksenhaun kautta tuomioistuinten oikeudelliseen harkintaan osoitettavaksi (PeVL15/2009 vp). Valitusmenettelyn lisäarvoksi jäisi siten ainoastaan menettelyn lainmukaisuuden arviointi, mikä sinällään on mahdollista myös kantelumenettelyn avulla. Todistajansuojeluohjelmaa koskeva päätöksenteko edellyttää kiinteästi keskusrikospoliisilla olevaa uhka- ja riskiarviointia koskevan erityisasiantuntemusta. Tämä koskee sekä ohjelman aloittamista, siinä käytettäviä toimenpiteitä että ohjelman päättämistä. Ehdotetun lain periaatteena on, että todistajansuojeluohjelma aloitetaan, jos uhkatilanne on keskusrikospoliisin arvion mukaan sellainen, että kyseistä henkilöä on mahdollista ja tarpeen suojella todistajansuojeluohjelmassa. Vastaavasti todistajansuojeluohjelma päätetään viranomaisaloitteisesti, jos uhkatilanne väistyy tai jos suojeltava vaarantaa tietoisesti oman turvallisuutensa siinä määrin, että hänen suojelemisensa todistajansuojeluohjelmassa ei ole mahdollista. Kyseisten arviointien tekeminen edellyttää etenkin järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvissä tapauksissa syvällistä ja ajantasaista tietämystä operatiivisesta toiminnasta ja uhkatilanteen erityispiirteistä. Esimerkiksi järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvien henkilöiden suojeleminen edellyttää myös kyseisen rikollisuustyyppin ja sen toimintatapojen tuntemusta.

Toiminnan laillisuusvalvonnan edistämiseksi lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi säännös Poliisihallitukselle vuosittain annettavasta kertomuksesta, mikä edesauttaa toiminnan laillisuusvalvontaa. Laki velvoittaisi myös sisäministeriötä antamaan vuosittaisen kertomuksen todistajansuojeluohjelman toteuttamisesta eduskunnan oikeusasiamiehelle. Vuosittainen raportointi tarjoaa samalla mahdollisuuden seurata uuden lain toimi-

vuutta ja arvioida tarvittaessa muutostarpeita. Samassa pykälässä säädettäisiin myös Poliisihallituksen velvollisuudesta valvoa esitetävän lain noudattamista. Valitusmahdollisuuden puuttuminen ei myöskään poista viranomaisten yleistä vahingonkorvausvelvollisuutta. Ennakollista oikeusturvaa vahvistaa myös toiminnan keskittäminen keskusrikospoliisiin erityisasiantuntemusta omaavaan yksikköön ja muu hallinnon ohjaus.

3.7 Tietojen salassapito

Todistajansuojeluohjelmaa koskevien tietojen salassapito on keskeinen osa ohjelman toteuttamista. Tietojen salassapidosta ehdotetaan säädettäväksi julkisuuslaissa. Ehdotettava salausperuste olisi ehdoton. Julkisuusperiaatteen mukainen tiedonsaantioikeus on perustuslain 12 §:n 2 momentin suojaama perusoikeus, jota voidaan rajoittaa vain lailla ja vain välttämättömistä syistä. Todistajansuojeluohjelmaa koskevien tietojen salassapidossa on kyse toisen perusoikeuden, hengen ja terveyden suojaamisesta. Käytännössä todistajansuojeluohjelmassa kertyviä tietoja ovat esimerkiksi suojeltavan ohjelmassa käyttämä henkilöllisyys, hänen olinpaikkansa ja erinäiset ohjelman järjestämiseen liittyvien käytännön teknis-taktiset menettelyt. Tietojen salaaminen on siten välttämätöntä sekä yksittäisen suojeltavan turvallisuuden takaamiseksi, että koko todistajansuojelujärjestelmän kestävyys kannalta. On myös mahdollista, että tietojen paljastuminen sivulliselle saattaisi asettaa vaaraan myös todistajansuojeluohjelmaa toteuttavia viranomaisia. Yksittäistä suojeltavaa koskevien tietojen salassapidossa on siten kyse myös koko todistajansuojeluohjelman ja laajemman henkilöryhmän turvallisuuden takaamisesta, minkä voitaneen katsoa muodostavan riittävän vahvan intressin perustuslain mukaisesta julkisuusperiaatteesta poikkeamiselle. Lisäksi on huomattava, että todistajansuojeluohjelmia koskeva henkilörekisteri ja muut ohjelmaan liittyvät asiakirjat sisältäisivät ainakin joiltakin osin arkaluonteisia tietoja. Perustuslakivaliokunta on katsonut arkaluonteisten tietojen kuuluvan henkilötietojen suojan ytimeen. (PeVL 25/1998 vp, s. 3/1) ja muodostavan siten perustuslaissa tarkoitetun välttä-

mättömän syyn julkisuusperiaatteen rajoittamiselle lailla (PeVL 2/2008 vp, s. 2, PeVL 40/2005 vp, s. 2/II).

Edellä esitetyn perusteella katsotaan, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Suotavana kui-

tenkin pidetään, että esityksestä pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**todistajansuojeluohjelmasta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Todistajansuojeluohjelma

Todistajansuojeluohjelma on poliisin yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa toteuttama ohjelma, jossa henkilöä suojellaan henkeen tai terveyteen kohdistuvalta vakavalta, laittomalta uhalta.

Suojeltavalla tarkoitetaan todistajansuojeluohjelmassa olevaa henkilöä.

2 §

Todistajansuojeluohjelman aloittaminen

Todistajansuojeluohjelma voidaan aloittaa henkilön suojelemiseksi, jos henkilöön tai hänen läheiseensä kohdistuu vakava hengen tai terveyden uhka rikosasiassa kuulemisen tai muun syyn vuoksi ja uhkaa ei voida tehokkaasti torjua muilla toimenpiteillä.

Ohjelman aloittaminen edellyttää lisäksi, että 1 momentissa tarkoitettu henkilö:

1) on saanut selvityksen ohjelman keskeisestä sisällöstä ja tässä laissa säädettyistä ohjelman lopettamisen edellytyksistä;

2) on antanut kirjallisen suostumuksensa ohjelman toteuttamiseen ja siihen sisältyviin toimenpiteisiin;

3) on antanut selvityksen todistajansuojeluohjelman toteuttamiseen vaikuttavista henkilökohtaisista olosuhteistaan ja oikeudellisista velvoitteistaan; ja

4) arvioidaan soveltuvaksi ohjelmaan.

3 §

Todistajansuojeluohjelman päättymisen

Todistajansuojeluohjelma päätetään suojeltavan pyynnöstä tai jos sen jatkuminen on ilmeisen tarpeetonta.

Ohjelma voidaan päättää myös, jos suojeltava omalla käyttäytymisellään osoittaa piittaamattomuutta omasta turvallisuudestaan tai jos suojeltava on laiminlyönyt 2 §:n 2 momentin 3 kohdassa säädetyn tiedonantovelvollisuutensa olennaisella tavalla antamalla tietoisesti vääriä tai harhaanjohtavia tietoja ohjelman kannalta merkityksellisestä seikasta.

Suojeltavalle voidaan antaa kirjallinen varoitus ennen ohjelman päättämistä 2 momentin perusteella. Suojeltavalle on ilmoitettava, että varoituksen noudattamatta jättäminen voi johtaa ohjelman päättämiseen.

4 §

Henkilökohtainen suojelusuunnitelma

Poliisi laatii yhdessä suojeltavan kanssa henkilökohtaisen kirjallisen suojelusuunnitelman.

Suojelusuunnitelmasta tulee 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.

Suunnitelmasta tulee myös ilmetä, että suojeltava on saanut 2 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetut tiedot todistajansuojeluohjelmasta sekä antanut 2 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitetun kirjallisen suostumuksensa ohjelman toteuttamiseen.

5 §

Rekisterimerkinnät ja asiakirjat

Poliisi voi tehdä ja valmistaa suojeltavalle toista henkilöllisyyttä tukevia vääriä, harhauttavia tai peiteltyjä rekisterimerkintöjä ja asiakirjoja, jos se on välttämätöntä todistajansuojeluohjelman toteuttamiseksi.

Poliisi voi myös käyttää vääriä, harhauttavia tai peiteltyjä tietoja, tehdä ja käyttää vääriä, harhauttavia tai peiteltyjä rekisterimerkintöjä sekä valmistaa ja käyttää vääriä asiakirjoja, jos se on välttämätöntä todistajansuojeluohjelman tai sitä toteuttavan poliisimiehen suojaamiseksi.

Poliisin on pidettävä luetteloa tekemistään merkinnöistä ja valmistamistaan asiakirjoista. Poliisin on huolehdittava merkintöjen oikaisemisesta sen jälkeen kun merkinnät eivät ole enää välttämättömiä todistajansuojeluohjelman toteuttamiseksi. Suojeltavan on tällöin luovutettava 1 momentissa tarkoitetut asiakirjat poliisille.

6 §

Suojeltavan asunnon ja sen lähiympäristön valvonta

Poliisi voi suojeltavan suostumuksella valvoa suojeltavan asuntoa ja sen välitöntä lähiympäristöä kameran tai muun paikkaan sijoitetun teknisen laitteen, menetelmän tai ohjelmiston avulla, jos se on välttämätöntä suojeltavan henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi. Suojeltavan asunnon ja sen lähiympäristön valvonnasta ei tarvitse ilmoittaa sivullisille.

Valvonta on lopetettava viipymättä, jos se ei ole enää välttämätöntä suojeltavan henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi.

7 §

Sopeutumisasiavustus

Suojeltavalle maksetaan valtion varoista taloudellista avustusta toimeentulon ja itsenäisen elämän turvaamiseksi, jos suojeltava ei voi saada turvallisuuttaan vaarantamatta toimeentuloa ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimeentuloa turvaavien sosiaaliturvatuksien avulla tai muulla tavalla.

8 §

Todistajansuojeluohjelmaa koskeva ilmaisukiello

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

Ilmaisukiello on voimassa toistaiseksi. Kielto on peruutettava kun se ei ole enää tarpeen ohjelman toteuttamiseksi. Kielto ja sen peruuttamista koskeva päätös on annettava saajalleen todisteellisesti tiedoksi.

Rangaistus ilmaisukiellon rikkomisesta tuomitaan rikoslain (39/1889) 38 luvun 1 tai 2 §:n mukaan, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta. Rangaistus-

tusuhasta on ilmoitettava kiellon antamisen yhteydessä.

9 §

Virka-apun antaminen

Viranomaisen on annettava poliisille mak-
sutta tässä laissa säädetyn tehtävän suoritta-
miseksi tarpeellista virka-apua.

10 §

Vajaavaltainen suojeltava

Tätä lakia sovellettaessa vajaavaltaisen pu-
hevaltaan ja mielipiteen huomioon ottami-
seen sovelletaan, mitä holhoustoimesta an-
netussa laissa (442/1999) ja laissa lapsen huol-
lost ja tapaamisoikeudesta (361/1983) sää-
detään.

11 §

Edunvalvojan määrääminen alaikäiselle

Alaikäiselle on määrättävä tätä lakia kos-
kevaa päätöksentekoa varten edunvalvoja
huoltajan sijasta, jos:

1) on perusteltu syy olettaa, ettei huoltaja
voi puolueettomasti valvoa lapsen etua asias-
sa; ja

2) edunvalvojan määrääminen on tarpeen
asian selvittämiseksi tai muutoin lapsen edun
turvaamiseksi.

Poliisi tekee hakemuksen edunvalvojan
määräämiseksi. Edunvalvojan määrää tu-
omioistuin. Edunvalvojan määräämiseen so-
velletaan, mitä holhoustoimesta annetussa
laissa tai muussa laissa säädetään sijaisen
määräämisestä edunvalvojalle.

Poliisi vastaa edunvalvojan määräämisestä
aiheutuneista kustannuksista sekä edunvalvo-
jan palkkiosta.

12 §

*Todistajansuojeluohjelmaa koskeva päätök-
senteko*

Keskusrikospoliisin päällikkö päättää to-
distajansuojeluohjelman aloittamisesta ja

päättämisestä sekä 5 §:ssä tarkoitettujen toi-
menpiteiden käyttämisestä.

Keskusrikospoliisin todistajansuojeluoh-
jelmasta vastaava päällystään kuuluva poliis-
simies päättää 3 §:n 3 momentissa, 4 §:ssä ja
6—8 §:ssä tarkoitettujen toimenpiteiden
käyttämisestä.

13 §

Todistajansuojeluohjelmia koskeva rekisteri

Keskusrikospoliisi pitää sille tässä laissa
säädettyjen tehtävien hoitoa varten todista-
jansuojeluohjelmia koskevaa rekisteriä, jo-
hon kuuluvat myös toiminnassa syntyneet
tallenteet ja muut asiakirjat. Jollei tässä laissa
toisin säädetä, rekisteriin talletettujen henki-
lötietojen salassapitoon ja luovuttamiseen
sovelletaan viranomaisten toiminnan julkis-
suudesta annettua lakia (621/1999) sekä
muuhun henkilötietojen käsittelyyn henkilö-
tietolakia (523/1999).

Siitä riippumatta, mitä poliisin hallussa
olevien rekisterien ja muiden asiakirjojen
käytöstä ja tietojen luovuttamisesta niistä
muualla laissa säädetään, tämän lain nojalla
saatuja salassa pidettäväksi säädettyjä tietoja
saa käyttää ja luovuttaa vain, jos se on vält-
tämätöntä todistajansuojeluohjelman toteut-
tamiseksi tai suojeltavaan kohdistuvan rikok-
sen estämiseksi ja selvittämiseksi.

Sen lisäksi, mitä henkilötietolaissa sääde-
tään, rekisteröidyn tarkastusoikeutta voidaan
rajoittaa, jos tarkastusoikeuden toteuttamisesta
voi todennäköisin syin seurata vakava uh-
ka suojeltavan tai muun henkilön turvallisuudelle.

Tässä laissa säädettyjä tai tämän lain toi-
meenpanoon liittyviä tehtäviä hoidettaessa
saatujen ja laadittujen asiakirjojen ja niihin
sisältyvien tietojen salassapitoon sekä näiden
tehtävien hoidossa saatuja tietoja koskevaan
vaitiolovelvollisuuteen ja hyväksikäyttökiel-
toon sovelletaan viranomaisten toiminnan
julkisuudesta annetun lain 22—24 ja 35 §:ää
myös silloin, kun asiakirja on muun kuin
mainitun lain 4 §:ssä tarkoitettujen viranomai-
sen hallussa.

14 §

*Todistajansuojeluohjelman toteuttamisen
valvonta*

Poliisihallitus valvoo tämän lain noudattamista.

Keskusrikospoliisin on annettava Poliisihallitukselle vuosittain kertomus tämän lain nojalla tehdyistä päätöksistä ja toimenpiteistä.

Sisäministeriön on annettava eduskunnan oikeusasiamiehelle vuosittain kertomus tämän lain nojalla tehdyistä päätöksistä ja toimenpiteistä.

15 §

Muutoksenhaku

Tämän lain nojalla tehtyyn päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

16 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki**poliisin hallinnosta annetun lain 9 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 9 §:n 1 momentin 3 ja 4 kohta, sellaisena kuin ne ovat laissa 497/2009, ja
lisätään 9 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laissa 497/2009, uusi 5 kohta seuraavasti:

9 §

Keskusrikospoliisi

4) kehittää rikostorjuntaa ja rikostutkimusmenetelmiä;
 5) toteuttaa todistajansuojeluohjelmaa.

Keskusrikospoliisin tehtävänä on:

3) tuottaa asiantuntijapalveluita;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki**ulkomaalaislain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 35 § ja 113 §:n 1 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 35 § laissa 449/2012 ja 113 §:n 1 momentti laissa 323/2009, sekä
lisätään lakiin uusi 52 e § ja 53 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 323/2009, 1338/2011 ja 449/2012, uusi 9 momentti seuraavasti:

35 §

Vaatus matkustusasiakirjan voimassaolo-
ta

Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen matkustusasiakirja on voimassa. Oleskelulupa voidaan kuitenkin myöntää voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta, jos se myönnetään 51, 52, 52 a, 52 d, 52 e, 87, 88, 88 a, 89 tai 110 §:n perusteella.

52 e §

Oleskeluluvan myöntäminen todistajansuoje-
luohjelmassa olevalle ulkomaalaiselle

Poliisi myöntää jatkuvan oleskeluluvan ulkomaalaiselle, joka on todistajansuojeluohjelmasta annetun lain (xxx/yyyy) mukaisessa todistajansuojeluohjelmassa.

Oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu. Oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä ainostaan yleiseen turvallisuuteen liittyvistä pakottavista syistä.

Jos todistajansuojeluohjelmassa oleva henkilö on unionin kansalainen tai häneen rinnastettava, sovelletaan 10 luvun säännöksiä.

53 §

Ensimmäisen määräaikaisen oleskeluluvan
pituus

Ulkomaalaiselle, joka on todistajansuojeluohjelmasta annetun lain mukaisessa todistajansuojeluohjelmassa, ja ulkomaalaiselle, joka otetaan Suomeen 93 §:n nojalla tehdyn valtioneuvoston päätöksen perusteella ja jolle päätetään myöntää jatkuva oleskelulupa 113 §:n 1 momentin perusteella, myönnetään määräaikainen oleskelulupa neljäksi vuodeksi.

113 §

Jatkuvan oleskeluluvan myöntäminen

Jatkuva oleskelulupa myönnetään ulkomaalaiselle, joka saa turvapaikan tai oleskeluluvan kiintiöpakolaisena, toissijaisen suojelun perusteella tai humanitaarisen suojelun perusteella. Jatkuva oleskelulupa voidaan myöntää ulkomaalaiselle, joka otetaan Suomeen 93 §:n nojalla tehdyn valtioneuvoston päätöksen perusteella.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

4.

Laki**viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 28 kohta, sellaisena kuin se on laissa 302/2013, seuraavasti:

24 §

Salassa pidettävät viranomaisen asiakirjat

Salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä:

28) hallintoviranomaisen asiakirjat ja rekisterit, jotka sisältävät tietoja tuomitusta taikka vangitusta tai muutoin vapautensa menettäneestä henkilöstä, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei vaaranna asianomaisen tulevaa toimeentuloa, yhteiskuntaan sopeutumista tai turvallisuutta, ja jos tiedon antamiseen on perusteltu syy; salassa pidettäviä

ovat myös rikosrekisteriin, sakkorekisteriin, oikeushallinnon valtakunnalliseen tietojärjestelmään sekä eläintenpitokieltorekisteriin talletetut tiedot, todistajansuojeluohjelmia koskevaan rekisteriin tallennetut tiedot ja muut todistajansuojeluohjelmaa koskevat tiedot samoin kuin Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimus- ja seurantatarkoituksia varten keräämät tiedot;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

5.

Laki**oikeudenkäymiskaaren 17 luvun muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään oikeudenkäymiskaaren 17 lukuun uusi 23 a § seuraavasti:

23 a §

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. Tie-

doista saa kuitenkin todistaa, jos ajetaan syytettä todistajansuojeluohjelmalla suojeltavaan henkilöön kohdistuneesta rikoksesta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 22 päivänä toukokuuta 2014

Pääministeri

JYRKI KATAINEN

Sisäministeri *Päivi Räsänen*

*Liite
Rinnakkaistekstit*

2.

Laki

poliisin hallinnosta annetun lain 9 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 9 §:n 1 momentin 3 ja 4 kohta, sellaisena kuin ne ovat laissa 497/2009, ja
lisätään 9 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laissa 497/2009, uusi 5 kohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

9 §

9 §

Keskusrikospoliisi

Keskusrikospoliisi

Keskusrikospoliisin tehtävänä on:

Keskusrikospoliisin tehtävänä on:

 3) tuottaa asiantuntijapalveluita; ja
 4) kehittää rikostorjuntaa ja rikostutkimusmenetelmiä.

 3) tuottaa asiantuntijapalveluita;
 4) kehittää rikostorjuntaa ja rikostutkimusmenetelmiä;
 5) toteuttaa todistajansuojeluohjelmaa.

 Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki**ulkomaalaislain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 35 § ja 113 §:n 1 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 35 § laissa 449/2012 ja 113 §:n 1 momentti laissa 323/2009, sekä
lisätään lakiin uusi 52 e § ja 53 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 323/2009, 1338/2011 ja 449/2012, uusi 9 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

35 §

Vaatimus matkustusasiakirjan voimassaolosta

Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen matkustusasiakirja on voimassa. Oleskelulupa voidaan kuitenkin myöntää voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta, jos se myönnetään 51, 52, 52 a, 52 d, 87, 88, 88 a, 89 tai 110 §:n perusteella.

Ehdotus

35 §

Vaatimus matkustusasiakirjan voimassaolosta

Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen matkustusasiakirja on voimassa. Oleskelulupa voidaan kuitenkin myöntää voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta, jos se myönnetään 51, 52, 52 a, 52 d, 52 e, 87, 88, 88 a, 89 tai 110 §:n perusteella.

52 e §

Oleskeluluvan myöntäminen todistajansuojeluohjelmassa olevalle ulkomaalaiselle

Poliisi myöntää jatkuvan oleskeluluvan ulkomaalaiselle, joka on todistajansuojeluohjelmasta annetun lain (xxx/yyyy) mukaisessa todistajansuojeluohjelmassa.

Oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu. Oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä ainoastaan yleiseen turvallisuuteen liittyvistä pakottavista syistä.

Jos todistajansuojeluohjelmassa oleva henkilö on unionin kansalainen tai häneen rinnastettava, sovelletaan 10 luvun säännöksiä.

Voimassa oleva laki

53 §

*Ensimmäisen määräaikaisen oleskeluluvan
pituus*

53 §

*Ensimmäisen määräaikaisen oleskeluluvan
pituus*

Ulkomaalaiselle, joka on todistajansuojeluohjelmasta annetun lain mukaisessa todistajansuojeluohjelmassa, ja ulkomaalaiselle, joka otetaan Suomeen 93 §:n nojalla tehdyn valtioneuvoston päätöksen perusteella ja jolle päätetään myöntää jatkuva oleskelulupa 113 §:n 1 momentin perusteella, myönnetään määräaikainen oleskelulupa neljäksi vuodeksi.

113 §

Jatkuvan oleskeluluvan myöntäminen

Jatkuva oleskelulupa myönnetään ulkomaalaiselle, joka saa turvapaikan tai oleskeluluvan kiintiöpakolaisena, toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun perusteella.

113 §

Jatkuvan oleskeluluvan myöntäminen

Jatkuva oleskelulupa myönnetään ulkomaalaiselle, joka saa turvapaikan tai oleskeluluvan kiintiöpakolaisena, toissijaisen suojelun perusteella tai humanitaarisen suojelun perusteella. *Jatkuva oleskelulupa voidaan myöntää ulkomaalaiselle, joka otetaan Suomeen 93 §:n nojalla tehdyn valtioneuvoston päätöksen perusteella.*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

4.

Laki**viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 28 kohta, sellaisena kuin se on laissa 302/2013, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

24 §

24 §

Salassa pidettävät viranomaisen asiakirjat

Salassa pidettävät viranomaisen asiakirjat

Salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä:

Salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä:

28) hallintoviranomaisen asiakirjat ja rekisterit, jotka sisältävät tietoja tuomitusta taikka vangitusta tai muutoin vapautensa menettäneestä henkilöstä, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei vaaranna asianomaisen tulevaa toimeentuloa, yhteiskuntaan sopeutumista tai turvallisuutta, ja jos tiedon antamiseen on perusteltu syy; salassa pidettäviä ovat myös rikosrekisteriin, sakkorekisteriin, oikeushallinnon valtakunnalliseen tietojärjestelmään sekä eläintenpitokielto rekisteriin talletetut tiedot samoin kuin Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimus- ja seurantatarkoituksia varten keräämät tiedot;

28) hallintoviranomaisen asiakirjat ja rekisterit, jotka sisältävät tietoja tuomitusta taikka vangitusta tai muutoin vapautensa menettäneestä henkilöstä, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei vaaranna asianomaisen tulevaa toimeentuloa, yhteiskuntaan sopeutumista tai turvallisuutta, ja jos tiedon antamiseen on perusteltu syy; salassa pidettäviä ovat myös rikosrekisteriin, sakkorekisteriin, oikeushallinnon valtakunnalliseen tietojärjestelmään sekä eläintenpitokielto rekisteriin talletetut tiedot, *todistajansuojeluohjelmia koskevaan rekisteriin tallennetut tiedot ja muut todistajansuojeluohjelmaa koskevat tiedot* samoin kuin Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimus- ja seurantatarkoituksia varten keräämät tiedot;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20