

## PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 33/2014 vp

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

*Hallintovaliokunnalle*

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 3 päivänä kesäkuuta 2014 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi todistajansuojeluohjelmasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 65/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- erityisasiantuntija Elina Immonen, sisäministeriö
- apulaisprofessori Sakari Melander
- professori Olli Mäenpää
- professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut  
— oikeusministeriö.

#### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki todistajansuojeluohjelmasta. Todistajansuojeluohjelmasta ei ole voimassa olevaa lainsäädäntöä. Laissa säädettäisiin todistajien ja muiden vakavassa hengen ja terveyden vaarassa olevien henkilöiden suojelemisesta. Lakia sovellettaisiin vain, jos muualla lainsäädännössä säädetty toimenpiteet eivät olisi riittäviä. Laissa säädettäisiin todistajansuojeluohjelman aloittamisen ja päättymisen edellytyksistä, toimivaltaisista viranomaisista sekä eräistä suojelutoimenpiteistä.

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

Esitys liittyy useisiin perustuslaissa määriteltyihin keskeisiin perusoikeuksiin ja perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetettuun positiiviseen velvoitteeseen turvata yksilön perusoikeuksien toteutuminen. Säättämisyjärjestysperusteluisa esitystä arvioidaan etupäässä yksityiselämän, kunnian, kotirauhan ja viestin salaisuuden turvaavan perustuslain 10 §:n ja perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeusturvan, mutta myös perustuslain 1, 2, 6, 7, 12 ja 19 §:n näkökulmasta. Hallitus katsoo, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, mutta pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Yleistä*

Käsiteltävänä oleva hallituksen esitys on monessa suhteessa periaatteellisesti merkittävä. Suomessa ei tällä hetkellä ole todistajansuojeluohjelmaa eikä sitä koskevaa lainsäädäntöä. Kuten hallituksen esityksen yleisperusteluista käy ilmi (s. 5—9), voimassa oleva lainsäädäntö sinänsä jo tällä hetkellä mahdollistaa prosessi-oikeudellisia, rikosoikeudellisia ja muita todistajien ja muita vakavaa uhkailua osakseen saavien henkilöiden suojelukeinoja. Näitä keinoja ei kuitenkaan ole pidetty riittävinä. Todistajansuojeluohjelmaan osallistuminen puuttuu merkittäväällä tavalla useisiin perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin, mutta samalla sitä myös perustellaan perustuslaissa turvattujen oikeuksien suojaamisella.

Yleisesti perustuslakivaliokunta toteaa, että ehdotetulle lainsäädännölle on painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste. Perusoikeusrajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja täsmällisiä, minkä lisäksi niiden olennaisen sisällön tulee ilmetä laista (PeVM 25/1994 vp, s. 5/I). Hallituksen esitystä arvioitaessa erityinen huomio kohdistuu tämän vaatimuksen toteutumiseen. Perustuslakivaliokunta on korostanut sääntelyn tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä myös tilanteessa, jossa perusoikeusrajoitus pohjautuu perusoikeusrajoituksen kohteeksi joutuvan suostumukseen (ks. esim. PeVL 30/2010 vp).

#### *Todistajansuojeluohjelman päättäminen*

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 3 §:ssä säädetään ohjelman päättämisestä. Ehdotetun 1 momentin mukaan todistajansuojeluohjelma päätetään suojeltavan pyynnöstä tai jos sen jatkuminen on ilmeisen tarpeetonta. Ehdotetun 2 momentin mukaan ohjelma voidaan päättää myös, jos suojeltava omalla käyttäytymisellään osoittaa piittaamattomuutta omasta turvallisuudestaan tai jos suojeltava on laiminlyönyt 2 §:n 2 momentin 3 kohdassa säädetyn tiedonantovel-

vollisuutensa olennaisella tavalla antamalla tietoisesti vääriä tai harhaanjohtavia tietoja ohjelman kannalta merkityksellisestä seikasta.

Pykälän 2 momentin mukaisessa tilanteessa on kysymys todistajansuojeluohjelman päättämisestä tavallaan sanktioluonteisena seuraamuksena. Kun päättäminen tällaisissa tilanteissa voi aiheuttaa vaaran suojeltavalle tai tämän perheenjäsenille, perustuslain 21 §:n mukainen oikeusturvavaatimus on erityisen korostettu. Hallituksen esityksen mukaan henkilöllä ei kuitenkaan olisi muutoksenhakuoikeutta ohjelman lopettamista koskevaan päätökseen (1. lakiehdotuksen 15 §). Hallituksen esityksessä esitetty perustelu, jonka mukaan kyse olisi tällöin sellaisesta erityistä asiantuntemusta vaativasta arvioinnista, joka ei sovellu tuomioistuinten oikeusharkintaan, ei perustuslakivaliokunnan mukaan ole vakuuttava — etenkin ottaen huomioon perustuslain 7 §:ssä turvattu henkilökohtainen koskemattomuus. Lakiehdotuksen 15 §:ää on valiokunnan mukaan muutettava siten, että ohjelman päättämisestä 3 §:n mukaan voidaan hakea muutosta. Tämä on edellytys sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä. Valituskieltoa edellä todetulla tavalla muutettaessa tulee asianmukaisesti huolehtia muutoksen mahdollisesti edellyttämistä lain täydennystarpeista esimerkiksi salassapidon osalta. Muutoksenhakuprosessissa tulee turvata se, ettei todistajansuojeluohjelman päättämisestä vaaranneta. Kategorista muutoksenhakukieltoa arvioidaan muilta osin jäljempänä.

Valiokunta kiinnittää huomiota lisäksi esityksen perusteluissakin mainittuun Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tapaukseen R.R. v. Unkari (4.12.2012). Siinä korostetaan viranomaisten positiivisten suojeluvaihtoehtojen tärkeyttä tilanteessa, jossa suojeluohjelmassa oleva henkilö on hengen ja terveyden vaarassa. Tästä syystä hallintovaliokunnan tulee harkita myös sitä, tulisiko lakiin lisätä säännös siitä, että ohjelman päättäminen lakiehdotuksen 3.2 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa ei saa vaarantaa suojeltavan tai hänen perheenjäsentensä turvallisuutta.

*Henkilökohtainen suojelusuunnitelma*

Hallituksen esityksessä on katsottu, että todistajansuojeluohjelmassa käytettäviä keinoja tai suojelutoimenpiteitä ei ole mahdollista tyhjentävästi luetella laissa. Toisaalta lakiin ehdotetaan ylipäänsä otettaviksi asiaa koskevat säännökset ainoastaan siltä osin kuin perustuslain julkisen vallan käyttöä koskevat lakisidonnaisuuden vaatimukset niitä edellyttävät (s. 25/I). Toimenpiteiden sisältö kävisi ainakin osittain ilmi 1. lakiehdotuksen 4 §:n perusteella laadittavasta henkilökohtaisesta suojelusuunnitelmasta, johon tulee sisällyttää muun muassa tiedot suojeltavan suojelemiseksi toteutettavista keskeisistä toimenpiteistä.

Henkilökohtainen suojelusuunnitelma konkretisoi todistajansuojelun sisällön sekä suojeleluun liittyvät velvollisuudet, rajoitukset, oikeudet ja edut. Suojelusuunnitelmassa määriteltäisiin lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin mukaan toimenpiteet todistajansuojeluohjelman toteuttamiseksi. Kysymys on siten käytännössä yksilön oikeuksia ja etuja koskevasta päätöksenteosta, jolla voi lisäksi olla merkittäviä perusoikeusvaiikutuksia suojeltavan henkilön kannalta. Suunnitelma määrittelee puitteet myös viranomaisen toimivallan käytölle.

Suojelusuunnitelman laatimista ja sitä koskevaa päätöksentekoa on näin ollen arvioitava myös siltä kannalta, että jokaisella on oikeus saada perustuslain 21.1 §:n mukaan asiansa käsitellyksi asianmukaisesti toimivaltaisessa viranomaisessa ja että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Perustuslakivaliokunnan käytännössä oikeuden asianmukaiseen käsittelyyn on katsottu sisältävän myös oikeuden saada viranomaisen päätös omassa asiassaan (PeVL 10/2012 vp, PeVL 18/2006 vp).

Ehdotettu suojelusuunnitelmaa koskeva lainsäätely on huomattavan niukkaa. Laisista ei käy esimerkiksi ilmi, mikä taho voi panna vireille suunnitelman laatimisen tai todistajansuojeluohjelman aloittamisen. Toisaalta päätös vallan käyttöä ja toimivaltaa sääntelevä ehdotettu 12 § ei tunnista suojelusuunnitelmaa päätökseksi, joten suojelusuunnitelmaa koskeva päätösvalta jää erittäin avoimeksi. Tosin 12 § mää-

rittelee suojelusuunnitelmassa tarkoitettujen yksittäisten toimenpiteiden käyttämistä koskevan toimivallan poliisimiehelle. Poliisimies päättäisi suunnitelmassa määritellyistä toimenpiteistä, mutta varsinaisesta suunnitelmasta ei tehtäisi päätöstä.

Perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä on julkisen vallan käytön lakiperustaisuuden vaatimuksen vuoksi yleensä välttämätöntä, 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, PeVL 21/2009 vp). Vaikka ehdotetussa sääntelyssä yksittäisten suojelutoimenpiteiden valitseminen perustuu tapauskohtaiseen arviointiin laissa säädettyjen toimivaltuuksien rajoissa, täsmällisempi lainsäätely todistajansuojeluohjelmassa käytettävistä suojelutoimenpiteistä on tästä huolimatta ohjelman merkittävällä tavalla useisiin perusoikeuksiin puuttuvan luonteen vuoksi perusteltua. Valiokunnan mielestä lain, käytännössä sen 4 §:n, tulee vähintään sisältää yleinen luonnehdinta ohjelmassa toteutettavista suojelutoimenpiteistä, luettelo yleisimmistä suojelutoimenpiteistä sekä yleinen suojelutoimenpiteitä koskeva suhteellisuusvaatimus.

*Suojeltavan asunnon ja sen välittömän lähiympäristön valvonta*

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 6 §:n mukaan 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 ja terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi. Ehdotetun säännöksen mukaan suojeltavan asunnon ja sen lähiympäristön valvonnasta ei tarvitse ilmoittaa sivullisille. Säännöksen 2 momentin mukaan valvonta olisi lopetettava viipymättä, jos se ei ole enää välttämätöntä suojeltavan henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi.

Säännös on merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä turvatuun kotirauhan ja yksityiselämän suojan kannalta. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa viitataan siihen, että turvakamera voitaisiin asentaa kuvaamaan esimerkiksi kerrostalon rappukäytävää ja että rappukäytävä kuuluu rikoslain 24 luvun 11 §:ssä määriteltyyn kotirauhan suojaamaan alueeseen. Perustuslain 10 §:ssä tarkoitetun kotirauhan alue ei kuitenkaan ole yhteneväinen rikoslain määritelmän kanssa. Yksityiselämän suojan lähtökohtana puolestaan on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä (HE 309/1993 vp, s. 52/II).

Suojeltavan kodin valvonnassa kertyneitä turvakameratallenteita samoin kuin muita todistajansuojeluohjelmassa kertyneitä salassa pidettäviä tietoja saadaan 1. lakiehdotuksen 13.2 §:n mukaan käyttää ja luovuttaa vain, jos se on välttämätöntä todistajansuojeluohjelman toteuttamiseksi tai suojeltavaan kohdistuvan rikoksen estämiseksi ja selvittämiseksi. Tietoja ei perustelujen mukaan saisi käyttää muissa tapauksissa esimerkiksi rikostutkintaan (s. 27/II). Säännös koskee myös ehdotetussa 6 §:ssä tarkoitettua kameratealvalvontaa ja siinä saatuja tietoja (s. 42/II).

Koska valvonta voidaan kohdistaa myös suojeltavan asunnon välittömään lähiympäristöön ja valvonnalla näin muiden tietämättä puututaan myös näiden henkilöiden yksityisyyden suojan piiriin, tällaisen mahdollisen poliisi- ja pakkokeinolaisten mukaista ylimääräistä tietoa muistutettavan tiedon hyödyntäminen merkitsisi asiallisesti poliisilaissa tarkoitettujen tiedonhankintakeinojen ja pakkokeinolaissa tarkoitettujen pakkokeinojen käytön rajoittamisen väljennystä (ks. myös PeVL 32/2013 vp, s. 6/II). Näin ollen suojeltavan asunnon ja sen välittömän lähiympäristön valvonnassa saatujen tallenteiden käyttötarkoituksidonnaisuus korostuu, eikä valvonnan kautta saatua tietoa voida hyödyntää kuin vain hallituksen esityksessä esitetyllä tavoin. Tämä perustuu myös siihen, että laajempi hyödyntäminen saattaisi vaarantaa todistajansuojeluohjelman tarkoituksen ja vaarantaa siten myös suojel-

tavan terveyttä ja henkeä. Selvyyden vuoksi kiellosta on syytä ottaa myös maininta ehdotetun lain 6 §:ään, koska se ei ilmene riittävän täsmällisesti ehdotetusta 13 §:n 2 momentista.

#### *Oikeusturva*

Ehdotetun lain 15 §:n mukaan lain nojalla tehtyyn päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Ehdotus on tältä osin merkityksellinen perustuslain 21 §:n kannalta. Oikeus hakea muutosta on keskeinen osa perustuslain 21 §:ssä turvattua oikeusturvaa. Muutoksenhakuoikeus ei kuitenkaan ole ehdoton oikeus. Esityksen perusteluissa tarkastellaan perustuslakivaliokunnan muutoksenhakua koskevaa aiempaa käytäntöä esimerkiksi etuuksiin ja niitä koskevaan muutoksenhakuun liittyen (näistä myös esim. PeVL 32/2012 vp, s. 5/II ja PeVL 42/2010 vp, s. 4/II) ja päädytään toteamaan, että todistajansuojeluohjelmassa ei ole kysymys etuudesta, joka voitaisiin myöntää suoraan asian tosiseikkojen perusteella, vaan sen käynnistämisen edellytyksenä on aina perusteelliseen uhka-arvioon pohjautuva kokonaisarvio (s. 52/II). Suojeltavalla ei esityksen perustelujen mukaan olisi myöskään oikeutta valittaa yksittäisistä suojelutoimenpiteistä, vaan keskusrikospoliisi harkitsisi tarvittavat toimenpiteet laissa säädettyjen toimivaltuuksien rajoissa (s. 52/II).

Todistajansuojeluohjelmaa koskeva päätöksenteko on monella tavalla erityislaatuista, ja todistajansuojeluohjelman edellytysten arviointi ei välttämättä ole erityisen luontevasti tuomioistuimen toteuttaman oikeudellisen harkinnan kautta toteutettavaa arviointia (s. 53/I; ks. myös esityksen perusteluissakin tässä yhteydessä mainittu PeVL 15/2009 vp, s. 3/I, joka tosin koskee varsin eri asiayhteyttä, Suomen Akatemiaa koskevaa lakiehdotusta). Ehdotettu 3 § muodostaa tästä edellä todetulla tavalla kuitenkin poikkeuksen. Muissa tilanteissa muutoksenhakuoikeuden tarpeen arviointiin vaikuttaa myös ehdotettu lain 14 §, joka koskee todistajansuojeluohjelman toteuttamisen valvontaa. Edelleen todistajansuojeluohjelmassa toteutettujen toimenpiteiden osalta yleisen laillisuusvalvonnan puitteissa toteu-

tettuun kantelumenettelyyn turvautuminen on siinänsä mahdollista.

**Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä,*

*1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 15 §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 23 päivänä lokakuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

|      |                           |                           |
|------|---------------------------|---------------------------|
| pj.  | Johannes Koskinen /sd     | Anna Kontula /vas         |
| vpj. | Anu Urpalainen /kok       | Elina Lepomäki /kok       |
| jäs. | Tuija Brax /vihr          | Markus Lohi /kesk         |
|      | Eeva-Johanna Eloranta /sd | Elisabeth Naucélér /r     |
|      | Ilkka Kantola /sd         | Vesa-Matti Saarakkala /ps |
|      | Pia Kauma /kok            | Kimmo Sasi /kok           |
|      | Kimmo Kivelä /ps          | Harry Wallin /sd.         |

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen.