

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Sisällys

YLEISPERUSTELUT.....	3
1 Johdanto.....	3
2 Nykytila.....	4
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö	4
2.1.1 Anonyymi todistelu ja muu todistajansuojelu.....	4
2.1.2 Peitet toimintaan osallistuvan poliisin oikeus osallistua rikolliseen toimintaan.....	10
2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö	13
2.2.1 Anonyymi todistelu	13
2.2.2 Peitet toimintaan osallistuvan poliisin oikeus osallistua rikolliseen toimintaan.....	23
2.2.3 EU- lainsäädäntö	34
2.3 Nykytilan arviointi	34
2.3.1 Anonyymi todistelu	34
2.3.2 Peitet toimintaan osallistuvan poliisin oikeus osallistua rikolliseen toimintaan.....	36
3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset.....	37
3.1 Tavoitteet.....	37
3.1.1 Anonyymi todistelu	37
3.1.2 Peitet toimintaan osallistuvan poliisin oikeus osallistua rikolliseen toimintaan.....	38
3.2 Keskeiset ehdotukset.....	39
3.2.1 Anonyymi todistelu	39
3.2.2 Peitet toimintaan osallistuvan poliisin oikeus osallistua rikolliseen toimintaan.....	52
3.3 Toteuttamisvaihtoehdot	56
3.3.1 Anonyymi todistelu	56
4 Esityksen vaikutukset.....	57
4.1 Taloudelliset vaikutukset.....	57
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	57
4.3 Ympäristövaikutukset.....	58
4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset	58
5 Asian valmistelu.....	58
5.1 Valmisteluvaiheet ja –aineisto	58
6 Riippuvuus muista esityksistä	58
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	59
1 Lakiehdotusten perustelut	59
1.1 Oikeudenkäymiskaari.....	59

1.2 Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa	62
1.3 Esitutkintalaki.....	71
1.4 Laki oikeudenkäynnin julkisuudesta	72
1.5 Poliisilaki.....	73
2 Tarkemmat säännökset ja määräykset.....	81
3 Voimaantulo	81
4 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys	82
4.1 Anonyymi todistelu	82
4.2 Poliisin oikeus peitetoiminnassa osallistua rikolliseen toimintaan.....	84
 LAKIEHDOTUKSET	 86
oikeudenkäymiskaaren muuttamisesta	86
oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain muuttamisesta.....	87
esitutkintalain muuttamisesta	89
oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 5 a §:n muuttamisesta.....	90
poliisilain muuttamisesta.....	91
 LAGFÖRSLAGEN	 94
om ändring av rättegångsbalken.....	94
om ändring av lagen om rättegång i brottmål	96
om ändring av förundersökningslagen.....	98
om ändring av 5 § i lagen om offentlighet vid rättegång	99
om ändring av polislagen	100
 ERIÄVÄT MIELIPITEET	

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Oikeudenkäyntimenettelyä riita- ja rikosasioissa on 1990-luvulla uudistettu laajasti. Rikosoikeudenkäyntimenettelyä alioikeuksissa koskevat uudistukset toteutettiin laeilla (689—701/1997), jotka tulivat voimaan 1 päivänä lokakuuta 1997. Sen jälkeen on uudistettu vielä todistajan kuulemista koskevia säännöksiä (360/2003). Poliisin peite-toiminnasta puolestaan on säädetty lailla (21/2001) sen jälkeen, kun rikosoikeusmenet-tely uudistettiin. Peitet toimintaan liittyen on tullut esiin tarve säätää mahdollisuudesta anonyymiin todisteluun ja siitä, miten peitepoliisi voi osallistua rikolliseen toimintaan. Lakivaliokunta on lausunnossaan LaVL 7/2000 (s. 7), joka koski hallituksen esitystä poliisilain muuttamiseksi, kiirehtinyt todistajansuojelua ja anonyymiä todistelua kos-kevan lainsäädännön valmistelua.

Todistajansuojelua on aiemmin käsitelty hallituksen esityksessä 190/2002, joka koski edellä mainittuja kuulemista koskevia säännöksiä. Sen mukaan todistajansuojalla laa-jasti ymmärrettynä tarkoitetaan kaikkia niitä keinoja, joilla pyritään varmistamaan todistajan mahdollisuudet kertoa tietonsa vapaasti ja ilman ulkopuolista painostusta tai uhkaa. Anonyymiä todistelua ei tuolloin ehdotettu.

Anonyymillä todistelulla tarkoitetaan normaalisti sitä, ettei syytetty tai muu oikeuden-käynnissä vastapuolena oleva taho saa missään vaiheessa oikeudenkäyntiä tai sen jäl-keen tietää, kuka todistaja on (Rikosprosessin tarkistaminen – Työryhmän mietintö, OM 2002:4) tai hänelle ilmoitetaan vain peitehenkilöllisyys. Anonymiteetin aste voi vaihdella: tuomarin tai syyttäjän ei välttämättä tarvitse saada todistajan henkilöllisyyt-tä tietoonsa. Todistaja saattaa esiintyä nimettömästi ja naamioituna tai vastaaja ei näe todistajaa ja todistajan ääni saatetaan muuttaa.

Anonymiteetin äärimuoto on, että tuomioistuim ei lainkaan kuule todistajaa, vaan pe-rehtyy vain esitutkinnassa laadittuun kuulustelupöytäkirjaan eli suullisuuden sijasta todistelu otetaan vastaan vain kirjallisena. Sellaista anonymiteetin muotoa ei sallittaisi, koska se ei täyttäisi todistelun välittömyyden vaatimusta.

Anonyymien todistelun osalta esityksessä on lähtökohtana, että säännös sijoitettaisiin oikeudenkäymiskaareen ja sen soveltamisala koskisi kaikkia todistelutarkoituksessa kuultavia henkilöitä. Anonymiteetin varmistamiseksi on muutettava myös esitutkintaa, oikeudenkäyntiä rikosasioissa ja oikeudenkäynnin julkisuudesta annettuja lakeja. Ylei-söjulkisuudesta sen sijaan säädettäisiin erikseen oikeudenkäynnin julkis uutta koskevia säännöksiä uudistettaessa.

Osallistuessaan peitet toiminnan kohteena olevan henkilön ja henkilöryhmän toimintaan ei peitepoliisilla ole voimassa olevien säännösten nojalla oikeutta rikokseen yllyttämi-seen, avunantoon tai osallisuuteen. Peitet toimintaan liittyvän tiedonhankinnan kannalta on havaittu tärkeäksi, että peitepoliisi kykenee pääsemään riittävän lähelle rikollis-

ryhmään kuuluvia henkilöitä. Onnistunut soluttautuminen edellyttää luottamuksen ja uskottavuuden hankkimista rikollisten keskuudessa. Peitepoliisin tulee voida luottamuksen saavuttamiseksi oleilla tiiviisti rikollisten keskuudessa sekä osoittaa, että hän suhtautuu rikollisten toimintaan välinpitämättömästi ja hyväksyvästi. Tällöin peitepoliisi saattaisi joutua tilanteeseen, missä hän joutuisi itse osallistumaan tiedonhankinnan turvaamiseksi ja oman turvallisuutensa varmistamiseksi rikollisryhmän rikolliseenkin toimintaan. Peitet toimintaan liittyvän tiedonhankinnan varmistaminen edellyttää tältä osin poliisilain täydentämistä.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

2.1.1 Anonyymi todistelu ja muu todistajansuojelu

Todistamisvelvollisuus

Yleisenä lähtökohtana on Suomessa pidetty velvollisuutta todistaa (oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 20 §). Todistamasta voi kieltäytyä vain laissa säädetyn perustein (oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 18–24 §), jotka liittyvät mm. todistajan ja asianosaisen sukulaisuussuhteeseen, todistajan ja asianosaisen väliseen luottamukselliseen suhteeseen, todistajan virka-asemaan tai siihen, että todistaminen voisi saattaa todistajan itsensä syytteen vaaraan. Se, että todistajaa on uhkailtu tai hän kokee olevansa vaarassa, ei ole peruste kieltäytyä todistamasta.

Anonyymi todistelu ei ole sallittu, vaan oikeuden puheenjohtajan on oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 28 §:n 1 momentin mukaan kysyttävä todistajalta hänen nimensä, ikänsä, toimensa ja asuinpaikkansa.

Todistamisesta kieltäytyvälle voidaan oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 37 §:n mukaan määrätä uhkasakko tai hänet voidaan ”vankeudella pakottaa täyttämään velvollisuutensa”.

Jos 1) todistaja tai asiantuntija tuomioistuimessa, 2) asianosainen tuomioistuimessa totuusvakuutuksen nojalla kuulusteltaessa tai 3) muu henkilö tuomioistuimessa valan tai vakuutuksen nojalla antaa väärän tiedon asiassa tai ilman laillista syytä salaa siihen kuuluvan seikan, hänet on rikoslain 15 luvun 1 §:n mukaan tuomittava perättömästä lausumasta tuomioistuimessa vankeuteen enintään kolmeksi vuodeksi. Lisäksi rikoslain 15 luvun 3 §:ssä säädetään törkeästä perättömästä lausumasta tuomioistuimessa, 4 §:ssä tuottamuksellisesta perättömästä lausumasta ja 5 §:ssä yritetystä yllytyksestä perättömään lausumaan.

Käytännössä on erittäin vaikeaa pakottaa sellaista henkilöä todistamaan, joka pelkää itse tai lähipiiriin kuuluvan joutuvan vakavan rikoksen kohteeksi. Siihen, että todistaja aiheettomasti ilmoittaa unohtaneensa kaiken, on vaikeata puuttua rangaistuksin. Käy-

tännössä syyttäjä harkitsee, mitä näyttöä syytteen tueksi on tarpeen esittää ja onko pelkäävää henkilöä välttämätöntä kutsua todistamaan.

Prosessioikeudellinen todistajansuoja

Todistajan suojelemiseksi on säädetty erilaisia keinoja. Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5 luvun 3 §:n 2 momentissa sekä oikeudenkäymiskaaren 25 luvun 16 §:n 1 momentissa on määräykset siitä, että asianosaisen, todistajan tai muun kuul-tavan yhteystietoja ei tarvitse panna haastehakemukseen tai valituskirjelmään sellaise-naan, vaan ne on ilmoitettava tuomioistuimelle "soveltuvalla tavalla". Tarkoituksena on, ettei yhteystietoja tarvitse ilmoittaa vastapuolelle toimitettavissa asiakirjoissa.

Todistajaa, muuta todistelutarkoituksessa kuultavaa henkilöä tai asianomistajaa voi-daan oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 34 §:n mukaan kuulla pääkäsittelyssä asianosai-sen tai muun henkilön läsnä olematta, jos tuomioistuin harkitsee tämän soveliaaksi ja menettely on tarpeen 1) kuultavan taikka tällaiseen henkilöön rikoslain 15 luvun 10 §:n 2 momentissa tarkoitettussa suhteessa olevan henkilön suojaamiseksi henkeen tai terveyteen kohdistuvalta uhalta; 2) jos kuultava muuten jättäisi ilmaisematta, mitä asiasta tietää; tai 3) jos henkilö häiritsee tai koettaa eksyttää kuultavaa tämän puhues-sa. Poissaolevan asianosaisen avustaja saa kuitenkin olla läsnä kuulustelussa ja vastaa-ja saa tietoonsa kuulustelun sisällön. Rikoslain 15 luvun 10 §:n 2 momentissa tarkoi-tettu henkilö on puoliso, sisarus, sukulainen suoraan ylenevässä tai alenevassa polves-sa taikka henkilö, joka asuu todistajan kanssa yhteistaloudessa tai on muuten näihin rinnastettavan henkilökohtaisen suhteen takia läheinen.

Todistajaa, muuta todistelutarkoituksessa kuultavaa henkilöä tai asianomistajaa voi-daan 34 a §:n mukaan kuulla pääkäsittelyssä myös hänen henkilökohtaisesti läsnä olematta käyttäen esimerkiksi videoneuvottelua, jos 1) kuultava ei sairauden tai muun syyn vuoksi voi saapua henkilökohtaisesti pääkäsittelyyn taikka hänen henkilökohtai-sesta saapumisestaan pääkäsittelyyn aiheutuu todisteen merkitykseen verrattuna koh-tuuttomia kustannuksia tai kohtuutonta haittaa; 2) kuultavan kertomuksen uskottavuut-ta voidaan luotettavasti arvioida ilman hänen henkilökohtaista läsnäoloaan pääkäsitte-lyssä; 3) menettely on tarpeen kuultavan taikka tällaiseen henkilöön rikoslain 15 luvun 10 §:n 2 momentissa tarkoitettussa suhteessa olevan henkilön suojaamiseksi henkeen tai terveyteen kohdistuvalta uhalta; tai 4) kuultava ei ole täyttänyt 15 vuotta tai hänen henkinen toimintansa on häiriintynyt.

Laissa oikeudenkäynnistä rikosasioissa säädetään tukihenkilöstä. Lain 2 luvun 3 §:n mukaan mm. seksuaalirikoksen, henkirikoksen ja pahoinpitelyn sekä ihmiskaupan asianomistajalle, joka ei esitä oikeudenkäynnissä vaatimuksia, voidaan määrätä tuki-henkilö.

Laissa oikeudenkäynnin julkisuudesta säädetään julkisuuden rajoittamisesta. Perusteet julkisuuden rajoittamiselle liittyvät sen suojaamiseen, ettei yleisö saa tietoonsa salassa pidettäviä tai arkaluonteisia tietoja. Todistajaa lain säännöksillä pyritään suojaamaan vain 5 §:n 1 momentin 3-kohdassa ja 2 momentin 3-kohdassa, joissa on kyse tilantees-

ta, jossa alle 18-vuotias henkilö on syytteessä rikoksesta tai jossa oikeudenkäynnissä kuullaan alle 15-vuotiaasta tai henkilöä, jonka toimintakelpoisuutta on rajoitettu. Laissa oikeudenkäynnin julkisuudesta ei siis ole säädetty julkisuuden rajoittamista sillä perusteella, että todistaja kokee olevansa uhattu. Niihin tilanteisiin sovelletaan edellä mainittuja oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 34 ja 34 a pykälää.

Oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 9 §:n mukaan tuomioistuin voi päättää, että oikeudenkäyntiaineisto sovellettuja lainkohtia ja tuomiolauselmaa lukuun ottamatta on pidettävä tarpeellisin osin salassa määräajan, kuitenkin enintään 40 vuotta päätöksen antamisesta, jos suullinen käsittely on 4 tai 5 §:n nojalla ollut kokonaan tai osaksi suljettu tai jos siinä on esitetty salassa pidettävä asiakirja tai esine taikka ilmaistu tieto, josta on säädetty salassapitovelvollisuus.

Lisäksi laissa turvatarkastuksista tuomioistuimissa (1121/1999) säädetään mahdollisuudesta järjestää turvatarkastuksia turvallisuudesta huolehtimiseksi, järjestyksen turvaamiseksi ja omaisuuden suojaamiseksi.

Rikosoikeudellinen todistajansuoja

Todistajien uhkaaminen on kriminalisoitu. Rikoslain 15 luvun 9 §:n mukaan se, joka oikeudettomasti 1) väkivallalla tai uhkauksella estää tai yrittää estää toista antamasta lausuntoa todistajana, asiantuntijana, muuna kuultavana tai asianosaisena oikeudenkäynnissä, esitutkinnassa, poliisitutkinnassa tai niihin rinnastettavassa muussa viranomaismenettelyssä tai vaikuttaa tai yrittää vaikuttaa lausunnon sisältöön tai 2) tekee tai uhkaa tehdä väkivaltaa toiselle tai häneen 10 §:n 2 momentissa tarkoitettussa suhteessa olevalle henkilölle sen vuoksi, mitä tämä on lausunut edellä tarkoitettussa kuultelussa, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, oikeudenkäytössä kuultavan uhkaamisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kolmeksi vuodeksi. Vuonna 2002 oikeudenkäynnissä kuultavan uhkaamisesta luettiin 32 henkilön syyksi yhteensä 41 rikosta (Oikeustilastollinen vuosikirja 2003, Tilastokeskus).

Laissa lähestymiskiellosta (898/1998) säädetään mahdollisuus henkeen, terveyteen, vapauteen tai rauhaan kohdistuvan rikoksen tai tällaisen rikoksen uhan tai muun vakavan häirinnän torjumiseksi määrätä lähestymiskielto. Sitä on 1.1.2005 voimaan tullessa muutoksella laajennettu mahdollisuudella määrätä myös perheen sisäinen lähestymiskielto.

Muita todistajansuojelukeinoja

Poliisilaissa on säännöksiä häiriöltä ja rikokselta suojaamisesta. Säännösten perusteella poliisi voi suojata myös uhattua todistajaa.

Poliisilain 14 §:ssä säädetään poliisin toimivaltuudesta kotirauhan ja julkisrauhan piiriin kuuluvien alueiden suojaamisessa. Poliisimiehellä on pykälän 1 momentin mukaan oikeus kotirauhan tai julkisrauhan suojaaman alueen tai paikan haltijan tai tämän edustajan pyynnöstä poistaa henkilö, joka ilman laillista oikeutta tunkeutuu, menee salaa tai toista harhauttamalla taikka kätkeytyy sinne tai jättää noudattamatta käskyn

poistua sieltä. Poliisimiehellä on 2 momentin mukaan oikeus myös poistaa luvallisesti alueella oleskeleva henkilö, jos tämä häiritsee muiden henkilöiden kotirauhaa tai julkisrauhaa taikka aiheuttaa siellä muulla tavoin huomattavaa häiriötä ja on perusteltua syytä epäillä, että häirintä toistuu. Jos poistamisella ei todennäköisesti voitaisi estää häirion toistumista, poliisimiehellä on oikeus ottaa häiritsijä kiinni ja pitää tämä säilössä. Kiinni otettua saa pitää säilössä enintään 12 tuntia kiinniottamisesta.

Poliisilain 20 §:n mukaan poliisimiehellä on oikeus poistaa paikalta henkilö, jos hänen uhkauksistaan tai muusta käyttäytymisestään voidaan päätellä, että hän todennäköisesti syyllistyisi henkeen, terveyteen, vapauteen, kotirauhaan tai omaisuuteen kohdistuvaan rikokseen. Henkilö saadaan poistaa paikalta myös, jos hän käyttäytymisellään aiheuttaa huomattavaa häiriötä tai välitöntä vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Jos paikalta poistaminen on ilmeisesti riittämätön toimenpide eikä häiriötä tai vaaraa voida muutoin poistaa, henkilö voidaan ottaa kiinni. Kiinni otettu voidaan pitää säilössä enintään 24 tuntia kiinniottamisesta. Poliisilain 20 §:n käyttöalaa on ehdotettu laajennettavaksi (HE 266/2004 vp) siten, että henkilö saataisiin poistaa paikalta myös ennakkoivasti, jos hänen uhkauksistaan tai muusta käyttäytymisestään ja aiemmasta käyttäytymisestään vastaavassa tilanteessa voidaan päätellä hänen todennäköisesti aiheuttavan huomattavaa häiriötä tai välitöntä vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle.

Väestötietolain (507/1993) 25 §:n 4 momentissa on maistraatille säädetty mahdollisuus pyynnöstä määrätä, ettei tietoa henkilön kotikunnasta eikä siellä olevasta asuinpaikasta tai hänen tilapäisestä asuinpaikastaan taikka postiosoitteestaan tai vastaavasta muusta osoitteestaan saa luovuttaa muille kuin viranomaisille, jos henkilöllä on perusteltua syytä epäillä itsensä tai perheensä terveyden tai turvallisuuden tulevan uhatuksi. Lisäksi nimilain 4 luvussa säädetään sukunimen ja 6 a luvussa etunimen muuttamisesta. Henkilön kotikunnan määräytymisestä ja sen muuttamisesta puolestaan säädetään kotikuntalaissa (201/1994/).

Kuultavan henkilöllisyyden salaaminen esitutkinnassa

Esitutkinnassa kuulusteltavan henkilöllisyyttä ei voi salata. Poliisilla on esitutkintalain 7 §:n 1 momentin mukaan velvollisuus selvittää niin epäiltyä vastaan kuin hänen puolestaan vaikuttavat seikat ja todisteet. Esitutkintapöytäkirjaan on koottava kattavasti ja objektiivisesti kaikki tutkinnassa tietoon tullut relevantti aineisto. Esitutkintalain 40 §:n 2 momentin mukaan esitutkintapöytäkirjaan on otettava myös kuulustelupöytäkirjat. Pöytäkirjaan ei kuitenkaan tule kirjata aineistoa, jota koskee todistamiskielto (HE 14/1985 s. 40 ja LaVM 9/1986 s. 8). Esitutkinta-asetuksen 16 §:n mukaan kuulustelupöytäkirjaan merkitään kuulusteltavan henkilötiedot.

Asianosaisilla ja yleisöllä on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (julkisuuslaki) säädetyllä tavalla oikeus saada tieto esitutkintapöytäkirjasta. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat 3 kohdan perusteella esitutkintaa ja syyteharkintaa varten häditut asiakirjat, kunnes asia on ollut vireillä tuomioistuimen istunnossa. Momentin 5 kohdan mukaan salassa pidet-

täviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja poliisin, rajavartiolaitoksen ja tullilaitoksen sekä vankeinhoitoviranomaisen taktisista ja teknisistä menetelmistä ja suunnitelmista. Kohta saattaa tulla sovellettavaksi, jos kuulusteltava on peitetoimintaa suorittava poliisimies. Momentin 26 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksesta epäillyn, asianomistajan tai muun rikosasiaan liittyvän henkilön yksityiselämään liittyvistä arkaluonteisista seikoista. Anonyymien todistajan henkilöllisyyteen ei riidattomasti sovelleta mikään näistä salassapitoperusteista. Jos sen sijaan kuulustelupöytäkirja osoittautuu asiassa näytön kannalta merkitykselliseksi (esimerkiksi vain esitutkintaa suuntaava) eikä sitä sen vuoksi liitetä esitutkintapöytäkirjaan, se saatetaan rinnastaa 26 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettuihin rikosten ehkäisemistä tai niiden selvittämistä varten ylläpidettyihin rekistereihin ja rikosten ehkäisemistä koskeviin selvityksiin, jotka ovat salassa pidettäviä.

Asianosaisella on yleisöä laajempi oikeus saada tieto asiakirjasta. Julkisuuslain 11 §:n mukaan hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (*asianosainen*), on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Asianosaisella ei kuitenkaan mainitun lain 11 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan ole oikeutta esitutkinnassa ja poliisitutkinnassa esitettyyn ja laadittuun asiakirjaan ennen tutkinnan lopettamista, jos tiedon antamisesta aiheutuisi haittaa asian selvittämislle.

11 §:n 2 momentin 7 kohdan mukaan todistajan salassa pidettävää puhelinnumeroa tai osoite- ja muita yhteystietoja ei anneta asianosaiselle, jos tiedon antaminen vaarantaisi todistajan turvallisuutta tai hänen etujaan ja oikeuksiaan. Säännös koskee myös asiakirjaa, joka kuuluu riita- tai rikosasian oikeudenkäyntiaineistoon. Kohdan mukaan todistajan tai ilmoituksen tekijän henkilöllisyyttä ei voida kuitenkaan kokonaan salata. Esitöissä todetaan, että oikeudenkäynnin julkisuudesta johtuu, että tieto todistajan henkilöllisyydestä on oikeudenkäynnissä sinänsä julkinen.

Peitepoliisin henkilöllisyyden ja peitetoiminnan salaaminen

Poliisilain 44 §:n 1 momentin mukaan poliisin henkilöstöön kuuluva ei ole todistajana tai muuten kuultaessa velvollinen ilmaisemaan hänelle hänen palvelussuhteessaan tietoja luottamuksellisesti antaneen henkilöllisyyttä eikä salassa pidettäviä taktisia tai teknisiä menetelmiä. Pykälän 2 momentissa säädetään, että poliisin henkilöstöön kuuluva ei ole velvollinen ilmaisemaan valeostajana tai peitetoiminnassa toimineen henkilöllisyyttä, mikäli tiedon ilmaiseminen vaarantaisi todistelun kohteena olevan peitetoiminnan onnistumisen tai merkittävästi vaarantaisi valeostajana tai peitetoiminnassa toimineen tulevien vastaavanlaisten tehtävien hoitoa taikka jos tiedon ilmaisematta jättämiseen on muu erityisen painava syy. Pykälän 3 momentin mukaan tuomioistuim voi kuitenkin erittäin painavien syiden vaatiessa määrätä ilmaistavaksi 1 tai 2 momentissa mainitun tiedon, milloin virallinen syyttäjä ajaa syytettä rikoksesta, josta saattaa seurata vankeutta kuusi vuotta tai ankarampi rangaistus. Tietoja antaneen henkilön taikka valeostajan tai peitetoiminnassa toimineen henkilöllisyyttä ei tällöinkään saa

määrätä ilmaistavaksi, jos siitä ilmeisesti aiheutuisi vakavaa vaaraa hänen tai hänen läheistensä turvallisuudelle. Poliisilain 44 §:n 1 ja 2 momentteja on ehdotettu muutettavaksi (HE 266/2004 vp) niin, että poliisin henkilöstöön kuuluvan vaitiolo-oikeutta laajennettaisiin varsinaisen kuulemismenettelyn ulkopuolellekin. Ehdotuksen mukaan momenteista poistettaisiin viittaukset tuomioistuimessa (tai muuten) kuulemiseen. Lisäksi 2 momentissa mainittaisiin vaitiolo-perusteena valeostajan tai peitetoiminnassa toimineen tai tämän läheisen turvallisuus.

Voimassa oleva poliisilain 44 § ei mahdollista sitä, että peitetoimintaan osallistunut poliisi todistaisi anonyymisti. Poliisin velvollisuus kertoa peitetoiminnasta puolestaan on tulkinnanvarainen.

Vastaajan kannalta tiedolla peitetoiminnasta on merkitystä erityisesti tilanteessa, jossa epäillään olevan kyse rikosprovokaatiosta. Tällöin puolustuksen järjestäminen edellyttäisi, että vastaaja saa tietoonsa sen, onko tapauksessa käytetty peitetoimintaa.

Perustuslakivaliokunta korosti lausunnossaan PeVL 5/1999 vp oikeusturvanäkökulmaa: peitetoiminnan ja myös valeoston pysyminen laillisissa rajoissa tulee arvioitavaksi niissä oikeudenkäynneissä, joissa näillä menetelmillä saatuja tietoja käytetään todisteina. Valiokunnan mukaan poliisilain 44 § voi vaikuttaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseen, jos siihen vedotaan kaavamaisesti silloin, kun poliisitoiminnassa on käytetty peitetoimintaa tai valeostoa. Tällöin vastaaja ei voisi ottaa kantaa kaikkiin oikeudenkäynnissä relevantteihin seikkoihin.

Lakivaliokunnan mukaan syytetyllä pitää yleensä olla tieto siitä, että syytteessä tarkoitettun rikoksen selvittämisessä on käytetty epäkonventionaalista menetelmää (LaVL 7/2000 vp). Muutoin syytetty joutuu valiokunnan mukaan suorittamaan eräänlaista "varjonyrkkeilyä". Poliisilain 44 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa lakivaliokunta totesi, että 2 momentin mukaan peitetoiminta tai valeosto ei ole automaattisesti salassapidettävää toimintaa, vaan salassapitoon tarvitaan aina peruste. Salassa voidaan lakivaliokunnan mukaan pitää se, kuka on toiminut peitetoiminnassa tai valeostajana. Sitä, että peitetoimintaa tai valeostoa on ylipäätään käytetty, ei voida pitää salassa. Eri asia on, kuinka laajalti poliisilla on velvollisuus kertoa toiminnastaan: mikä kuuluu poliisilain 44 §:n 1 momentin mukaan salassa pidettäviin poliisin taktisiin ja teknisiin menetelmiin ja kuka on velvollinen todistamaan asiassa.

Hallintovaliokunta lähti siitä, ettei todistajana kuultavalla poliisimiehellä ollut velvollisuutta vastata, onko epäkonventionaalisia tutkintamenetelmiä käytetty, jos peitetoimintaa tai valeostoa on käytetty vain tiedonhankintamenetelmänä ilman, että tiedoilla olisi ollut merkitystä syyteharkinnan tai itse oikeudenkäynnin kannalta (HaVM 17/2000). Hallintovaliokunta totesi edelleen, että pelkkä tieto siitä, että peitetoimintaa tai valeostoa on käytetty saattaa johtaa siihen, että toiminnan yksityiskohdat paljastuvat rikoksesta epäillylle. Onnistunut peitetoiminta tai valeoston käyttö edellyttää yleensä myös rikollisia lähellä olevan tiedottajatahon käyttöä. Sellaisen tiedon ilmoittaminen, jolla ei ole merkitystä oikeudenkäynnin kannalta, saattaa pahimmillaan aiheuttaa vakavan vaaran peitetoimintaan tai valeostoon osallistuneen poliisin, tämän lä-

heisen taikka tiedottajan turvallisuudelle. Syytetyn oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ei hallintovaliokunnan käsityksen mukaan vaarannu silloin, kun peitetoiminnalla ja valeostolla saatuja tietoja ei ole käytetty syyteharkinnan perustana eikä oikeudenkäynnissä, vaan ne ovat ainoastaan auttaneet poliisitoiminnan suuntaamisessa.

Poliisilakiin on myös ehdotettu (HE 266/2004 vp) lisättäväksi uusi 33 a § koskien siinä erikseen mainittujen tiedonhankintakeinojen paljastumisen estämistä. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan poliisi voisi, silloin kun se on välttämätöntä tarkkailun, teknisen tarkkailun, valeoston, peitetoiminnan ja tietolähdetoiminnan paljastumisen estämiseksi, käyttää harhauttavia tai peiteltyjä tietoja, tehdä ja käyttää harhauttavia tai peiteltyjä rekisterimerkintöjä sekä valmistaa ja käyttää vääriä asiakirjoja. Rekisterimerkinnän tekemisestä sekä asiakirjan valmistamisesta päättäisi sisäasiainministeriön asetuksella säädetyn poliisiyksikön päällikkö. Rekisterimerkintöjen ja asiakirjojen käyttämisestä päättäisi päällystöön kuuluva poliisimies.

Ehdotuksen mukaan rekisterimerkintöjen tekemisestä sekä asiakirjojen valmistamisesta päättäneen poliisiyksikön olisi pidettävä luetteloa merkinnöistä ja asiakirjoista, valvottava niiden käyttöä sekä huolehdittava merkintöjen oikaisemisesta. Merkintöjen tekemisestä, asiakirjojen valmistamisesta sekä merkintöjen ja asiakirjojen käyttämisestä olisi laadittava selvitys sisäasiainministeriölle, joka antaisi asiasta vuosittain kertomuksen eduskunnan oikeusasiamiehelle. Ehdotuksia on perusteltu peiteoperaation onnistumiseen ja peitemiehen turvallisuuteen liittyvillä näkökohdilla. Rekisterimerkinnän oikaisusta säädettäisiin 33 b §:ssä, joka pääosiltaan vastaisi voimassa olevaa 33 a §:ää.

2.1.2 Peitetoimintaan osallistuvan poliisin oikeus osallistua rikolliseen toimintaan

Peitetoimintaa on Suomessa käytetty ensimmäisen kerran vuonna 2002. Tämän jälkeen peitetoimintaa on käytetty vuosittain noin kymmenessä tapauksessa.

Peitetoimintaa koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettavaksi hallituksen esityksessä 266/2004 vp. Esityksen mukaan peitetoiminnalla tarkoitetaan jatkuvaa tai toistuvaa tiettyyn henkilöön tai henkilöryhmään taikka tämän toimintaan kohdistuvaa tiedonhankintaa soluttautumalla.

Poliisimiehellä on oikeus peitetoimintaan, jos se on tarpeen pakkokeinolain 5 a luvun 2 §:ssä tai rikoslain 17 luvun 18 §:ssä tarkoitetun rikollisen toiminnan estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi ja tiedonhankinnan kohteena olevan käyttäytymisen perusteella tai muutoin on perusteltu aihe epäillä hänen syyllistyvän sanottuun rikokseen. Peitetoiminta asunnossa on voimassa olevan poliisilain 31 a §:n nojalla sallittua, jos peitepoliisin sisäänkäynti tai oleskelu tapahtuu asuntoa käyttävän aktiivisella myötävaikutuksella.

Peitetoiminnasta ja siinä tehtävästä rekisterimerkinnästä tai väärän asiakirjan valmistamisesta päättää sisäasiainministeriön asetuksen (499/2001) mukaan keskusrikospoliisin päällikkö. Kihlakunnan poliisilaitos tekee keskusrikospoliisin päällikölle esityksen peitetoiminnan käyttämisestä sen käsiteltäväksi kuuluvassa asiassa. Suojelupoliisin päällikkö tekee päätöksen sen käsiteltäväksi kuuluvassa asiassa. Päätös peitetoiminnasta on tehtävä kirjallisesti.

Keskusrikospoliisin ja suojelupoliisin päälliköt ovat määränneet yksiköissään peitetoimintaan varautumisesta ja peitetoiminnan toteuttamisesta vastaavan päällystön kuuluvan poliisimiehen.

Keskusrikospoliisi ja suojelupoliisi pitävät peitetoimintaa suorittavista poliisimiehistä luetteloa. Keskusrikospoliisi ja suojelupoliisi sopivat rekisterinpitäjien kanssa harhauttavien tai peitetyjen rekisterimerkintöjen tekemisen sekä merkintöjen oikaisemisen yleisistä periaatteista. Keskusrikospoliisi ja suojelupoliisi pitävät luetteloa vääristä rekisterimerkinnöistä ja vääristä asiakirjoista.

Peitetoimintaan tekemään voidaan määrätä vain sisäasiainministeriön hyväksymän koulutuksen suorittanut poliisimies, joka on tehtävään vapaaehtoinen, henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopiva ja jolla on riittävä kokemus poliisitoiminnasta. Sisäasiainministeriö on huolehtinut, että peitetoimintaan on koulutettu riittävä määrä poliisimiehiä.

Peitetoimintaa suorittava poliisimies raportoi esimiehelleen yksityiskohtaisesti peite tehtävään liittyvistä asioista. Raportoitavia asioita ovat muun muassa kaikki tapaamisiin, keskusteluihin ja kustannuksiin liittyvät asiat.

Sisäasiainministeriö on asettanut peitetoimintaa ja valeostojen tekemistä seuraamaan ohjausryhmän, jonka jäseniksi on määrätty poliisin ylijohdon, keskusrikospoliisin, suojelupoliisin, poliisin lääninjohtojen ja Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen edustajat. Ohjausryhmän tehtävänä on ollut peitetoiminnan ja siihen liittyvän koulutuksen seuranta, peitetoiminnassa havaituista laillisuusvalvonnan kannalta tärkeistä seikoista raportointi poliisin ylijohdolle, kehittämis ehdotusten tekeminen sekä eduskunnan oikeusasiamiehelle annettavan selvityksen valmisteluun osallistuminen.

Sisäasiainministeri Kari Rajamäen asettaman selvitysmiehen apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkan selvitykseen sisältyy ehdotus peitetoiminnan ohjausryhmän laajentamisesta. Sisäasiainministeriö on käynnistänyt valmistelut Jonkan esityksen toteuttamiseksi. Tarkoituksena on lisätä ohjausryhmään syyttäjälaitoksen edustaja.

Keskusrikospoliisi ja suojelupoliisi ovat vuosittain antaneet selvityksen peitetoiminnan käyttämisestä sisäasiainministeriölle.

Peitepoliisin oikeus osallistua kohteena olevan järjestäytyneen rikollisryhmän rikolliseen toimintaan

Peitepoliisin oikeudesta osallistua peitetoiminnan kohteena olevan rikollisryhmän rikolliseen toimintaan ei ole säännöksiä. Peitetoimintasäännöstä poliisilakiin otettaessa

lainvalmisteluasiakirjoissa todettiin, että säännös ei oikeuta rikokseen yllyttämiseen, avunantoon tai osallisuuteen tekijänä (HE 34/1999 vp, LaVL 7/2000 vp ja HaVM 17/2000 vp).

Rikoksen tekevä peitepoliisi ei voi vedota hätävarjeluun (RL 4:4) tai pakkotilaan (RL 4:5) vastuuvapausperusteena, jos hän suorittaessaan peitetointia joutuisi osallistumaan rikollisryhmän tekemään rikokseen, koska hätävarjelu liittyy aloitettuun tai välittömästi uhkaavaan oikeudettomaan hyökkäykseen ja puolustusteko kohdistuu hyökkääjään; pakkotila taas liittyy muuhun oikeudellisesti suojattua etua uhkaavaan välittömään ja pakottavaan vaaraan kuin hyökkäykseen. Jos peitepoliisi suorittaessaan peitetointia joutuisi tekemään rangaistavaksi säädetyn teon välttyäkseen paljastumiselta ja kustotoimilta, tämä saattaisi olla tarpeen hyökkäyksen torjumiseksi, mutta rikos (puolustusteko) ei kohdistuisi mahdolliseen hyökkääjään vaan sivulliseen. Virhearviotilanteessa saattaisi tulla kysymykseen rangaistusvastuun lievennys (RL 4:7). Jos rikos on tehty olosuhteissa, jotka läheisesti muistuttavat vastuuvapausperusteiden soveltamiseen johtavia olosuhteita, rangaistus määrätään noudattaen lievennettyä rangaistusasteikkoa (RL 6:8.1 § 4 k.).

Koska peitepoliisi ei suhtaudu seurauksen aiheutumiseen myönteisesti (esimerkiksi tarkoituksena on pysäyttää teko yrityksen asteelle tai vähintäänkin teon seuraus on tarkoitus tehdä merkityksettömäksi oikeudenloukkauksen välittömästi poistavalla toiminnalla), voidaan kysyä, voisiko peitepoliisi vapautua sillä perusteella, että tekoa ei pidettäisi oikeudenvastaisena. Vastuusta vapautuminen tällä perusteella on nykyään hyvin epävarmaa viranomaisten toimivaltuuksien lailla säätämisen vaatimuksesta johtuen.

Nykyllänsäädännön ja –oikeuskäytännön nojalla rikollisryhmän tai rikollisen toimintaan osallistuva joutuu erityisen toimivaltuussäännöksen puuttuessa helposti rikoskumppanuus- (RL 5:3), yllytys- (RL 5:5) tai avunantovastuuseen (RL 5:6). Rikoskumppanuutena on pidetty esimerkiksi yhteiseen suunnitelmaan perustuvaa autonkuljettajana toimimista. Avunannoksi riittää lähtökohtaisesti mikä tahansa rikoksen tekemistä avustava neuvo tai toimi. Järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistuminen on säädetty erillisenä rikoksena rangaistavaksi (RL 17:1 a). Teko etenee rangaistavan yrityksen (RL 5:1) asteelle jo varhaisessa vaiheessa eli rikoksen täyttymisen vaaran aiheuduttua. Yrityksestä luopuminen ja tehokas katuminen (RL 5:2) tosin poistavat yrityksen rangaistavuuden.

Korkein oikeus on valeostoa koskeneessa ratkaisussaan KKO 2000:112 käsitellyt poliisimiehen oikeutta rikoksen yllyttämiseen. Tapauksessa oli kyse siitä, että poliisilla oli seurannassa huumausainerikoksesta epäilty D, jonka hallussa oli poliisilla olleiden vihjetietojen mukaan 10 kiloa huumausainetta. Epäillyn henkilöllisyydestä poliisilla ei ollut täyttä varmuutta. Poliisi oli kadottanut epäillyn auton seurannasta. Jotta huumausaineen joutuminen huumausainemarkkinoille estyisi, poliisi oli pitänyt ainoana mahdollisuutena kehottaa tapahtuma-aikaan toisen rikoksen vuoksi vangittuna ollutta henkilöä C sopimaan tapaamisesta epäillyn D:n kanssa tilaamalla tältä huumausainet-

ta. Epäillyn D:n saapuminen sovitulle tapaamispaikalle johti hänen pidättämiseen ja suuren huumausainemäärän takavarikoimiseen.

Ratkaisussaan korkein oikeus toteaa, ettei poliisimiesten menettelyssä selvittää epäillyn olinpaikka tekemällä hänelle C:n välityksellä ostotarjous huumausaineesta ollut kyse yllytyksestä D:n tekemään huumausainerikokseen, koska epäilty D oli huomattavasti ennen ostotarjousta ollut tekemisissä kyseisen huumausaine-erän kanssa. KKO:n ratkaisun mukaan yllytyksestä tuomitseminen edellyttäisi, että rikos, johon on yllytetty, toteutuu. Tässä tapauksessa näin ei ole käynyt, kun poliisit ovat estäneet huumausaineen myymisen.

Valeostosta ja muista sen tapaisista epätavanomaisista tutkintamenetelmistä ei ollut tapahtuma-aikaan laissa säännöksiä. Asiaa koskevan säännöksen puuttuessa korkein oikeus arvioi poliisin menettelyä rikoksen yllyttämistä koskevan rikoslain 5 luvun 2 §:n valossa. Tämän säännöksen mukaisesti korkein oikeus katsoi, että sellaiset tutkintamenetelmät, joissa tekijää yllytetään tekemään rikos, jota hän ei ilman viranomaisen toimenpidettä olisi tehnyt, ovat kiellettyjä. Korkeimman oikeuden enemmistö (3-2) katsoi, että poliisimiehet olivat yllyttäneet D:tä luovuttamaan huumausainetta C:lle, mihin hän ei olisi muuten ryhtynyt. Yllyttäminen rangaistavaksi säädettyyn tekoon ei ollut sallittua siitäkään huolimatta, että poliisi oli estänyt rikoksen toteutumisen pidättämällä D:n. Näin ollen poliisimiehet olivat käyttäneet kiellettyä menettelytapaa ja siten toimineet virkavelvollisuuksiensa vastaisesti.

2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

2.2.1 Anonyymi todistelu

Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus

Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa määrätään oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Artiklan 3 kohdan 4-alakohdan mukaan jokaisella rikoksesta syytetyllä on oikeus muun muassa kuulustella tai kuulustuttaa todistajia, jotka kutsutaan todistamaan häntä vastaan.

Ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan katsotaan vakiintuneesti sisältävän myös *equality of arms* -periaatteen, jonka mukaan oikeudenkäynnin osapuolten on oltava tasa-arvoisia eikä menettely saa suosia toista osapuolta toisen kustannuksella. Molemmilla oikeudenkäynnin osapuolilla on oltava mahdollisuus perehtyä oikeudenkäyntimateriaaliin ja esittää siitä kannanottonsa. Artikla ei kuitenkaan estä puolustuksen suosimista rikosasiassa.

Ihmisoikeustuomioistuin on käsitellyt anonyymia todistelua useissa tapauksissa. Ihmisoikeustuomioistuin on sinänsä todennut, että anonyymi todistelu ei kaikissa olosuhteissa ole ristiriidassa ihmisoikeussopimuksen kanssa. Esimerkiksi esitutkintavaiheessa on sallittua hankkia tietoa anonyymeistakin lähteistä (*Doorson v. Alanko-*

maat, tuomio 26.3.1996, kappale 69.) Monet ihmisoikeustuomioistuimen tapauksista koskevat Alankomaita, jossa sovelletun järjestelmän erityispiirre on, että tutkintatuomari arvioi anonymiteetin tarpeellisuuden ja todistajankertomuksen uskottavuuden.

Oikeuskäytännössä anonyymi todistelu on ymmärretty laajasti. Anonyymi todistaja on ensinnäkin sellainen, jonka henkilöllisyyttä vastaaja ei tiedä ja jota kuultaessa vastaaja ei näe häntä eikä saa kuulla hänen ääntään sellaisenaan vaan muutettuna. Useissa tapauksissa anonyymien todistajan kertomus on esitetty oikeudessa vain kirjallisena, eikä hänen henkilöllisyyttään ole paljastettu asian ratkaisevalle tuomarillekaan. Toisaalta ihmisoikeustuomioistuin on pitänyt anonyyminä todisteluna myös tilannetta, jossa vastaaja sinänsä tuntee todistajan ulkonäöltä, muttei tiedä hänen oikeata henkilöllisyyttään.

Anonyymiä todistelua koskevassa tuomioistuimen oikeuskäytännössä toistuvat tietyt vakiintuneet pääperiaatteet (ks. esimerkiksi tapaus *Birutis ja muut vastaan Liettua* tuomio 28.3.2004; 47698/99 ja 48115/99, kohdat 28.–29. ja vastaavasti aikaisemmissa ratkaisuissa *Kostovski*, *Doorson*, *Van Mechelen* ja *Visser*).

Ensimmäinen lähtökohta on, että kunkin sopimusvaltion omassa lainsäädännössä määritellään, mitkä ovat sallittuja todisteita. Myös näytön arviointi on kansallisten tuomioistuinten tehtävä. Ihmisoikeustuomioistuin on todennut tutkivansa vain sen, täyttääkö menettely kokonaisuudessaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset.

Toinen ihmisoikeustuomioistuimen vahvistama pääperiaate on, että rikosasiassa näyttö on käsiteltävä julkisessa menettelyssä, jossa vastaajan on saatava olla läsnä ja jossa hänellä on oltava mahdollisuus esittää vasta-argumentteja. Tästä periaatteesta on tuomioistuimen mukaan olemassa poikkeuksia, mutta ne eivät saa vaarantaa puolustuksen oikeuksia. Vastaajalle on varattava riittävä ja kunnollinen mahdollisuus kyseenalaistaa häntä vastaan todistaneen lausunto joko tätä kuultaessa tai myöhemmin. (Ks. ratkaisu *Lüdi v. Sveitsi*, 15.6.1992, kappale 49.) Vastaajaa ei ihmisoikeustuomioistuimen mukaan saa estää koettelemasta todistajan uskottavuutta. (Ks. *Kostovski v. Alankomaat*, tuomio 20.11.1989, kappale 42.)

Jos oikeudenkäynnissä otetaan huomioon syyttäjän anonyymiä todistelua, heikkenevät puolustuksen keinot kyseenalaistaa todistelu ja vastaaja joutuu alakynteen, jollei anonyymistä todistelusta aiheutuvaa epätasapainoa oikeudenkäyntimenettelyssä jollain tapaa kompensoida. Kolmas pääperiaate onkin, ettei tuomiota saa perustaa yksinomaan tai edes pääasiassa anonyymille todistelulle. (*Van Mechelen ja muut vastaan Alankomaat*, tuomio 23.4.1997, kappaleet 52. sekä 54–55.).

Tuomioistuimen on lisäksi perusteellisesti tutkittava, onko anonyymi todistelu tarpeen. Pelkkä viittaus koston mahdollisuuteen tai poliisin tutkinnalle aiheutuvaan haittaan ei oikeuta anonyymiä todistelua.

Kostovski vastaan Alankomaat -tapauksessa (tuomio 20.11.1989; 10/1988/154/208) kaksi (vastaajalle tuntematonta) henkilöä kertoivat tietonsa poliisille. Tutkintatuomari kuuli toista todistajaa tietämättä hänen henkilöllisyyttään ja ilman, että syyttäjä tai vastaaja olivat paikalla. Itse oikeudenkäynnissä todistajia ei kuultu, vaan langettavan

tuomion perustana olivat pöytäkirjat. Tutkintatuomari oli varannut vastaajalle mahdollisuuden esittää todistajalle kysymyksiä kirjallisesti. Todistaja ei vastannut kysymyksiin siltä osin kuin ne vaaransivat hänen anonymiteettinsä. Oikeudenkäynnissä vastaajalla ei siis ollut mahdollisuutta vastakuulusteluun. Ihmisoikeustuomioistuimien kiinnitti huomiota myös siihen, että puolustuksen oli vaikea kyseenalaistaa todistajien uskottavuutta, koska todistajien henkilöllisyyttä ei paljastettu. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi, ettei 6 artiklan turvaamia oikeuksia ollut kunnioitettu.

Tapauksessa *Windisch vastaan Itävalta* (tuomio 27.9.1990; 25/1989/185/245) vain poliisi oli kuullut kahta henkilöä, joiden henkilöllisyyttä ei paljastettu vastaajalle. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi 6 artiklaa loukatun, vaikka poliiseja, jotka olivat kuulustelleet todistajia, kuultiin tuomioistuimessa (ei-anonymisti). Ihmisoikeustuomioistuin arvosteli sitä, että asian ratkaissut tuomioistuin ei tiennyt todistajien henkilöllisyyttä eikä voinut seurata heidän esiintymistään ja siten itse tehdä uskottavuusarviointia. Vastaajalle tai hänen avustajalleen ei pyynnöstä huolimatta varattu mahdollisuutta kuulustella todistajia ja siten horjuttaa todistajien uskottavuuttaan. Lisäksi tunnistamistilaisuus oli tapauksessa järjestetty epätavallisesti kadulla.

Lüdi vastaan Sveitsi –tapauksessa (15.6.1992; 17/1991/269/340) tuomioistuin vahvisti, että peitetoimintaan osallistuvien poliisien anonymiteetille sinänsä voi olla hyväksyttävät perusteet. Tapauksessa ihmisoikeustuomioistuin katsoi kuitenkin 6 artiklaa loukatun, kun peitetoimintaan osallistunutta poliisia, jonka kertomukseen tuomio perustui, ei ollut kuultu oikeudenkäynnissä. Langettava tuomio perustui vain puhelinkuuntelupöytäkirjoihin ja peitetoimintaan osallistuneen poliisin raporttiin.

Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan *Lüdi*-tapaus eroaa yllä mainituista *Windisch* ja *Kostovski* –tapauksista siinä, että niissä kyseenalaisen tuomiot perustuivat anonymien yksityishenkilöiden lausuntoihin kun taas *Lüdi*-tapauksessa todistajana oli poliisi, joka on sitoutunut tiettyihin velvollisuuksiin (*In this case the person in question was a sworn police officer whose function was known to the investigating judge.*) Lisäksi vastaaja tunsii todistajan ainakin ulkonäöltä, vaikkei tiennytäkään todistajan oikeaa henkilöllisyyttä. Ihmisoikeustuomioistuin kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, ettei vastaajalla ollut oikeudenkäynnin missään vaiheessa mahdollisuutta kuulustella todistajaa ja kyseenalaistaa tämän uskottavuutta. Ihmisoikeustuomioistuimen mielestä olisi ollut mahdollista järjestää kuuleminen siten, ettei se olisi vaarantanut poliisin mahdollisuutta tulevaisuudessa osallistua peitetoimintaan.

Tapauksessa *Doorson v. Alankomaat* (tuomio 26.3.1996; 54/1994/501/583) ihmisoikeustuomioistuin katsoi, ettei ollut 6 artiklan vastaista antaa anonymille todistelulle merkittävää painoarvoa. Edellytyksenä on, että anonymiteetille on erityisen painavia syitä ja että vastaajalle turvataan riittävät oikeusturvakeinot väärinkäytösten estämiseksi. Ihmisoikeustuomioistuin salli anonymin todistelun, koska 1) todistajien oikeudet vaativat sitä, 2) tutkintatuomari oli kuullut todistajia ja tiennyt heidän henkilöllisyytensä ja 3) vastaajan edustaja oli ollut läsnä ja hänelle oli mahdollisuus esittää kysymyksiä. Anonymi todistelu ei kuitenkaan näissäkään olosuhteissa saa olla ainoa tai pääasiallinen tuomion perusta.

Doorson-tapauksessa oli alun perin koottu 150 huumeriippuvaista osoittamaan valokuvista, ketkä myyvät huumausaineita. Kahdeksan näistä todistajista oli ilmoittanut ostaneensa vastaajalta huumeita, mutta kuusi heistä halusi pysyttäytyä anonyyminä. Poliisin lisäksi tutkintatuomari kuuli osaa heistä, mutta he eivät itse todistaneet oikeudenkäynnissä. Muutoksenhakuvaiheessa vastaajan avustajalle varattiin mahdollisuus esittää tutkintatuomarin välityksellä todistajille kysymyksiä.

Doorson-ratkaisussa (tuomion kohta 70.) ihmisoikeustuomioistuimien myös totesi, että todistajien henki, vapaus ja henkilökohtainen turvallisuus saattavat olla vaarassa ja että todistajien 8 artiklassa turvattuja oikeuksia (oikeus nauttia yksityiselämän ja perhe-elämän kunnioitusta) on kunnioitettava. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan nämä perusteet voivat joissain tapauksissa puolttaa todistelun anonymiteettiä, vaikkei niitä 6 artiklassa olekaan otettu huomioon. Tuomioistuimien kuitenkin lopuksi toteaa, että olisi pidettävä mielessä, että silloinkin, kun löytyy kompensoivia (counterbalancing) menettelyjä, jotka riittävästi kompensoivat puolustuksen haitaksi koituvaa epätasapainoa, syylliseksi toteava tuomio ei saisi yksinomaan tai ratkaisevasti perustua anonyymille todistukselle (tuomion kohta 76).

Tapauksessa *Van Mechelen ja muut vastaan Alankomaat* (23.4.1997; 55/1996/674/861-864) vastaajat oli tuomittu murhan yrityksestä ja ryöstöstä. Todisteluna mm. kuultiin erästä yksityishenkilöä sekä otettiin vastaan usean poliisin anonyymi kertomus. Anonyymejä todistajia kuultiin siten, että vastaaja ja hänen avustajansa olivat eri huoneessa ja kuulivat äänen sekä saattoivat esittää kysymyksiä. Tuomari tiesi poliisien henkilöllisyyden ja oli ottanut perustellusti kantaa heidän uskottavuuteensa myös kirjallisessa raportissa. Syy anonymiteetille oli sen varmistaminen, että peitetoimintaan osallistuneet poliisit voisivat jatkaa työskentelyään peitetoiminnan erikoisryhmässä. Lisäksi anonymiteetillä pyrittiin varmistamaan poliisien ja heidän perheenjäsentensä turvallisuus.

Ihmisoikeustuomioistuimien totesi, että näissä olosuhteissa menettely oli kuitenkin ristiriidassa 6 artiklan kanssa. Sen mukaan anonymiteettiä puoltavien perusteiden ja toisaalta puolustuksen tarpeiden tasapainottaminen aiheuttaa erityisiä ongelmia, kun kuullaan poliisia. Vaikka poliisien ja heidän perheidensä oikeudetkin on huomioitava, eroaa poliisin asema muusta todistajasta tai uhrista. Poliisin virkatehtäviin kuuluu oikeudessa todistaminen. Poliiseilla on myös erityisiä velvollisuuksia valtion täytäntöönpanoviranomaisia kohtaan ja heillä on usein kytkentöjä syyttäjään, joten anonymiteetti voi olla sallittua vain erityistapauksissa. Ihmisoikeustuomioistuimen enemmistö katsoi, ettei tapauksessa ollut riittäviä perusteita anonyymille todistelulle varsinkaan, kun asiassa alkuvaiheessa kuultu yksityishenkilö ei ollut kohdannut uhkauksia tai todistanut anonyymisti. Ihmisoikeustuomioistuimien totesi, että poliisin operationaalisten tarpeiden ei voida katsoa olevan riittävä peruste anonymiteetille, kun poliisin intressejä ei ollut tapauksessa tutkittu perusteellisesti.

Van Mechelen ja *Doorson* -tapaukset eroavat tosiseikoiltaan. *Van Mechelen* -tapauksessa ei ollut poliiseihin kohdistettua konkreettista uhkaa. *Doorson*-tapauksessa oli selvää, että todistajilla oli syytä pelätä: he olivat yksityishenkilöitä ja tunsivat syy-

tetyn. Tapaukset eroavat myös siinä suhteessa, että Doorson-tapauksessa oli muitakin todisteita kuin anonyymi todistelu; van Mechelen -tapauksessa tekijät voitiin tunnistaa vain poliisien lausuntojen perusteella.

Visser vastaan Alankomaat -tapauksessa (14.2.2002; 26668/95) tutkintatuomari oli kuullut anonyymiä todistajaa, joka oli tunnistanut vastaajan valokuvasta. Vastaajan avustaja oli läheisessä huoneessa ja sai esittää kirjallisesti kysymyksiä todistajalle. Anonymiteetin taustalla oli se, että todistaja oli ilmoittanut pelkäävänsä kostotoimenpiteitä. Väitteen aiheellisuutta ei ollut tutkittu. Kun tuomio pääasiallisesti perustui anonyymin todistajan kertomukselle, katsoi ihmisoikeustuomioistuin 6 artiklaa loukatun.

Myös tapauksessa *Birutis ja muut vastaan Liettua* (tuomio 28.3.2002; 47698/99 ja 48115/99) tuomioistuin katsoi anonyymin todistelun loukanneen 6 artiklaa. Tapauksessa vastaajien oli epäilty osallistuneen vankilassa mellakkaan. Vastaajat oli tuomittu muilta vangeilta esitutkinnassa kerättyjen anonyymien kertomusten perusteella. Yhden vastaajan osalta tuomio perustui kokonaan näille kertomuksille. Kahden muun vastaajan osalta ne muodostivat pääasiallisen näytön, mutta syytteen tueksi oli muutakin näyttöä. Vastaajat olivat osoittaneet todistajien kertomuksissa ristiriitaisuuksia ja kyseenalaistaneet ne, mutteivät saaneet esittää vastakuulustelua. Heidän mahdollisuuksiin puolustautua oli loukattu niin olennaisesti, että ihmisoikeustuomioistuin katsoi 6 artiklaa rikotun.

Edwards ja Lewis vastaan Yhdistynyt kuningaskunta -tapauksessa (tuomio 22.7.2003; 39647/98 ja 40461/98) tuomioistuin oli perehtynyt kirjalliseen aineistoon ratkaistakseen, tulisiko se ottaa oikeudenkäyntiaineistoksi. Vastaajat epäilivät, että aineistossa olisi peitetoiminnasta sellaisia tietoja, joilla he voisivat osoittaa rikostensa johtuneen provokaatiosta (*entrapment*). Tuomari kuitenkin katsoi, että aineistoa ei tulisi luovuttaa vastaajille, koska julkinen etu vaati aineiston salaamista (*subject to public interest immunity*). Vastaajille ei varattu mahdollisuutta perehtyä aineistoon tai kommentoida sitä, joten ihmisoikeustuomioistuin katsoi 6 artiklan oikeuksia loukatun, vaikkei pöytäkirjoja otettu oikeudenkäyntiaineistoksi eikä esitetty jurylle, joka ratkaisi syyllisyyskysymyksen. Ihmisoikeustuomioistuin totesi, että aineisto saattoi olla vastaajille asiasa merkityksellinen. Ihmisoikeustuomioistuin kiinnitti huomiota myös siihen, että aineiston luovuttamisesta päätti sama tuomari, jonka tehtäviin olisi kuulunut myös oikeudenkäynnin keskeyttämisestä päättäminen, mikäli kyseessä olisi ollut provokaatio. Aineisto saattoi siten vaikuttaa asian ratkaisuun.

Euroopan neuvoston ministerikomitea on käsitellyt anonyymiä todistelua osana todistajien suojelua. Todistajien pelottelua ja puolustuksen oikeuksia koskevan suosituksen (10.9.1997, suositus R (97) 13) III luvussa on käsitelty anonyymiä todistelua suhteessa järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Suosituksen 10. kohdan mukaan anonyymin todistelun tulisi olla poikkeuksellinen toimenpide. Rikosprosessissa tulee olla keinot varmistaa todistajan henkilöllisyys ja menettelyn tulee turvata vastaajan mahdollisuus kyseenalaistaa niin anonymiteetin tarpeellisuus kuin anonyymin todistajan uskottavuus ja tietojen alkuperä. Suosituksen 11. kohdan mukaan anonyymi todistelu tulisi sallia

vain, kun oikeusviranomainen osapuolia kuultuaan katsoo, että todistajan henki ja vapaus on vakavasti uhattu tai – kun kyseessä on peitet toimintaan osallistuva poliisi – hänen mahdollinen tuleva työnsä on vakavasti uhattu. Lisäksi olisi edellytettävä, että todisteet ovat todennäköisesti merkittäviä ja henkilö vaikuttaa uskottavalta. Suosituksen 13. kohdassa todetaan, ettei langettava tuomio saisi perustua yksinomaan tai pääosin anonyymille todistelulle.

Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus ei siis aseta ehdotonta estettä anonyymille todistelulle. Ihmisoikeustuomioistuimen käytäntö vaikuttaa muotoutuneen sellaiseksi, että ihmisoikeussopimusta ei anonyymin todistajalausunnon käyttämisen johdosta voitaisi katsoa rikotun, jos 1) tuomioistuin on riittävästi selvittänyt, että todistajan kohtaama uhka on ollut todellinen, 2) vastaajalla on ollut jossain oikeudenkäynnin vaiheessa mahdollisuus esittää todistajalle suullisesti kysymyksiä ja 3) langettava tuomio ei perustu yksin tai edes ratkaisevalta osalta tällaiseen anonyymiin näyttöön. Lisäksi erityisesti poliisiviranomaisen esiintymiselle anonyyminä tarvitaan normaalia painavampia perusteita. Todistajan suojelemisen tarvetta on verrattava siihen haittaan, jonka anonymiteetti aiheuttaa puolustukselle. Kyse on toisin sanoen 6 ja 8 artiklassa turvattujen oikeuksien välisestä punninnasta.

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus ei aseta erilaisia tai tarkempia vaatimuksia anonyymille todistelulle kuin Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus.

Islanti

Islannissa ei ole anonyymiä todistelua koskevia säännöksiä, mutta todistajia on mahdollista kuulla ilman vastaajan läsnäoloa sekä pääkäsittelyn ulkopuolella.

Norja

Norjassa anonyymi todistelu sallittiin kesällä 2001 (*straffeprocessloven § 130 a*). Se voi tulla kyseeseen vain käsiteltäessä tiettyjä törkeitä rikoksia. Pykälässä luetellut rikokset ovat rikos oikeudenkäyttöä vastaan, ilma-aluksen tai laivan kaappaus, törkeä huumausainerikos, raiskaus, pahoinpitely, tappo, kiristys, ryöstö, kätkemisrikos ja törkeä alkoholirikos. Esitöiden mukaan tarkoituksena oli sallia anonyymi todistelu lähinnä tapauksissa, joissa on kyse järjestäytyneestä rikollisuudesta.

Tuomioistuin voi syyttäjän aloitteesta päättää, että todistaja saa esiintyä nimettömänä, jos hänen henkilöllisyytensä paljastumisesta aiheutuu vaara joko a) että todistaja tai hänen läheisensä joutuu vakavan henkeen tai terveyteen kohdistuvan rikoksen uhriksi tai b) että todistajan mahdollisuus tulevaisuudessa osallistua poliisin peitet toimintaan yllä mainittujen rikostyyppien tutkinnassa olennaisesti heikkenee. Lisävaatimuksena on molemmissa tapauksissa, että todistelun anonymiteetti on ehdottoman välttämätöntä ja ettei siitä aiheudu puolustukselle olennaista haittaa.

Anonyymi todistelu voi käytännössä tarkoittaa, että 1) todistajan henkilöllisyyttä ei paljasteta, 2) ei anneta muita tietoja, joista todistajan henkilöllisyys voi paljastua ja/tai

3) todistajan henkilöllisyyden salaamiseksi asetetaan fyysisiä esteitä tai käytetään teknisiä menetelmiä.

Tuomarille ja puolustajalle on kerrottava todistajan henkilöllisyys ja muut asiaan vaikuttavat seikat, mutta puolustajalle henkilöllisyyttä ei kerrota, jos puolustaja vastustaa sitä. Tietävästi anonyymiä todistelua on vaadittu vain yhdessä tapauksessa, mutta sitä ei sallittu.

Ruotsi

Anonyymi todistelu ei Ruotsissa ole sallittua. Todistajien suojelua on äskettäin pohdittu virallisselvityksessä SOU 2004:1. Siinä ehdotetaan todistajansuojeluohjelman luomista (*program om personsäkerhet*). Anonyymiin todisteluun selvityksessä sen sijaan suhtaudutaan kielteisesti.

Selvityksessä sinänsä todetaan, ettei ole kohtuullista, että todistajan on täytettävä todistamisvelvollisuutensa ja paljastettava henkilötietonsa, vaikka tiedossa olisikin vakava uhka hänen hengelle tai terveydelleen.

Toisaalta selvityksessä korostetaan periaatetta, jonka mukaan osapuolella on oltava mahdollisuus tutustua kaikkiin seikkoihin, jotka voivat oikeudenkäynnissä vaikuttaa asian ratkaisuun. Ongelmaksi muodostuu se, että anonyymien todistajan uskottavuutta on hankalaa arvioida. Puolustuksen on vaikeata esimerkiksi osoittaa, että todistajalla voi olla kyseenalaisia motiiveja kertomukselleen tai että todistaja muusta syystä on epäluotettava. Oikeusjärjestystä ei saa muotoilla niin, että mahdollisuus puolustautua vaarantuu.

Selvityksen mukaan anonyymistä todistelusta olisi hyötyä lähinnä kuultaessa ns. satunnaisia todistajia, toisin sanoen vastaajaan nähden ulkopuolista henkilöä, joka satumatonta on nähnyt rikoksen tai muuten saanut tietoja siitä. Tällaisissakin tapauksissa todistajan henkilöllisyys voisi kuitenkin paljastua jo todistajankertomuksen sisällön perusteella.

Sen sijaan kanssasyytettyjen tai asianomistajan osalta anonymiteetistä ei pääsääntöisesti ole hyötyä, koska useimmiten he ovat vastaajan tiedossa. Koska valtaosa uhatuista todistajista on kanssasyytettyjä, olisi anonyymillä todistelulla vain vähäinen merkitys todistajansuojelun kannalta.

Selvityksen mukaan anonyymistä todistelusta olisi siis hyötyä vain harvoissa tapauksissa. Koska anonymiteetti toisaalta herättää vaikeita prosessuaalisia kysymyksiä, suositellaan selvityksessä muiden keinojen käyttöä uhattujen todistajien suojelemiseksi. Anonyymi todistelu voi selvityksen mukaan kuitenkin tulla myöhemmin valmisteltavaksi työssä järjestäytynyttä ja rajat ylittävää rikollisuutta vastaan.

Tanska

Tanskassa anonyymi todistelu on sallittu kahdessa vaiheessa: vuonna 2002 säädettiin anonyymistä todistelusta ja vuonna 2003 säädettiin peitet toimintaan osallistuneen po-

liisin todistamisesta. Siihen saakka anonyymi todistelu oli vuonna 1986 säädetyn lain nojalla nimenomaisesti kielletty. Tanskan järjestelmää arvioitaessa on otettava huomioon, että uhatulla todistajalla katsotaan olevan oikeus olla todistamatta (retsplejeloven 171 §).

Todistelun nimettömyydestä päättää tuomioistuin. Yleisenä edellytyksenä on, että anonyymiteetin voidaan arvioida olevan vailla merkitystä vastaajan puolustukselle.

Todistajan henkilötiedot voidaan salata joko osittain tai kokonaan. Ensinnäkin todistajan ei tarvitse kertoa asuinpaikkaansa vastaajalle, jos painavat todistajan turvallisuuteen liittyvät seikat puoltavat sitä. Toiseksi todistajan nimi, asema ja asuinpaikka pidetään salassa vastaajalta, jos painavat todistajan turvallisuuteen liittyvät seikat vaativat salaamista. Soveltamiskynnys on asuinpaikan osalta matalampi (puoltaa) kuin koko henkilöllisyyden salaamisessa (vaatii). Jälkimmäisessä tapauksessa vastaaja voidaan lisäksi poistaa istuntosalista todistajan kuulemisen ajaksi, jos voidaan olettaa, että todistaja tai hänen läheisensä joutuu vakavaan vaaraan, jos vastaaja saa todistajan henkilöllisyyden tietoonsa (retsplejeloven 848 § stk. 1–3).

Edellä kuvatut vuoden 2002 säännökset koskevat anonyymiteettiä vain sillä perusteella, että todistajan tai hänen läheisensä turvallisuus vaarantuu. Vuonna 2003 säädettiin anonyymistä todistelusta sen turvaamiseksi, että peitetoimintaan osallistunut poliisi voi jatkaa työtään. Samalla myös mm. poliisin oikeutta peitetoimintaa laajennettiin.

Poliisi, joka on osallistunut (retsplejeloven 754 a §:n mukaiseen) peitetoimintaan, voi todistaa paljastamatta oikeaa henkilöllisyyttään (848 § stk. 4). Hän voi siis esiintyä tuomioistuimessa peitehenkilöllisyydellään. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että poliisi voi jatkossakin osallistua peitetoimintaan. Tuomioistuin, vastaaja tai puolustaja eivät saa tietoonsa hänen oikeata henkilöllisyyttään tai asuinpaikkaa, mutta tuomioistuin voi pyytää poliisijohdolta selvityksen, jossa vahvistetaan, että todistaja on osallistunut peitetoimintaan.

Tuomioistuin voi muutoinkin määrätä, ettei todistajana olevan poliisin tarvitse paljastaa nimeään ja asuin- tai työpaikkaansa, jos hänen erityiseen virka-asemaansa liittyvät painavat syyt puoltavat nimettömyyttä, eikä henkilötiedoilla ole merkitystä vastaajan puolustukselle (848 § stk. 5). Säännöksen tarkoituksena on, ettei erityistehtäviin koulutettujen poliisien henkilöllisyys paljastuisi. Tuomioistuin voi myös poistaa vastaajan istuntosalista, kun kuullaan poliisia, joka osallistunut peitetoimintaan tai jolla on erityinen virka-asema. Edellytyksenä on, että kuuleminen vastaajan läsnä olematta on tarpeen hänen henkilöllisyytensä salaamiseksi eikä siitä voida olettaa olevan haittaa vastaajan puolustukselle (848 § stk. 6).

Anonyymiä todistelua koskevia säännöksiä on sovellettu vain muutamissa tapauksissa.

Alankomaat

Anonyymi todistelu on Alankomaissa sallittu. Siitä on säädetty laissa vuonna 1994 (rikosprosessilain 226a-f §). Järjestelmässä tutkintatuomari kuulustelee todistajan. Varsinaisessa oikeudenkäynnissä todistajaa ei kuulustella, vaan oikeudenkäyntiaineistoksi otetaan vain tutkintatuomarin kirjoittama raportti.

Tutkintatuomari voi omasta aloitteestaan tai todistajan tai syyttäjän hakemuksesta päättää, että todistajan henkilöllisyys on pidettävä kuulustelussa salassa. Edellytyksenä on, että todistaja ottaen huomioon hänen todistajankertomuksensa kokee olevansa niin uhattu, että voidaan olettaa hänen henkensä, terveytensä, perheensä turvallisuuden tai taloudellissosiaalisten olosuhteiden olevan vaarassa. Lisävaatimuksena on, että todistaja on mainittujen olosuhteiden vuoksi ilmoittanut, ettei hän halua todistaa.

Päätös todistajan henkilöllisyyden salaamisesta on viipymättä toimitettava syyttäjälle ja annettava tiedoksi epäilylle muutoksenhakuohjeineen. Päätöksen jälkeen todistajaa on kuultava niin, ettei hänen henkilöllisyytensä paljastu. Oikeudenkäynnissä todistava henkilö voi olla naamioitu, jotta vastaaja ei tunnista häntä. Jos se on välttämätöntä, voi tutkintatuomari kieltää epäiltyä ja hänen puolustajaansa olemasta läsnä uhatun todistajan kuulustelussa. Tällöin myöskään syyttäjä ei saa olla läsnä. Tutkintatuomarin on selostettava syyttäjälle ja vastaajalle tai tämän puolustajalle todistajankertomuksen sisältö ja varattava heille tilaisuus esittää todistajalle kysymyksiä. Kuulemisen aikana tutkintatuomarin tulee varmistua todistajan uskottavuudesta ja perustella se tutkintapöytäkirjassa. Anonyymi todistelu kelpaa todisteeksi vain jos todistajaa on kuultu mainitulla tavalla ja kyseessä on vakava rikos.

Peitetoimintaan osallistunut poliisi voi todistaa jättämällä tapauksesta kirjallisen raportin, josta hänen henkilöllisyytensä ei paljastu. Tällöinkin puolustukselle on varattava tilaisuus esittää kysymyksiä.

Belgia

Belgiassa on vuonna 2002 säädetty anonyymistä todistelusta (8.4.2002 Wet betreffende de anonimiteit van de getuigen). Anonymiteit voi olla joko osittaista tai täydellistä.

Osittainen anonymiteit merkitsee, että kuultava ei kerro henkilöllisyyteensä liittyviä seikkoja kuten ikää, nimeä, ammattia tai osoitetta. Muutoin kuultava esiintyy oikeudessa normaalisti. Menettelystä päättää tutkintatuomari tai syytteen käsittelevä tuomari. Edellytyksenä on, että henkilöllisyyden paljastaminen voi aiheuttaa vakavaa haittaa todistajalle tai jollekin hänen läheiselleen. Poliiseja koskevan erityissäännöksen mukaan heidän ei tarvitse kertoa kotiosoitettaan, vaan riittää, että he ilmoittavat virkaosoitteensa.

Myös täydellisestä anonymiteetistä päättää tutkintatuomari. Edellytyksenä on, että osittainen anonymiteit on riittämätön, todistaja tai hänen läheisensä kokee turvallisuutensa olevan vakavasti uhattu eikä todistaja uhan vuoksi aio todistaa. Tutkintatuomari

mari saa tietoonsa todistajan henkilöllisyyden, jotta hän voi arvioida todistajan uskottavuuden ja luotettavuuden. Täydellinen anonymiteetti voi tulla kyseeseen vain tiettyjä rikoksia koskevissa asioissa.

Itävalta

Anonyymistä todistelusta säädetään Itävallan rikosprosessilain 166a §:ssä. Tutkintatuomari voi päättää, ettei todistajan tarvitse vastata hänen nimeään tai henkilöllisyyttään muuten koskeviin kysymyksiin, jos on tiettyihin seikkoihin perustuva syy epäillä, että todistajan oma tai jonkun muun henki, terveys, ruumiillinen koskemattomuus tai vapaus joutuisi kysymykseen vastaamisen vuoksi vaaraan. Säännös mahdollistaa henkilöllisyyden salaamisen myös tuomioistuimelta.

Iso-Britannia

Iso-Britanniassa ei ole säännöksiä anonyymistä todistelusta, vaan tuomioistuin harkitsee tapauskohtaisesti, tuleeko anonymiteetti sallia. Se on hyvin poikkeuksellinen keino.

Ranska

Ranskan rikosprosessilain XXI-luvussa (Code de Procedure Penale, partie législative, Titre XXI : De la protection des témoins) säädetään todistajien suojelusta. Siinä säädetään myös anonyymistä todistelusta.

Esitutkinnassa kuultava voi 706-57 §:n mukaan ilmoittaa yhteystiedoikseen poliisi-aseaman yhteystiedot, jos ei ole todennäköisiä syitä epäillä hänen syyllistyneen rikokseen tai sen yritykseen ja jos hänen kertomuksensa voidaan arvioida olevan asiassa merkityksellinen.

Pakkokeinotuomari voi 706-58 §:n mukaan syyttäjän esityksestä päättää, että edellä tarkoitettun henkilön lausunto voidaan kirjata ilman, että hänen henkilöllisyytensä paljastuu asiakirjoista tai menettelyssä. Anonymiteetin edellytyksenä on, että henkilöä ei epäillä rikoksesta, tiedoilla voi olla asiassa merkitystä, tutkittavasta rikoksesta säädetty rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta ja kuultavan tai hänen perheenjäsenensä henki tai terveys on todennäköisesti vaarassa. Päätös on perusteltava. Pakkokeinotuomari voi samalla päättää itse suorittaa todistajankuulustelun. Pakkokeinotuomarin päätös, jossa kuultavan henkilöllisyyttä ei paljasteta, liitetään kuulustelupöytäkirjaan. Kuultavan henkilöllisyys ja yhteystiedot kirjataan toiseen asiakirjaan, jonka kuultava allekirjoittaa.

Pakkokeinotuomarin päätöksestä ei voi valittaa, mutta 706-60 §:n mukaan epäilty voi kymmenen päivän kuluessa siitä, kun hän on saanut tiedon todistajankertomuksen sisällöstä, riitauttaa anonymiteetin tarpeellisuuden. Pääasian tutkiva tuomari ratkaisee riitautuksen. Mikäli riitautus on aiheellinen, tuomari päättää kuulustelujen mitätöinnis-

tä. Tuomari voi tällöin myös määrätä kuultavan henkilöllisyyden paljastettavaksi, jos kuultava siihen suostuu.

Vastaaja voi myös 706-61 §:n mukaan vaatia, että anonyymiä todistajaa kuullaan oikeudenkäynnissä. Kuuleminen järjestetään käyttäen ääniyhteyttä, jossa kuultavan ääni muunnetaan. Kuulemisessa vastaajalla ja hänen avustajallaan on kyselyoikeus.

Tuomio ei 706-62 §:n mukaan saa perustaa yksinomaan anonyymisti kuullun henkilön lausuntoon.

Anonyymisti kuultavan henkilöllisyys on 706-59 §:n mukaan pidettävä salassa ja sen paljastamisesta on säädetty enintään 5 vuoden vankeusrangaistus tai enintään 75 000 euron sakko.

Saksa

Saksassa anonyymi todistelu on sallittu (*Strafprozessordnung* 68 §, 3. kohta). Säännöksen mukaan todistaja voi pidättäytyä paljastamasta henkilöllisyyttään, mikäli on aihetta epäillä, että henkilöllisyyden tai asuinpaikan paljastaminen vaarantaisi todistajan tai jonkun muun henkilön hengen, ruumiillisen koskemattomuuden tai vapauden. Todistajan on kuitenkin kerrottava, missä ominaisuudessa hän on saanut tapahtumat tietoonsa. Todistajaa ei voida kuulla naamioituna tai näköesteen takaa.

Todistajalle, joka ei halua esiintyä oikeudessa, voidaan käytännössä myöntää anonymiteetti myös siten, ettei häntä haasteta kuultavaksi. Tällöin henkilöä kuulustellut poliisi kertoo oikeudessa, mitä todistaja on kertonut. Näin voidaan toimia myös peitepoliisien osalta. Oikeuskäytännössä on todettu, että tällainen kertomus ei saa olla pääasiallinen näyttö.

Saksassa on lisäksi vuonna 2001 erikseen säädetty todistajansuojelusta (*Gesetz zur Harmonisierung des Schutzes gefährdeter Zeugen*, 2001).

2.2.2 Peitet toimintaan osallistuvan poliisin oikeus osallistua rikolliseen toimintaan

Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus

Tapauksessa Teixeira de Castro v. Portugal oli kyse siitä, että poliisimiehet olivat esittäneet Teixeira de Castrolle eräiden toisten henkilöiden kautta tarjouksen ostaa huumausaineita (valeostotarjous). Tämän jälkeen Teixeira de Castro hankki 20 grammaa heroiniä ja hänet pidätettiin, kun hän oli toimittamassa mainittua huumausaine-erää valeostajille. Ihmisoikeustuomioistuimien katsoi ratkaisussaan, että mikäli poliisit eivät olisi esittäneet valeostotarjousta, ei Teixeira de Castro olisi lainkaan tehnyt kyseistä huumausainerikosta.

Tuomioistuimien katsoi, että poliisimiesten toimintaa ei edeltänyt toimivaltaisen viranomaisen tekemä operaatiota koskeva päätös eikä Teixeira de Castroa voitu vielä poliisin toiminnan käynnistyessä epäillä huumausainekauppaan syylistymisestä, mitä tuki muun muassa se, että hänellä ei ollut rikosrekisteriä. Huumausaine ei myöskään ollut

alun perin Teixeira de Castron hallussa vaan hän hankki sen vasta poliisin toiminnan jälkeen, minkä lisäksi hänen hallustaan löytyi pidätyshetkellä vain se huumausainemäärä, jonka poliisi halusi ostaa.

Ratkaisussaan ihmisoikeustuomioistuin toteaa, että vaikka valeosto on sallittu toimintatapa rikosta selvitettyä, sen tai muiden poliisin menetelmien käyttäminen ei saa loukata Euroopan ihmisoikeussopimuksessa mainittuja oikeuksia. Tässä tapauksessa oli loukattu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteita. Tuomioistuimen mukaan poliisimiehet olivat toiminnassaan ylittäneet sallitun toiminnan rajat, koska he olivat yllyttäneet Teixeira de Castron tekemään rikoksen, jota hän muuten ei olisi lainkaan tehnyt. Näin ollen poliisimiehet eivät olleet ainoastaan tutkineet passiivisesti Teixeira de Castron toimia.

Ratkaisussa Sequeira v. Portugali valittaja oli tutustunut henkilöön A, jolla oli yhteyksiä huumekauppaan. A oli todennut, että hän voisi toimittaa valittajalle kuljetusvälineitä, mikäli tämä päättäisi ryhtyä huumausainekauppaan. Myöhemmin valittaja suostui A:n pyyntöön ja yhdessä C:n kanssa A järjesti valittajalle aluksen, jolla huumausaine kuljetettiin toiseen valtioon. C taivutti A:n osallistumaan yhteistyöhön poliisin kanssa. Myöhemmin poliisi pidätti valittajan ja häntä syytettiin huumausainekaupasta. A:ta ja C:tä vastaan ei esitetty syytteitä.

Valittaja esitti, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin turvaavan 6 artiklan 1 kohtaa oli rikottu koska aikaisempien asiaa käsitelleiden tuomioistuinten ratkaisut perustuivat sellaisten henkilöiden kertomuksiin, jotka olivat toimineet poliisin hyväksi provokaattoreina ja yllyttäneet hänet rikokseen, jota hän ei muutoin olisi tehnyt.

Ihmisoikeustuomioistuin katsoi ratkaisussaan, että A ja C olivat aloittaneet yhteistyön poliisin kanssa vasta sen jälkeen, kun valittaja oli jo ottanut yhteyttä A:han organisoidakseen huumausaineen kuljetuksen. Poliisilla oli näin ollen päteviä perusteita epäillä, että valittaja aikoi ryhtyä huumausainekauppaan. Yhteistyön aloittamisesta lukien toimintaa oli valvottu poliisin toimesta, minkä lisäksi syyttäjälle oli ilmoitettu poliisin operaatiosta. Edellä mainituilla perusteilla tuomioistuin katsoi, että A:ta ja C:tä ei voida pitää provokaattoreina vaan lähinnä soluttautujina.

Yllä mainitut ratkaisut asettavat tiettyjä rajoja sille, miten aktiivista poliisin toimintaa voi valeosto- ja peitet toiminnassa olla. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisusta käy selkeästi ilmi, että poliisin toiminta ei saa olla aktiivisuudeltaan sellaista, että sen johdosta henkilö syyllistyy rikokseen. Oleellista onkin katsoa, että poliisi ei saa aiheuttaa tai vaikuttaa oleellisesti sellaisten rikosten syntymiseen, joita muutoin ei lainkaan tapahtuisi mutta jotka aiheuttavat rikosoikeudellisen vastuun teosta jollekin toiselle henkilölle.

Norja

Norjassa ei lainsäädännössä ole säännöksiä sen enempää peitet toiminnasta (infiltration) kuin peitepoliisin oikeudesta osallistua rikolliseen toimintaan (provokaatio). On kui-

tenkin katsottu, että peitetoiminta on mahdollista ilman sitä koskevaa lainsäädäntöäkin. Myös provokaatiota on pidetty sinänsä sallittuna, vaikka siitä ei ole säädetty laissa. Provokaatiolla tarkoitetaan sitä, että poliisi vaikuttaa muiden tekemiin rangaistavaksi säädettyihin tekoihin saadakseen parempaa tietoa tekeillä olevasta rikoksesta (fremtidig straffbar handling) tai voidakseen paremmin valvoa sen täytäntöönpanoa. Provokaatiota on säännelty valtakunnansyyttäjän ohjeilla (rigsadvokatens retningslinjer). Rikosoikeudellisesti sallittavuuden on katsottu perustuvan provokaation puuttuvaan oikeudenvastaisuuteen. Provokaatio ei kuitenkaan saa johtaa siihen, että joku tekee rikoksen, jota hän ei ilman provokaatiota olisi tehnyt.

Rikosten tekemistä peitehenkilöllisyyden uskottavuuden ylläpitämiseksi on pidetty rajoitetusti sallittuna, vaikka nimenomaisia säännöksiä asiasta ei olekaan. Toimintaa säännellään valtakunnansyyttäjän ohjeilla. Sallittavuutta on perusteltu sillä, että rikostunnusmerkistöihin sisältyy oikeudenvastaisuus-edellytys. Tiettyjä peitetoiminnassa tehtyjä tekoja ei toisin sanoen ole pidetty oikeudenvastaisina, vaikka ne muutoin täyttäisivätkin rikoksen tunnusmerkistön. Käytännössä peitehenkilöllisyyden uskottavuuden ylläpitäminen rikoksilla on ollut tarpeen erityisesti huumausainerikollisuuden tukinnassa, jossa poliisin on sallittu ostaa ja pitää hallussaan huumausaineita.

Vuonna 2004 julkaistussa mietinnössä (NOU 2004:6) pidetään arveluttavana sitä, että provokaation kaltaisen menettelyn sallittavuus perustuu yksinomaan rikosoikeudelliseen oikeudenvastaisuusoppiin. Työryhmän ehdottaa sen vuoksi, että provokaatiosta säädettäisiin laissa. Perusedellytyksenä olisi, että poliisi ei saa provosoida ketään sellaiseen rikokseen, joka muuten olisi jäänyt tekemättä. Jotta provokaatio olisi sallittua, pitää lisäksi olla varsin todennäköistä (sannsynlighetsovervekt), että henkilö, johon provokaatio kohdistuu, valmistelee rangaistavaa tekoa. Provokaation pitää myös olla järkevässä suhteessa siihen rikokseen, johon se kohdistuu. Edellytyksenä olisi myös, että voidaan pitää varsin todennäköisenä (sannsynlighetsovervikt), että provokaatiolla on oleellinen merkitys poliisille ja että muut menetelmät eivät ole käytettävissä. Käytännössä provokaatiota käytetään pääasiassa vakavan huumarikollisuuden yhteydessä, mutta keinoa on myös käytetty järjestäytyneen ja vakavan omaisuusrikollisuuden torjunnassa. Ehdotuksen mukaan provokaatio edellyttäisi, että rikoksesta on säädetty vähintään viiden vuoden vankeusrangaistus. Menettelyn osalta korostetaan oikeusturvapäätöksien huomioon ottamista ja katsotaan, että rutiinien pitää olla sellaiset, että puolustaja voi jälkikäteen valvoa provokaation käyttöä yksittäisessä tapauksessa.

Työryhmä arvioi (NOU 2004:6, jaksot 7.5.1.4, 7.5.1.6 ja 10.7.4), että peitehenkilön saattaa olla uskottavuutensa varmistamiseksi välttämätöntä syyllistyä rangaistaviin tekoihin, joita ovat esimerkiksi huumausaineiden tai varastetun tavaran ostaminen. Työryhmä arvioi, että toiminta on sinänsä ollut hyväksyttävää, vaikka toimivallan perusta ja rajat eivät ole riittävän selvät. Työryhmä toteaa, että lainsäätäjän tulisi antaa toiminnalle nimenomainen toimivaltuus. Toisaalta työryhmä viittaa aiempaan mietintöön (NOU 1997:15 jakso 4.2.8.4), jossa todettiin, ettei poliisitoiminnan tarkkoja rajoja voida tämän osalta julkaista, koska se antaisi rikoksesta epäillyille mahdollisuuden testata, onko kyseessä peitepoliisi.

Norjan oikeusministeriöltä saadun tiedon mukaan mietinnön pohjalta ei ole tarkoitus ryhtyä valmistelemaan hallituksen esitystä, vaan asettaa uusi toimikunta selvittämään asiaa.

Ruotsi

Ruotsin poliisilain 8 §:ssä säädetään poliisitoiminnan yleisistä periaatteista. Niihin sisältyy myös suhteellisuusperiaate. Sitä on tulkittu niin, että poliisi ei saa rikoksen tutkimiseksi tai paljastamiseksi syyllistyä rikokseen. Se ei estä voimankäyttöä esimerkiksi hätävarjelutilanteissa eikä koske tilanteita, joissa on säädetty nimenomainen toimivaltuus (esimerkiksi hälytysajo).

Periaate merkitsee, että *todisteprovokaatio* on sallittu, mutta *rikosprovokaatio* on kielletty: poliisi ei saa provosoida ketään ryhtymään rikokseen, johon hän ei muutoin olisi syyllistynyt. Provokaatio on mahdollista vain, jos on painavia syitä epäillä vakavaa rikosta. Provokaatiolla ei kuitenkaan ole yksiselitteistä sisältöä laissa, oikeuskäytännössä eikä oikeustieteessä. Yleensä on katsottu, että sillä tarkoitetaan tilannetta, jossa poliisi houkuttelee henkilön tekemään tai lausumaan jotakin hänelle tai hänen läheiselleen raskauttavaa. Provokaatiota ei siis ole pelkkä neutraali vastaus tekijän omaan toimintaan (esimerkiksi se, että poliisi toimittaa kaappaustilanteessa vaaditut lunnasrahat). Päätösvalta provokaatiosta kuuluu syyttäjälle. Peitetoimintaa, johon ei sisälly provokaatiota, puolestaan pidetään pääsääntöisesti sallittuna.

Poliisin toimivaltatarpeita on selvitetty mietinnössä SOU 2003:74 (Ökad effektivitet och rättssäkerhet i brottsbekämpningen). Mietinnössä on käsitelty myös peitetoimintaa ja provokaatiota. Todisteluprovokaatiota on pidetty tarpeellisena erityisesti tietyissä vakavissa rikostyypeissä. Sellaisia ovat rikokset, joissa ei ole yksittäistä asianomistajaa (huumausainerikollisuus) tai joissa asianomistaja ei ilmoita rikoksesta (esimerkiksi kiristys) tai joista poliisi ei muutoin saa tietoa (esimerkiksi lahjonta). Käytännössä poliisilla on tarve soluttautua erilaisiin osto- ja myyntitilanteisiin (varastettu tavara, kielletyt aineet).

Mietinnössä todetaan, että (todiste)provokaatio ja peitetoiminta on sallittava jatkossakin, mutta niistä olisi säädettävä laissa. Ehdotuksen mukaan provokaatio olisi sallittua tutkittaessa rikosta, josta rangaistukseksi on säädetty vankeutta. Poliisi saisi rikostutkinnassa merkityksellisten olosuhteiden selvittämiseksi ryhtyä toimenpiteisiin, jotka saisivat aikaan sen, että joku tekee rikoksen. Edellytyksenä on, että voidaan olettaa, että henkilö tekisi saman tai samanlaisen rikoksen vaikka toimenpiteisiin ei ryhtyttäisi. Provokaatiosta päättäisi tutkinnanjohtaja tai syyttäjä.

Ehdotuksen mukaan rikoksen tekeminen provosoituna voitaisiin joissain tilanteissa huomioida rangaistuksen mittaamisessa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten täyttämiseksi, mutta edes toimivallan ylitys (kielletty provokaatio) ei merkitsisi prosessuaalista estettä syytteen käsittelemiselle. Provokaatiotoimivallan ylittäneen poliisimiehen vastuuta puolestaan arvioitaisiin virkavirheitä ja esimerkiksi huumausainerikosta koskevien sääntöjen kannalta.

Mietinnössä ehdotetaan myös, että valvotusta läpilaskusta säädettäisiin laissa. Poliisi on käyttänyt valvottua läpilaskua 1960-luvulta lähtien, mutta sitä ei ole laissa säännelty. Poliisilain 9 §:n mukaan poliisimiehellä on velvollisuus ilmoittaa tietoonsa tulleista rikoksista esimiehelleen. Säännöstä on tulkittu niin, että poliisi ei saa tutkintasyistä jättää ryhtymättä laissa säädettyihin toimenpiteisiin rikosta tai rikollista kohtaan, mutta toimenpiteitä voidaan lykätä. Valvottu läpilasku on mahdollinen, jos on tietynasteinen epäily törkeästä huumausainerikoksesta ja jos valvotulla läpilaskulla pyritään osallisten tunnistamiseen ja rikosvastuun toteuttamiseen. Kuljetusta on voitava valvoa niin, etteivät huumausaineet pääse harhateille.

Työryhmän ehdotuksen mukaan valvottua läpilaskua voitaisiin käyttää, jos syyt epäillä, että on tapahtunut rikos, josta on säädetty vankeusrangaistus. Se koskisi lähettyksiä, joiden oletetaan sisältävän tai sisältäneen esineitä, jotka voidaan takavarikoida. Valvotusta läpilaskusta päättäisi (poliisin tai tullin) tutkinnanjohtaja tai syyttäjä. Säännös koskisi vain rajat ylittäviä kuljetuksia. Nykyinen käytäntö, jonka mukaan poliisi voi kansallisissa asioissa väliaikaisesti lykätä rikokseen puuttumista, jäisi voimaan.

Mietinnön mukaan valvottuun läpilaskuun ei yleensä sisältyisi provokatiivisia elementtejä. Työryhmä kuitenkin toteaa, että valvottua läpilaskua ja provokaatiota koskevia toimivaltuuksia voitaisiin sinänsä soveltaa yhtä aikaa, jolloin peitepoliisi voisi esimerkiksi kuljettajana käyttäytyä melko aktiivisestikin valvotussa läpilaskussa.

Mietinnössä ei ehdoteta ilmoitusvelvollisuutta, vaan työryhmän mukaan valvotusta läpilaskusta tai provokaatiosta ei tarvitsisi kertoa rikoksesta epäilylle, jos ne eivät johda jatkotoimenpiteisiin vaan tutkinta lopetetaan.

Mietinnön mukaan (s. 181) poliisi on katsonut, ettei rikoksentekokielto aiheuta peite-toiminnalle ratkaisevia ongelmia. Mietinnössä onkin peitetoininnan osalta keskitytty peitehenkilöllisyyden (*skyddsidentitet*) luotettavuuteen liittyviin ongelmiin. Ehdotukset liittyvät sen varmistamiseen, että peitehenkilö kirjataan erilaisiin rekistereihin ja että hänellä on mahdollisuus saada tarvittavat viralliset asiakirjat. Peitehenkilöllisyyteen tulee myös liittyä riittävä oikeustoimikelpoisuus. Mietinnön mukaan peitehenkilöllisyyden käyttö ei kuitenkaan johda sen sallimiseen, että poliisilla olisi oikeus osallistua kohteena olevan ryhmän toimintaan tekemällä rikoksia.

Tanska

Peitetointia koskevat säännökset ovat oikeudenkäymiskaaressa (retsplejeloven) 68 luvussa, joka koskee kuulusteluja ja erityisiä tutkintamenetelmiä. Lain 754 a §:n mukaan poliisi(mies) ei saa osana rikoksen esitutkintaa avustaa rikoksen tekemisessä tai ryhtyä toimenpiteisiin siinä tarkoituksessa, että joku tekisi rikokseen tai jatkaisi rikoksen suorittamista paitsi jos

- 1) on olemassa perusteltua aihetta epäillä, että rikos tai sen yritys on tekeillä,
- 2) esitutkintatoimenpiteellä voidaan olettaa olevan ratkaiseva merkitys esitutkinnalle, ja

3) esitutkinta koskee rikosta, josta voi seurata ainakin kuusi vuotta vankeutta tai kysymyksessä on rikoslain 289 §:ssä mainittu rikos (mm. törkeä veropetos ja törkeä salakuljetus).

Pykälän toisessa kappaleessa on poikkeussääntö, jonka mukaan 1 kappaletta ei sovelleta, jos poliisin toimenpiteet eivät oleellisella tavalla vaikuta rikoksen toteutumiseen (ikke påvirker vaesentlige omstaendigheder ved lovovertraedelsen). Rajoitus lisättiin lakiin vuonna 2003 ja sen tarkoituksena on lähinnä mahdollistaa poliisin osallistumisen valvottujen läpilaskujen järjestämiseen ilman, että tähän tarvitsee soveltaa peite-toimintaa koskevia menettelysäännöksiä.

Lain 754 b §:n mukaan peitetoiminnassa sallitut toimenpiteet eivät saa johtaa siihen, että rikoksen laajuus tai törkeys kasvaa.

Ainoastaan poliisimies saa suorittaa peitetoimenpiteitä. Siviilihenkilö saa kuitenkin sovittuaan siitä poliisin kanssa avustaa tutkittavana olevan rikoksen tekemisessä tai osallistua kyseisen rikoksen tekemiseen tai jatkaa sen tekemistä, jos osallistuminen rikokseen on erittäin vähäistä rikokseen suhteutettuna. Perusteluissa korostetaan, että siviiliagenttien käyttömahdollisuus olisi erittäin rajoitettu. Tyypitapauksena mainitaan, että siviiliagentti voisi poliisin toimeksiannosta esimerkiksi esiintyä fiktiivisen rikollisjärjestön jäsenenä ja tässä ominaisuudessa tilata huumenäyte-erän.

Peitetoiminta edellyttää tuomioistuimen lupaa paitsi, jos kysymyksessä on lain 754 a §:n toisessa kappaleessa tarkoitettu menettelystä. Lupapäätöksessä on mainittava ne konkreettiset seikat, joiden perusteella tuomioistuin on katsonut, että luvan myöntämisen edellytykset ovat olemassa. Kiiretapauksissa peitetoiminta voidaan käynnistää poliisiviranomaisen luvalla, mutta tällöin asia on saatettava tuomioistuimen tutkittavaksi 24 tunnin kuluessa peitetoiminnan käynnistymisestä. Jos tuomioistuin päättyy siihen, ettei peitetoimintaa olisi saanut suorittaa, tuomioistuimen on ilmoitettava tästä oikeusministeriölle.

Jos peitetoiminnan kohteena olleesta rikoksesta nostetaan syyte, syytetyn avustajalle on kerrottava käytetyistä toimenpiteistä. Poliisi voi kuitenkin poikkeuksellisesti kieltää puolustajaa paljastamasta saamiaan tietoja, jos vieraan valtion edut, valtion turvallisuus, asian selvittäminen tai sivullisen edun huomioon ottaminen sitä edellyttää.

Edellä selostettuja peitetoimintaa koskevia säännöksiä ei sovelleta valtiopetos- ja terrorismirikoksiin.

Alankomaat

Alankomaissa peitetoimintaa koskevat säännökset sisältyvät rikosprosessilakiin. Säännökset erityisten tutkintamenetelmien osalta ovat tulleet voimaan vuonna 2000. Erityisiä tutkintamenetelmiä ovat tarkkailu (surveillance), peitetoiminta (infiltration), valeoston ja ns. palvelusten suorittamisen (pseudo purchase and provision of services) ja peitelysti tapahtuva järjestelmällinen tietojen hankkiminen (undercover systematic gathering of information).

Artiklassa 126 h säädetään tarkemmin peitetoiminnasta. Artiklan 1 kohdassa todetaan, että peitetoimintaa voidaan suorittaa ensinnäkin, kun epäillään sellaisen rikoksen tapahtuneen, josta on säädetty vähintään neljän vuoden vankeusrangaistus. Säännöksen soveltamisala on varsin laaja, koska Alankomaissa esimerkiksi myymälävarkaus täyttää edellä esitetyn vaatimuksen. Lisäksi edellytetään, että rikollinen teko joko yksin tai yhdessä epäillyn tekemien muiden rikollisten tekojen kanssa on katsottava loukkaukseksi laillista järjestystä (legal order) vastaan. Peitetoiminnan tulee luonnollisesti olla myös tarpeellista tutkinnan kannalta.

Peitetoiminnasta päättää syyttäjä. Syyttäjän päätöksen perusteella peitehenkilö voi liittyä tai avustaa ryhmää (group of persons), mikäli voidaan epäillä, että tällainen ryhmä joko suunnittelee tai suorittaa rikollisia tekoja. Peitetoimintaa koskeva päätös on tehtävä kirjallisesti ja sen tulee sisältää tiedot rikoksesta, epäilystä henkilöstä (nimi tai muu kuvaus) ja kuvaus edellä mainitusta ryhmästä. Lisäksi päätöksestä tulee ilmetä, että artiklan 1 kohdassa mainitut edellytykset täyttyvät. Päätöksestä tulee myös käydä ilmi, miten peitetoiminta käytännössä toteutetaan sekä teot, joita peitehenkilö voi peitetoiminnassa tehdä ja jotka ilman syyttäjän päätöstä täyttäisivät rikoksen tunnusmerkistön. On selvää, että viimeksi mainitun seikan osalta päätös perustuu pitkälti päätöksentekohetkellä suoritettavaan arvioon.

Laissa ei ole erikseen mainittu niitä tekoja, joita peitehenkilö voi tehdä ja jotka ilman syyttäjän päätöstä täyttäisivät rikoksen tunnusmerkistön. Päätös peitehenkilölle sallituista teoista perustuu syyttäjän yhdessä poliisin kanssa tekemään arvioon kustakin tapauksesta. Päätöksentekoa rajaa kuitenkin suhteellisuus- ja tarkoituksenmukaisuusperiaate. Yleisenä mutta kirjoittamattomana rajauksena pidetään sitä, että peitehenkilö ei saisi tehdä sellaista tekoa, josta aiheutuisi henkilövahinkoja. Laissa on erikseen todettu, että peitetoimintaa suorittava poliisimies ei saa yllyttää epäiltyä sellaiseen tekkoon, jota tämä ei muutoin aikoisi tehdä.

Päätöksen tulee myös sisältää voimassaoloaika. Mikäli edellytyksiä peitetoiminnan suorittamiselle ei enää ole, syyttäjä voi milloin tahansa päättää peitetoiminnan lopettamisesta. Päätöstä voidaan myös muuttaa, laajentaa tai täydentää. Tällainen päätös on tehtävä kirjallisesti ja sen tulee sisältää perustelut. Muu kuin peitetoiminnan laajentamista koskeva päätös voidaan kiiretilanteissa tehdä suullisestikin, mutta päätös on vahvistettava kirjallisesti kolmen päivän kuluessa.

Peitetoimintaa valvoo syyttäjän lisäksi tuomioistuin. Kun peitetoimintaoperaatio on päättynyt, toimitetaan sen kulusta raportti oikeuden puheenjohtajalle. Raporttiin kirjataan pelkästään välttämättömät tiedot peitetoiminnasta. Raportti saatetaan myös epäillyn tietoon.

Valeostosta ja palvelusten tarjoamisesta säädetään 126i artiklassa. Tällainen toiminta on mahdollista sellaisten tekojen osalta, joista säädetty rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta.

Päätöksen valeostosta tai palvelusten suorittamisesta tekee syyttäjä. Päätös on tehtävä kirjallisesti ja siinä on mainittava mm. epäilty rikos, epäillyn henkilön nimi tai muu

kuvaus hänestä, miten poliisin toiminta suoritetaan, millaisia tekoja poliisi voi tehdä, jotka ilman syyttäjän päätöstä täyttäisivät rikoksen tunnusmerkistön sekä päätöksen voimassaoloaika. Laissa on erikseen todettu, että poliisimies ei saa yllyttää epäiltyä sellaiseen tekoon, jota tämä ei muutoin aikoisi tehdä.

Kiireellisissä tapauksissa päätös voidaan tehdä myös suullisesti. Päätös on kuitenkin tehtävä kirjallisesti kolmen päivän kuluessa suullisen päätöksen tekemisestä. Mikäli edellytyksiä valeostolle tai palvelusten tekemiselle ei enää ole, voi syyttäjä milloin tahansa päättää toiminnan lopettamisesta. Syyttäjän päätöstä voidaan myös muuttaa, laajentaa tai täydentää. Tällainen päätös on tehtävä kirjallisesti ja päätöksestä tulee käydä ilmi sen perusteet.

Artiklassa 126j säädetään peitellysti tapahtuvasta järjestelmällisestä tietojen hankinnasta. Tällaista menettelyä voidaan käyttää tilanteessa, missä on riittävä epäily siitä, että on tapahtunut rikos ja että se todennäköisesti johtaisi syytetoimenpiteisiin. Artiklaa sovelletaan lähinnä sellaisten rikosten selvittämiseen, jotka edellyttävät laajempaa puuttumista epäillyn yksityisyyteen kuin mitä muilla poliisin menetelmillä (esimerkiksi tarkkailu) voidaan suorittaa. Artikla mahdollistaa siten sen, että poliisi voi hankkia rikollisen läheisyyteen poliisin asemansa peittäen.

Artiklan mukaan toiminnasta päättää syyttäjä. Päätöksen tulee olla kirjallinen ja sen tulee sisältää mm. tieto rikollisesta teosta, epäillyn henkilön nimi tai muu kuvaus hänestä, tieto siitä millä tavoin toiminta voidaan toteuttaa ja päätöksen voimassaoloaika. Päätös voidaan tehdä enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan ja se voidaan tarvittaessa uudistaa vastaavaksi ajaksi. Tällainen päätös voidaan kiireellisissä tilanteissa tehdä myös suullisesti mutta se tulee kolmen päivän kuluessa tehdä kirjallisesti. Päätös voidaan myös koska tahansa syyttäjän toimesta peruuttaa ja sitä voidaan muuttaa, täydentää tai laajentaa.

Belgia

Belgiassa peitet toimintaa koskevat säännökset sisältyvät erityisiä tutkintamenetelmiä koskevaan lakiin, joka on julkaistu 12.5.2003. Laissa todetaan, että erityisiä tutkintamenetelmiä ovat tarkkailu (monitoring), soluttautuminen (infiltration) ja tiedottajien käyttäminen (use of informers). Lain mukaan yleinen syyttäjä valvoo poliisin erityisten tutkintamenetelmien käyttöä omalla toimialueellaan. Yleinen syyttäjä myös informoi liittovaltion yleistä syyttäjää toimialueellaan käytetyistä erityisistä tutkintamenetelmistä. Lisäksi erityisten tutkintamenetelmien käyttöä valvoo tehtävään nimetty poliisimies omalla toimialueellaan.

Laissa säädetään myös erityisten tutkintamenetelmien yleisistä edellytyksistä. Poliisi ei saa yllyttää epäiltyä sellaiseen rikokseen, jota tämä ei muutoin tekisi. Lisäksi eräitä erikseen mainittuja poikkeuksia lukuun ottamatta poliisi ei saa erityisiä tutkintamenetelmiä toteuttaessaan syyllistyä rikokseen.

Lain 47 d artiklassa todetaan, että poliisit voivat kuitenkin erityisiä tutkintamenetelmiä suorittaessaan tehdä sellaisia rikoksen tunnusmerkistön täyttäviä tekoja, jotka liittyvät

heidän virkatehtävänsä suorittamiseen ja jotka ovat välttämättömiä tehtävän onnistumiseksi tai poliisimiehen oman tai toisten operaatioon osallistuvien henkilöiden turvallisuuden takaamiseksi. Edellä mainittu menettely edellyttää yleiseltä syyttäjältä saatua nimenomaista lupaa. Laissa todetaan lisäksi, että poliisin suorittamat tunnusmerkistön täyttävät teot eivät saa olla vakavampia kuin ne teot, joiden tutkintaan erityisiä menetelmiä käytetään. Lisäksi edellytetään, että teot ovat oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden (suhteellisuusperiaate). Poliisin tulee ilmoittaa yleiselle syyttäjälle etukäteen kirjallisesti millaisia tekoja heidän tulisi voida suorittaa tutkinnassa. Mikäli ilmoitusta ei voida tehdä etukäteen, on se tehtävä niin pian kuin mahdollista teon tekemisen jälkeen. On huomattava, että artikla 47 d koskee kaikkia poliisin erityisiä tutkintamenetelmiä, ei siis pelkästään peitetoimintaa.

Laissa on omassa luvussaan säädetty tarkemmin myös peitetoiminnasta (infiltration). Artiklan 47g mukaan peitetoiminnalla tarkoitetaan väärän henkilöllisyyden turvin tapahtuvaa pitempiaikaista (ongoing) yhteydenpitoa yhteen tai useampaan sellaiseen henkilöön, joiden voidaan epäillä syyllistyvän tai syyllistyneen rikolliseen toimintaan järjestäytyneen rikollisryhmän jäsenenä tai jotka osallistuvat vakaviin rikoksiin. Vakaviksi rikoksiksi on lain esitöissä mainittu muun muassa huumausainerikokset sekä ase- ja lääkeainerikokset.

Peitetoiminta edellyttää yleisen syyttäjän antamaa lupaa. Lupa myönnetään vain, jos se katsotaan tärkeäksi tutkinnan tavoitteiden kannalta eivätkä muut tutkintamenetelmät ole riittävän tehokkaita tutkinnan tavoitteiden saavuttamiseksi. Peitetoimintaa koskevan päätöksen tulee olla kirjallinen ja sen tulee sisältää perustelut sille, miksi peitetoiminta katsotaan tärkeäksi. Päätöksen tulee sisältää lisäksi epäiltyjen henkilöiden nimet tai muunlaisen henkilöiden yksilöinnin, peitetoimintapäätöksen voimassaolajan (enintään kolme kuukautta kerrallaan) ja peitetoimintaa johtavan poliisimiehen nimen. Kiireellisissä tapauksissa peitetoimintaa koskeva päätös voi olla myös suullinen.

Yleinen syyttäjä tekee erillisen kirjallisen päätöksen siitä, millaisia rikostunnusmerkistön täyttäviä tekoja poliisi voi tehdä peitetoiminnassa. Harkinnassaan yleisen syyttäjän on huomioitava suhteellisuus- ja tarkoituksenmukaisuusperiaate. On huomattava, että laissa tai sen esitöissä ei tyhjentävästi luetella tekoja, joita peitehenkilö voi tehdä. Tätä on perusteltu sillä, että käytännössä esiin tulevia tekoja on mahdotonta arvioida. Lisäksi on katsottu, että tekojen ”listaaminen” mahdollistaisi peitehenkilön testaamisen rikollisten toimesta. Mikäli peitehenkilö ylittää syyttäjän luvassa määrittämän toimivaltuuden tai teot eivät muutoin ole perusteltuja peitetoiminnan kannalta, tutkintatuomari harkitsee, onko asiassa syytä ryhtyä esimerkiksi rikosoikeudellisiin toimenpiteisiin.

Lain esitöissä on perusteltu tarkemmin, miksi joissakin tilanteissa on välttämätöntä, että poliisi voi tehdä teon, joka täyttäisi rikoksen tunnusmerkistön. Ensinnäkin poliisimiehen uskottavuus edellyttää, että hän voi toimia rikollisten henkilöiden ”sääntöjen” mukaan ja että hän voi konkreettisesti osoittaa, että hän on myös itse rikoksiin

välinpitämättömästi suhtautuva henkilö. Toiseksi poliisimiehen turvallisuus edellyttää joissakin tilanteissa sitä, että hän voi osallistua rikollisten rikolliseenkin toimintaan.

Yleinen syyttäjä voi koska tahansa perustellusta syystä muuttaa, täydentää tai pidentää peitetoimintaa koskevaa päätöstään. Hän voi lisäksi koska tahansa peruuttaa päätöksensä. Peitetoimintaa johtavan poliisimiehen tulee raportoida yleiselle syyttäjälle peitetoiminnan jokaisesta vaiheesta kattavasti, kuitenkin niin, että siitä ei paljastu poliisi teknisiä menetelmiä, tiettyjen tutkintamenetelmien käyttöä, sellaisia tietoja jotka vaarantaisivat peitehenkilön turvallisuutta tai anonyymiyttä. Myös ylin syyttäväviranomaislainen laatii raportin valvonnasta. Raportti toimitetaan ylimmistä syyttäväviranomaisista koostuvalle elimelle, joka liittää kokonaisarviointin vuosittaiseen raporttiinsa.

Ranska

Ranskassa uusi peitetoimintaa koskeva laki tuli voimaan 1.10.2004. Artiklan 706-81 mukaan peitetoimintaa voidaan suorittaa sellaisten rikosten tutkinnassa, jotka mainitaan lain 706-93 artiklassa. Tällaisia rikoksia ovat muun muassa huumausainekauppa, vakavat paritusrikokset, kiristys, rahapesurikokset, järjestäytyneen rikollisryhmän tekemä murha, kidutus tai muu väkivaltarikos, ihmisryöstö, varkaus, omaisuuden tuhoaminen, vahingoittaminen tai pilaaminen, aseisiin liittyvät rikokset, sekä teot, joilla edistetään ulkomaalaisten pääsyä tai laiton oleskelua Ranskassa.

Ranskan lainsäädännön mukaan peitetoiminta merkitsee epäiltyjen henkilöiden tarkkailua (monitoring) siten, että peitehenkilö esittää olevansa epäillyn rikoskumppani tai kätkejä (associate, accomplice or receiver). Lain 706-81 artiklassa todetaan, että peitetoiminnasta päättää joko yleinen syyttäjä tai tutkintatuomari. Peitetoimintaa suoritetaan edellä mainittujen viranomaisien valvonnassa ja laissa tarkemmin määritellyin tavoin. Lisäksi peitetoimintaa valvoo operatiivista peitetoimintaa johtava ja koordinoiva poliisimies. Peitetoiminnan koordinoinnista vastaava poliisimies laatii peitetoiminnan toteutuksesta kirjallisen raportin, joka sisältää ainoastaan välttämättömät tiedot.

Peitetoimintaa koskevan päätöksen tulee olla kirjallinen ja sen tulee sisältää tieto peitetoiminnan käyttämisen edellytyksenä olevasta teosta sekä peitetoimintaoperaatiosta vastaavan poliisin henkilöllisyydestä. Päätöksessä määritellään myös peitetoiminnan kesto, joka ei saa ylittää neljää kuukautta. Päätös voidaan uudistaa neljän kuukauden välein samoilla edellytyksillä. Tutkintatuomari, joka päättää peitetoiminnasta, voi päättää myös peitetoiminnan lopettamisesta milloin tahansa ennen päätöksessä mainittua päättymisajankohtaa.

Peitetoiminnassa peitehenkilö voi tehdä artiklassa 706-82 määriteltyjä tekoja, jotka ilman kyseistä artiklaa täyttäisivät rikoksen tunnusmerkistön. Artiklan mukaan peitehenkilö voi muun muassa ostaa, kuljettaa ja säilyttää rikolliseen toimintaan liittyviä aineita, tuotteita ja tietoja sekä tarjota rikosentekijöille neuvoja, kuljetus-, säilytys-, majoitus- ja viestintäpalveluita. Laissa on lisäksi nimenomaisesti todettu, että peitehenkilö ei saa yllyttää ketään rikokseen.

Peitehenkilö voi peitetöiminnan päättymisen jälkeenkin tehdä yllä 706-82 artiklassa mainitun teon, jos se on tarpeen hänen turvallisuutensa takaamiseksi jutusta irtaantumisen yhteydessä. Peitetöiminnasta päättävää tahoa on tällaisissa tilanteissa informoitava välittömästi asiasta ja tarvittaessa edellä mainittu taho voi myöntää peitetöiminnan suorittamiselle 4 kuukautta lisäaikaa kerrallaan.

Viro

Virossa peitetöiminnasta säädetään rikosprosessilaissa ja tarkkailutoiminnasta annettussa laissa. Rikosprosessilaki ja viimeisimmät tarkkailutoiminnasta annettua lakia koskevat uudistukset ovat tulleet voimaan 1.7.2004. Rikosprosessilain säädökset liittyvät esitutkintaan kun taas tarkkailutoiminnasta annetun lain säännöksiä sovelletaan sekä rikoksen selvittämisessä että estämisessä.

Rikosprosessilain mukaan laissa mainituilla tarkkailutoimenpiteillä voidaan hankkia näyttöä niin sanotun ensimmäisen kategorian rikoksesta (rangaistus yli viisi vuotta vankeutta) tai sellaisesta toisen kategorian rikoksesta (rangaistus enintään viisi vuotta vankeutta), josta seuraisi vähintään 3 vuotta vankeutta. Lisäksi edellytetään, että näyttöä ei saada muiden laissa mainittujen tutkintatoimenpiteiden avulla tai näytön saaminen muilla toimenpiteillä olisi vaikeaa.

Rikosprosessilaki mahdollistaa niin sanottujen "poliisiagenttien" käytön edellä mainittujen rikosten selvittämiseksi. Rikosprosessilain mukaan poliisiagentin käyttäminen edellyttää valtakunnansyyttäjänviraston määräystä. Kyseinen määräys on voimassa kuusi kuukautta kerrallaan ja sitä voidaan jatkaa vastaavaksi ajaksi edellä mainitun viranomaisen toimesta. Mikäli poliisiagentin toiminta kohdistuu suoraan rikoksesta epäiltyyn, edellyttää poliisiagentin toiminta tutkintatuomarin lupaa. Rikosprosessilain mukaisten tarkkailutoimenpiteiden yleisinä edellytyksinä ovat, että ne eivät saa vaarantaa kenenkään henkeä, terveyttä, omaisuutta eivätkä ympäristöä.

Rikosprosessilaki mahdollistaa myös rikosten lavastamisen. Koska Virossa lainsäädäntöä valmisteltaessa ei laadita erillisiä lain valmisteluun liittyviä esitöitä ja koska lainsäädäntö on joiltain osin varsin avointa, on tässä yhteydessä mahdotonta antaa yksiselitteistä vastausta siihen, miten laajasti rikosten lavastaminen voidaan ymmärtää. Säännöksen on kuitenkin Viron eräiden viranomaisen keskuudessa tulkittu tarkoittavan mahdollisuutta varsin laajalti tehdä sellaisia tekoja, jotka ilman rikoksen lavastamiseen oikeuttavaa säännöstä täyttäisivät rikoksen tunnusmerkistön. Säännöksen on kuitenkin Viron eräiden viranomaisen keskuudessa tulkittu tarkoittavan varsin laajaa mahdollisuutta tehdä sellaisia tekoja, jotka ilman rikoksen lavastamiseen oikeuttavaa säännöstä täyttäisivät rikoksen tunnusmerkistön. Peitetöiminnassa sallituille teoille ei siten laissa tai sen esitöissä ole asetettu minkäänlaisia rajoitteita. Toiminnassa on kuitenkin otettava huomioon suhteellisuusperiaatteen asettamat vaatimukset.

Rikoksen lavastamisesta päättää tutkintatuomari tutkinnanjohtajana toimivan syyttäjän hakemuksesta. Kiireellisissä tapauksissa rikoksen lavastamisesta voi päättää poliisiviraston, keskusrikospoliisin tai suojelupoliisin päällikkö tai hänen määräämänsä virka-

mies. Tällaisissa tapauksissa syyttäjänviraston on ilmoitettava asiasta viivytyksettä tutkintatuomarille, joka päättää toimenpiteen jatkosta.

Tarkkailutoimintaa koskevassa laissa mahdollistetaan oikeus "teeskennellä henkilöitä ja yhteisöjä" ja soluttaa peitehenkilö rikollisryhmittymään tai yksittäisen henkilön lähipiiriin. Tällaisessa asiassa päätöksen tekee poliisin esityksestä sisäministeri. Tarkkailua suorittavan viraston päällikkö raportoi 6 kuukauden välein toiminnasta sisäministeriölle. Tarkkailutoiminta on sallittua mikäli vastaavaan tavoitteeseen ei päästä vähemmän henkilön oikeuksia mahdollisesti loukkaavilla keinoilla ja mikäli kenenkään henkeä, terveyttä, omaisuutta tai ympäristöä ei vaaranneta.

2.2.3 EU-lainsäädäntö

EU:n ministerineuvoston päätöslauselmassa todistajien suojelusta kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen toiminnan yhteydessä (23.11.1995, 95/C 327/04) kehoitetaan jäsenvaltioita varmistamaan todistajien asianmukainen suojelu. Sen A.6 kohdan mukaan toimivaltaisilla viranomaisilla pitäisi olla mahdollisuus päättää, ilman eri toimenpiteitä tai todistajan pyynnöstä, että todistajan osoite ja kaikki tiedot, joiden perusteella hänet voidaan tunnistaa, olisivat vain näiden viranomaisten tiedossa. Tietyt valtuuskunnat ovat kuitenkin ilmoittaneet, että heidän tulkintansa mukaan A.6 kohta ei kata todistajan henkilöllisyyttä sinänsä.

2.3 Nykytilan arviointi

2.3.1 Anonyymi todistelu

Todistajien uhkailun olemassaolosta tai yleisyydestä ei Suomessa ole kattavasti tutkittua tietoa. Samoin täsmällistä tietoa puuttuu siitä, keihin henkilöihin mahdollinen uhkailu todellisuudessa kohdistuu, miten se vaikuttaa todistamiseen ja missä tapauksissa anonymiteetistä voisi olla hyötyä. Yleinen arvio on, että todellisia uhkia esiintyy harvoin, vaikka pelkäävien todistajien määrä sinänsä on jossain määrin lisääntynyt. Käytännössä pelko ilmenee niin, että väkivalta- huumausaine- tai talousrikoksen esitutkinnaissa annettuja todistajankertomuksia muutetaan pääkäsittelyssä. Kuten edellä on todettu, vuonna 2003 oikeudenkäynnissä kuultavan uhkaamisesta luettiin 32 henkilön syyksi yhteensä 41 rikosta.

Ruotsissa tehtyjen tutkimusten mukaan todistajien tai asianomistajien uhkailu on ollut suhteellisen harvinaista ja tällainen uhkailu ei ole myöskään viime vuosina suuresti lisääntynyt. Tutkimukset Ruotsissa ovat myös osoittaneet, että uhkailu – silloin kun sitä tapahtuu – kohdistuu yleensä henkilöön, jolla on läheinen yhteys syytettyyn. Nämä tapaukset liittyvät käytännössä lähinnä perheväkivaltatapauksiin (ks. Brottsofferutredningen "Brottsoffer – Vad har gjorts? Vad bör göras?", SOU 1998:40, s. 300 ss. ja s. 320–322).

Eräitä henkilöryhmiä, jotka erityisesti voivat kuultavina tulla uhatuksi, voidaan tunnistaa. Ensinnäkin, voitaneen arvioida, että uhkailut käytännössä kohdistuvat useimmiten rikoskumppaneihin ja samaan rikollisryhmään kuuluviin henkilöihin, joiden epäillään ryhtyneen yhteistyöhön viranomaisten kanssa (ns. vasikat). Käytännössä samaan rikollisryhmään kuuluvat henkilöt olisivatkin merkittävä ryhmä, jolla olisi tarve todistaa anonyymisti. Toisaalta tällaisten henkilöiden uskottavuuden arviointi on erityisen vaikeaa, koska heillä voi olla piilotettuja motiiveja kertomuksensa muuttamiselle. Heillä voidaan myös arvioida usein olevan sellaista tietoa, että heidän henkilöllisyytensä on pääteltävissä kertomuksen sisällön perusteella.

Toinen oletettavasti uhattu ryhmä ovat poliisit, jotka ovat osallistuneet peitet toimintaan tai valeostoihin. Heitä saatetaan uhata sekä rikostutkinnan vaikeuttamiseksi että kostona. Poliisien on Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaan virka-asemansa vuoksi toisaalta siedettävä jonkin verran uhkailua. Peitet toimintapoliisia ei tässä suhteessa kuitenkaan voi rinnastaa muihin poliiseihin, koska peitepoliisi joutuu luomaan erityisen henkilökohtaisen kontaktin epäiltyyn ja saattaa olla uhattu sekä peiteoperaation kestäessä että myös sen päätyttyä. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan (tapaus Lüdi) poliisit voivat todistajina olla virka-asemansa vuoksi luotettavampia kuin yksityishenkilöt. Heillä ei yleensä ole piilotettuja motiiveja ja poliisin toimintaa ohjaavat virkavelvollisuudet.

Kolmanneksi todistelutarkoituksessa kuultavien uhkailua tapahtuu oletettavasti perheväkivaltatapauksissa, joissa uhkailun motiivina voidaan arvioida olevan lähinnä asian tutkinnan estäminen. Perheväkivalta- ja rikoskumppanitapauksissa saattaa kuitenkin olla helppoa päätellä, kuka todistaja on. Tällöin nimettömyydestä saatava hyöty on kyseenalainen, vaikka uhka onkin hyvin reaalinainen. Muilla todistajansuojelukeinoilla kuin anonyymiteitillä on tällaisissa tilanteissa suurempi merkitys.

Eräs pelkäävien todistajien ryhmä puolestaan ovat ns. satunnaiset todistajat, jotka ovat täysin ulkopuolisia henkilöinä sattuneet näkemään esimerkiksi järjestäytyneen rikollisryhmän keskinäisen välienselvittelyn. Todistajan pelko ja häneen kohdistuva uhka on kuitenkin pidettävä erillään. Oikeudenkäynnissä kuultavana oleminen ei ole välttämättä miellyttävä tehtävä, vaikka mitään varsinaista uhkaakaan ei olisikaan käsillä. Yleensä todistaja kertoo oikeudessa asioista, jotka eivät ole mieluisia ainakaan oikeudenkäynnin toiselle osapuolelle, joka saattaa olla epäiltynä vakavasta rikoksesta. Lähtökohtana on silti edelleen, että todistajana esiintyminen on kansalaisvelvollisuus, joka ei ilman erityistä perustetta voi johtaa erityisiin todistajansuojelutoimenpiteisiin.

Sellaisen ”satunnaistodistajan”, johon kohdistuu todellinen uhka, henkilöllisyyden salaamisen voidaan toisaalta arvioida onnistuvan paremmin kuin esimerkiksi vastaajan kanssa samaan rikollisryhmään kuuluvien henkilöiden osalta. Satunnaistodistajan osalta voidaan myös arvioida olevan vähemmän ongelmia uskottavuusarvioinnissa, koska ulkopuolisella todistajalla on harvemmin kuin lähipiiriin kuuluvilla piilotettuja motiiveja muuttaa kertomustaan. Näin ollen ns. satunnaistodistajan henkilöllisyyden salaaminen ei kaikissa tapauksissa vaarantaisi vastaajan tai muun asianosaisen oikeusturvaa. Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaan tällaiset ul-

kopuoliset todistajat voisivat helpommin kriteerein saada osakseen anonyymiydestä mahdollisesti tulevan suojan kuin esimerkiksi poliisin henkilökuntaan kuuluvat.

2.3.2 Peitetoimintaan osallistuvan poliisin oikeus osallistua rikolliseen toimintaan

Voimassa olevien säännösten nojalla peitepoliisi ei saa osallistua peitetoiminnan kohteena olevan rikollisryhmän rikolliseen toimintaan. Mikäli jo ennen peitetoiminnan aloittamista voidaan olettaa, että rikollisryhmään soluttautuminen edellyttäisi tällaista osallistumista, ei peitetoimintaan ylipäätään ryhdytä. Peitetoiminnan aikana peitepoliisi joutuu jatkuvasti välttelemään tilanteita, missä hän saattaisi esimerkiksi paljastumisen estämiseksi joutua osallistumaan tiedonhankinnan kohteena olevan rikollisryhmän rikolliseen toimintaan. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että peitepoliisi joutuu aina poistumaan paikalta, kun hän havaitsee vähäisenkin, esimerkiksi järjestyksrikkomusluonteisen teon tapahtuvan tai olevan suunnitteilla. Tällainen käytös on varsin epäluontevaa eikä mahdollista soluttautumista rikollisten keskuuteen. Lisäksi se saattaa myös paljastaa peitetoiminnan ja vaarantaa peitepoliisin turvallisuuden.

Peitetoiminnan onnistumisen kannalta olisi kuitenkin tärkeää, että peitetehtävässä toimiva poliisimies kykenee saavuttamaan rikollisryhmän jäsenten luottamuksen. Täten on mahdollista saada riittävän yksityiskohtaista tietoa myös rikollisesta organisaatiosta kokonaisuudessaan sekä sen rikollisesta toiminnasta.

Onnistunut soluttautuminen edellyttää luottamuksen ja uskottavuuden hankkimista rikollisten keskuudessa. Pelkästään taustatarkkailijana toimimalla luottamuksen rakentaminen ja tiedonsaanti rikollisesta toiminnasta ei onnistu, vaan peitepoliisin tulee voida luottamuksen saavuttaakseen oleilla rikollisten keskuudessa sekä osoittaa tarvittaessa toiminnallaan, että hän suhtautuu rikollisten toimintaan välinpitämättömästi ja jopa hyväksyvästi. Tällöin peitepoliisi saattaisi joutua myös sellaisiin tilanteisiin, missä hän paljastumisen estämiseksi, tiedonhankinnan turvaamiseksi ja oman turvallisuutensa varmistamiseksi osallistuisi rikollisryhmän rikolliseen toimintaan.

Esimerkiksi tilanteessa, missä poliisi on tuloksettomasti muilla käytettävissään olevilla keinoilla pyrkinyt saamaan selville huumausaineen valmistukseen käytettävän rakennuksen sijaintipaikan, voitaisiinkin pitää perusteltuna, että peitepoliisi voisi toimia esimerkiksi huumausaineen valmistuksessa tarpeellisten raaka-aineiden kuljettajana, jotta rakennuksen sijaintipaikka ja siellä käyvät henkilöt saataisiin selville. Kuljetus olisi tällaisessa tilanteessa täysin poliisin valvonnassa tapahtuva toimenpide.

Vastaavasti voitaisiin ajatella, että peitepoliisi voisi olla valvotun läpilaskun suorittajana. Tällöin olisi mahdollista saada selville salakuljetusreitti sekä salakuljetustoimintaa organisoivat henkilöt ja toimintaan liittyvät käytännön järjestelyt. Salakuljetettava aine olisi myös tällöin täysin poliisin hallinnassa.

Peitetoiminnalla ei juurikaan ole voimassa olevien säännösten mukaan mahdollisuutta saada näyttöä rikollisorganisaation rakenteesta siltä osin, että päätekijät saataisiin edesvastuuseen teoistaan. Näytön hankkiminen sellaisten henkilöiden rikollisesta toiminnasta, jotka eivät itse osallistu varsinaisesti yksittäisten rikosten tekemiseen, esi-

merkiksi huumausaineiden myyntiin, vaan lähinnä rahoittavat ja käyttävät päätösvaltaa rikollisen toiminnan osalta, on voimassa olevien peitetoimintaa koskevien säännösten nojalla melko mahdotonta, koska tiedonhankinta voi edellyttää, että peitepoliisi ottaa osaa rikollisryhmän toimintaan. Koska edellä mainitut henkilöt eivät kuitenkaan itse osallistu yksittäisten rikosten tekemiseen, edellyttää tiedonhankinta esimerkiksi tietynlaisten rikolliseen toimintaan liittyvien palvelusten suorittamista, esimerkiksi kuljetusten järjestämistä, jonka kautta päästään lähestymään peitetoiminnan kohdetta. Edellä kuvatun kaltainen toiminta saattaa merkitä kuitenkin jo avunantoa rikolliseen toimintaan tai täyttää rikoslain 17 luvun 1 a §:ssä rangaistavaksi säädetyn järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumisen tunnusmerkistön. Peitehenkilön tällaisen toiminnan mahdollistaminen merkitsisi kuitenkin keinoa selvittää rikollisorganisaation rakennetta sekä käskyvaltasuhteita, joiden monimutkaisuuden johdosta vakavien rikosten estäminen, paljastaminen ja selvittäminen on muilla menetelmillä erittäin vaikeaa.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

3.1.1 Anonyymi todistelu

Anonyymien todistelun tarkoituksena on sen varmistaminen, että kaikki oikeudenkäynnissä tarvittava näyttö olisi saatavilla. Sillä pyritään edistämään asian selvittämistä ja tuomioiden aineellisesti oikeaa lopputulosta. Keinona on todistajan henkilöllisyyden salaaminen sen varmistamiseksi, ettei hän joutuisi uhkailun tai kostotoimenpiteiden kohteeksi. Näin pyritään osaltaan varmistamaan se, että kuultavat eivät pelon vuoksi kieltäydy todistamasta tai muuta kertomustaan.

Anonyymi todistelu on vain yksi keino lisätä kuultavan turvallisuutta ja sen tuomiin hyötyihin liittyy eräitä rajoituksia ja ongelmia. Monet rikosasiat ovat esimerkiksi luonteeltaan sellaisia, että kaikkien asianosaisten ja todistajien henkilöllisyys on osapuolten tiedossa, jolloin anonyymiteetistä ei ole hyötyä.

Anonyymien todistajan uskottavuuden arviointi on vaikeaa. Tuomioistuimien ei välttämättä saa tietää anonyymien todistajan asemaa tai muitakaan taustatietoja, jotka voivat vaikuttaa sekä havaintojen paikkansapitävyyteen että kuultavalla mahdollisesti oleviin piilotettuihin syihin valehdella. Mikäli anonyymi todistelu otetaan vastaan sermin takaa tai ääniyhteyden avulla, ei tuomioistuin myöskään voi tarkkailla kuultavan käyttäytymistä kuulemisen aikana, mikä myöskin vaikeuttaa uskottavuusarvioinnin tekemistä. Kuultava saattaa myös jättää jotakin kertomatta, jotta hänen henkilöllisyytensä pysyisi salassa, mikä myöskin vähentää anonyymien todistelun näyttöarvoa. Toisaalta, anonyymien todistelua vaatineen vastapuolen on vastaavasti vaikeata perustellusti kyseenalaistaa anonyymien todistelun luotettavuutta.

Edellä mainituista syistä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten mukaan anonyymi todistelu ei saisi olla ainoa tai pääasiallinen todiste langettavassa tuomiossa.

Toisaalta anonyymiä todistelua tarvittaisiin juuri sellaisissa tapauksissa, joissa muuta näyttöä ei ole saatavilla. Tästä aiheutuu ristiriita: esimerkiksi peitepoliisien kuulemista todistajana vältetään ja heitä kuultaisiin anonyymisti lähinnä, kun se on asian selvittämisen kannalta välttämätöntä. Tällöinkään se ei kuitenkaan saisi olla ratkaiseva näyttö.

3.1.2 Peitet toimintaan osallistuvan poliisin oikeus osallistua rikolliseen toimintaan

Suomessa toimivien järjestäytyneiden rikollisryhmien lukumäärä oli keskusrikospoliisin mukaan vuoden 2004 lopussa noin 70. Näistä EU-kriteerit täyttäviä rikollisryhmiä oli noin puolet. Rikollisryhmien jäsenten lukumäärä oli vuoden 2004 lopussa lähes tuhat henkilöä. Suurimmalla osalla järjestäytyneistä rikollisryhmistä päätoimialana on huumausainerikollisuus. Vuoden 2004 aikana ovat erityisesti lisääntyneet järjestäytyneen rikollisryhmiin kuuluvien henkilöiden tekemät talous- ja väkivaltarikokset. Järjestäytyneiden rikollisryhmien jäsenten epäillään syyllistyneen vuonna 2004 yhteensä neljään murhaan ja viiteen murhan yritykseen, kun edellisvuonna näitä tekoja oli vain yksi. Järjestäytyneiden rikollisryhmien jäsenten tekemät törkeät kiristys- ja kiskontarikokset ovat myös huomattavasti lisääntyneet.

Esityksen tavoitteena on tehostaa vakavien rikosten estämistä, paljastamista ja selvittämistä. Peitet toimintaan osallistuvan poliisimiehen oikeudella osallistua järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan mahdollistetaan tiedonhankinta tilanteessa, jossa poliisi ei muilla käytettävissä olevilla tiedonhankintakeinoilla ole saanut tietoa tekeillä olevasta tai jo tehdystä vakavasta rikoksesta. Peitepoliisin oikeus osallistua peitet toiminnan kohteena olevan ryhmän toimintaan parantaisi näytön saamista rikollisorganisaation rakenteesta ja käskyvaltasuhteista ja sitä kautta mahdollistaisi näytön hankkimista sellaisten henkilöiden rikollisesta toiminnasta, jotka eivät itse osallistu varsinaisesti yksittäisten rikosten tekemiseen, vaan lähinnä rahoittavat ja käyttävät päätösvaltaa rikollisryhmän toiminnan osalta.

Esityksen tavoitteena on myös parantaa peitehenkilöinä toimivien poliisimiesten turvallisuutta. Valtiolla on tietty velvollisuus myös turvata peitet toimintaa suorittavan poliisimiehen perustuslaissa säädettyä oikeutta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Poliisin työn luonne ei muodosta poikkeusta tämän velvoitteen täyttämiseksi, vaikka perustellusti voidaan katsoa, että poliisin toimenkuvaan liittyy jo sinänsä tietynlaisia riskitekijöitä. Lähtökohtaisesti valtiolla on poliisimiehenkin osalta velvollisuus erilaisin työmenetelmiä koskevin säännöksin ja käytännöin varmistaa mahdollisimman pitkälle riskialttiin työn turvallisuus. Tämä ilmenee muun muassa työturvallisuuslaissa (738/2002), missä korostetaan työnantajan velvoitteita huolehtia esimerkiksi yksin työskentelevän turvallisuudesta.

3.2 Keskeiset ehdotukset

3.2.1 Anonyymi todistelu

Anonyymi todistelu ja siitä päättäminen saattavat eräiltä osin merkitä poikkeamista sellaisista oikeudenkäynnin peruseriaateista kuten käsittelyn julkisuus ja kontradiktorisuus. Anonyymiä todistelua ei kuitenkaan toteutettaisi siten, että poikettaisiin todistelun välittömyyden periaatteesta, jonka mukaan todistaja esittää kertomuksensa välittömästi juttua käsittelevälle tuomarille.

Yleinen lähtökohta on, että oikeudenkäynnissä todistaja esiintyy omalla nimellään. Anonyymi todistelu olisi poikkeussäännös ja sen vuoksi se olisi rajattava soveltumaan vain niissä harvoissa poikkeustapauksissa, joissa se asian tärkeän selvittämisen intressin ja todistajaan kohdistuvan vakavan uhan vuoksi on välttämätöntä.

Todistajakäsite on suomalaisessa prosessioikeudellisessa lainsäädännössä yleensä rajoitettu vain niihin henkilöihin, jotka esiintyvät oikeudenkäynnissä nimenomaan todistajan roolissa. Todistaja tässä suppeassa merkityksessä tarkoittaa vain henkilöä, joka on käsiteltävänä olevassa asiassa kokonaan ulkopuolinen ja siis oikeudenkäymiskaassa säädettyssä merkityksessä todistaja (prosessioikeudellinen todistajakäsite). Tämän todistajakäsitteen ulkopuolelle jäävät muun muassa asianosaiset itse — asianomistaja, syytetty, kantaja ja vastaaja — sekä myös esimerkiksi rikoskumppanit. Lähtökohtana on, että anonyymiä todistelua koskeva säännöstö soveltuisi kaikkiin todistelutarkoituksessa kuultaviin henkilöihin. Anonymiteetti tulisi siten voida periaatteessa myöntää niin todistajille ja asiantuntijoille kuin asianomistajillekin.

Sen arvioimisessa, millaisissa asioissa anonyymi todistelu tulee sallia, on kyse intressipunninnasta: millaisten asioiden selvittäminen on niin tärkeää, että oikeudenkäynnin eräät peruslähtökohdat joutuvat jossain määrin väistymään. Yleisesti hyväksyttävänä lähtökohtana voidaan pitää sitä, että asian selvittämisen intressi on sitä suurempi mitä törkeämmästä rikoksesta on kysymys. Ehdotuksen mukaan anonyymi todistelu tulisi siten kysymykseen vain törkeimpiä rikoksia koskevissa oikeudenkäynneissä. Se, että anonyymi todistelu olisi sinänsä käyttökelpoinen keino syytteen toteen näyttämiseksi tai että rikoksen toteen näyttäminen ilman anonyymiä todistelua olisi työlästä, ei ole riittävä peruste anonyymille todistelulle. Tämän vuoksi ehdotuksessa on päädytty siihen, että lakiin ei otettaisi luetteloa rikoksista, joita koskevissa jutuissa anonyymi todistelu olisi mahdollinen.

Rikoksen törkeyden mittana käytetään rikoksen rangaistusasteikkoa ja erityisesti rikoksesta säädettyä enimmäisrangaistusta. Kun anonyymi todistelu merkitsee poikkeusta oikeusvaltion todistus-oikeuden keskeisestä ja vakiintuneesta periaatteesta, kynnys on syytä asettaa korkealle. Ehdotuksen mukaan anonyymi todistelu tulisi kysymykseen vain, jos syyte koskee rikosta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kymmenen vuotta vankeutta. Anonyymi todistelu voisi siten tulla käytettäväksi paitsi henkirikoksia myös törkeitä huumausainerikoksia ja ihmiskauppaa koskevissa jutuissa.

Käytännössä anonyymiin todisteluun voitaisiin turvautua vakavaa järjestäytyntä rikollisuutta koskevissa asioissa. Soveltamisalaa ei kuitenkaan voida rajoittaa vain vakavaan järjestäytyneeseen rikollisuuteen, koska vakavaa todistajien uhkailua voi esiintyä myös muussa kuin järjestäytyneessä rikollisuudessa. Lisäksi sen näyttäminen, että tutkittavana oleva vakava rikos liittyy järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan, voi usein olla vaikeaa tai mahdotonta, ja todistajan kannalta tämä voi olla vailla merkitystä.

Samoista syistä kuin anonyymi todistelu on syytä sallia vain törkeitä rikoksia koskevissa jutuissa myös todistajaan kohdistuvan uhan pitää olla vakava, jotta todistajaa voisi kuulla anonyymisti. Se, että todistaja ilmoittaa pelkäävänsä syytettyä tai epäilee voivansa joutua joidenkin kostotoimenpiteiden kohteeksi, jos hän todistaa, ei vielä oikeuttaisi kuulemaan todistajaa anonyymisti. Anonyymi todistaminen olisi mahdollista vain, jos todistaja joutuisi henkeen tai vakavan terveyteen kohdistuvan rikoksen kohteeksi, jos hän todistaisi jutussa. Omaisuuteen kohdistuvien rikosten uhka ei sitä vastoin mahdollista anonyymiä todistelua. Pelkoon pitäisi myös olla perusteltua aiheutta. Anonyymi todistaminen olisi mahdollista paitsi todistajaan myös hänelle läheiseen henkilöön kohdistuvan uhan perusteella. Todistajaan voidaan vaikuttaa uhkaamalla hänen läheisiään yhtä tehokkaasti kuin uhkaamalla häntä itseään.

Anonyymiä todistelua tulisi käyttää vain, kun se on välttämätöntä uhan torjumiseksi. Tällä pyritään korostamaan sitä, että anonymiteetti on poikkeussäännös. Ensisijaisesti todistajaa tulisi suojata muilla keinoilla.

Anonyymia todistelua koskevia säännöksiä sovellettaisiin myös poliisimiehiin ja heille läheisiin henkilöihin samojen perusteiden mukaan kuin sivullisiin todistajiin. Erässä suhteessa poliisimiehiin kuitenkin sovellettaisiin erityissäännöksiä. Peitetoimintaa suorittavaa poliisimiestä voitaisiin kuulla anonyymisti myös, jos poliisimiehen henkilöllisyyden salaaminen olisi välttämätöntä sen turvaamiseksi, että poliisimies voi jatkaa käynnissä olevaa peitetoimintaa. Tällä mahdollistettaisiin puuttumisen rikosvyyhdin eri osiin mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ilman, että olisi pakko lopettaa peitetoimintaa. Sitä vastoin peitetoimintaan osallistunutta poliisimiestä ei voitaisi kuulla anonyymisti yksinomaan sillä perusteella, että turvattaisiin hänen mahdollisuutensa jatkaa peitetoimintaa suorittavana poliisina. Edellä selostetun tapauksen *Van Mechelen ja muut vastaan Alankomaat* valossa tällainen säännös helposti johtaisi Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaisiin rikkomuksiin.

Mahdollinen anonyymien todistelun lisäedellytys voisi pohjoismaisten mallien mukaan olla, että henkilöllisyyden salaaminen 1) ei aiheuta olennaista haittaa vastaajan puolustukselle (Norja) tai 2) on vailla merkitystä puolustukselle (Tanska). Norjassa ja Tanskassa säännöksellä pyritään siihen, että anonymiteetti myönnettäisiin vain ns. satunnais todistajille. Lisäedellytys pakottaisi tuomioistuimen nimenomaisesti ottamaan kantaa siihen, aiheutuuko anonymiteetistä liian olennainen haitta. Tarkoitus ei ole, että anonyymi todistelu tulisi Suomessa sovellettavaksi lievemmin perustein kuin muissa Pohjoismaissa. Mainitulle lisäedellytykselle on kuitenkin vaikea löytää selkeää käytännön sisältöä, koska anonymiteetistä voitaneen arvioida aina olevan haittaa puolus-

tukselle. Todistajan henkilöllisyys on harvoin täysin vailla merkitystä vastaajalle. Ehdotuksen mukaan anonymiteetistä päätettäisiin eri menettelyssä kuin pääasia, jolloin anonymiteetistä päättävä tuomioistuin ei voisi arvioida todistelun merkitystä. Myös olennaisen haitan määrittäminen on käytännössä vaikeaa: sitä ei voitane ajatella prosessin lopputuloksen kannalta (tuomitaanko vastaaja) vaan huomiota olisi kiinnitettävä menettelyllisiin seikkoihin (miten vastaaja voi puolustautua). Sen sijaan todistelun näyttöarvoa rajoitettaisiin laissa siten, että syylliseksi tuomitseva tuomio ei saisi perustua ainoastaan tai pääasiallisesti anonyymiin todisteluun. Ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä tämä on keskeinen anonyymien todistelun käyttöä rajoittava periaate.

Ehdotuksen mukaan anonyymistä todistelusta päätettäisiin erillisessä menettelyssä ennen jutun pääkäsittelyä. Anonyymien todistamisen sallimisen edellytyksenä ei siitä syystä voi olla, että todistajan arvioidaan olevan uskottava. Sellainen edellytys koskee esimerkiksi henkilön kuulemista tämän henkilökohtaisesti läsnä olematta oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 34 a §:n mukaan. Tällainen edellytys merkitsisi, että tuomioistuin joutuisi perehtymään itse pääasiaankin myös jo siinä menettelyssä, jossa päätetään anonyymistä todistelusta. Anonyymien todistajan kertomuksen todistusarvoon otettaisiin kantaa vasta jutun pääkäsittelyssä.

Anonyymia todistelua tulisi 17 luvun 35 §:n mukaan käyttää vain, kun se on välttämätöntä uhan torjumiseksi. Tällä pyritään korostamaan sitä, että anonymiteetti on poikkeussäännös. Ensisijaisesti kuultavaa tulisi suojata muilla keinoilla. Esimerkiksi peite-toiminnassa saatuja tietoja tulisi käyttää lähinnä tutkinnan suuntaamiseen, jolloin tarvetta todistamiselle ei olisi. Oikeudenkäynnit on myös pyrittävä ajoittamaan niin, ettei keskeneräinen peiteoperaatio vaarannu.

Anonymiteetistä päättäminen

Niissä tilanteissa, joissa anonyymi todistelu sallittaisiin, tulisi todistajan henkilöllisyyden salassa pysyminen varmistaa koko prosessin ajan: henkilöllisyys olisi salattava kuulusteluissa, esitutkintapöytäkirjassa, syyteharkinnassa, haastehakemuksessa, todistajaa kutsuttaessa, todistamisen aikana, tuomiossa ja vastaavasti myös muutoksenhaussa sekä myös pitkään tuomion jo tultua lainvoimaiseksi. Se merkitsee, että sekä asianosais- että yleisöjulkisuutta joudutaan anonyymissä todistelussa rajoittamaan. Järjestelmä ja käytännön toimintatavat on pyrittävä luomaan sellaisiksi, että todistajan henkilöllisyys on mahdollisimman harvan henkilön tiedossa.

Anonymiteetistä tehdyn ratkaisun lopullisuus on sekä kuultavan että pääasian oikeudenkäynninkin kannalta välttämätöntä. Jotta anonyymia todistelua käytännössä voitaisiin soveltaa ja siitä olisi hyötyä, on kuultavan voitava luottaa siihen, että hänen henkilöllisyytensä pysyy salassa, jos anonymiteetti on myönnetty. Tilanne olisi kohtuuton, jos kuultava ensin todistaisi anonyymisti, mutta muutoksenhakuinstanssi voisi velvoittaa hänet paljastamaan henkilöllisyytensä.

Periaatteessa anonyymistä todistelusta tulisi säätää niin, että ennen kuin anonymiteetistä päätetään poliisi olisi kuulustellut henkilöä ja kuulustelusta olisi tehty salassa

pidettävä pöytäkirja. Vaikka anonymiteettiä ei myönnettäisi, olisi todistaja velvollinen kertomaan, mitä asiasta tietää. Kuten edellä on todettu, käytännössä on kuitenkin vaikeaa puuttua tilanteeseen, jossa kuultava kieltäytyy muistamasta tapahtumia, vaikkei anonymiteetin epääminen sinänsä vapauta todistajaa todistamisvelvollisuudesta. Voidaan arvioida, ettei uhattu todistaja suostu edes esitutkinnassa kertomaan mitään, ellei hän saa varmuutta anonymiteetistään. Anonymiteetistä on voitava saatava lainvoimainen ratkaisu jo ennen esitutinnan päättymistä. Myöhemmin tietoon tulleiden todistajien osalta anonymiteetistä on toisaalta voitava päättää vielä muutoksenhakuvaiheessa.

On ajateltavissa, että syyttäjä itse ratkaisisi, kuullaanko todistajaa anonymisti. Tällaista menettelyä puoltaisi se, että syyttäjä tuntee asian ja siihen liittyvän näytön sekä ratkaisee, mitä näyttöä hän syytteen tueksi esittää. Anonyymi todistelu on poikkeuksellinen menettely ja keskeinen itse oikeudenkäyntimenettelyyn liittyvä kysymys, joten päätöksentekovallan tulisi kuulua tuomioistuimelle. Päätösvalta kuuluu tuomioistuimelle myös esimerkiksi siinä, kuullaanko todistajaa vastaajan tai jonkun muun taikka todistajan itsensä läsnä olematta oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 34 ja 34 a §:ssä säädettyllä tavalla.

Anonymiteetistä päättäminen voidaan säätää joko pääasian käsittelevän tuomioistuimen tehtäväksi tai erillisessä menettelyssä ratkaistavaksi. Ehdotuksen mukaan kysymys anonyymien todistelun sallimisesta ratkaistaisiin eri oikeudenkäynnissä, joka järjestettäisiin soveltuvien osin vangitsemisasioissa säädettyä menettelyä vastaavaksi. Pääasian käsittelevä tuomari ei ratkaisisi kysymystä anonyymistä todistelusta.

Jos pääasiaa käsittelevän tuomari ratkaisisi myös kysymyksen anonyymistä todistelusta, voisi hän todistelua vastaanottaessa valvoa totuudessa pysymistä ja anonymiteetin tarpeellisuutta. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta olisi toisaalta pyrittävä siihen, ettei pääasian ratkaiseva tuomari tiedä todistajan henkilöllisyydestä ja uskottavuudesta sen enempää kuin asianosaisetkaan. Asianosaisten oikeusturva edellyttää, että he voivat ottaa kantaa kaikkeen relevanttiin aineistoon. Tuomioistuimen ratkaisun on perustuttava seikoille, jotka ovat asianosaisten tiedossa. Jos tuomioistuin tietää todistajan luotettavuudesta enemmän kuin esimerkiksi vastaaja, saattaa asian ratkaisu perustua aineistolle, johon vastaaja ei ole voinut ottaa kantaa.

Sillä, ratkaiseeko anonymiteettikysymyksen pääasian käsittelevä tuomari vai muu tuomari, on merkitystä myös uskottavuusarvioinnin kannalta. Mikäli pääasiaa käsittelevä tuomari ei tiedä todistajan henkilöllisyyttä, on hänen vaikeaa tehdä luotettavaa uskottavuusarviointia kuultavan kertomuksesta. Tuomarin tietämättömyys todistajan henkilöllisyydestä voidaan toisaalta nähdä takeena sille, ettei anonyymi todistelu saa liian merkittävää painoarvoa.

Lisäksi on otettava huomioon, että oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 7 §:n 2 momentin mukaan tuomari on esteellinen käsittelemään samaa asiaa tai sen osaa uudelleen samassa tuomioistuimessa, jos on perusteltua aihetta hänellä olevan asiaan ennakkolasenne hänen asiassa aikaisemmin tekemänsä ratkaisun tai muun erityisen syyn vuok-

si. Tuomarilla, joka on tutkinut anonymiteettiasian ja todennut, että kuultavaa uhataan, saattaa olla momentissa mainittu ennakkoasenne vastaajaa kohtaan.

Yleensä anonymiä todistelua vaatisi syyttäjä, mutta *equality of arms* –periaatteen mukaisesti myös vastaajalle ja asianomistajalle tulisi antaa vastaava mahdollisuus vaatia todistajalleen anonymiteettiä. Kuultavalla itsellään ei olisi oikeutta itse vaatia tuomioistuimelta anonymiteettiä, vaan hän voisi pyytää yleensä syyttäjää esittämään sitä.

Päätös siitä, voidaanko henkilöä kuulla anonymisti, on tehtävä niin, ettei kuultavan henkilöllisyys paljastu mahdolliselle uhkaajalle. Sitä, onko olemassa todistajan henkeen tai terveyteen kohdistuva konkreettinen uhka, on hyvin vaikeaa tutkia uhkaajan läsnä olleen todistajan henkilöllisyyden paljastumatta.

Ratkaistaessa sitä, sallitaanko nimettömyys, ei olisi varsinaista asianosaisasetelmaa (syyttäjä–vastaaja–asianomistaja) vaan anonymiteettiä vaatinut taho olisi *hakija*. Luonteeltaan ratkaisun tekeminen todistelun anonymiteetistä olisi lähinnä rikosprosessuaalinen hakemusasia, joka rinnastuisi pakkokeinojen käytöstä käytäviin prosesseihin.

Syyttäjää voitaisiin kuulla vastaajan ja asianomistajan anonymiä todistelua koskeva vaatimuksesta. Näin ollen syyttäjä tietäisi aina kuultavan henkilöllisyyden ja voisi käytännössä valvoa, että kuuleminen tapahtuu asianmukaisesti. Todistajien turvallisuuden näkökulmasta heidän henkilöllisyyttään ei nimittäin tarvitsisi salata syyttäjältä, vaikka *equality of arms* –näkökulmasta sinänsä voitaisiinkin vaatia symmetriaa myös tässä suhteessa. Estettä sille, että syyttäjä kertoo henkilöllisyyden edelleen poliisille, ei ole.

Se, voidaanko henkilöä kuulla anonymisti, ratkaistaisiin yleisön läsnä olematta, koska asiaa ei voida tutkia henkilöllisyyden paljastumatta. Myös tuomio perusteluineen sekä muut oikeudenkäyntiasiakirjat olisi pidettävä salassa, koska niihin sisältyisi tietoja kuultavan henkilöllisyydestä. Asiasta säädettäisiin oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 5 a §:ssä. Päätöksen tiedot eivät voisi tulla julkiseksi edes samalla tapaa kuin 5 a §:n 2 momentissa laissa oikeudenkäynnin julkisuudessa säädetään pakkokeinon lain 5 a luvussa tarkoitettujen pakkokeinojen osalta, koska salassapitointressi jatkuisi pitkään oikeudenkäynnin jälkeen.

Anonymiä todistelua koskevaan päätökseen sisältyisi myös määräys anonymiteetin asteesta. Ehdotuksen mukaan pääasian käsittelevällä tuomioistuimelle ei olisi mahdollisuutta muuttaa anonymiteetin astetta, koska se edellyttäisi, että pääasian käsittelevä tuomioistuin tekisi oman uhka-arvion.

Koska asiassa annettava päätös jäisi ehdotuksen mukaan salaiseksi, voitaisiin todistajan nimi ja anonymiteetin perusteet mainita siinä. Päätös olisi muutoksenhakumahdollisuuden vuoksi perusteltava. Koska päätös perusteluineen ei voisi tulla julkiseksi, olisi tieto anonymiteetin sallimisesta voitava antaa muulla tavoin, jotta pääasian käsittelyssä voidaan varautua anonymiin todisteluun. Käytännössä tieto annettaisiin toimituskirjassa, jossa yksilöitäisiin todistaja, asia ja anonymiteetin aste. Tästä säädettäisiin oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5 luvun 11 e §:ssä.

Päätös koskisi tiettyä tulevaa yksilöityä oikeudenkäyntiä muutoksenhakuvaiheeseen. Jos anonyymi todistelu sallitaan, mutta sitä ei käräjäoikeudessa esitetäkään, ei saman päätöksen perusteella voisi esittää anonyymiä todistelua muutoksenhakuvaiheessa.

Mikäli puolestaan todistaja sittenkin haluaisi todistaa avoimesti nimellään, ei anonymiteettipäätöstä olisi tarpeen erikseen kumota. Käytännössä saattaisi esiintyä esimerkiksi tilanteita, joissa todistelu on anonymiteetin vuoksi ollut käräjäoikeudessa osapuolen kannalta riittämätön tai uhka on poistunut, minkä vuoksi todistaja haluaisi hovioikeudessa esiintyä ilman anonymiteettiä. Anonyymiä todistelua vaatinut osapuoli voisi myös kokonaan luopua todistajan kuulemisesta.

Julkinen asiamies

Ehdotettu säännös, jonka mukaan epäiltyä tai – asian käsittelyvaiheesta riippuen – vastaajaa ei kuultaisi lainkaan ratkaistaessa kysymystä anonymiteetistä, olisi poikkeus niistä periaatteista, joita hakemusasioiden käsittelyssä oikeudenkäymiskaaren 8 luvun mukaan osallistumisoikeuden suhteen noudatetaan.

Syyttäjän ja epäillyn tasapuolisuutta voitaisiin lisätä siten, että epäillyn avustaja saisi halutessaan tietää nimettömän todistajan henkilöllisyyden, mutta hän ei saisi kertoa sitä päämiehelleen. Sellainen menettely voisi kuitenkin aiheuttaa epäluottamusta ja ristiriitaa päämiehen ja hänen avustajansa välille. Olisi myös olemassa vaara, että avustaja, joka tietää todistajan henkilöllisyyden, joutuisi uhatuksi. Lisäksi todistaja tai muu kuultava saattaa kokea, ettei hänen henkilöllisyytensä silloin pysy epäillyltä sallassa. Järjestely, jossa epäillyn avustaja olisi läsnä ratkaistaessa kysymystä anonyymistä todistelusta, ei tämän vuoksi tule kyseeseen.

Oikeusturvan valvomiseksi epäiltyä edustaisi julkinen asiamies vastaavasti kuin mitä pakkokeinolain 5 a luvun 6 a–6 c §:ssä säädetään julkisesta asiamiehestä päätettäessä teknisestä kuuntelusta, joka kohdistuu vakituiseen asumiseen tarkoitettuun tilaan. Julkinen asiamies edustaisi vastaajaa vain ratkaistaessa kysymystä anonyymien todistelun sallimisesta. Sen sijaan anonyymien todistajan kuuleminen pääkäsittelyssä järjestettäisiin niin, että vastaaja voisi olla läsnä.

Julkinen asiamies ei kaikilta osin pysty valvomaan epäillyn oikeusturvaa yhtä hyvin kuin vastaaja tai hänen avustajansa itse. Kun epäilty ei voi olla läsnä asian käsittelyssä, on julkisen asiamiehen järjestelmä kuitenkin sopivin tapa valvoa vastaajan etuja. Julkisella asiamiehellä on merkitys myös sen vuoksi, että oikeudenkäyntiin syntyy kaksiasianosaissuhde ja muutoksenhakumahdollisuus.

Päätöstä, jolla anonymiteetti on myönnetty, ei voida antaa epäillylle tai vastaajalle tiedoksi, vaan hän saisi tietoonsa vain suppean toimituskirjan. Näin ollen hänen olisi mahdotonta valittaa ratkaisusta ja anonymiteetin edellytysten täyttymisestä. Sen sijaan julkinen asiamies voisi valittaa ratkaisusta, jolla anonymiteetti on myönnetty (onko esimerkiksi käsillä ollut riittävän vakava uhka). Vastaaja puolestaan voisi pääasiaa koskevassa valituksessaan puuttua siihen, onko anonyymi todistelu saanut liian suuren näyttöarvon eli onko anonyymi todistelu ollut ratkaiseva näyttö.

Asianomistajalle ei määrättäisi julkista asiamiestä, vaikka eräissä tilanteissa voidaan-kin ajatella, että asianomistaja saattaisi vastustaa anonyymiä todistelua, kun syyttäjä tai vastaaja sitä vaatii. On kuitenkin riittävää, että virallinen syyttäjä valvoo myös asianomistajan etuja.

Anonymiteetin asteet

Ehdotuksen mukaan anonymiteetissä tulisi olla eriasteisia vaihtoehtoja, joista kokonaisharkinnan perusteella valittaisiin lievin riittävä. Harkitessaan anonymiteetin astetta tuomioistuimen tulisi ottaa huomioon myös muut keinot todistajan suojaamiseen. Esimerkiksi oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 34 ja 34 a §:ssä säädetään mahdollisuus kuulla todistajaa hänen itsensä tai jonkun muun henkilön läsnä olematta, mistä tosin päätetään vasta pääasian käsittelyssä.

Yksinkertaisin anonymiteetin muoto olisi, että vain todistajan nimi ja yhteystiedot salataan. Tällöin todistajaa kuultaisiin istunnossa muutoin normaalisti, siis asianosaisten ja tuomarin nähden. Tarpeen mukaan todistajan henkilöllisyyden salaamiseksi voisi lisäksi käyttää lisäkeinoja. Lisäkeinoina olisi todistajan kuuleminen sermin takaa tai ääniyhteyden avulla. Kaikkein vakavimmissa tapauksissa anonyymiä todistajaa kuultaisiin ääniyhteyden avulla niin, että hänen äänensä muutettaisiin.

Menettely kuultaessa todistajaa anonyymisti

Yleisenä lähtökohtana olisi, ettei pääasian ratkaiseva tuomari tietäisi todistajan henkilöllisyydestä tai uskottavuudesta sen enempää kuin asianosaisetkaan. Tuomarin ratkaisu ei nimittäin saa perustua aineistolle, joka ei ole asianosaisen tiedossa ja johon asianosainen ei ole voinut ottaa kantaa.

Tuomarin esteellisyydestä säädetään oikeudenkäymiskaaren 13 luvussa. Pääasian käsittelevä tuomari ei tietäisi kuultavan henkilöllisyyttä, joten tuomarin ja kuultavan välinen suhde ei voisi synnyttää esteellisyyttä. Laissa ei myöskään olisi tarpeen erikseen säätää, ettei tuomari saa tietää kuultavan henkilöllisyyttä. Se, että pääasian käsittelevä tuomari jostain syystä saisi tai uskoisi saaneensa kuultavan henkilöllisyyden tietoonsa, ei sinänsä ole seikka, joka aiheuttaisi oikeudenkäymiskaaren 13 luvun mukaan tuomarin esteellisyyden.

Jos tuomari sen sijaan epäilisi kuultavan olevan hänen oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 3 §:ssä tarkoitettu läheinen, saattaa hän olla asiassa esteellinen. Tuomari on nimittäin oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 4 §:n 4 kohdan mukaan esteellinen asiassa, jossa tuomarin läheinen on todistajana tai asiantuntijana tai jossa läheistä on käsittelevän aikaisemmassa vaiheessa kuultu tällaisessa ominaisuudessa ja asian ratkaisu voi osaltaan riippua tästä kuulemisesta.

Käytännössä anonyymi todistelu otettaisiin usein vastaan joko sermin takaa tai käyttäen apuna ääniyhteyttä, jolloin todistajan ei olisi välttämätöntä olla edes samalla paikakakunnalla. Kuuleminen järjestettäisiin yleensä niin, että asianosaiset voisivat olla läsnä ja he näkisivät ja kuulisivat saman kuin tuomarikin. Toisaalta on pidettävä mie-

lessä, että oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 34 §:n mukaan todistajaa voidaan kuulla esimerkiksi vastaajan läsnä olematta. Jos säännös soveltuu myös anonyymien todistelun tilanteessa, voitaneen todistelu ottaa vastaan myös siten, että tuomari, syyttäjä ja vastaajan avustaja näkevät nimettömänä kuultavan, mutta vastaaja vain kuulee äänen. Menettely voi tulla kyseeseen, jos alun perin on valittu lievin anonyymiteetin muoto.

Asianosaisille on varattava mahdollisuus esittää kysymyksiä todistajankuulustelun aikana. Käytännössä tuomari, asianosaiset ja kuultava itse valvoisivat, etteivät kysymykset ole sellaisia, joista hänen henkilöllisyytensä paljastuu. Kuultavalla olisi oikeus olla kertomatta seikkoja, joista hänen henkilöllisyytensä tai yhteystietonsa voivat paljastua.

Kuultavan henkilöllisyyden salaamisesta riippumatta havaintojen luotettavuuteen liittyvät seikat olisi kuitenkin selvitettävä. Se, miten paljon todistaja voi asemastaan kertoa, vaihtelee tapauskohtaisesti. Vaikka todistajan henkilöllisyys salattaisiin tuomarilta, olisi hänellä kuten osapuolillakin mahdollisuus saada tietoonsa todistajan uskottavuuteen liittyviä taustatietoja kuulemisen aikana. Esimerkiksi sitä, että kuultava on saanut tietonsa peitepoliisina, ei ainakaan kaikissa tapauksissa olisi välttämätöntä salata.

Anonyymi todistelu ei saisi johtaa siihen, että henkilöllisyyden salaamiseksi annetaan virheellisiä tietoja. Ei ole esimerkiksi ajateltavissa, että poliisia tai muutakaan henkilöä voitaisiin tuomioistuimessa kuulla valehenkilöllisyydellä, vaan ainoa keino olisi todistajan henkilöllisyyden salaaminen.

Anonyymi todistelu pyritään pääasian käsittelyssä järjestämään niin, etteivät asianosaiset voi tunnistaa todistajaa. Myöskään pääasian oikeudenkäyntiaineistoon ei tule merkintää todistajan henkilöllisyydestä. Siten yleisön läsnäoloa ei olisi aina välttämätöntä rajoittaa yksistään sillä perusteella, että käsittelyssä kuullaan anonyymiä todistajaa. Mikäli todistajaa kuultaisiin istunnossa ilman näkösuojaa, saattaisivat rajoitukset kuitenkin olla tarpeen. Oikeudenkäynnin julkisuus voitaisiin turvata siten, että yleisölle varattaisiin mahdollisuus kuulla vain todistajan (muutettu) ääni.

Vaikka yleisöjulkisuutta ei voimassa olevan oikeuden mukaan ole mahdollista rajoittaa todistajan turvallisuuteen liittyvillä perusteilla, ei tältä osin ehdoteta lainmuutoksia. Oikeudenkäynnin julkisuus –toimikunta (Oikeusministeriö, komiteamietintöjä 2002:1) on jo aiemmin ehdottanut, että oikeudenkäynnin julkisuutta koskeva lainsäädäntö uudistettaisiin kokonaisuudessaan. Toimikunnan ehdottaman Oikeudenkäynnin julkisuuslain 4 luvun 15 §:n (*yleisön läsnäolon rajoittaminen*) mukaan tuomioistuin voisi rajoittaa yleisön läsnäoloa julkisessa käsittelyssä, jos se olisi tarpeen todistajan, muun kuultavan tai asianosaisen taikka tällaiseen henkilöön rikoslain 15 luvun 10 §:n 2 momentissa tarkoitettussa suhteessa olevan henkilön suojaamiseksi henkeen tai terveyteen kohdistuvalta uhalta.

Anonyymiin todisteluun liittyy eräitä kysymyksiä, jotka on jätettävä käytännössä ratkaistavaksi. Sille, miten anonyymi todistaja haastetaan ja miten todistajan henkilöllisyys todetaan, on luotava käytäntö. Anonyymien todistajan poisjääntiin sovellettaisiin

samoja sääntöjä kuin muidenkin kuultavien poisjääntiin. Myös se, mistä kuuleminen ääniyhteyden avulla käytännössä tapahtuu, on ratkaistava. Se on mahdollista järjestää ainakin toisesta tuomioistuimesta, asianajotoimistosta tai poliisilaitokselta. Puhelimitse kuuleminen on mahdollista muualtakin, mutta tällöinkin kuultavan henkilöllisyys olisi luotettavasti todettava. Lisäksi todistajanpalkkion maksamiseen liittyy käytännön kysymyksiä.

Siitä, mitä tietoja haastehakemuksen yhteydessä on ilmoitettava, säädetään oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 2 §:ssä ja oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5 luvun 3 §:ssä ja 7 luvun 2 §:ssä. Säännökset velvoittamaan ilmoittamaan haastehakemuksessa ne todisteet, joihin syyttäjä tai asianomistaja aikoo kanteensa tueksi esittää, sekä mitä hän kullakin todisteella aikoo näyttää toteen. Sen lisäksi on ”soveltuvalla tavalla” ilmoitettava todistajan yhteystiedot. Velvollisuus ilmoittaa todistajan nimi perustuu käytännössä siis siihen, että todistajan on esiinnyttävä nimellä. Pykälää ei siten olisi tarpeen muuttaa, vaan sekä todistajan nimi että osoite voitaisiin jatkossa ilmoittaa ”soveltuvalla tavalla”.

Todistelun näyttöarvo

Anonyymissä todistelussa ongelmallista on edellä kuvatulla tavalla se, mikä on anonyymisti kuullun todistajankertomuksen näyttöarvo. Kuultavan henkilön uskottavuuden arviointi pelkästään esimerkiksi muutetun äänen perusteella on käytännössä hyvin vaikeaa. Lisäksi huomioon on otettava se, että nimettömyyden turvin todistaminen saattaa vaikuttaa kertomuksen sisältöön. Voitaneen arvioida, että mitä anonyymimmin todistaja saa tietonsa kertoa, sen vähäisempi on niiden näyttöarvo.

Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuimen edellä esitellyn ratkaisukäytännön mukaan anonyymi todistelu ei saa olla syylliseksi tuomitsevan tuomion ainoa tai edes pääasiallinen näyttö. Suomalaisessa oikeudenkäyntimenettelyssä lähtökohtana on vapaa todisteiden harkinta: oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 2 §:n mukaan oikeuden tulee, harkittuaan huolellisesti kaikkia esiin tulleita seikkoja, päättää, mitä asiassa on pidettävä totena.

Se, että anonyymin todistelun näyttöarvosta säädettäisiin laissa, ei ole ristiriidattomasti suomalaisen oikeusperinteeseen ja tuomioistuimen vapaaseen näyttöharkintaan soveltuva ratkaisu. Säännös olisi poikkeus oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 2 §:ssä säädetystä vapaasta näyttöharkinnasta. Vastaavia todisteen arvoa koskevia sääntöjä ei ole. Esimerkiksi laittomasti hankitun näytön arvioinnista ei ole säädetty. Toisaalta oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 2 §:n 2 momentissa säädetään: ”Milloin jonkin todisteen vaikutuksesta on laissa erityinen säännös, noudatettakoon sitä.” Yleensä tällä säännöksellä on kuitenkin katsottu viitattavan laissa säädettyihin olettamiin.

Anonyymin todistelun näyttöarvosta tulisi säätää oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 35 b §:ssä, koska anonyymia todistelua koskevia juttuja tulee todennäköisesti olemaan vähän ja sen vuoksi on vaarana, ettei aina muisteta kiinnittää huomiota tähän ihmisoikeustuomioistuimen käytännön perusteella jo voimassa olevaan todistelun näyttöarvoa

koskevaan normiin. Säännös selventäisi anonyymien todistelun arvon tuomareiden lisäksi myös oikeudenkäynnin osapuolille ja todistajalle itselleenkin, minkä voidaan arvioida osaltaan vähentävän anonyymien todistelun käyttöä. Asianomistajan oikeuksia näyttöarvon rajoittaminen ei loukkaisi sen vuoksi, että usein kyse olisi näytöstä, jota ei todennäköisesti muutoin kuultaisi oikeudenkäynnissä lainkaan.

Säännös on tarpeen myös vastaajan oikeusturvan ja muutoksenhakumahdollisuuden kannalta. Koska vastapuoli (yleensä vastaaja) ei ehdotetun mallin mukaan voi hakea muutosta siihen, että anonyymi todistelu on (yleensä syyttäjän vaatimuksesta) sallittu, on hänen valituksessaan keskityttävä siihen, onko anonyymille todistelulle on annettu liian suuri näyttöarvo. Asiasta on tarpeen säätää myös sen vuoksi, että kyseessä on poikkeus vapaasta näytön harkinnasta.

Käytännössä anonyymien todistelun painoarvoa rajoittaisi lisäksi se, ettei pääasiaa käsittelevä tuomari ehdotetun mallin mukaan tietäisi todistajan henkilöllisyydestä sen enempää kuin vastaaja tai asianomistajakaan. Näin ollen tuomari ei todennäköisesti arvioisi anonyymia todistelua ratkaisevaksi.

Muutoksenhaku

Anonyymistä todistelusta olisi saatava lainvoimainen päätös mahdollisimman nopeasti, koska esitutkinta, syyteharkinta tai pääasian oikeudenkäynti käytännössä keskeytyisi, kunnes anonyymiteetti on lainvoimaisesti ratkaistu. Muutoksenhakekeinoksi ei siten sovellu kantelu, koska siihen ei liity määräaika.

Yksi keino lopullisen ratkaisun nopeaan saamiseen olisi muutoksenhaun kieltäminen anonyymia todistelua koskevasta päätöksestä. Perustuslain 21 §:n 2 momentissa toisaalta säädetään, että oikeus hakea muutosta turvataan lailla. Muutoksenhakukielto ei myöskään soveltuisi Suomea velvoittaviin ihmisoikeusvaatimuksiin.

Muutosta olisi voitava hakea sekä päätöksestä, jolla anonyymiteetti on sallittu, että päätöksestä, jolla se on hylätty. Anonyymia todistelua vaatineen vastapuolen puhevaltaan käyttäisi julkinen asiamies.

Muutoksenhaku voitaisiin periaatteessa mahdollistaa joko erikseen ja siis ennen pääasian käsittelyä tai vasta pääasian yhteydessä. Ensin mainittu tarkoittaisi, että kysymys anonyymistä todistelusta ratkaistaisiin lainvoimaisesti ennen syyteasian käsittelyä. Menettelyn epäkohta olisi, että valituskynnys olisi alhainen: anonyymistä todistelusta valitettaisiin varmuuden vuoksi, koska sen merkityksestä asian käsittelylle ei olisi vielä riittävää tietoa. Jälkimmäinen vaihtoehto puolestaan olisi todistajan kannalta kohtuuton, koska se voisi johtaa tilanteeseen, jossa henkilöä ensin kuullaan anonyymisti, mutta muutoksenhakutuomioistuin toteaa myöhemmin, että henkilöllisyys onkin paljastettava. Siksi ehdotetaan ennakkokontrolliin perustuvaa järjestelmää, vaikka osa anonyymia todistelua koskevista ratkaisuista saattaisikin tulla hovioikeuden käsiteltäväksi. Tapauksia voidaan kuitenkin arvioida vuosittain olevan vain muutamia.

Muutoksenhakukeinoksi ei sopisi valitus normaalein muutoksenhakuajoin, koska sen käsittely ja lainvoimaisen ratkaisun saaminen voi kestää liian kauan. Anonyymi todistelu soveltuisi vain hyvin vakavissa rikosasioissa ja niissä epäilty on usein vangittuna. Pakkokeinoihin liittyvien määräaikojen vuoksi anonymiteetistä on saatava lopullinen ratkaisu mahdollisimman pian, jotta itse pääasian käsittely voidaan aloittaa ja saattaa loppuun kohtuullisessa ajassa. Kysymys kuultavan anonymiteetistä olisi ratkaistava erikseen ja ennen pääasian käsittelyä.

Ehdotettu normaalia muutoksenhakua lyhyempi määräaika perustuisi menettelyn erikoisluonteeseen ja kiireellisyyteen. Tavanomaista lyhempää aikaa olisi pidettävä riittävänä ottaen huomioon se, että kyseessä ei olisi rikosoikeudenkäynti ja henkilön syyllisyydestä päättäminen, vaan ainoastaan menettelyllinen kysymys anonyymistä todistelusta. Myös rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetun lain (1286/2003) 39 §:ssä säädetään normaalia lyhyemmästä valitusajasta.

Kielteinen päätös anonymiteetistä saisi lainvoiman, eikä hakija voisi esittää uutta samansisältöistä hakemusta. Jos uhka olisi muuttunut eli hakemukselle on uusia perusteita, olisi kyseessä kuitenkin uusia asiaa.

Kuultavan henkilöllisyyden salaaminen esitutkinnassa

Ei voitane ajatella, ettei anonyymistä todistajasta tehtäisi mitään merkintää esitutkintapöytäkirjaan. Periaatteessa anonyymin todistajan henkilötiedot voitaisiin mahdollisesti jättää tutkinnan lopettamisen jälkeenkin antamatta asianosaiselle viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 11 §:n 2 momentin 1 kohdassa säädetyllä perusteella, jonka mukaan asianosaisellakaan ei ole oikeutta asiakirjaan, josta tiedon antaminen olisi vastoin ”muuta erittäin tärkeää yksityistä etua”. Esitöiden mukaan erittäin tärkeä yksityinen etu voi vaarantua tilanteissa, joissa viranomaiselle on annettu sellaisia tietoja, joiden ilmaiseminen vaarantaisi tietojen antajan turvallisuutta. Säännös ei koske riita- tai rikosoikeudenkäynnin oikeudenkäyntiaineistoa. Lain esitöiden mukaan ehdotuksessa oikeudenkäyntiaineistolla tarkoitetaan oikeudenkäynnin yhteydessä lainkäyttöviranomaisessa syntyneitä sekä käsittelyn yhteydessä viranomaiselle annettuja ja sen hankkimia asiakirjoja.

Voimassa oleva lainsäädäntö ei riittävän selkeästi mahdollista anonyymin todistajan henkilöllisyyden salaamista esitutkinnassa asianosaiselta ja yleisöltä, joten esitutkintalakiin ehdotetaan säädettäväksi uusi 39 b §, jonka mukaan kuulustelupöytäkirjaan voitaisiin tutkinnanjohtajan päätöksellä jättää kirjaamatta todistajan henkilöllisyyteen liittyviä seikkoja, jotta todistajan henkilöllisyys ei paljastuisi, jos häntä on tarkoitus kuulla anonyymisti. Salaaminen olisi väliaikaista ja tapahtuisi vain sen varmistamiseksi, että henkilöllisyys pysyy salassa, kunnes tuomioistuin on ratkaissut anonyymia todistelua koskevan vaatimuksen.

Vaihtoehto ehdotetulle sääntelylle on, että todistajan henkilöllisyys ja kertomus kirjattaisiin esitutkintapöytäkirjaan kokonaisuudessaan, mutta esitutkintapöytäkirja määrä-

tään tältä osin salaiseksi asianosaisiltakin. Tällöin tässä ehdotetun uuden esitutkintalain 39 b §:n sijasta muutettaisiin laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta niin asianosaisjulkisuuden (11 §) kuin salassapitosäännöstenkin (24 §) osalta. Tällainen menettely saattaa kuitenkin olla todellisuudelle vieras: uhattu kuultava ei suostune kuulustelussa muistamaan tapahtumia, jollei hänellä ole kohtuullista varmuutta siitä, että hänen henkilöllisyytensä pysyy salassa.

Muut keinot kuultavan henkilöllisyyden salaamiseksi

Sen lisäksi, ettei kuultavan itse tarvitse kertoa henkilöllisyyttään ja että kuultavan henkilöllisyyttä ei kirjata asiakirjoihin tai ne ovat salassa pidettäviä, on varmistettava, ettei muillakaan henkilöillä ole oikeutta tai velvollisuutta kertoa kuultavan henkilöllisyyttä.

Joissain tilanteissa muut oikeudenkäynnissä kuultavat henkilöt saattavat tietää (toisen) anonyymin todistajan henkilöllisyyden. Mikään oikeudenkäymiskaaren 17 luvussa säädetty vapautus todistamisvelvollisuudesta ei sinänsä koske tietoa anonyymin todistajan henkilöllisyydestä. Tuomioistuimen on kuitenkin valvottava, ettei muille oikeudenkäynnissä kuultaville esitetä kysymyksiä, jotka koskevat anonyymin todistajan henkilöllisyyttä. Sellaiset kysymykset olisivat oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 33 §:n 5 momentin mukaisia ilmeisesti asiaan kuulumattomia tai muuten sopimattomia. Tuomioistuimen tulee momentin mukaan evätä sellaiset kysymykset.

Ainakin Ranskassa on lisäksi erityinen rangaistussäännös anonyymin todistajan henkilöllisyyden paljastamisesta. Sellaista ei Suomessa kuitenkaan tarvita, vaan rikoslain 38 luvun 1 ja 2 §:n säännökset salassapitorikoksesta ja salassapitorikkomuksesta riittävät. Salassapitorikoksesta tuomitaan se, joka laissa asetuksessa säädetyn taikka viranomaisen lain nojalla erikseen määräämän salassapitovelvollisuuden vastaisesti 1) paljastaa salassa pidettävän seikan, josta hän on asemassaan, toimessaan tai tehtävää suorittaessaan saanut tiedon, taikka 2) käyttää tällaista salaisuutta omaksi tai toisen hyödyksi.

Lisäksi virkamiehiä koskee rikoslain 40 luvun 5 §:n säännös virkasalaisuuden rikkomisesta ja tuottamuksellisesta virkasalaisuuden rikkomisesta. Sen mukaan virkasalaisuuden rikkomisesta tuomitaan virkamies, joka tahallaan palvelussuhteensa aikana tai sen päätyttyä oikeudettomasti 1) paljastaa sellaisen asiakirjan tai tiedon, joka viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) tai muun lain mukaan on salassa pidettävä tai jota ei lain mukaan saa ilmaista, taikka 2) käyttää omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi 1 kohdassa tarkoitettua asiakirjaa tai tietoa. Ehdotuksen mukaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin ei otettaisi säännöstä, että anonyymin todistajan henkilöllisyys olisi salassa pidettävä, vaan salassapito perustuisi oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain säännökseen.

Anonymiteetin murtaminen

Anonyyminä todistajana kuultua henkilöä sitoo rangaistusuhkainen totuudessa pysymisvelvollisuus. Esimerkiksi anonyymiäkin todistajaa koskee RL 15 luvun 1 §:n sään-

nös, jonka mukaan jos todistajana tuomioistuimessa antaa väärän tiedon asiassa tai ilman laillista syytä salaa siihen kuuluvan seikan, hänet on tuomittava perättömästä lausumasta tuomioistuimessa vankeuteen enintään kolmeksi vuodeksi. Lisäksi mikäli todistajana on toiminut virkamies, häneen kohdistuu lisäksi rangaistusuhka virkari-koksesta.

Anonymiteetin on tarkoitus suojella henkilöä vain niiltä uhilta, joita häneen kohdistuu. Sen sijaan anonymiteetti ei voi suojata todistajaa rikosvastuulta. Mikäli rikosepäilyssä esitutkintakynnyksellä ylittyy, anonymiminä todistajan kuuluta henkilö kuullaan rikoksesta epäiltynä hänen omalla nimellään ja anonymiteetti tässä mielessä murtuu. Tältä osin ei tässä esityksessä ehdoteta mitään erityissääntelyä, joka mahdollistaisi tällaisessa vi-ranomaisen aloitteeseen tai päätökseen perustuvissa rikostutkinnassa epäillylle mah-dollisuuden säilyttää anonymiteettinsa. Sen sijaan erityissääntelyä tarvitaan sitä tilan-netta silmällä pitäen, että asianomistaja yksin halua nostaa syytteen anonymiminä todis-tajana toiminutta henkilöä kohtaan. Muussa tapauksessa asianomistajan toimenpitein saataisiin anonymiteetti välittömästi murettua, kun hän haluaisi nostaa syytteen ano-nyymiminä todistanutta henkilöä kohtaan.

Perustuslain 118 §:n 3 momentin mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenlouk-kauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lain-vastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muul-ta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Perustus-laissa tarkoitettua syyteoikeutta ei kuitenkaan ole, jos syyte on perustuslain mukaan käsiteltävä valtakunnanoikeudessa.

Sanottua perustuslain kohtaa on tulkittu niin, että asianomistajalla on ensisijainen, syyttäjistä riippumaton syyteoikeus virkarikoksissa (ks. HE 1/1998 vp, s. 172). Lisäk-si ROL 1:14 §:n 2 momentissa on säädetty, että väärästä ilmiannosta asianomistajalla on ensisijainen syyteoikeus.

Ensisijaista syyteoikeutta on perusteltu kansalaisten osallistumisella julkisen vallan-käytön valvontaan. Käytännössä asianomistajan ensisijainen syyteoikeus toimii syyttä-jän toimintaa kontrolloivana keinona. Asianomistajan henkilökohtaisen syyteoikeuden katsotaan jo pelkällä olemassaolollaan ehkäisevät virheellisiä syyttämättäjäättämispää-töksiä. Säännöksellä on nyt erityistä merkitystä tilanteessa, jossa poliisimies voisi eh-dotettujen säännösten nojalla todistaa oikeudessa anonymisti ja asianomistaja katsoo hänen syyllistyneen asiassa perättömään lausumaan.

Jotta anonymiä todistelua koskevat ehdotukset olisivat perustuslain mukaisia, asian-omistajan syyteoikeuden järjestelystä pitää säätää siten, että PeL 118 §:n 3 momentin vaatimukset täyttyvät. Itse perustuslain sanamuodosta käy ilmi, että asianomistajan itsenäisen syyteoikeuden edellytyksistä voidaan kuitenkin säätää tarkemmin lailla.

Viimeksi mainittu perustuslain säännös siitä, että laissa voidaan tarkemmin säätää henkilön oikeudesta vaatia virkamiehen tuomitsemista rangaistukseen, mahdollistaa sellaisen tulkinnan, että kaikissa tapauksissa asianomistajan syyteoikeuden järjestelyn

ei tarvitse olla identtinen. Tapauskohtaisesti syyteoikeuden järjestelystä voidaan säätää eri tavoin, ottaen kuitenkin huomioon sen, että PeL 118 §:n 3 momentin tarkoitus toteutuu.

Anonyymin todistelun tapauksessa asianomistajan nyt voimassa olevan kaltainen ensimmäinen syyteoikeus tekisi koko anonyymiä todistelua tarkoittavan järjestelyn tyhjäksi. Mikäli asianomistaja voisi suoraan nostaa syytteen peitehenkilönä toiminutta anonyymiä todistajaa vastaan käräjäoikeudessa esimerkiksi perättömästä lausumasta tuomioistuimessa, paljastaisi tämä välittömästi anonyymin todistajan henkilöllisyyden. Asianomistajan itsenäisen syyteoikeuden käyttäminen anonyymiä todistajaa vastaan näin ollen edellyttää erityissääntelyä. Erityissäännösten tarkoituksena olisi se, ettei asianomistaja voisi esittämällä aivan perusteettoman rikosepäilyn murtaa todistajana kuulun henkilön anonymiteettiä. Vasta jos syytteen tuleksi olisi riittävä selvitys, syyteasian käsittelyä voitaisiin jatkaa ja anonyymin todistajan henkilöllisyys paljastaa. Erityisjärjestelyn mahdollisuuden puolesta puhuu tässä tapauksessa myös se, että anonyymin todistajan kertomuksen näyttöarvo on hyvin heikko. Näin ollen ei ole asianomistajan kannalta yhtä tärkeää saada tällaisissa olosuhteissa todistajan kertomuksen antanutta virkamiestä vastuuseen perättömästä lausumasta kuin jos se olisi tapahtunut normaalin todistajankertomuksen yhteydessä.

Asianomistajan itsenäisen syyteoikeuden olennaisena sisältönä voidaan pitää sitäkin, että asianomistajan saa syytteensä suoraan tuomioistuimen arvioitavaksi, eikä hänen siis tarvitse tyytyä siihen, että ensin poliisi tutkii asian ja syyttäjä tekee syyteharkinnan. Näin ollen anonyymin todistelun ollessa kysymyksessä, voidaan pyrkiä säätämään siitä, että tuomioistuin ensi vaiheessa arvioi kysymyksen siitä, tulisiko syyte nostaa vain ei. Tällaisessa tuomioistuimessa tapahtuvassa syyteharkintavaiheessa ei vielä olisi välttämätöntä paljastaa rikoksesta epäillyn henkilöllisyyttä. Kuitenkin syytevaatimus olisi heti tuomioistuimessa arvioitavana. Mikäli epäilykset jäisivät alle syytekynnyksen, ei todistajan anonymiteettiä tarvitsisi murtaa.

Tarkoituksenmukaista myös on, että asianomistajan erityinen syyteoikeuden järjestely olisi voimassa anonyymin todistelun kohdalla myös niissä tapauksissa, joissa todistajana ei ole ollut virkamies. Muussa tapauksessa syyteoikeuden järjestämiseen liittyvä menettely itsessään paljastaisi jo sen, onko anonyyminä todistajana kuultu henkilö virkamies vai ei.

3.2.2 Peitet toimintaan osallistuvan poliisin oikeus osallistua rikolliseen toimintaan

Osallistumisen edellytykset

Esityksessä ehdotetaan, että peitet toimintaa suorittavalle poliisimiehelle voitaisiin antaa lupa osallistua järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan. Peitet toiminta on mahdollista sellaisten rikosten osalta, joiden selvittämiseen pakkokeinolain 5a luvun 2 §:n mukaan poliisi voi saada luvan telekuunteluun. Uuden toimivaltuuden edellytykset olisivat tiukemmat kuin peitet toiminnan edellytykset. Ensinnäkin edellytettäisiin, että

peitetoiminnan kohteena on rikos, josta säädetty ankarain rangaistus on vähintään kymmenen vuotta vankeutta. Telekuuntelua voidaan sitä vastoin suorittaa muun muassa sellaisten rikosten selvittämiseksi, joiden enimmäisrangaistus on neljä vuotta vankeutta. Toiseksi edellytettäisiin, että peitetoiminnan kohteena on järjestäytynyt rikollisryhmä. Peitetoimintaa voi kohdistua myös yhden henkilön rikolliseen toimintaan. Tällaisessa tapauksessa peitepoliisille ei ehdotuksen mukaan voitaisi antaa lupaa osallistua rikolliseen toimintaan. Kolmanneksi uusi keino olisi viimekätinen suhteessa poliisin käytössä oleviin muihin keinoihin. Peitetoimintaa suorittava poliisimies saisi osallistua järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan vain, jos osallistumisella voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys peitetoiminnan kohteena olevan rikoksen estämiselle tai selvittämiseksi. Edellä mainitut rajoitukset ovat perusteltuja sen vuoksi, että kysymyksessä on oikeusjärjestyksen ja poliisin tehtävien kannalta hyvin poikkeuksellinen keino, jonka soveltamisalaa on syytä rajoittaa kaikkein vakavimman rikollisuuden estämiseksi ja selvittämiseksi. Uutta keinoa tarvitaan ennen kaikkea järjestäytyneen vakavan huumausainerikollisuuden ja siihen liittyvien törkeiden rikosten vastustamiseen.

Lisäksi ehdotetaan, että peitepoliisi eräin edellytyksin voisi myös saada oikeuden osallistua peitetoiminnan kohteena olevaan rikokseen. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukseen kuuluu, ettei poliisi kuitenkaan saa yllyttää ketään tekemään rikosta, jota hän ei muuten olisi tehnyt. Poliisin poliisilaissa säädettyjen perustehtävien kannalta ei myöskään ole ajateltavissa, että poliisille annettaisiin oikeus yllyttää jotakuta tekemään rikosta, jota tämä ei muuten tekisi, vaikka yllyttämisen tavoitteena olisi rikollisen toiminnan estäminen tai selvittäminen. Näistä syistä peitepoliisi voisi osallistua peitetoiminnan kohteena olevaan rikokseen vain, jos se on jo tekeillä tai jos on perusteltua syytä olettaa, että se tullaan tekemään ilman peitepoliisin myötävaikutustakin. Lisäksi peitepoliisin toimintaoikeuksia rajoitettaisiin siten, että hänen osuutensa ei koskaan voisi olla ratkaiseva tekijä rikoksen suorittamisessa. Peitepoliisi voisi osallistua peitetoiminnan kohteena olevan rikoksen vain vaikuttamalla rikoksen tekemisen aikaan ja paikkaan tai muulla tähän rinnastettavalla tavalla.

Järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumista koskeva rangaistussäännös (RL 17:1a) on siten kirjoitettu, että se periaatteessa koskee myös poliisimiestä. Säännöksen tarkoituksena on kriminalisoida sellainen toiminta, jota ei vielä voida pitää avunantona rikokseen. Kun peitepoliisille annettaisiin oikeus myös avunantajana osallistua rikollisryhmän rikoksiin, on selvää, että peitepoliisilla pitää olla oikeus osallistua järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan tavalla, joka sinänsä täyttää rikoslain 17 luvun 1 a §:n tunnusmerkistön, mutta ei voida pitää avunantona konkreettisiin rikoksiin. Peitepoliisille oikeus osallistua ryhmän toimintaan kuitenkin laissa nimenomaisesti rajoitettaisiin tiettyihin vähämerkityksellisiin osallistumistapoihin.

Osallistuessaan saamansa luvan perusteella peitetoiminnan kohteen olevaan konkreettiseen rikokseen, rikollisryhmä saattaa etukäteissuunnitelmasta poiketen ryhtyä suorittamaan myös jotakin muuta rikosta. Jos peitepoliisi tällaisessa yllättäen syntyneessä

tilanteessa vetäytyisi toiminnasta tai nimenomaan kieltäytyisi osallistumasta tähän rikokseen, tämä voisi paljastaa hänet ja vaarantaa hänen turvallisuuttaan. Sen vuoksi ehdotetaan, että peitepoliisi tällaisessa tilanteessa voisi osallistua tällaisen rikoksen tekemiseen, joka ei ole peitetoiminnan kohteena. Tältä osin rikokseen osallistumisen edellytyksiä ei voida kytkeä rikoksen rangaistusasteikkoon. Edellytyksenä sitä vastoin olisi paitsi, että rikos tehdään peitetoiminnan varsinaisena kohteena oleva rikoksen yhteydessä myös että osallistuminen on välttämätöntä peitetoiminnan paljastumisen estämiseksi ja lisäksi poliisimiehen henkeen ja terveyteen välittömästi kohdistuvan vakavan uhan torjumiseksi.

Peitetoiminnan paljastumisen estäminen saattaa joissakin tilanteissa edellyttää, että peitetoimintaa suorittava poliisimies voisi peitetehtävässään syyllistyä pieniin rikkomusluonteisiin tekoihin, joista yleisen oikeuskäytännön mukaan olisi odotettavissa vain sakkorangaistus. Näidenkin rikkomusten tekemistä harkittaessa olisi otettava huomioon poliisin yleiset periaatteet; vähimmän haitan periaate, suhteellisuusperiaate sekä tarpeellisuusperiaate. Säännöksen tavoitteena on siis mahdollistaa se, että peitepoliisi tarvittaessa voi omaksua epäsosiaaliseen elämäntapaan liittyviä käyttäytymistapoja ja siten ylläpitää uskottavuuttaan alamaailmassa.

Peitetoimintaa suorittava poliisimies ei saisi osallistua henkeen tai terveyteen kohdistuvaan tai toisen seksuaalista itsemääräämisoikeutta tai henkilökohtaista vapautta loukkaavaan tekoon, koska osallistumista tällaiseen rikokseen voitaisiin pitää henkilökohtaisen koskemattomuuden ydinalueiseen kohdistuvana rikoksena.

Kiellettyä olisi myös myötävaikuttaa siihen, että avustettavan rikoksen aiheuttama oikeudenloukkaus muuten kuin vähäisessä määrin kasvaa. Tämä olisi tarpeen siksi, ettei peitepoliisin osallistumislupaa harkittaessa aina ennalta voida tietää, mitä muutoksia kohteena olevassa rikollisryhmässä tai sen toiminnassa tapahtuu. Huumausainerikoksessa voisi kysymys olla siitä, että poliisimiehen mukaan tulon seurauksena salakuljetettava huumausaine-erä kasvaisi vähäisessä määrin.

Päätöksenteko ja valvonta

Peitetoiminnan suorittamisesta päätetään poliisiorganisaation sisällä. Kun peitetoimintaa suorittavalle poliisimiehelle annetaan oikeus osallistua järjestäytyneen rikosryhmän toimintaan ja siinä yhteydessä myös osallistua konkreettiseen rikokseen, kysymys on niin poikkeuksellisesta toimenpiteestä, ettei päätöksentekoa voida uskoa tehtäväksi hallinnollisessa järjestyksessä. Peitetoiminnan laillisuuden uskottavuuden ja peitetoiminnan kohteena olevien henkilöiden oikeusturvan, ml. oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten turvaaminen edellyttävät, että päätöksenteko annetaan tuomioistuimelle. Tämä takaa parhaiten sen, että rikolliseen toimintaan osallistumisen välttämättömyys ja sille asetettavat ehdot tulevat puolueettomasti ja perinpohjaisesti arvioituksi.

Käytäntö on osoittanut, että yksittäiset peitetoimintaoperaatiot kestävät suhteellisen kauan. Siksi lupa voitaisiin myöntää kuudeksi kuukaudeksi hakemuksesta, johon liitet-

täisiin peitetoimintaa koskeva kirjallinen suunnitelma. Suunnitelman tulisi olla mahdollisimman yksityiskohtainen, jotta tuomioistuin saa peitetoiminnasta riittävät tiedot päätöksenteon pohjaksi. Suunnitelmasta säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Peitetoiminnasta päättäneen poliisiyksikön on voimassa olevien säännösten mukaan laadittava peitetoiminnasta selvitys sisäasiainministeriölle, joka antaa vuosittain eduskunnan oikeusasiamiehelle kertomuksen peitetoiminnan käytöstä. Järjestäytyneen rikollisryhmän rikolliseen toimintaan osallistuminen edellyttää valvontajärjestelmän tehostamista. Tästä syystä esitetäänkin uutta raportointijärjestelmää. Järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumisesta tuomioistuimen luvalla sekä peitetoiminnan paljastumisen estämiseksi välttämättömistä vähäisistä rikkomuksista olisi raportoitava kolmiportaisesti. Poliisimiehen olisi raportoitava toiminnastaan peitetoiminnasta päättäneelle poliisiyksikön päällikölle, peitetoiminnasta päättäneen poliisiyksikön päällikön olisi annettava toiminnasta vuosittain selvitys sisäasiainministeriölle ja sisäasiainministeriön olisi annettava toiminnasta vuosittain kertomus eduskunnan oikeusasiamiehelle. Kolmiportaisesta raportoinnista säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Ilmoittaminen peitetoiminnasta syytetylle

Poliisin henkilöstön vaitiolo-oikeutta koskevaan säännökseen ehdotetaan lisättäväksi ehdotus siitä, että epäilty saisi tiedon siitä, onko rikoksen selvittämisessä peitepoliisi osallistunut rikoksen tekemiseen. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteen voidaan katsoa edellyttävän tämän tiedon antamista. Säännös koskisi tietoa menetelmän käytöstä, ei tietoa poliisimiehen henkilöllisyydestä. Ehdotettu ilmaisemisvelvollisuus liittyisi vain syyteharkinnan tai oikeudenkäynnin kohteena oleviin rikoksiin. Jos peitepoliisi tai hänen läheisensä joutuisivat tiedon ilmaisemisen seurauksena vakavaan vaaraan, tuomioistuin voisi kuitenkin päättää, että tietoa ei tarvitse antaa.

Vahingonkorvausvastuu

Ehdotuksessa ehdotetaan, että valtio olisi velvollinen korvaamaan vahingon, jonka peitepoliisi on aiheuttanut sivulliselle osallistuessaan järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan. Niissä tapauksissa, joissa peitepoliisimies yksin on tehnyt vahinkoa aiheuttaneen rikoksen tai myötävaikuttanut siihen, että rikollisryhmän tekemän rikoksen aiheuttama vahinko on kasvanut, valtion korvausvastuu perustuisi ankaran vastuun periaatteelle. Muilta osin valtion korvausvastuu perustuisi siihen, että poliisin perustehtäviä poliisilain mukaan on rikosten estäminen, ja valtion korvausvastuu johtuisi siitä, että peitepoliisi osallistuessaan rikollisryhmän toimintaan ei ole puuttunut tekeillä olevaan rikokseen. Tässä tilanteessa valtio kuitenkin voisi vapautua korvausvelvollisuudesta, jos valtion puolesta osoitetaan, että peitepoliisin ei kohtuudella olisi voitu edellyttää estävän vahingon syntymisen tai rajoittavan vahinkoa. Jotta vahinkoa kärsinyt voisi esittää korvausvaatimuksensa, sisäasiainministeriön poliisiosaston velvolli-

suutena olisi informoida vahinkoa kärsinyttä tapahtuneesta ja peitepoliisin osuudesta vahinkotapahtumaan.

3.3 Toteuttamisvaihtoehdot

3.3.1 Anonyymi todistelu

Anonyymin todistelun tavoitteena on edistää aineellisen totuuden selvittämistä suojaamalla kuultavaa henkilöä uhalta, joka oikeudessa esiintymisestä mahdollisesti aiheutuu. Uhka pyritään välttämään salaamalla se, kuka asiassa on todistanut, mutta uhkaa voidaan pyrkiä torjumaan myös eräillä muilla keinoilla.

Nykyiset todistajansuojelukeinot

Yksi vaihtoehto anonyymistä todistelusta säätämiseksi on nykyisten todistajansuojelukeinojen tehokkaampi käyttö, mikä käytännössä edellyttäisi lisämäärärahoja.

Prosessi- ja rikosoikeudellisia todistajansuojelukeinoja on esitelty edellä (ks. jakso 2.1.1). Myös Rikosprosessin tarkistaminen – työryhmä on osamietinnössään (Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2002:4, s. 18) esitellyt todistajansuojelukeinoja. Nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa esimerkiksi jo nyt uhkatilanteessa todistajan tarkempien yhteystietojen, henkilötunnuksen ja asuinpaikan täydellisen salaamisen. Todistajansuojelua voitaisiin kehittää ottamalla tehokkaammin käyttöön laissa säädetyt keinot. Kaikilta osin nämä keinot eivät kuitenkaan korvaa niitä hyötyjä, joita anonyymistä todistelusta yksittäistapauksissa voidaan arvioida saatavan.

Poliisilaissa säädetään toimivaltuuksista (14 ja 20 §), joiden perusteella poliisi voi suojata kotirauhan ja julkisrauhan piiriin kuuluvia alueita sekä suojata rikoksilta ja häiriöiltä. Toimivaltuudet soveltuvat käytännössä parhaiten yksittäisen teon torjuntaan, eikä niiden perusteella ole mahdollista varmallalla tavalla puuttua jatkuvaan uhkatilanteeseen. Resursseja ympärivuorokautisen suojelun järjestämiseen ei käytännössä ole.

Lisäksi erilaisin tosiasiallisin käytännön toimin, esimerkiksi käräjäoikeuksien tilojen suunnittelussa, voidaan edesauttaa todistajansuojelua. Koska todistajaan kohdistuva uhka on voimakkain prosessin alkuvaiheessa, tulisi pyrkiä esitutkintakertomusten hyödyntämiseen ja todistelun etupainotteisuuteen. Uhka vähenee, jos todistajaa on kuultu jo esitutkinnassa perusteellisesti, jolloin kuulustelupöytäkirjaan voidaan tarvittaessa käyttää oikeudenkäynnissä.

Todistajansuojeluohjelma

Ruotsissa on päädytty anonyymin todistelun sijasta ehdottamaan todistajansuojeluohjelmaa, jossa todistajalle mm. annetaan uusi henkilöllisyys sekä taloudellista apua uudelle paikkakunnalle asettumiseen (ks. Ett nationellt program om personsäkerhet. SOU 2004:1). Todistajansuojeluohjelman rajoituksena on, että siitä aiheutuu merkittä-

viä kustannuksia ja että Suomen kaltaisessa pienessä maassa voi käytännössä olla vaikeaa löytää uutta asuinpaikkaa, jota uhkaaja ei halutessaan löytäisi.

Todistamisvelvollisuudesta luopuminen

Toistaiseksi on pyritty välttämään peitetoimintaan osallistuneen poliisin määräämistä todistamaan. Tältä osin anonyymien todistelun vaihtoehtona on, että peitetoiminta olisi jatkossakin vain poliisin tiedonhankintakeino, eikä peitetoimintapoliisien kertomusta käytettäisi näyttönä. Perustuslakivaliokunta on lisäksi lausunnossaan (PeVL 5/1999) todennut, ettei peitetoimintaan pidä yksittäistapauksessa ryhtyä, jos sitä harjoittavan poliisimiehen turvallisuutta ei pystytä riittävästi varmistamaan.

Laajemminkin voidaan anonyymien todistelun vaihtoehtona harkita, tulisiko todistamisvelvollisuudesta pelkäävien ja uhattujen todistajien osalta luopua. Esimerkiksi Tanskassa uhattu todistaja voi kieltäytyä todistamasta. Kuten edellä on esitetty, ei todistamisvelvollisuutta Suomessakaan käytännössä kaikissa tapauksissa toteuteta.

Todistamisvelvollisuudesta voitaisiin vapauttaa esimerkiksi sillä perusteella, että todistaminen aiheuttaisi todistajalle tai hänen läheiselleen vakavan henkeen tai terveyteen kohdistuvan rikoksen vaaran. Kieltäytymisoikeus voisi olla rinnakkainen vaihtoehto anonyymille todistelulle, jolloin sopiva toimintatapa voitaisiin valita tapauskohtaisesti.

Tuomioistuinjärjestelmän toimivuuden kannalta todistamisvelvollisuus on välttämätön ja sen tulee jatkossakin olla kansalaisvelvollisuus. Mahdollisuus kieltäytyä todistamasta saattaisi haitata rikosvastuun toteuttamista.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Anonyymien todistelun mahdollistamisesta ei aiheudu merkittäviä lisäkustannuksia.

Peitetoimintaan käytetään vuosittain hieman yli miljoona euroa. Tässä esityksessä ehdotetuista lainmuutoksista ei sinänsä seuraa lisärahoituksen tarvetta, koska ehdotettu lainsäädäntö vain mahdollistaa uusien valtuuksien käytön. Se, millaiseksi lisärahoituksen tarve muodostuu, riippuu siitä, missä laajuudessa uusia valtuuksia tullaan käyttämään. Valtion vahingonkorvausvastuusta koskevien säännösten kustannusvaikutuksia ei myöskään voida edellä mainituista syistä tarkemmin tässä vaiheessa arvioida. Mahdollisten vahingonkorvaustapausten määrää ja laatua on mahdoton arvioida ennen kuin toiminnasta on käytännössä saatu kokemuksia.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Anonyymi todistelu on poikkeussäännös ja tulee siksi sovellettavaksi harvoin. Rajoitetun soveltamisalansa vuoksi se lisää tuomioistuinten ja syyttäjien työmäärää vain vähän. Prosessin viivästyttämiseen tähtääviä täysin perusteettomia vaatimuksia anonyymistä todistelusta ei arvion mukaan tultane juurikaan esittämään.

Ehdotuksessa parannettaisiin peitetointia suorittavan poliisimiehen mahdollisuutta hankkia tietoa peitetointin kohteena olevan järjestäytyneen rikollisryhmän toiminnasta laajentamalla peitepoliisin mahdollisuutta soluttautua syvemmälle kohderyhmän toimintaan.

Esityksessä on lähdetty siitä, että luvan myöntämisestä peitepoliisille päättää poliisin tekemästä hakemuksesta tuomioistuimen. Ehdotettu uusi lupamenettely lisää poliisin, syyttäjän ja tuomioistuimen työtä. Myös ehdotetun uuden kolmiportaisen raportointijärjestelmän arvioidaan lisäävän poliisin työtä. Tapausten vähäisyyden vuoksi työmäärän lisäys voidaan arvioida vähäiseksi.

4.3 Ympäristövaikutukset

Esityksellä ei ole merkittäviä ympäristövaikutuksia.

4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Anonyymi todistelu ja poliisin oikeus peitetointinnassa osallistua järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan parantavat mahdollisuutta selvittää tiettyjä vakavia rikoksia ja edistävät siten rikosvastuun toteuttamista.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja –aineisto

Sisäasiainministeriössä valmisteltiin poliisilain tarkistamista koskeva esitys, joka sisältää muun muassa ehdotuksia poliisin tiedonhankintaa koskevien säännösten kehittämiseksi. Kyseisen esityksen valmistelun yhteydessä havaittiin, että kysymykset anonyymistä todistelusta ja peitepoliisin oikeudesta osallistua rikolliseen toimintaan vaativat lisäpohdintaa ja laajapohjaisempaa jatkovalmistelua.

6 Riippuvuus muista esityksistä

Esitykseen liittyy oikeudenkäynnin julkisuuteen liittyviä kysymyksiä. Niistä säädettäisiin kuitenkin omana kokonaisuutena, kun oikeudenkäynnin julkisuutta (ks. Oikeudenkäynnin julkisuus –toimikunnan mietintö, Komiteamietintö 2002:1, Oikeusministeriö) koskeva hallituksen esitys annetaan.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Oikeudenkäymiskaari

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvussa säädettäisiin anonyymin todistelun edellytyksistä, menettelystä kuultaessa anonyymiä todistajaa ja anonyymin todistelun näyttöarvosta.

28 §. Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 28 §:ssä säädetään tuomarin velvollisuudesta kysyä todistajan nimeä, ikää, toimea ja asuinpaikkaa. Pykälään lisättäisiin uusi 3 momentti, jonka mukaan todistaja ei olisi velvollinen kertomaan nimeään ja asuinpaikkaansa, jos häntä kuullaan 17 luvun 35 §:n mukaan anonyymisti. Todistaja olisi kuitenkin velvollinen kertomaan muista uskottavuuteen liittyvistä seikoista, joista hänen henkilöllisyytensä ja yhteystietonsa eivät ole pääteltävissä. Säännös olisi lain johdonmukaisuuden vuoksi tarpeen, vaikka 35 a §:ssä ehdotetaan säädettäväksi yleisemmin kuultavan oikeudesta olla vastaamatta henkilöllisyyttään koskeviin kysymyksiin.

35 §. Pykälän 1 momentti sisältäisi anonyymin todistelun määritelmän ja anonyymin todistelun edellytykset. Anonyymillä todistelulla tarkoitettaisiin todistajan tai muun todistelutarkoituksessa kuultavan henkilön kuulemista siten, ettei hänen henkilöllisyytensä paljastu. Anonyymin todistelun eri keinoista säädettäisiin puolestaan oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5 luvun 11 a §:ssä.

Anonyymi todistelu voisi koskea kaikkia todistelutarkoituksessa kuultavia. Käytännössä säännös koskisi ennen kaikkea todistajia.

Momentin 1 kohdan mukaan anonyymi todistelu edellyttäisi ensinnäkin, että virallinen syyttäjä vaatii asiassa rangaistusta rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kymmenen vuotta vankeutta. Tällaisia rikoksia ovat esimerkiksi joukkotuhonta, törkeä maanpetos, törkeä vakoilu, törkeä valtiopetos, törkeä raiskaus, törkeä lapsen seksuaalinen hyväksikäyttö, murha, tappo, törkeä pahoinpitely, törkeä ryöstö, törkeä ihmiskauppa, ihmisryöstö, törkeä tuhotyö, törkeä terveyden vaarantaminen, kaappaus, eräät terroristisessa tarkoituksessa tehdyt törkeät rikokset, törkeä rahanväärennys ja törkeä huumausainerikos. Käytännössä kysymykseen tulisivat lähinnä törkeät huumausainerikokset. Anonyymin todistelun edellytyksenä ei olisi, että syytteessä tarkoitettu rikos liittyy järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan.

Ankarimmalla rangaistuksella tarkoitettaisiin rikoksen tunnusmerkistössä mainittua ankarinta rangaistusta. Huomioon ei siis otettaisi esimerkiksi sitä, onko teko tehty olosuhteissa, joihin soveltuu jokin rikoslain 6 luvun 8 §:ssä säädetty rangaistusasteikon lieventämisperuste. Myöskään sitä, että henkilö voitaisiin tuomita yhteistä vankeusrangaistusta koskevien rikoslain 7 luvun säännösten perusteella useasta rikoksesta vähintään kymmenen vuoden vankeusrangaistukseen, ei otettaisi huomioon, vaan vakavin yksittäinen teko olisi ratkaiseva.

Asianomistajan esittämällä rangaistusvaatimuksella ei olisi merkitystä anonyymin todistelun kannalta. Anonyymi todistelu voisi siten tulla kyseeseen vain sellaisissa oikeudenkäynneissä, joissa virallinen syyttäjä nostaa syytteen vakavasta rikoksesta.

Momentin 2 kohdan mukaan edellytettäisiin toiseksi, että menettely on välttämätön kuultavan tai häneen rikoslain 15 luvun 10 §:n 2 momentissa tarkoitettua suhteessa olevan henkilön suojaamiseksi henkeen tai terveyteen kohdistuvalta vakavalta uhalta.

Menettelyn välttämättömyys tarkoittaisi sitä, että anonyymi todistelu on viimekätinen keino, johon voidaan turvautua vasta, jos muut kuultavan suojaamiseksi tehtävät toimenpiteet ovat riittämättömiä, eikä todistajaa tai hänen läheistään voida muilla tavoin suojella. Lievempinä keinoina tulisi aina ensin harkita muita keinoja kuten esimerkiksi todistelun vastaanottamista kuultavan, asianomistajan tai muun henkilön läsnä olematta oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 34 ja 34 a §:n mukaan.

Suojeltavaksi henkilöpiiriksi ehdotetaan kuultavaa henkilöä itseään ja hänen läheisiään, koska oikeudenkäynnissä kuultavan henkilön uhkailu voi kohdistua myös esimerkiksi hänen perheenjäseniinsä. Rikoslain 15 luvun 10 §:ssä tarkoitettuja henkilöitä ovat puoliso, sisarukset, sukulaiset suoraan ylenevässä tai alenevassa polvessa ja henkilöt, jotka asuvat kuultavan kanssa yhteistaloudessa tai ovat muuten näihin rinnastettavan henkilökohtaisen suhteen takia läheisiä.

Uhan vakavuus tarkoittaisi sekä uhan laatua että sen todennäköisyyttä. Vakavana uhkana voitaisiin pitää lähinnä henkirikoksen tai sellaisen rikoksen uhriksi joutumista, joka aiheuttaa uhrille vakavan ruumiinvamman. Uhkaa ei kuitenkaan voi arvioida tiettyjen yksittäisten rikostunnusmerkistöjen kannalta. Edellytyksenä ei siten olisi esimerkiksi, että uhkana olevan törkeän pahoinpitelyn arvioitaisiin täyttyvän myös tunnusmerkistöön kuuluvan kokonaisharkinnan osalta. Toisaalta, anonyymi todistelu ei voisi tulla kysymykseen vain sillä perustella, että pykälässä tarkoitettu henkilö joutuisi esimerkiksi vahingonteon kohteeksi, vaan uhan on kohdistuttava henkeen tai terveyteen.

Pelkkä kuultavan subjektiivinen pelko ei olisi riittävä peruste anonymiteetille, vaan uhka olisi arvioitava konkreettiseksi. Uhka-arvio on tehtävä vastaavasti kuin oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 34 §:n mukaan (ks. HE 190/2002, s. 27–28). Todistajan kuulemista anonyymisti ei voida mahdollistaa vain kuultavan aiheettoman turvattuuden tunteen perusteella tai mukavuussyihin perustuen. Toisaalta kohtuutonta näyttövaatimusta ei vaatijalle tässä suhteessa tulisi asettaa. Käytännössä kuultavan perusteltu ja uskottava kertomus uhasta riittäisi useimmiten.

Konkreettinen uhka voi olla käsillä, jos asianosainen itse tai joku hänen puolestaan on aiemmin uhannut todistajaa tai hänen läheistään. Uhkaa arvioitaessa voitaisiin ottaa huomioon lisäksi tutkittavana oleva rikos ja epäillyn tai hänen lähipiiriinsä kuuluvan aiempi rikollisuus. Kun kyse on rikollisryhmästä, on huomioon otettava ryhmän aiemmat toimintatavat. Esimerkiksi rikollisjärjestöön soluttautuneen peitepoliisin paljastumisen voidaan yleensä olettaa aiheuttavan vakavan vaaran hänelle tai hänen perheenjäsenelleen.

Momentin 3 kohdan mukaan edellytettäisiin kolmanneksi, että anonymiteetin voidaan arvioida vähentävän kuultavaan tai hänen läheiseensä kohdistuvaa uhkaa. Menettelystä olisi toisin sanoen oltava tapauksessa hyötyä. Jos esimerkiksi kuultavan henkilöllisyys todennäköisesti paljastuisi, vaikka häntä kuultaisiin nimettömästi, ei lupaa anonyymiin todisteluun tule antaa. Henkilöllisyys voi paljastua esimerkiksi kertomuksen sisällön, kuultava aseman tai hänen puheeseensa liittyvän erityispiirteen vuoksi.

Jotta anonymiteetti voidaan sallia, on kaikkien 17 luvun 35 §:n 1 momentin 1–3 kohdissa mainittujen vaatimusten täyttyvä. Lähtökohtana on, että vaatimusten on täyttyvä myös pääasian käsittelyn aikana, vaikka anonymiteetin sallimisesta annettu ratkaisu onkin lainvoimainen ja todistajan on voitava luottaa siihen, että päätös anonymiteetistä on pysyvä ja hänen henkilöllisyytensä salataan. Pääasiaa käsittelevä tuomioistuimien ei kuitenkaan voi luotettavasti arvioida, onko 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettu uhka edelleen vakava tai sitä, onko anonymiteetistä 3 kohdan mukaisesti hyötyä. Käytännössä pääasiaa käsittelevä tuomari valvoisi vain 1 kohdassa ehdotettua rajoitusta. Kyse olisi tilanteesta, jossa anonymiteetti myönnetään ennen syytteen nostamista. Jos syytettä ei sitten nosteta riittävän vakavasta rikoksesta, ei todistajaa voitaisi kuulla anonyymisti.

Pykälän 2 *momentti* sisältäisi peitetoimintaan osallistuvaa poliisimiestä koskevan erityissäännöksen. Sen lisäksi, että tällaista poliisimiestä voitaisiin todistajana kuulla anonyymisti pykälän 1 momentin edellytysten täytyessä, häntä voitaisiin 2 momentin nojalla kuulla anonyymisti, jos poliisimiehen henkilöllisyyden salaaminen on välttämätöntä sen turvaamiseksi, että poliisimies voi jatkaa käynnissä olevaa peitetoimintaa. Tässäkin tapauksessa edellytettäisiin, että syyttäjä vaatii asiassa rangaistusta teosta, josta säädetty ankaran rangaistus on vähintään kymmenen vuotta vankeutta.

Säännöstä voitaisiin soveltaa, jos syytteessä tarkoitetut rikokset ovat osa laajempaa rikollista toimintaa, jonka tutkimiseksi peitetoimintaa on jatkettava. Säännöstä voitaisiin myös soveltaa tilanteessa, jos poliisimies tietyn peitetoiminnan yhteydessä on saanut tietoa rikoksesta, joka ei mitenkään liity käynnissä olevaan peitetoimintaan ja syyte koskee tätä rikosta. Sitä vastoin peitetoimintaan osallistunutta poliisimiestä ei voitaisi kuulla anonyymisti vain sen varmistamiseksi, että hän voisi osallistua myöhempiin peiteoperaatioihin. Säännös ei myöskään merkitsisi, että peitepoliisi voisi todistaessaan esiintyä peitehenkilöllisyydellään.

Anonyymi todistelu olisi tämänkin momentin mukaan viimekätinen keino. Sen vuoksi peitepoliisien kuuleminen anonyymisti voisi tulla kysymykseen vain, jos syytteen nostamista ei voida lykätä kunnes peiteoperaatio on saatettu päätökseen.

Pykälän 3 *momentti* sisältäisi anonymiteetistä päättämistä koskevat viittaussäännökset.

35 a §. Vaikka anonyymi todistaja voisi kieltäytyä paljastamasta henkilöllisyyttään, olisi hänen kerrottava muista kertomuksen uskottavuuteen liittyvistä seikoista. Se, miten paljon todistaja voi paljastaa siitä, miten hän on saanut tietonsa, vaihtelee tapauksittain. Ns. satunnaistodistajien osalta saattaa riittää, että todistaja jättää kertomatta nimensä ja asuinpaikkansa, mutta vastaajan lähipiiriin kuuluva tai peitepoliisi voi

joutua salaamaan asemansa muutoinkin. Sen vuoksi pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että anonyymisti kuultava saa kieltäytyä kertomasta seikkaa tai vastaamasta kysymykseen, joka koskee tietoja, joista hänen henkilöllisyytensä tai yhteystietonsa saatavat paljastua.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että asianosaisille on varattava mahdollisuus esittää kuultavalle kysymyksiä. Anonyymiä todistelua ei saa järjestää niin, että asianosaisilla ei ole mahdollisuutta vastakuulusteluun.

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 33 §:n 4 momentin mukaan tuomioistuimen tulee evätä ilmeisesti asiaan kuulumattomat taikka eksyttävät tai muuten sopimattomat kysymykset. Käytännössä puheenjohtaja voisi osana prosessinjohtoa muistuttaa anonyymiä todistajaa siitä, ettei tämän tarvitse kertoa seikoista, joista henkilöllisyys on pääteltävissä. Sen valvomista, ettei todistajalle esitetä paljastavia kysymyksiä, ei kuitenkaan voitaisi jättää ainoastaan todistajalle. Puheenjohtajan tulisikin valvoa, ettei todistajalle esitetä kysymyksiä, joihin vastaaminen saattaa paljastaa henkilöllisyyden.

Käytännössä voitaisiin toimia esimerkiksi niin, että tuomioistuin esittää kysymykset todistajalle tai että asianosaisilta varmistetaan ennen jokaista kysymystä, voiko todistaja vastata paljastamatta henkilöllisyyttään. Näin myös anonyymin todistajan kuulemista vaatinut asianosainen voisi valvoa kysymyksiä ja todistajalla itselläänkin olisi enemmän aikaa arvioida, voiko hän vastata kysymykseen.

35 b §. Pykälässä säädettäisiin, että syylliseksi tuomitseva tuomio ei saa perustua ainoastaan tai pääasiallisesti anonyymiin todisteluun. Myöskään vastaajalle ankarampaa teon törkeysarvostelua tai rangaistuksen mittaamista ei saisi perustella yksinomaan tai pääosiltaan seikoilla, jotka on selvitetty anonyymillä todistelulla.

Muilta osin noudatettaisiin vapaan näyttöharkinnan periaatteita. Säännöstä on tarkemmin perusteltu yleisperusteluissa.

1.2 Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa

Laissa oikeudenkäynnistä rikosasioissa säädettäisiin menettelystä, jossa tuomioistuin ratkaisee, voidaanko todistajaa kuulla anonyymisti. Kysymys anonyymistä todistelusta käsiteltäisiin ja ratkaistaisiin eri oikeudenkäynnissä kuin syyteasia. Anonyymistä todistelusta päättänyt tuomari ei saisi käsitellä itse syytettä. Ehdotettavaa menettelyä on tarkemmin perusteltu yleisperusteluissa.

Yleisperusteluissa esitetyistä syistä lakiin tulisi ottaa erityissäännökset asianomistajan syyteoikeuden järjestelystä anonyymin todistelun tilanteissa. Tarkoituksenmukainen sijoituspaikka säännöksille olisi ROL 1 luku, jossa on nytkin säännökset syyteoikeudesta ja erikseen myös asianomistajan syyteoikeudesta (ROL 1:14–17). Nyt ehdotetut säännökset koskisivat tilannetta, joissa asianomistaja haluaa yksin nostaa syytteen tai tehdä rikosilmoituksen perättömästä lausumasta tuomioistuimessa tai tähän liittyvästä virkarikoksesta sellaista henkilöä kohtaan, jota on kuultu anonyymisti. Uudet säännökset olisivat 1 luvun 14a–d §:ssä.

1 luku. Syyteoikeudesta

14 a §. Pykälä sisältäisi perussäännöksen menettelytavasta, jota noudatettaisiin, jos asianomistaja tahtoo yksin nostaa syytteen taikka tehdä rikosilmoituksen anonymisti kuultua henkilöä kohtaan. Ehdotuksen tarkoituksena on turvata se, ettei asianomistajaksi ilmoittautuva voi käyttämällä ensisijaista syyteoikeuttaan aivan perusteettomasti saada selville anonymiminä toimineen todistajan henkilöllisyyden. Toisaalta säännöksen kuitenkin turvaisivat asianomistajan oikeuden siihen, että hänen esittämänsä rangaistusvaatimus tutkitaan tuomioistuimessa. Toimivaltainen tuomioistuin tutkisi ensikädessä sen, mihin toimenpiteisiin asianomistajan yksin esittämä rikosepäily johtaa. Sääntely koskisi ehdotuksen mukaan kaikkia tilanteita, joissa jotakuta on kuultu todistaja anonymisti, oli kuultu henkilö sitten virkamies tai ei. Asian ratkaisua kutsuttaisiin syyttämispyyntöä koskevan asian ratkaisuksi riippumatta siitä, olisiko kysymys asianomistajan alunperin tekemästä rikosilmoituksesta, syyttämispyyntöstä tai muusta rangaistusvaatimuksesta.

Ehdotuksen mukaan asianomistajan olisi ensin tehtävä kirjallinen syyttämispyyntö tai rikosilmoitus syyteasiassa toimivaltaiselle tuomioistuimelle, joka ratkaisisi kysymyksen siitä, nostetaanko asiassa syyte vai ei. Mikäli rikosilmoitus tehtäisiin poliisille, eikä poliisi katso esitutkintakynnyksen ylittyvän, poliisin olisi siirrettävä asia tuomioistuimelle tai vähintään kerrottava asianomistajalla hänen mahdollisuudestaan kääntyä asiassa tuomioistuimen puoleen. Vastaavasti syyttäjän olisi siirrettävä hänelle tullut rikosilmoitus toimivaltaiselle tuomioistuimelle.

Pykälän *1 momentin* mukaan näitä erityisäännöksiä noudatettaisiin vain tilanteessa, jolloin anonymisti kuultu henkilö edelleen haluaa henkilöllisyytensä jäävän paljastumatta. Käytännössä vasta säädettävän menettelyn kuluessa selviää, haluaako anonymisti kuultu henkilö säilyttää anonymiteettinsä, myös häneen kohdistettuja rikosepäilyjä tutkittaessa. Näin ollen tuomioistuimen olisi vastaanotettava syyttämispyyntö tai rikosilmoituksen tiedusteltava asiaa rikosepäilyn kohteelta. Tavallisesti nyt kysymyksessä olevassa syyteasiassa toimivaltainen tuomioistuin on sama tuomioistuin, joka on ehdotuksen 5 luvun 11 b §:n mukaan on päättänyt todistajan oikeudesta todistaa paljastamatta henkilöllisyyttään. Tuossa tuomioistuimessa on myös tieto siitä, kuka anonymisti todistanut henkilö on. Mikäli todistajan anonymiteetistä on päätetty toisessa tuomioistuimessa kuin missä perätöntä lausumaa tai siihen liittyvää rikosepäilyä tutkitaan, tulisi viimeksi mainitun tuomioistuimen pyytää virka-apua anonymiteetistä päättäneeltä tuomioistuimelta, jotta saataisiin selville, anonymimin todistajan henkilöllisyys virkakäyttöä varten.

Mikäli anonymisti todistanut henkilö ei halua enää pitää kiinni henkilöllisyytensä paljastamattomuudesta, erityisäännöksiä syyttämispyyntö tai rikosilmoituksen käsittelystä ei sovelleta ja epäillyn henkilön nimi paljastetaan todistajan suostumuksin asianomistajalle. Tästä säädettäisiin nimenomaisesti ehdotuksen *3 momentissa*. Asian

käsittely jatkuu tällöin tilanteesta riippuen joko poliisissa asian esitutkintana tai esimerkiksi ROL 7 luvun mukaisena asianomistajan yksin ajaman rikosasian käsittelynä.

Erityissäännöksiä olisi ehdotuksen mukaan tarpeen soveltaa silloin, kun kysymyksessä on epäily perättömästä lausumasta tuomioistuimessa tai tähän liittyvästä virkarikoksesta. Säännöksiä siten sovellettaisiin, kun kysymys olisi joko epäilystä RL 15 luvun 1 §:ssä tarkoitetusta perättömästä lausumasta tuomioistuimessa tai saman luvun 3 §:ssä tarkoitetusta törkeästä perättömästä lausumasta tuomioistuimessa. Lisäksi soveltamisalaan kuuluisivat myös henkilön kuulemiseen mahdollisesti liittyvät virkarikosasiat. Jos kertomuksen antanut henkilö olisi virkamies, hän tällaisen epäilysten osoittautuessa aiheelliseksi tavallisesti syyllistyisi samalla myös virkarikokseen. Muita anonyymien todistajan tekemäksi väitettyjä rikoksia ei tutkittaisi tässä menettelyssä.

Pykälän 2 *momentin* mukaan asianomistajan syyttämispyyntöön tai asiaa koskevan rikosilmoituksen sisällöstä olisi voimassa, mitä asianomistajan yksin ajaman rikosasian haastehakemuksesta 7 luvussa säädetään. Tämä merkitsisi sitä, että asianomistajan olisi sekä syyttämispyyntöä tai jo rikosilmoitustakin tehdessään pystyttävä yksilöimään varsin tarkasti, mistä ja minkälaisesta rikosepäilystä on kysymys. Tämä ei kuitenkaan olisi erityisen hankalaa, koska epäilyn tulisi liittyä tiettyyn todistajan kertomukseen. Haastehakemuksen sisältövaatimuksiin kuuluu sekin, että asianomistajan on ilmoitettava ne todisteet, jotka hän aikoo esittää ja mitä kullakin todisteella aikoo näyttää toteen (ROL 7:2.1:n 7 kohta). Vaikka todisteiden esittämiseen rikosasiassa jo haastehakemusvaiheessa ei suoranaisesti liitykään mitään preklusion uhkaa, käytännössä haastehakemuksessa ilmoitettujen seikkojen ja todisteiden perusteella tuomioistuin tutkii rikosepäilyn aiheellisuuden. Jos syytekynnys ei ylity, asianomistaja menettää syyttämispyyntönsä hylkäävän tuomion myötä mahdollisuutensa esittää lisää todistelua varsinaisessa oikeudenkäynnissä.

Poikkeuksena mainittuihin haastehakemuksen sisältövaatimuksiin esitetään säädettäväksi, ettei näissä tapauksissa asianomistajan tarvitsisi esittää vastaajan nimeä eikä selvitystä syyttämättäjäättämisspätöksestä.

14 b §. Koska tarkoitus on, että tuomioistuin voisi esitetyn selvityksen perusteella tehdä arvion siitä, onko asiassa aihetta syytteen nostamiselle, on tuomioistuimen voitava selvittää asiaa. Pykälän 1 *momentissa* ehdotetaan säädettäväksi, että tuomioistuimen olisi ennen asian ratkaisemista kuultava syylliseksi epäiltyä, asianomistajaa ja syyttäjää. Lisäksi tuomioistuin voisi ehdotuksen mukaan hankkia muuta tarpeelliseksi katsomaansa selvitystä. Tarkoituksena olisi, että tuomioistuin tekisi ratkaisunsa asiassa lähinnä asiakirjaselvitykseen perustuen. Kuitenkaan lainkohdassa ei olisi kieltoa kuulla jotakuta henkilöä suullisesti. Tällainen menettely olisi kuitenkin poikkeuksellista.

Tuomioistuin voisi ehdotuksen mukaan myös antaa määräyksen esitutkinnan toimitamisesta. Esitutkinnan suorittamisella voidaan asiassa saada sellaista selvitystä, jota yksin tuomioistuimen toimenpitein ei voida saada. Poliisi on rikosten esitutkinnan

ammattilainen ja tuomioistuimen olisi usein tarpeen antaa asia sen selvitettäväksi. Vaikka tuomioistuimen harkintavaltaa antaa määräys esitutkinnan suorittamiseksi ei laissa ehdoteta nimenomaisesti mitenkään rajoitettavaksi, käytännössä esitutkinta määrättäisiin suoritettavaksi vain niissä tapauksissa, joissa ainakin epäillyn rikoksen esitutkintakynnys (”on syytä epäillä”) tuomioistuimen näkemyksen mukaan ylittyy. Selvästi aiheettomissa epäilytapauksissa tuomioistuimen ei olisi syytä määrätä edes esitutkintaa suoritettavaksi. Toisaalta syyttämispyyntöä tutkivan tuomioistuimen ei olisi välttämätöntä määrätä esitutkintaa suoritettavaksi silloinkaan, jos se katsoo jo sille esitetyn selvityksen perusteella syytekynnyksen ylittyneen.

Jos tuomioistuin olisi ehdotuksen mukaisesti määrännyt esitutkinnan suoritettavaksi, tällöin esitutkinnan suorittamisesta vastaisi syyttäjä. Esitutkinnan suorittamisesta vastaisi siis syyttäjä vaikka kysymys ei olisikaan poliisimiehen tekemäksi epäilystä rikoksesta.

Tuomioistuin olisi syyttämispyyntöä koskevassa asiassa päätösvaltainen myös yhden jäsenen kokoonpanossa. Koska syyttämispyyntöä koskevan asian käsittelyä koskevien erityissäännösten on tarkoitettu suojaavan henkilöä, joka ei halua henkilötietojensa paljastuvan, ehdotetaan pykälän 2 *momentissa* säädettäväksi, että syyttämispyyntöä koskevan asian käsittely ja siihen liittyvät asiakirjat eivät olisi julkisia eikä syylliseksi epäillyn henkilöllisyyttä saisi paljastaa. Säännös koskisi syyttämispyyntöä koskevan asian kaikkia käsittelyvaiheita mukaan lukien mahdollinen esitutkintavaihe poliisissa.

14 c §. Syyttämispyyntöä koskevan asian käsittelyssä olisi asiallisesti kysymys siitä, että tuomioistuimen asiaksi annettaisiin tutkia, onko rikosepäilysten tueksi esitetty niin paljon näyttöä, että voidaan sanoa niin sanotun syytekynnyksen ylittyneen. Syytekynnys olisi sama kuin ROL 1 luvun 6 §:ssä on säädetty. Tuomioistuin toimisi syyttämispyyntöä koskevan asian käsittelyssä siinä roolissa, joka tavallisesti kuuluu syyttäjälle. Tässä tuomioistuimen harkinnassa noudatettaisiin normaaleja todistusharkinnan sääntöjä, joskin harkinta tapahtuisi lähinnä asiakirjojen perusteella. Jos tuomioistuimen harkinnan mukaisesti esitetyn selvityksen perusteella olisi olemassa todennäköisiä syitä rikoksesta epäillyn syyllisyyden tueksi, syyteasian käsittely jatkuisi, ja tuomioistuimen on annettava haaste syyteasiaan. Haasteessa vastaajan henkilöllisyys paljastettaisiin. Anonymiteetin säilyttämiselle ei olisi enää perusteita sen jälkeen, kun tuomioistuin on arvioinut perätöntä lausumaa koskevien rikosepäilyjen häntä kohtaa olevan näin vahvoja.

Mikäli anonyyminä todistajana toiminut henkilö olisi tämän jälkeen alttiina henkeen, terveyteen tai muuhun oikeushyvää kohdistuvan uhan kohteeksi, voidaan häntä suojata muilla normaaleilla todistajan suojaamiskeinoilla.

Jos taas tuomioistuin arvioi, ettei syytteen nostamiselle ole edellytyksiä, tuomioistuimen olisi haastetta antamatta hylättävä syyttämispyyntö tuomiolla. Ehdotuksen mukaan ratkaisu olisi nimenomaan tuomio ja siitä saisi valittaa normaalia valitustietä pitkin tavallisesti hovioikeuteen.

14 d §. Selvyyden vuoksi olisi tarpeen säätää siitä, että syytteen nostamisesta päättänyt tuomari ei saisi käsitellä jatkossa syyteasia. Tuomioistuimen puolueettomuuden kannalta on tarpeellista varmistaa, ettei sama henkilö toimi asiassa ensin syytteestä päättävänä viranomaistahona ja sen jälkeen tuomarina myös itse syyteasiassa.

14 e §. Selvyyden vuoksi säädettäisiin myös siitä, että itse syyteasian käsittelystäkin olisi muutoin voimassa, mitä asianomistajan yksin ajaman rikosasian käsittelystä säädetään. Nämä säännökset sisältyvät ROL 7 lukuun. Tuomioistuimen ratkaisu syytteen nostamisesta ei tietenkään merkitsisi sitä, etteikö syytettä voitaisi varsinaisessa rikosoikeudenkäynnissä hylätä.

Luonnollisesti asian jatkokäsittelyssä voi myös käydä niin, että jos tuomioistuin päättää syytteen nostamisesta, myös virallinen syyttäjä voi ryhtyä asiaa ajamaan. Tuomioistuimen on HE 271/2004 vp:een sisältyvän ehdotuksen (ehdotettu ROL 7:24) mukaan varattava syyttäjälle tilaisuus tulla kuulluksi asianomistajan ajaessa yksin syytettä esimerkiksi juuri perustuslain 118 §:n 3 tarkoitettua ensisijaista syyteoikeuttaan käyttäen.

5 luku. Syytteen vireillepanosta

11 a §. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin anonyymien todistelun perusmuodosta ja 2 momentissa säädettäisiin lisäkeinoista nimettömyyden turvaamiseksi.

Pykälän *1 momentin* mukaan tuomioistuin voisi syyttäjän, vastaajan tai asianomistajan kirjallisesta vaatimuksesta päättää oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 35 §:ssä säädetyin edellytyksin, ettei todistajan tai muun todistelutarkoituksessa kuultavan henkilön tarvitse paljastaa henkilöllisyyttään tai yhteystietojaan.

Pykälän mukaan anonymiteettiä voisi esittää syyttäjän lisäksi sekä vastaaja että asianomistaja. Todistaja itse ei voisi vaatia anonymiteettiä. Käytännössä anonyymiä todistelua vaatisi yleensä syyttäjä.

Pykälän *2 momentin* mukaan tuomioistuin voisi lisäksi päättää, että henkilöä kuullaan näkösuojan takaa tai hänen henkilökohtaisesti läsnä olematta käyttäen ääniyhteyttä jos se on kuultavan nimettömyyden turvaamiseksi välttämätöntä. Ääni voitaisiin myös muuntaa siten, ettei kuultavaa voi siitä tunnistaa.

Tuomari, joka päättäisi anonymiteetin sallimisesta, päättäisi myös sen asteesta. Käytännössä tuomioistuin valitsisi lievimmän mahdollisen 1 ja 2 momentissa säädetyistä kolmesta vaihtoehdosta. Toisen ja kolmannen kuulemismuodon lisäedellytyksenä olisi, että se on todistajan henkilöllisyyden salaamiseksi välttämätöntä. Välttämättömyysarviointi tulisi tehdä sen kannalta, miten henkilöllisyys voidaan salata nimenomaan todistajaa uhkaavalta asianosaiselta. Kuulemismuodot olisivat anonyymissä todistelussa seuraavat:

1) Henkilöä kuultaisiin istunnossa 1 momentin mukaan asianosaisten ja mahdollisesti yleisönkin nähden, mutta hän ei paljastaisi henkilöllisyyttään tai asuinpaikkaansa. Tämä olisi lievin anonymiteetin muoto. Todistajaa voitaisiin kuulla nimettömästi myös kuvayhteyden avulla, jos tilanteeseen soveltuisivat sekä oikeudenkäymiskaaren voimassa oleva 17 luvun 34 a § että tässä ehdotettu 35 §.

2) Mikäli pelkkä nimen salaaminen ei riittäisi uhan torjumiseksi, voitaisiin häntä kuulla 2 momentin mukaan näkösuojan (esimerkiksi sermin tai verhon) takaa. Lisäksi kuultavaa voitaisiin kuulla hänen läsnä olematta ääniyhteyden avulla. Käytännössä kuuleminen voisi tapahtua esimerkiksi puhelimitse myös toiselta paikkakunnalta. Se, tuleeko kuultavan olla esimerkiksi poliisilaitoksella, toisessa tuomioistuimessa tai asianajotoimistossa, jäisi käytännössä ratkaistavaksi.

3) Mikäli uhkaavan asianosaisten arvioidaan voivan tunnistaa kuultavan tämän äänen perusteella, voitaisiin häntä kuulla 2 momentin mukaan myös muutetun ääniyhteyden avulla. Toisaalta, äänen muuttaminenkaan ei auttane, jos henkilön puheeseen liittyy jokin tunnistettava erityispiirre. Tällöin anonymi todistelu ei tule kyseeseen (ks. ehdotettu oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 35 §:n 1 momentin 3 kohta).

Teknisen tiedonvälitystavan käyttö ei saisi vaarantaa todistelun suullisuutta. Esimerkiksi kirjallista viestintää tietotekniikan avulla ei tulisi sallia, vaikka todistajan henkilöllisyyttä näin voitaisiinkin salata.

Pykälän 3 momentin mukaan vain syyttäjä voisi jo ennen rikosasian vireille tuloa esittää vaatimuksen todistelun nimettömyydestä. Muutoin mahdollisuutta vaatia todistelun nimettömyyttä ei ajallisesti rajoitettaisi. Anonymiteettiä voitaisiin periaatteessa vaatia prosessin missä tahansa vaiheessa esitutkinnasta aina pääkäsittelyyn saakka. Esimerkiksi muutoksenhakutuomioistuimessa voitaisiin kuulla uutta todistajaa nimettömästi. Käytännössä olisi harvinaista, että syyttäjä vaatisi anonymiä todistelua enää syytteen nostamisen jälkeen.

11 b §. Anonymistä todistelusta päättäisi pykälän 1 momentin mukaan se tuomioistuim, joka on syyteasiassa toimivaltainen tai, jos se on kuultavan anonymiteetin suojaamiseksi tarpeen, sellainen käräjäoikeus, jossa asian käsittely sopivasti käy päinsä.

Syyteasiassa toimivaltainen tuomioistuin määräytyy sen mukaan kuin oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 4 luvussa säädetään.

Mikäli pääasia ei vielä olisi tullut vireille, tulisi hakemus siis käsitellä siinä tuomioistuimessa, joka tulevassa oikeudenkäynnissä todennäköisesti olisi toimivaltainen. Vireillä olevan rikosasian osalta anonymistä todistelusta päättäisi syyteasiaa käsittelevä tuomioistuin. Hovioikeus päättäisi anonymiteetistä valtio- ja maanpetosrikoksissa, joissa se toimii ensimmäisen asteen tuomioistuimena. Sekä hovioikeus että korkein oikeus päättäisivät anonymiteetistä asioissa, jotka ne käsittelevät muutoksenhakutuomioistuimina.

Anonymiteetin turvaamiseen liittyvät tarkoituksenmukaisuussyyt mahdollistaisivat 1 momentin mukaan sen, että asia voitaisiin käsitellä myös sopivassa käräjäoikeudessa.

Säännös voisi tulla sovellettavaksi esimerkiksi tilanteessa, jossa syyteasiaa käsittelee pieni kärjäoikeus. Säännös merkitsisi myös, että jos pääasian muutoksenhakuvaiheessa tai hovioikeuden käsitellessä asiaa ensimmäisenä asteena ilmaantuu uusi todistaja, jota vaaditaan kuultavaksi anonyymisti, anonymiteetistä päättäisi ensi sijassa pääasiaa käsittelevä tuomioistuin, mutta se voitaisiin myös ratkaista sopivassa kärjäoikeudessa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että anonyymiä todistelua koskevassa asiassa tuomioistuin olisi päätösvaltainen myös, kun siinä on yksin puheenjohtaja. Kokoonpano vastaisi sitä, mitä pakkokeinolain 1 luvun 9 §:ssä säädetään vangitsemisasioiden käsittelystä.

Momentissa säädettäisiin myös, että istunto voitaisiin pitää myös muuna aikana ja muussa paikassa kuin tuomioistuimen istunnosta säädetään. Ehdotus vastaa vangitsemisasioiden pakkokeinolain 1 luvun 9 §:ssä säädettyä. Anonyymin todistelun osalta joustava menettely voi eräissä tilanteissa olla tarpeen todistajan henkilöllisyyden salassa pysymisen varmistamiseksi.

Momentissa säädettäisiin lopuksi, ettei anonyymistä todistelusta päättänyt tuomari saisi käsitellä syyteasiaa. Ratkaisun nimettömyyden sallimisesta tekisi siis eri tuomari kuin se, joka käsittelee pääasian. Tällä pyritään siihen, ettei pääasian ratkaisevalla tuomarilla olisi ennakkokäsitystä todistajan luotettavuudesta. Tuomari, joka ratkaisee kysymyksen todistelun anonymiteetistä, ei voisi osallistua itse pääasian käsittelyyn, koska hänellä olisi sellaista yksityiskohtaista ennakkotietoa asiasta, jota asianosaisilla ei välttämättä ole. Säännös ei sinänsä merkitse, että pääasian käsittelevä tuomari estyisi käsittelemästä asiaa, jos hän jostain syystä saisi tietoonsa anonyymin todistajan henkilöllisyyden.

11 c §. Pykälässä säädettäisiin, että anonyymiä todistelua koskeva vaatimus olisi otettava tuomioistuimessa käsiteltäväksi viipymättä. Säännös on tarpeen, koska käytännössä esitutkinta, syyteharkinta tai pääasian käsittely tuomioistuimessa saattaa keskeytyä, kunnes on saatu varmuus siitä, sallitaanko anonyymi todistelu. Asian kiireellisyyteen vaikuttaa myös se, että anonyymi todistelu soveltuu vain vakavissa rikoksissa. Niissä vastaaja on usein vangittuna, mihin liittyvät pakkokeinolain 1 luvun 21 §:ssä säädetyt määräajat.

Sitä, täyttyvätkö anonyymille todistelulle oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 35 §:ssä säädetyt edellytykset, on mahdotonta tutkia todistajan henkilöllisyyden paljastumatta. Taho, joka todistajaa saattaa uhata, ei siis voisi olla läsnä asian käsittelyssä vaan häntä edustaisi 11 d §:n mukaan julkinen asiamies. Siksi 11 c §:n 2 momentissa säädettäisiin, ettei muulla anonyymiä todistelua vaatineella asianosaisella ole oikeutta olla läsnä asian käsittelyssä. Syyttäjää olisi pykälän mukaan kuitenkin kuultava asianomistajan tai vastaajan anonyymiä todistelua koskevasta vaatimuksesta. Vastapuolelle ei ole tarpeen varata mahdollisuutta lausua kirjallisesti anonymiteetistä, vaan tuomioistuimen ja julkisen asiamiehen tehtävänä olisi valvoa, että anonyymin todistelun edellytykset täyttyvät.

Anonymiteettiä vaatineen tulisi esittää näyttöä kuultavaan tai tämän lähimpiin kohdistuvasta uhasta. Henkilöä, jolle anonymiteettiä on vaadittu, on käytännössä tarpeen kuulla asian ratkaisemiseksi. Sen vuoksi 11 c §:ssä säädettäisiin, että henkilöä, jota vaaditaan kuultavaksi anonyymisti, voitaisiin kuulla. Tarkoituksena on, että kuultava kertoo tässä vaiheessa tuomioistuimelle vain uhasta. Varsinaista todistajankertomusta ei tule ottaa vastaan. Pykälä ei estäisi tuomioistuinta ottamasta vastaan muutakin näyttöä ratkaistaessa kysymystä anonyymin todistelun sallimisesta. Asiassa voitaisiin esimerkiksi kuulla tutkinnanjohtajaa tai ottaa vastaan kirjallisia todisteita.

11 d §. Todistajaa uhkaava asianosainen ei edellä 11 c §:n perusteluissa esitetystä syistä voisi olla läsnä käsiteltäessä kysymystä todistelun anonymiteetistä. Siksi *1 momentissa* säädettäisiin, että tuomioistuimen on määrättävä epäilylle, jolla ei ole oikeutta olla läsnä asian käsittelyssä, julkinen asiamies valvomaan hänen etuaan. Tilanteessa, jossa syyttäjä vaatii anonyymiä todistelua, olisi siis vain epäilylle määrättävä julkinen asiamies. Jos anonyymiä todistelua vaadittaisiin vasta asian tuomioistuinkäsittelyn yhteydessä, julkinen asiamies määrättäisiin epäillyn sijasta vastaajalle. Asianomistajan etua valvoisi syyttäjä.

Julkinen asiamiehen merkitys olisi siinä, että prosessiin syntyisi kaksiasianosaissuhde. Julkinen asiamies olisi vastapuolena valvomassa ja kyseenalaistamassa todistelun anonymiteettiä. Julkinen asiamies voisi myös hakea muutosta anonymiteettipäätökseen.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin, että julkiseen asiamieheen sovellettaisiin soveltuvien osin, mitä pakkokeinolain 5 a luvun 6 a – 6 c §:ssä säädetään.

Pakkokeinolain 5 a luvussa säädetään telekuuntelusta, televalvonnasta ja teknisestä tarkkailusta. Sen 6 a §:n 1 momentin mukaan tuomioistuimen on määrättävä kuuntelun kohteena olevan rikoksesta epäillyn ja muiden kuuntelun kohteeksi mahdollisesti joutuvien etuja valvomaan julkinen asiamies. Pykälän 2 momentin mukaan julkinen asiamies on velvollinen huolellisesti hyvää asianajotapaa noudattaen valvomaan kuuntelun kohteena olevan rikoksesta epäillyn ja muiden kuuntelun kohteeksi mahdollisesti joutuvien etuja. Pykälän 3 momentin mukaan julkisen asiamiehen tehtävää hoitava tai hoitanut ei saa oikeudettomasti paljastaa seikkaa, josta hän on tehtävää suorittaessaan saanut tiedon. Sekä 2 että 3 momenttia sovellettaisiin myös anonyymin todistelun osalta.

Pakkokeinolain 5 a luvun 6 b §:ssä säädetään julkisen asiamiehen kelpoisuusvaatimuksista ja määräyksen peruuttamisesta. Lisäksi pykälän 4 momentin mukaan julkinen asiamies ei saa panna toista sijaansa. Pakkokeinolain 5 a luvun 6 c §:ssä säädetään julkiselle asiamiehelle maksettavasta palkkiosta ja korvauksesta. Säännökset soveltuisivat myös anonyymistä todistelusta päätettäessä.

11 e §. Pääasian käsittelevän tuomioistuimen ja asianosaisten on saatava tietoa siitä, että anonyymi todistelu on asiassa sallittu. Toisaalta tuomiota perusteluineen ei voi kirjoittaa niin, ettei todistajan henkilöllisyys siitä paljastu. Siksi 11 e §:ssä säädettäisiin, että tuomioistuin antaa lainvoimaisesta päätöksestä, jolla anonyymiin todisteluun

on suostuttu, hakijalle toimituskirjan. Anonymiteettiä vaatinut taho esittäisi toimituskirjan pääasian käsittelevälle tuomarille. Käytännössä toimituskirja annettaisiin yleensä syyttäjälle, joka toimittaisi sen haastehakemuksen yhteydessä tuomioistuimelle siten kuin oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5 luvun 3 §:n 1 momentin 7 kohdassa säädetään.

Toimituskirja annettaisiin vasta, kun asiassa asia on ratkaistu lainvoimaisesti eli kun tavanomaisia muutoksenhakukeinoja ei enää ole käytettävissä.

Toimituskirjassa olisi yksilöitävä 1) asia, jossa anonymiteetti sallitaan, 2) henkilö, jota saadaan kuulla anonymisti ja 3) anonymismissä todistelussa sovellettava menettely. Toimituskirja olisi laadittava niin, etteivät todistajan henkilöllisyys tai yhteystiedot käy siitä ilmi. Asia voitaisiin käytännössä yksilöidä viittauksella esitutkintapöytäkirjaan tai vireillä olevaan rikosasiaan. Henkilö voitaisiin yksilöidä esimerkiksi viittauksella esitutkinnassa mahdollisesti laadittuun kuulustelupöytäkirjaan. Toimituskirjasta kävisi myös ilmi, mitä menettelyä käyttäen todistajaa olisi kuultava, jotta pääasian käsittelevä tuomioistuin voi varautua erityisjärjestelyihin. Menettelyllä tarkoitettaisiin 11 a §:ssä ehdotettuja anonymin todistelun eri vaihtoehtoja.

11 f §. Pykälässä säädettäisiin muutoksenhausta ratkaisuun, jossa tuomioistuin on päättänyt anonymistia todistelusta. *1 momentin* mukaan käräjäoikeuden anonymiä todistelua koskevaan päätökseen haettaisiin muutosta valittamalla hovioikeuteen ja hovioikeuden ensimmäisenä asteen tekemään päätökseen valittamalla korkeimpaan oikeuteen valituslupaa pyytämättä. Valituskirjelmä olisi toimitettava päätöksen tehneelle tuomioistuimelle seitsemän päivän kuluessa päätöksen julistamisesta. Tuomioistuimen olisi viipymättä lähetettävä valituskirjelmä ja asiaa koskeva asiakirjavihko muutoksenhakutuomioistuimelle.

Muutosta voisi hakea sekä anonymiteetin sallivasta että sen kieltävästä päätöksestä. Anonymiä todistelua vaatineen vastapuolta edustaisi myös muutoksenhaussa 11 d §:ssä säädettyllä tavalla julkinen asiamies.

Normaalista muutoksenhakumenettelystä poiketen valittaminen ei edellyttäisi tyytymättömyyden ilmoitusta ja valituskirjelmän laatimiseksi varattaisiin lyhyempi aika (seitsemän päivää). Tavalliseen muutoksenhakuun verrattuna lyhyempää aikaa on käsitelty yleisperusteluissa.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin, että valittajan vastapuolella on oikeus kirjallisesti vastata valitukseen. Vastaus olisi toimitettava päätöksen tehneelle tuomioistuimelle seitsemän päivän kuluessa muutoksenhakuaajan päättymisestä. Vastaus olisi viipymättä lähetettävä muutoksenhakutuomioistuimelle. Vastauksen toimittamiselle varattu aika olisi sama kuin edellä mainitun rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetun lain 39 §:n mukaan.

Pykälän *3 momentin* mukaan valitus olisi käsiteltävä kiireellisenä. Syyt kiireellisyydelle on käsitelty edellä. Hovioikeusasetuksen (211/1994) 14 §:n luetteloa kiireellisistä asioista ei olisi välttämätöntä muuttaa, koska sen 1 momentin 5 kohdan mukaan kii-

reellisinä ennen muita asioita käsitellään myös asiat, jotka on muutoin lain mukaan käsiteltävä kiireellisenä.

1.3 Esitutkintalaki

39 b §. Esitutkintalaissa säädettäisiin mahdollisuudesta jättää kuulustelupöytäkirjaan merkitsemättä seikkoja, joista todistajan henkilöllisyys voi paljastua. Pykälän tarkoituksena olisi sen varmistaminen, ettei kuultavan henkilöllisyys paljastuisi ennen kuin tuomioistuin on ratkaissut, kuullaanko häntä anonyymisti. Säännös täydentäisi kuulustelupöytäkirjan laatimista koskevaa 39 §:n säännöstä.

Pykälän *1 momentti* olisi kaksipuolainen. Kuultavan nimi ja yhteystiedot voitaisiin ensinnäkin jättää kirjaamatta pöytäkirjaan, jos se olisi tarpeen kuultavan tai häneen rikoslain 15 luvun 10 §:n 2 momentissa tarkoitettussa suhteessa olevan henkilön suojaamiseksi henkeen ja terveyteen kohdistuvalta uhalta. Toiseksi, jos henkilöä olisi tarkoitus kuulla anonyymisti, ei esitutkintapöytäkirjaan merkittäisi muitakaan seikkoja, joista todistajan henkilöllisyys voisi paljastua.

Ensimmäinen säännös soveltuisi, vaikkeivät anonyymien todistelun vaatimukset (esimerkiksi epäillyn rikoksen vakavuus) täytyisikään. Säännös mahdollistaisi käytännössä kaikenlaisissa rikosasioissa sen, että uhatun kuultavan nimi ja yhteystiedot pysyisivät asianosaisilta salassa oikeudenkäynnin alkuun saakka. Muita tietoja ei voitaisi salata, eikä kertomuksen sisältöä saisi rajoittaa henkilöllisyyden salaamiseksi. Uhkarvio tehtäisiin vastaavasti kuin ehdotetun oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 35 §:n 1 momentin mukaan.

Mikäli kuultavaa on tarkoitus kuulla anonyymisti, voitaisiin esitutkintapöytäkirjaan jättää kirjaamatta muitakin seikkoja kuin vain nimi ja asuinpaikka. Käytännössä kuulustelupöytäkirja voitaisiin jättää siten vaillinaiseksi, ettei siitä käy ilmi, missä ominaisuudessa todistaja on saanut tietonsa, jos todistajan henkilöllisyys siitä paljastuisi. Jotta säännöstä voitaisiin käytännössä soveltaa (”on tarkoitus kuulla”), tulee anonyymien todistelun edellytysten täyttymisen olla todennäköistä.

Esitutkintapöytäkirjaan 40 a §:n nojalla kirjaamatta jätetyt tiedot eivät tule julkisiksi, jos tuomioistuin sallii anonyymien todistelun. Käytännössä tutkinnanjohtaja merkitsisi omiin muistiinpanoihinsa todistajan henkilöllisyyden ja muut kirjaamatta jätetyt tiedot. Se, miten poliisi käytännössä toimittaisi tiedon todistajan henkilöllisyydestä syytäjälle, jäisi käytännössä ratkaistavaksi.

Tutkinnanjohtajan väliaikainen päätös todistajan henkilöllisyyteen liittyvien seikkojen salaamisesta olisi voitava murtaa, jollei kuultava todista anonyymisti. Siksi pykälän *2 momentissa* säädettäisiin esitutkinnan täydentämisestä. Jollei anonyymia todistelua olisi viimeistään asian tultua vireille vaadittu tai jos vaatimus olisi lainvoimaisesti hylätty, olisi tutkinnanjohtajan täydennettävä esitutkintapöytäkirjaa 1 momentin nojalla merkitsemättä jätetyillä tiedoilla. Käytännössä todistajan henkilöllisyys olisi siis tässä vaiheessa paljastettava.

Tarkoituksenmukaisinta olisi, että tutkinnanjohtaja ja syyttäjä toimivat yhteistyössä ja esitutkintaa täydennetään henkilöllisyyteen liittyvien seikkojen osalta jo ennen syytteen vireille tuloa, kun käy selväksi, ettei todistajaa tulla kuulemaan anonyymisti.

Yhteystiedot voivat jäädä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 31 kohdan sekä 11 §:n 2 momentin 7 kohdan ja 3 momentin nojalla sekä yleisöltä että asianosaisilta salassa pidettäviksi.

39 b §:ssä tarkoitetun kuulustelupöytäkirjan ottaminen esitutkintapöytäkirjaan määräytyisi 40 §:n yleisten säännösten mukaisesti: se olisi otettava esitutkintapöytäkirjaan, mikäli sillä voidaan olettaa olevan merkitystä asiassa. Jos sitä ei otettaisi esitutkintapöytäkirjaan, siitä olisi tehtävä merkintä esitutkintapöytäkirjaan.

Kuulustelupöytäkirjan julkisuus määräytyisi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 11 ja 24 §:n yleisten sääntöjen mukaisesti.

Mikäli pykälä säädettäisiin ehdotuksen mukaisesti, olisi asetusta esitutkinnasta ja pakkoineista muuttava ainakin 16 §:n (merkinnät kuulustelupöytäkirjaan) osalta.

1.4 Laki oikeudenkäynnin julkisuudesta

5 a §. Se, saako henkilö todistaa paljastamatta nimeään, olisi ratkaistava suljetuin ovin. Asian tutkimiseksi tuomioistuimen olisi välttämätöntä tietää todistajan henkilöllisyys ja tutkittava, millainen uhka häneen kohdistuu. Yleisön läsnäolo asiaa tutkittaessa vaarantaisi todistajan henkilöllisyyden salassa pysymisen. Vastaavasti myös päätös perusteluineen ja oikeudenkäyntiaineisto olisi pidettävä salassa todistajan henkilöllisyyden salaamiseksi niin tulevan oikeudenkäynnin asianosaisilta kuin yleisöltäkin. Siksi oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 5 a §:ään säädettäisiin uusi 3 momentti, jonka mukaan anonyymiä todistelua koskeva asia käsitellään sekä päätös julistetaan myös sovellettujen lainkohtien ja tuomiolauselman osalta yleisön läsnä olematta. Ehdotus vastaa tältä osin sitä, mitä 5 a §:n 2 momentissa säädetään pakkokeinolain 5 a luvussa säädettyä telekuuntelua, televalvontaa ja teknistä tarkkailua koskevan päätöksen julkisuudesta.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin myös, että päätös ja oikeudenkäyntiaineisto olisi pidettävä salassa 40 vuotta päätöksen antamisesta. Telekuuntelua, televalvontaa tai teknistä tarkkailua koskeva päätös tulee 2 momentin mukaan julkiseksi kun pakkokeinon käytöstä on viimeistään ilmoitettava rikoksesta epäillylle, jollei tuomioistuimen päätös toisin. Anonyymien todistelun osalta on säädettävä pidempi salassapitoaika, koska todistajaan kohdistuvan uhan voidaan arvioida jatkuvan myös pitkään oikeudenkäynnin päätyttyä. 40 vuotta on pisin aika, jonka tuomioistuimen voi määrätä oikeudenkäyntiaineiston salassapidolle oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 9 §:n mukaan. Sama aika soveltuisi aina anonyymiä todistelua koskevan päätöksen salassapitoon.

Tuomioistuimen päätöksen saisivat tietoonsa vain prosessin osapuolet, siis syyttäjä, julkinen asiamies ja anonyymiä todistelua vaatinut asianomistaja tai vastaaja. Myös todistajalla olisi oikeus saada ratkaisu tietoonsa. Niillä tahoilla, joita julkinen asiamies

on edustanut anonyymiä todistelua koskevassa prosessia, ei olisi oikeutta saada päätöstä tietoonsa, koska he eivät olisi tämän prosessin asianosaisia.

Julkiseksi tulisi vain se toimituskirja, jonka tuomioistuin antaa lakiin oikeudenkäynnistä rikosasiassa ehdotetun 5 luvun 11 e §:n perusteella.

1.5 Poliisilaki

36 a §. *Peitetoimintaa suorittavan poliisimiehen osallistuminen järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan.* Pykälän 1 momentin mukaan tuomioistuin voisi antaa peitetoimintaa suorittavalle poliisimiehelle momentissa tarkemmin mainituin edellytyksin luvan osallistua järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan.

Peitetoiminnan ja valeoston järjestämisestä sekä valvonnasta annetun sisäasiainministeriön asetuksen 12 §:n mukaan peitetoimintaa tekemään voidaan määrätä vain sisäasiainministeriön hyväksymän koulutuksen suorittanut poliisimies, joka on tehtävään vapaaehtoinen, henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopiva ja jolla on riittävä kokemus poliisitoiminnasta. Asetuksen 3 §:n 2 momentin mukaan keskusrikospoliisi ja suojelupoliisi pitävät peitetoimintaa suorittavista poliisimiehistä luetteloa.

Järjestäytynyt rikollisryhmä määritellään rikoslain 17 luvun 1 a §:n 4 momentissa. Sen mukaan järjestäytyneellä rikollisryhmällä tarkoitetaan vähintään kolmen henkilön muodostamaa tietyn ajan koossa pysyvää rakenteeltaan jäsentynyttä yhteenliittymää, joka toimii yhteistuumin tehdäkseen rikoksia, joista säädetty enimmäisrangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta, taikka kiihottamisia kansanryhmää vastaan tai oikeudenkäytössä kuultavan uhkaamisia. Lupa-asiaa tuomioistuimessa käsiteltäessä ryhmän luonnetta on arvioitava sillä hetkellä käytettävissä olevien tietojen perusteella. Tieto ryhmän luonteesta saattaa tarkentua siihen kohdistetun peitetoiminnan myötä.

Säännöksellä mahdollistettaisiin tarkkaileva, mahdollisimman passiivinen ryhmän toimintaan osallistuminen tiedonhankintatarkoituksessa. Tuomioistuimen tulisi lupa päätöksessään määritellä kyseisessä tapauksessa sallitun osallistumisen tarkemmat rajat. Aktiivinen rikoksen käynnistäjänä toimiminen ei kuuluisi säännöksen soveltamisalaan. Sellaiseen rikoksen tekemisessä avustamiseen, joka ei tulisi muunkaan henkilön tekemänä päätekoon liittyvänä rikoskumppanuutena, yllytyksenä tai avunantona taikka järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumisena rangaistavaksi, ei tarvita peitetoimintaa suorittavan poliisimiehenkään osalta erityistä toimivaltuussäännöstä.

Jotta poliisimiehelle voitaisiin antaa lupa osallistua järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan, edellytettäisiin momentin 1 ja 2 kohdissa mainittujen edellytysten täyttymistä.

Toimintaan osallistumisen edellytyksenä olisi ensinnäkin se, että peitetoiminnan kohteena olevasta rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kymmenen vuotta vankeutta. Poliisimiehen rikollisryhmän toimintaan osallistumisen poikkeuksellisen

luonteen vuoksi toimintaan osallistumisen edellytykset olisivat tältä osin yleisiä peite-toiminnan edellytyksiä tiukemmat.

Ankarimmalla rangaistuksella tarkoitettaisiin rikoksen rangaistussäännöksessä mainit-tua ankarinta rangaistusta. Huomioon ei otettaisi esimerkiksi sitä, onko teko tehty olo-suhteissa, joihin soveltuu jokin rikoslain 6 luvun 8 §:ssä säädetty rangaistusasteikon lieventämisperuste. Myöskään sitä, että henkilö voitaisiin tuomita yhteistä vankeus-rangaistusta koskevien rikoslain 7 luvun säännösten perusteella useasta rikoksesta vähintään kymmenen vuoden vankeusrangaistukseen, ei otettaisi huomioon, vaan va-kavin yksittäinen teko olisi ratkaiseva.

Rikoksia, joista säädetty ankarin rangaistus on vähintään kymmenen vuotta vankeutta, ovat muun muassa törkeä sodankäyntirikos, törkeä ihmisoikeuksien loukkaaminen poikkeuksellisissa oloissa ja joukkotuhonta (RL 11 luku), Suomen itsemääräämisoi-keuden vaarantaminen, sotaan yllyttäminen, maanpetos, törkeä maanpetos, vakoilu ja törkeä vakoilu (RL 12 luku), valtiopetos ja törkeä valtiopetos (RL 13 luku), törkeä raiskaus ja törkeä lapsen seksuaalinen hyväksikäyttö (RL 20 luku), tappo, murha, sur-ma ja törkeä pahoinpitely (RL 21 luku), törkeä ihmiskauppa ja panttivangin ottaminen (RL 25 luku), törkeä ryöstö (RL 31 luku), törkeä tuhotyö, törkeä terveyden vaaranta-minen, ydinräjähderikos ja kaappaus (RL 34 luku), eräät terroristisessa tarkoituksessa tehdyt rikokset ja terroristiryhmän johtaminen eräissä tapauksissa (RL 34 a luku), tör-keä rahanväärennys (RL 37 luku), sotakarkuruus ja vaarallinen sotilasrikos (RL 45 luku) sekä törkeä huumausainerikos (RL 50 luku).

Toiseksi toimintaan osallistumisella tulisi voida olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys peitet toiminnan kohteena olevan rikoksen estämiselle, paljastamiselle tai selvittämisel-le. Kuten peitet toiminnassa yleensäkin, kyse voisi siis olla sekä rikoksen estämisestä että sen paljastamisesta ja selvittämisestä. Rikoksen paljastamisessa voi olla kysymys joko tekeillä olevan tai jo tehdyn rikoksen paljastamisesta ja se liittyy siten tekeillä olevan rikoksen estämiseen tai jo tehdyn rikoksen selvittämiseen. Keinon käytölle asetetusta erittäin tärkeää merkitystä koskevasta vaatimuksesta seuraisi muun muassa keinon viimesijaisuus. Luonteeltaan poikkeukselliseen keinoon saisi turvautua ainoas-taan, jos muut keinot eivät oletettavasti olisi tuloksellisia. Sama erittäin tärkeää merki-tystä koskeva vaatimus on asetettu esimerkiksi telekuuntelun edellytyksiä koskevassa säännöksessä (PKL 5 a:2). Vaatimuksella ei tarkoiteta sitä, että lupa voitaisiin myön-tää vain, jos rikos muuten jäisi estämättä, paljastamatta tai selvittämättä. Toisaalta lupaa ei voisi myöntää vielä sillä perusteella, että osallistuminen helpottaisi rikoksen estämistä, paljastamista tai selvittämistä, eikä myöskään silloin, jos tavoite voidaan saavuttaa samalla vaivalla muilla keinoilla. Lupa edellyttäisi sitä, että ilman osallistu-mista rikoksen estäminen, selvittäminen tai paljastaminen aiheuttaisi kohtuuttomia kustannuksia tai olisi muuten hyvin työlästä ja esimerkiksi että estämisen, paljastami-sen tai selvittämisen pitkittymisestä aiheutuu erityistä vaaraa. Jos esitutkinnassa jo on kertynyt niin paljon näyttöä, että se riittää syytteen nostamiseen, rikoksen selvittämi-seen liittyvää lupaa ei saisi myöntää. Viime kädessä luvan myöntäminen riippuu ko-

konaisharkinnasta, jossa tuomioistuimen olisi kiinnitettävä huomiota muun muassa poliisilain 2 §:ssä säädettyihin poliisin toiminnan yleisiin periaatteisiin.

Pykälän 2 *momentin* mukaan järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumisessa olisi useimmiten kysymys sellaisesta sopimukseen, suunnitelmaan, roolijakoon tai muuhun sellaiseen rikollisuuteen liittyvään yhteistyösuhteeseen perustuvasta osallistumisesta, joka täyttäisi sinänsä rikoslain 17 luvun 1 a §:ssä säädetyn järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumisen tunnusmerkistön. Sallittuina osallistumistapoina mainittaisiin nimenomaisesti toimitilojen sekä kulku- ja muiden sellaisten välineiden hankkiminen, henkilöiden, esineiden tai aineiden kuljettaminen sekä taloudellisten asioiden hoitaminen. Ehdotettua säännöstä järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumista koskevaan rangaistussäännökseen verrattaessa on huomattava, että ehdotettu säännös ei sisältäisi esimerkiksi rikollisryhmän perustamista tai organisoimista, sen varustamista vaarallisilla esineillä tai aineilla tai sille koulutuksen toimeenpanemista. Tällaisissa osallistumistavoissa olisi kysymys kielletystä rikoksen aktiivisena käynnistäjänä toimimisesta. Säännöksessä nimenomaisesti mainittujen osallistumistapojen lisäksi sallittuja olisivat muut niihin luonteeltaan rinnastettavat rikoksen tekemisessä avustamisen muodot, joilla myötävaikutettaisiin rikollisryhmän toimintaan.

Pykälän 3 *momentin* mukaan joissakin tapauksissa kysymys voisi olla myös sellaisesta tietyn konkreettisen rikoksen tekemiseen osallistumisesta, joka saattaisi sinällään synnyttää avunantajan (RL 5:6) tai jopa rikoskumppanin (RL 5:3) vastuun. On huomattava, että rikoslain rikoskumppanuutta koskevassa säännöksessä tarkoitettun rikoksen yhdessä tekemisen täyttymiskynnys on varsin matala. Oikeuskäytännössä rikoskumppanuutena on pidetty esimerkiksi yhteiseen suunnitelmaan ja päämäärään perustuvaa autonkuljettajana toimimista.

Sallittua olisi vain luvan perusteena olevan rikoksen tekemisen aikaan ja paikkaan vaikuttaminen sekä muut tähän rinnastettavat toimet. Rikoksen tekemisen aikaan ja paikkaan vaikuttamista olisi esimerkiksi huumausaineen salakuljetusajankohtaan ja –reittiin vaikuttaminen tai huumausaineen kauppatapahtuman ajankohtaan ja tapahtumapaikkaan vaikuttaminen. Esimerkkinä muusta toimesta voidaan mainita tilanne, jossa poliisimies kuljettaa huumausainerikoksen estämisen, paljastamisen tai selvittämisen tarkoituksessa huumausainerikoksen kohteena olevaa huumausaine-erää.

Osallistumisen tulisi koskea jo tekeillä olevaa rikosta tai rikosta, jonka voitaisiin perustellusti olettaa tulevan tehdyksi ilman poliisimiehen myötävaikutustakin. Poliisimies ei saisi siis missään tilanteessa toimia rikokseen yllyttäjänä. Tekeillä olevalla rikoksella tarkoitettaisiin yrityksen asteelle edennyttä rikosta tai jo täyttynyttä jatkuvaa rikosta. Kysymys voisi olla esimerkiksi huumausainerikoksesta, joka on jo täyttynyt esimerkiksi huumausaineen hallussapidon kautta, mutta joka jatkuu huumausaineen levittämisenä. Jotta rikoksen voitaisiin perustellusti olettaa tulevan tehdyksi ilman poliisimiehen myötävaikutustakin, sen tekemiseksi olisi täytynyt vähintäänkin tehdä konkreettisia valmistelutoimia. On huomattava, että rikollisryhmään soluttautuneella poliisimiehellä on hyvä mahdollisuus tulla tietoiseksi tällaisista toimista. Esimerkiksi

pelkästään kohteen aikaisemmasta rikoshistoriasta ei voitaisi tehdä johtopäätöstä tulevasta rikoksesta.

Poliisimies saisi edellä mainitulla tavalla osallistua myös muuhun kuin luvan perusteena olevaan rikokseen, jos se tehdään luvan perusteena olevan rikoksen yhteydessä. Tällainen muu rikos voi olla ja usein onkin lievemmin rangaistava kuin luvan perusteena oleva rikos. Kyseiseltä rikokselta ja luvan perusteena olevalta rikokselta edellytettäisiin ajallista ja paikallista yhteyttä. Järjestäytyneen rikollisryhmän jäsenet tekevät usein monentyyppisiä rikoksia, joita kaikkia on vaikea ennakoida lupaa myönnettäessä. Peitetoimintaa suorittavan poliisimiehen kieltäytyminen osallistumasta näihin muihin rikoksiin helposti paljastaisi hänet. Myös näiden muiden rikosten osalta sallittua olisi vain niiden tekemisen aikaan ja paikkaan vaikuttaminen sekä muut näihin rinnastettavat toimet. Muihin rikoksiin osallistumisen edellytyksenä olisi, että osallistuminen olisi välttämätöntä peitetoiminnan paljastumisen estämiseksi ja poliisimiehen tai hänen läheistensä henkeen tai terveyteen välittömästi kohdistuvan vakavan uhan torjumiseksi. Osallistumisen välttämättömyys tarkoittaisi muun muassa sitä, että jos poliisimiehen paljastumisriski ajankohtaistuisi vasta myöhemmin ja kostotoimenpiteiden uhka olisi silloin torjuttavissa muilla keinoilla, rikokseen osallistuminen ei olisi sallittua. Osallistuminen momentissa tarkoitettuun rikokseen ei olisi sallittua myöskään yksinomaan peitetoiminnan paljastumisen estämiseksi, vaan lisäksi edellytettäisiin aina, että rikokseen osallistuminen on välttämätöntä momentissa mainitun vaaran torjumiseksi.

Pykälän 4 momentin mukaan edellä tarkoitettujen tekojen lisäksi peitetoimintaa suorittava poliisimies saisi syyllistyä ilman tuomioistuimen lupaakin vähäisiin rikkomuksiin, jos se olisi peitetoiminnan paljastumisen estämiseksi välttämätöntä. Kysymys olisi vähäisistä, henkilön epäsosiaalista ja rikollista elämäntapaa kuvaavista rikkomuksista. Tarve niiden tekemiseen saattaisi ilmetä hyvinkin yllättäen. Peitetoiminnasta päättävä voisi kuitenkin peitetoimintapäätöksessä rajata oikeutta rikosten tekemiseen tällaistenkin rikkomusten osalta. Toisin kuin edellä tarkoitettut teot, tässä momentissa tarkoitettut rikokset voisivat olla myös itsenäisiä tekoja suhteessa järjestäytyneen rikollisryhmän jäsenten tekoihin.

Sallittuja olisivat liikenne rikkomukset, järjestysrikkomukset tai muut sellaiset lajissaan vähäiset rikkomukset, joista ei olisi yleisen rangaistuskäytännön mukaisesti odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakkoa. Ratkaisevaa ei olisi siis rangaistusasteikko, vaan odotettavissa oleva rangaistus.

Vähäistenkin rikkomusten tekemistä harkittaessa olisi otettava huomioon poliisin toiminnan yleiset periaatteet. Poliisilain 2 §:n 2 momentin mukaan poliisin toimenpiteet on suoritettava aiheuttamatta suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Toimenpiteiden on oltava perusteltuja suhteessa tehtävän tärkeyteen ja kiireellisyyteen sekä tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin. Saman pykälän 3 momentin mukaan poliisi ei saa puuttua kenenkään oikeuksiin enempää kuin poliisin tehtävän suorittamiseksi on tarpeen.

Kysymykseen tulisivat lähinnä rikkomukset, joiden yksittäisille asianomistajille aiheuttama vahinko tai joista aiheutuva vaara on vähäinen. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi tieliikennelain 8 luvussa ja rikoslain 23 luvussa rangaistaviksi säädettyt teot. Esimerkiksi rattijuopumus ei kuitenkaan ole tällainen teko, koska siitä aiheutuu säännönmukaisesti vähäistä suurempi vaara. Järjestysrikkomussäännöksiä on muun muassa järjestyslain 5 luvussa. Yleisestäävyysnäkökohdat ja rikkomuksen erityinen ristiriita virkamiesaseman kanssa voisivat estää sellaiseenkin rikkomukseen syylistymisen, josta olisi odotettavissa vain sakkoa. Esimerkkinä tällaisesta rikkomuksesta voidaan mainita huumausaineen käyttörikos.

Pykälän 5 *momentin* mukaan kokonaan kiellettyä olisi osallistua henkeen tai terveyteen taikka henkilökohtaiseen vapauteen kohdistuvaan tai toisen seksuaalista itsemääräämisoikeutta loukkaavaan rikokseen. Rikoksella tarkoitettaisiin tässä kaikkia edellä tarkoitettuja osallistumistapoja, myös järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumista siltä osin, kun ryhmän toiminta liittyy väkivaltarikoksiin, vapauteen kohdistuviin rikoksiin tai seksuaalirikoksiin. Poliisimiehen osallistumista tällaisiin uhrin henkilökohtaisen koskemattomuuden ydinalueeseen kohdistuviin rikoksiin voi pitää enintään mahdollisissa hätävarjelu- tai pakkotilatilanteissa hyväksyttävänä. Säännöksessä tarkoitettuja henkeen tai terveyteen kohdistuvia rikoksia olisivat lähinnä rikoslain 21 luvussa rangaistaviksi säädettyt teot, vapauteen kohdistuvia rikoksia lähinnä rikoslain 25 luvussa rangaistaviksi säädettyt teot ja toisen seksuaalista itsemääräämisoikeutta loukkaavia rikoksia lähinnä rikoslain 20 luvussa rangaistaviksi säädettyt teot.

Kiellettyä olisi myös myötävaikuttaminen avustettavaan rikokseen siten, että sen aiheuttama oikeudenloukkaus muuten kuin vähäisessä määrin kasvaisi. Kuten edellä on todettu, poliisimies ei saisi missään tilanteessa toimia rikokseen yllyttäjänä. Sallittua sen sijaan olisi, että myötävaikuttamisen seurauksena avustettavan rikoksen aiheuttama oikeudenloukkaus kasvaisi vähäisessä määrin. Kysymys voisi olla esimerkiksi tilanteesta, jossa rikokseen osallistujien lukumäärän kasvaessa yhdellä myös siitä aiheutuva oikeudenloukkaus kasvaa samassa suhteessa, tai siitä, että poliisimiehen rikoksen tekemisen aikaan tai paikkaan vaikuttaminen kasvattaa oikeudenloukkausta. Esimerkiksi huumausainerikoksessa voisi kysymys olla siitä, että poliisimiehen mukaan tulon seurauksena salakuljettava huumausaine-erä kasvaisi vähäisessä määrin.

Kun peitet toimintaan osallistuva poliisimies syyllistyy tässä pykälässä tarkoitettuun rikokseen ja jää siitä kiinni, on usein tarkoituksenmukaista, ettei poliisimiehen peitehenkilöllisyyttä tässäkään yhteydessä heti paljasteta. Mikäli kysymys on teosta, josta rangaistus voidaan tuomita rikesakko- tai rangaistusmääräysmenettelyssä olisi käytännön menettelytapa se, että peitepoliisille annetaan rikesakko tai rangaistusvaatimus aivan normaalisti tiedoksi peitehenkilöllisyydelle. Samaten syyttäjä voisi vahvistaa rangaistusmääräyksen. Jotta sakkoa ei ryhdyttäisi perimään ja näin aiheuttamaan kuormitusta koko sakkojen perinnän järjestelmälle, peitehenkilöllisyydelle näin määrätty sakot maksettaisiin valtion/sisäasiainministeriön varoista. Luonnollisesti sakkojen tultua lainvoimaisiksi niiden poistamista voitaisiin myös vaatia ylimääräisen muutoksenhaun kautta.

Sen sijaan mikäli peitetoimintaan osallistuva poliisimies syyllistyy toimivaltuuksia käyttäessään rikokseen, josta seuraamus määrätään tuomioistuimessa, ei peitepoliisi voisi toimia peitehenkilöllisyydellään enää asian tuomioistuin käsittelyssä. Tästä syystä poliisilain 44 §:ään ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan peitetoiminnan käyttämisestä on ilmoitettava myös syyttäjälle. Tällä tavoin syyttäjä voi jo syyteharkintavaiheessa ottaa huomioon peitemiehen toimivaltuuksien piirin ja arvioida syytteen nostamisen edellytyksiä todellisen tilanteen valossa.

36 b §. *Järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumisesta päättäminen.* Pykälän mukaan osallistuminen järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan edellyttäisi muiden kuin henkilön epäsosiaalista ja rikollista elämäntapaa kuvaavien vähäisten rikkomusten osalta tuomioistuimen lupaa. Tästä säädettäisiin pykälän 1 momentissa.

Luvan voisi antaa samaan tapaan kuin muut poliisilakiin perustuvat tuomioistuinluvat (poliisilaki 32 b § 1 mom.) pakkokeinolain 1 luvun 9 §:ssä tarkoitettu käräjäoikeus tai muu käräjäoikeus, jossa asian käsittely sopivasti käy päinsä. Pakkokeinolain 1 luvun 9 §:ssä säädetään vangitsemisesta päättävästä tuomioistuimesta. Ensisijainen tuomioistuin on sen mukaan syyteasiassa toimivaltainen tuomioistuin.

Kuten esimerkiksi vangitsemisasioiden tuomioistuin olisi päätösvaltainen myös kun siinä on yksin puheenjohtaja ja istunto voitaisiin pitää myös muuna aikana ja muussa paikassa kuin tuomioistuimen istunnosta säädetään.

Asian käsittely voisi tapahtua myös käyttäen videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa, jossa käsittelyyn osallistuvilla on puhe- ja näköyhteys keskenään. Samankaltaista mahdollisuutta on ehdotettu muun muassa vangitsemisasioihin (HE 271/2004 vp). Asian käsittely ei sitä vastoin voisi tapahtua pelkästään kirjeitse tai fakseja vaihtaen.

Pykälän 2 momentin mukaan lupahakemuksen tekisi peitetoiminnasta päättäneen poliisiyksikön päällikön määräämä päällystöön kuuluva poliisimies. Poliisilain 32 a §:n 1 momentin mukaan peitetoiminnasta päättää sisäasiainministeriön määräämä poliisiyksikön päällikkö. Peitetoiminnan ja valeoston järjestämisestä sekä valvonnasta annetun sisäasiainministeriön asetuksen 1 §:n mukaan peitetoiminnasta päättää keskusrikospoliisin päällikkö ja suojelupoliisin päällikkö sen käsiteltäväksi kuuluvassa asiassa.

Hakemukseen olisi liitettävä toimintaan osallistumista koskeva kirjallinen suunnitelma, josta säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksessa. Suunnitelman olisi oltava yksityiskohtaisuudeltaan sellainen, että tuomioistuin kykenisi sen pohjalta asettamaan lupapäätöksessään mahdollisesti tarvittavat toimintaa koskevat rajaukset. Peitetoimintaa koskevan yleisen suunnitelman laatimisvelvollisuudesta säädetään nykyisellään peitetoiminnan ja valeoston järjestämisestä sekä valvonnasta annetun sisäasiainministeriön asetuksen 2 §:n 3 momentissa. Hakemus olisi otettava tuomioistuimessa käsiteltäväksi viipymättä.

Lupa voitaisiin 3 momentin mukaan antaa enintään kuudeksi kuukaudeksi. Sen voimassaoloa voitaisiin kuitenkin hakemuksesta jatkaa. Jatkohakemusta käsiteltäessä olisi selvítettävä se, ovatko luvan myöntämisen edellytykset edelleen olemassa, sekä syy

siihen, miksi peitetoiminnan tavoitetta ei ole saavutettu aikaisemman määräajan kuluessa. Käytännössä luvan voimassaolon jatkamisen edellytykset siten olisivat tiukemmat kuin luvan myöntämisen edellytykset.

Lupapäätökseen voisi *4 momentissa* säädetyin tavoin hakea muutosta valittamalla. Kun lupa osallistua järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan ei kohdistuisi tiettyihin rikollisryhmän jäseniin, jäsenille ei syntyisi asianosaisasemaa lupa-asiaassa. Nämä eivät luonnollisestikaan myöskään saisi tietoa lupa-asian vireilläolosta.

36 c §. *Järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumisesta raportointi.* Sekä tuomioistuimen lupa- ja perustuvasta järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumisesta että peitetoiminnan paljastumisen estämiseksi välttämättömistä vähäisistä rikkomuksista olisi raportoitava kolmiportaisesti. Poliisimiehen olisi raportoitava toiminnastaan peitetoiminnasta päättäneelle poliisiyksikön päällikölle, peitetoiminnasta päättäneen poliisiyksikön päällikön olisi annettava toiminnasta vuosittain selvitys sisäasiainministeriölle ja sisäasiainministeriön olisi annettava toiminnasta vuosittain kertomus eduskunnan oikeusasiamiehelle.

Jo nykyisellään peitetoiminnasta päättäneen poliisiyksikön on laadittava peitetoiminnasta selvitys sisäasiainministeriölle, joka antaa vuosittain eduskunnan oikeusasiamiehelle kertomuksen peitetoiminnan käytöstä (poliisilaki 32 a § 3 mom.). Järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumisesta ja peitetoiminnan paljastumisen estämiseksi välttämättömiä vähäisiä rikkomuksia koskeva raportointi täydentäisi tätä yleistä peitetoiminnasta raportointia.

Kolmiportaisesta raportoinnista ja raporttien sisällöstä säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Nykyisellään peitetoiminnasta sisäasiainministeriölle annettavista yleisistä selvityksistä säädetään peitetoiminnan ja valeoston järjestämisestä sekä valvonnasta annetun sisäasiainministeriön asetuksen 9 §:ssä.

44 §. *Vaitiolo-oikeus.* Peitetoiminnan suorittaminen on sinällään sellainen salassa pidettävä taktinen menetelmä, josta poliisin henkilöstöön kuuluvalla on pykälän voimassaolevan 1 momentin nojalla lähtökohtaisesti oikeus vaieta. Hallintovaliokunta on katsonut (HaVM 17/2000 vp), ettei todistajana kuultavalla poliisimiehellä ole velvollisuutta vastata, onko epäkonventionaalisia tutkintamenetelmiä käytetty, jos peitetoimintaa tai valeostoa on käytetty vain tiedonhankintamenetelmänä ilman, että tiedoilla olisi ollut merkitystä syyteharkinnan tai itse oikeudenkäynnin kannalta.

Silloin kun peitetoimintaa suorittava poliisimies on osallistunut juuri siihen rikokseen, joka on syyteharkinnan tai oikeudenkäynnin kohteena, voidaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteen kuitenkin katsoa edellyttävän, että syytetty saa tiedon poliisimiehen osallisuudesta, vaikka poliisimiehen toimintaan osallistumisen kautta saatuja tietoja ei käytettäisikään asiassa näyttönä. Asiasta ehdotetaan säädettäväksi pykälään lisättävässä *5 momentissa*. Säännös koskisi ainoastaan tietoa menetelmän käytöstä, ei tietoa poliisimiehen henkilöllisyydestä. Jos tuomioistuimen luvan sallimisessa puitteissa järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistunut poliisimies ei olisi

itse syyllistynyt rangaistavaan tekoon eikä häntä vastaan nostettaisi syytettä, häntä voitaisiin näin ollen kuulla kyseisessä rikosasiassa todistajana. Myös häntä voitaisiin kuulla anonyymisti, jos tähän on edellytyksiä.

Ilmaisemisvelvollisuus ei koskisi 36 a §:n 4 momentissa tarkoitettuja peitetoiminnan paljastumisen estämiseksi välttämättömiä vähäisiä rikkomuksia, joten niiden käsittelyn yhteydessä poliisimies voisi tarpeen vaatiessa aina esiintyä peitehenkilöllisyydellään.

Jos poliisimies tai hänen läheisensä joutuisivat tiedon ilmaisemisen seurauksena vakaavan vaaraan, tuomioistuin voisi päättää, että vaitiolo-oikeus olisi edelleenkin olemassa. Syyttäjät ja tuomioistuimen jäsenet olisivat salassapito- ja vaitiolovelvollisia saamansa tiedon osalta, joten päätös koskisi yksinomaan rikoksesta epäiltyä.

Tuomioistuin tekisi ilmaisovelvollisuudesta poikkeamista koskevan päätöksen syyttäjän vaatimuksesta noudattaen soveltuvin osin samaa menettelyä kuin päätettäessä anonyymistä todistelusta. Asia käsiteltäisiin siis itse rikosasiasta erillisenä lupa-asiana.

47 a §. *Järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumisesta aiheutetun vahingon korvaaminen.* Valtion ankara vastuu koskisi käytännössä lähinnä vain vähäisiä esinevahinkoja, koska 36 a §:n 5 momentin mukaan poliisimies ei saisi osallistua henkeen tai terveyteen taikka henkilökohtaiseen vapauteen tai toisen seksuaaliseen itsemääräämisoikeuteen kohdistuvaan rikokseen. Kun lisäksi 36 a §:n mukaan peitetoimintaa suorittava poliisimies voisi osallistua järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan vain, jos peitetoiminnan kohteena olevasta rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kymmenen vuotta vankeutta, pykälässä ehdotettu valtion erityinen korvausvastuu käytännössä voisi tulla sovellettavaksi vain harvoissa poikkeustapauksissa.

Pykälän 1 momentin mukaan valtio korvaisi vahingon, jonka rikollisryhmän toimintaan osallistunut poliisimies on 36 a §:n 4 momentissa tarkoitetulla menettelyllä aiheuttanut sivulliselle. Viitattu säännös tarkoittaa niitä tilanteita, joissa poliisimies voisi ilman tuomioistuimen lupaa syyllistyä vähäisiin rikkomuksiin peitetoiminnan paljastumisen estämiseksi. Sivullisella tarkoitettaisiin muita kuin rikollisryhmän jäseniä.

Pykälän 2 momentin mukaan siltä osin kuin poliisimies on aiheuttanut vahinkoa osallistumalla 36 a §:n 3 momentissa tarkoitettuihin rikoksiin, valtio vastaisi rikoksilla aiheutetuista vahingoista, jos poliisimiehen olisi kohtuudella voitu edellyttää estävän vahingon syntymisen tai rajoittavan sitä. Kysymys on siis valtion vastuusta vahingosta, joka on aiheutettu rikoksella, joka olisi suoritettu poliisimiehen myötävaikutuksesta riippumatta. Näin ollen on perusteltua rajoittaa valtion vastuu sellaisiin tilanteisiin, joissa kohtuudella olisi voitu edellyttää poliisimiehen estävän vahingon syntymisen tai rajoittavan sitä. Vahingon syntymisen estämistä tai vahingon rajoittamista koskeva vaatimus olisi kohtuuton esimerkiksi nopeasti etenevässä tilanteessa, jossa ryhmän jäsenet syyllistyvät etukäteissuunnitelmasta poikkeavaan rikokseen ja poliisimies ei voisi omaa turvallisuuttaan vaarantamatta puuttua rikokseen. Valtiolla olisi näyttövelvollisuus siitä, että tilanne on ollut sellainen, ettei poliisimiehen olisi kohtuudella voitu edellyttävän estäneen vahingon syntymistä tai rajoittaneen sitä.

Ehdotuksen 36 a §:n 5 momentista seuraa, että poliisimies voisi osallistuessaan peite-toiminnan kohteena olevaan rikokseen omalla toiminnallaan jonkin verran myötävaikuttaa siihen, että rikoksella aiheutettu vahinko vähäisessä määrin kasvaa. Tästä lisävahingosta valtiolla olisi ankara vastuu.

Pykälän 3 *momentin* mukaan valtion korvausvelvollisuuteen sovellettaisiin muuten, mitä vahingonkorvauslain 5 luvussa, 6 luvun 1 §:ssä ja 7 luvun 3 §:ssä säädetään. Vahingonkorvauslain 5 luvussa säädetään korvattavasta vahingosta. Koska kysymys on julkista valtaa käytettäessä aiheutetusta vahingosta, valtion korvausvastuu kattaisi myös sellaisen taloudellisen vahingon, joka ei ole yhteydessä henkilö- tai esinevahinkoon. Lain 6 luvun 1 §:ssä säädetään vahingonkorvauksen sovittelusta vahingon kärsineen puolen myötävaikutettua vahinkoon tai muun vahingon aiheuttaneeseen tekoon kuulumattoman seikan myös oltua vahingon syynä. Lain 7 luvun 3 §:ssä säädetään siitä, että oikeus korvaukseen aineettomasta vahingosta raukeaa, jos vahinkoa kärsinyt kuolee ennen korvausvaatimuksen esittämistä.

Jotta asiainomistaja voisi esittää vahingonkorvausvaatimuksensa valtiolle, valtion tulisi ilmoittaa asianomistajalle sopivalla tavalla vahingon syntymisestä peitetoiminnan yhteydessä. Ilmoitus tulisi tehdä tavalla, joka ei vaarantaisi peitetoiminnan onnistumista tai paljastaisi peitetoimintaa suorittavan poliisimiehen henkilöllisyyttä.

Jos peitetoimintaa suorittava poliisimies olisi aiheuttanut 1 momentin nojalla valtion korvattavaksi tulevan vahingon virheellään tai laiminlyönnillään, hänen oma korvausvastuunsa määräytyisi vahingonkorvauslain 4 luvun mukaisesti. Jos poliisimiehen viaksi jäisi vain lievä tuottamus, hän ei joutuisi vahingonkorvausvastuuseen.

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Ehdotettujen muutosten vuoksi esitutkinnasta ja pakkokeinoista annettua asetusta (575/1988) olisi muutettava niin, ettei anonyymien todistajan henkilötietoja merkitä kuulustelupöytäkirjaan.

Asetuksella tulisi myös säätää velvollisuudesta ilmoittaa vahinkoa kärsineelle siitä, että vahinko johtuu peitetoiminnan yhteydessä tehdystä rikoksesta.

Ehdotetun poliisilain 36 c §:ssä tarkoitettua raportoinnista, selvityksestä ja kertomuksesta olisi säädettävä tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

3 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulevaksi voimaan noin kolmen kuukauden kuluttua niiden vahvistamisesta.

4 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

4.1 Anonyymi todistelu

Perustuslain 21 §:n 2 momentissa säädetään oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä. Momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Momentin luetteloa ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin piiriin kuuluvat myös muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa erityisesti rikoksesta syytetylle taatut oikeudet.

Perustuslain säännös ei estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta oikeusturvatakeiden asemaa pääsääntönä eivätkä vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Lainsäädännöllä ei kuitenkaan saa vaarantaa kenenkään oikeusturvaa (ks. HE 309/1993 vp, s. 74).

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta anonyymiä todistelua on tarkasteltava kokonaisuutena. Ensin voidaan kuitenkin tarkastella erikseen ja omina kokonaisuuksinaan anonymiteetistä päättämistä ja itse pääasian käsittelyä, jossa anonyymi todistelu otetaan vastaan.

Oikeus tulla kuulluksi on yksi perustuslain 21 §:n 2 momentissa turvatuista oikeuksista. Siitä on kuitenkin poikettava, kun anonymiteetistä päätetään, koska kuultavaan kohdistuvaa uhkaa ei käytännössä voida tutkia paljastamatta kuultavan henkilöllisyyttä. Perustuslakivaliokunta on konkurssilakia koskevassa lausunnossaan todennut, että henkilön pysyttelemisen tavoittamattomissa on konkurssimenettelyn sääntelyyhteydessä peruste poiketa kuulemisvelvollisuudesta, mutta pelkkä käsittelyn kiireellisyys ei ole asianmukainen peruste (PeVL 13/2003). Kuultavan suojaaminen mahdolliselta uhalta on riittävä syy poiketa kuulemisvelvollisuudesta. Samasta syystä myös oikeudenkäynnin julkisuutta olisi rajoitettava.

Poikkeusten merkitystä vähentää se, että kysymys anonyymien todistelun sallimisesta olisi lähinnä menettelyllinen. Siinä ei oteta kantaa vastaajan syyllisyyteen, vaan syyllisyys ratkaistaan pääasian oikeudenkäynnissä. Pääasian käsittely puolestaan järjestettäisiin niin, että oikeudenkäynti olisi kokonaisuutena arvioituna oikeudenmukainen oikeudenkäynnin vaatimusten mukainen, vaikka anonymiteetistä päätettäessä olisi jouduttu poikkeamaan eräistä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteista.

Pääasia voitaisiin yleensä käsitellä julkisesti. Kuultavan anonymiteetti saattaisi jossain määrin heikentää vastaajan edellytyksiä puolustuksensa järjestämiseen sekä vähentää tosiasiallista mahdollisuutta vastakuulusteluun, vaikka kyselyoikeus nimenomaisesti turvataisiinkin. Se saattaisi myös horjuttaa prosessin osapuolten tasa-arvoa, koska yleensä vain syyttäjä tietäisi kuultavan henkilöllisyyden. Aiheutuvaa haittaa vähentäisi se, ettei anonyymi todistelu saisi olla ratkaiseva tai pääasiallinen todiste.

Kokonaisuutena arvostellen anonyymien todistelun aiheuttamat poikkeamat oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksista olisivat vähäisiä ja liittyisivät pääasiassa anonymiteetistä päättämiseen, eivät pääasian käsittelyyn. Kuultavan anonymiteetti ei merkitsisi poikkeusta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden ytimestä, vaan pääasian oikeudenkäynti voitaisiin järjestää noudattaen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia. Anonyymien todistelun soveltamisala olisi laissa tarkasti rajattu. Anonyymi todistelu olisi yhteiskunnallisesti tarpeen vakavan rikollisuuden rikosvastuun toteuttamiseksi. Vastaajan oikeusturvaa valvoisi anonymiteetin sallimista koskevassa asiassa julkinen asiamies, joka voisi myös hakea muutosta päätökseen. Lisäksi anonyymien todistelun painoarvoa rajoitettaisiin laissa. Ehdotetussa menettelyssä tuomioistuimien ei saisi sellaisia tietoja, joita asianosaisilla ei olisi, joten syytetyillä ja hänen puolustajallaan olisi tieto ja mahdollisuus lausua kaikesta siitä, jolla voi olla vaikutusta pääasiassa annettavaan tuomioon.

Huomioon on lisäksi otettava, että myös Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan liittyvissä tulkinnoissa ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että anonyymi todistelu voidaan tietyn kriteerein sallia. Ehdotettu menettelytapa täyttää nämä oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin liittyvät velvoitteet.

Toisaalta anonymiteetillä pyrittäisiin edistämään aineellisen totuuden selvittämistä ja siten oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuutta. Lisäksi anonymiteetillä pyritään kuultavan kannalta suojaamaan perustuslain 7 §:ssä turvattua oikeutta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, minkä vuoksi jonkinasteinen poikkeaminen oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä voitaneen sallia.

Perustuslain 118 §:n 3 momentin mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Perustuslain 118 §:n 3 momenttia on tulkittu niin, että asianomistajalla on ensisijainen, syyttäjältä riippumaton syyteoikeus virkarikoksissa (ks. HE 1/1998 vp, s. 172). Perustuslain sanamuodosta käy ilmi, että asianomistajan itsenäisen syyteoikeuden edellytyksistä voidaan kuitenkin säätää tarkemmin lailla.

Ehdotuksen mukaan säädettäisiin erityissäännöksiä sen varmistamiseksi, että asianomistajan ensisijainen syyteoikeus virkarikosten osalta myös käytännössä toteutuu, jos anonyymisti kuullun virkamiehen epäillään syyllistyneen virkarikokseen.

Lakiehdotuksen ei voida katsoa puuttuvan perustuslaissa säädettyyn oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin siten, että asianosaisten oikeudet vaarantuisivat. Sen ei myöskään voida katsoa puuttuvan perustuslaissa säädettyyn virkarikoksia koskevaan ensisijaiseen syyteoikeuteen.

4.2 Poliisin oikeus peitetoiminnassa osallistua rikolliseen toimintaan

Ehdotuksen mukaan tuomioistuimien voisi antaa peitetoimintaa suorittavalle poliisimiehelle luvan osana peitetoimintaa osallistua järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan ja tällöin myös eräin edellytyksin osallistua peitetoiminnan kohteena olevaan rikokseen. Ehdotusta on tarkasteltava muun muassa oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevien perustuslain säännösten ja perustuslain 2 §:n 3 momentista ilmenevän hallinnon lainalaisuuden periaatteen kannalta.

Ehdotetun 36 a §:n mukaan tuomioistuimien voisi antaa peitetoimintaa suorittavalle poliisimiehelle lupaa osallistua rikokseen, jos rikos on tekeillä tai on perusteltua syytä olettaa, että se tehtäisiin ilman poliisimiehen myötävaikutustakin. Näin ollen säännöksen mukaan peitetoimintaa suorittava poliisimies ei voisi yllyttää rikollisjärjestön jäsentä tekemään rikosta, jota tämä ei muuten tekisi, tai edes muutenkaan myötävaikuttaa tällaiseen rikokseen. Lisäksi oikeutta osallistua rikoksen tekemiseen rajoitettaisiin koskemaan vain eräitä vähäisiä myötävaikuttamisen muotoja. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että peitetoiminta, joka pysyy edellä mainituissa rajoissa, ei loukkaa syytetyn oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset otettaisiin huomioon myös siten, että syytetyllä olisi ehdotuksen 44 §:n 5 momentin mukaan oikeus saada tiedon siitä, että peitetoimintaa suorittava poliisimies on osallistunut syyteharkinnan tai oikeudenkäynnin kohteena olevaan rikoksen estämiseen tai selvittämiseen.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 5/1999 vp katsonut, että hallinnon lainalaisuuden vaatimuksen vuoksi julkiselle viranomaiselle ei ilman erittäin painavia syitä ja täsmällisesti määriteltyjä edellytyksiä voida antaa toimivaltaa suorittaa toimia, jotka muutoin ovat rikosoikeudellisesti sankioituja myös viranomaisen tekeminä. Tältä osin voidaan todeta, että ehdotettu toimivalta on rajoitetumpi kuin oikeus peitetoiminnan suorittamiseen. Rikoksen osallistumista koskeva lupa voisi ensinnäkin koskea vain sellaista peitetoimintaa, jonka kohteena on järjestäytynyt rikollisryhmä, ja toiseksi edellytettäisiin, että peitetoiminnan kohteena on rikos, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kymmenen vuotta vankeutta. Järjestäytynyt rikollisryhmä on legaliteettiperiaatteen vaatimalla täsmällisyydellä määritelty rikoslain 17 luvun 1 a §:ssä. Ne rikokset, joihin peitepoliisi voisi osallistua, puolestaan määräytyvät tyhjentävästi rikoksen maksimirangaistusta koskevalla viittauksella.

Myös suhteellisuusvaatimuksen kannalta ehdotusta voidaan pitää hyväksyttävänä, koska tarkoituksena on estää tai selvittää rikoksia, jotka ovat erittäin törkeitä, ja joiden vastustamista erityisen painava yhteiskunnallinen intressi ja osin myös toisten ihmisten perusoikeuksien turvaaminen vaatii. Osallistuminen rikollisryhmän rikokseen tulisi käytännössä kysymykseen törkeiden huumausainerikosten ja törkeää väkivaltaa sisältävien rikosten estämiseksi tai selvittämiseksi.

Lisäksi osallistuminen rikollisryhmä rikolliseen toimintaan voisi tulla kysymykseen vain, jos osallistumisella voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys kyseisen rikoksen estämiselle tai selvittämiseksi. Ehdotettu keino olisi siis viimekätinen.

Oikeusturvatakeita voidaan pitää riittävinä, koska osallistuminen rikollisryhmän rikolliseen toimintaan olisi mahdollista ainoastaan tuomioistuimen luvalla, joka olisi voimassa vain rajoitetun ajan. Kysymyksen ollessa niinkin poikkeuksellisesta menettelystä kuin poliisimiehen oikeudesta osallistua rikolliseen toimintaan ei voida pitää riittävänä, että päätös tehtäisiin hallinnollisessa järjestyksessä. Raportointivelvollisuudesta säädettäisiin ehdotuksen 36 c §:ssä. Valtioneuvoston asetuksella tästä säädettäisiin tarkemmin.

Ehdotusta on myös tarkasteltava perustuslain 7 ja 9 §:ssä yksilöille turvattujen perusoikeuksien kannalta. Tältä osin merkityksellinen on ehdotuksen 36 a §:n 5 momentti, jonka mukaan poliisimies ei saa osallistua henkeen ja terveyteen taikka henkilökohtaiseen vapauteen kohdistuvaan tai toisen seksuaalista itsemääräämisoikeutta loukkaavaan rikokseen. Perustuslain 15 §:ssä turvattu omaisuuden suoja on otettu huomioon ehdotuksen 47 a §:llä, jonka mukaan valtiolla olisi ankara korvausvelvollisuus rikollisryhmän toimintaan osallistuneen poliisimiehen sivulliselle aiheuttamasta vahingosta.

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Koska asia kuitenkin on tulkinnanvarainen, tulisi säätämisyjärjestyksestä pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset: