

RP 65/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om vittnesskyddsprogram och vissa lagar som hänförs till den

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att det stiftas en lag om vittnesskyddsprogram. Det finns ingen gällande lag om vittnesskyddsprogram. I den föreslagna lagen föreskrivs om skydd av vittnen och andra personer vars liv och hälsa är hotade. Lagen ska endast tillämpas, om åtgärder som föreskrivs någon annanstans i lagstiftningen inte är tillräckliga. I den föreslagna lagen finns det bestämmelser om förutsättningarna för inledande och avslutan-

de av ett vittnesskyddsprogram, om behöriga myndigheter samt om vissa skyddsåtgärder.

Dessutom föreslås ändringar i polisförvaltningslagen, utlänningslagen, lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet och rättegångsbalken.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2015.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL	2
ALLMÅN MOTIVERING	4
1 INLEDNING	4
2 NULÄGE	5
2.1 Lagstiftning och praxis	5
Allmänt	5
Processrättsligt vittnesskydd	6
Straffrättsligt vittnesskydd	6
Andra åtgärder till skydd för vittnen	7
Placering av utländska vittnen i Finland	9
2.2 Den internationella lagstiftningen och praxis	11
Europakonventionen och Europadomstolens rättspraxis	11
Europeiska unionen och den internationella lagstiftningen	12
Lagstiftning om barnets rättigheter	14
Riktlinjer från Europarådets ministerkommitté	15
Lagstiftningen i andra länder	16
3 BEDÖMNING AV NULÄGET	23
4 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN	25
4.1 Målsättning	25
4.2 De viktigaste förslagen	25
4.3 Personer som omfattas av lagens tillämpningsområde	26
4.4 Förutsättningar för inledande och avslutande av vittnesskyddsprogram	26
4.5 Övervakning av den skyddades bostad och dess närområde	27
4.6 Behörig myndighet och handräckning	27
4.7 Täckidentitet	27
4.8 Ekonomiskt understöd	28
4.9 Överklagande	28
5 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	28
5.1 Ekonomiska konsekvenser	28
5.2 Konsekvenser för myndigheter	29
5.3 Samhälleliga konsekvenser	29
5.4 Konsekvenser för minderåriga barns ställning	30
6 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	30
6.1 Beredningsskedena och beredningsmaterialet	30
6.2 Utlåtandena och hur de har beaktats	31
7 SAMBAND MED ANDRA PROPOSITIONER	31
DETALJMOTIVERING	32
1 LAGFÖRSLAG	32
1.1 Lag om vittnesskyddsprogram	32
1.2 Polisförvaltningslagen	45
1.3 Utlänningslagen	45
1.4 Lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet	47
1.5 Rättegångsbalken	47
2 IKRAFTTRÄDANDE	47
3 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN OCH BEHANDLINGSORDNING	47
3.1 Allmänt	47
3.2 Övervakning av den skyddades bostad och dess omedelbara närområde	49
3.3 Registret över vittnesskyddsprogram	50

3.4	Understöd för skyddade personer	52
3.5	När den skyddade är minderårig.....	52
3.6	Rättssäkerhet.....	53
3.7	Sekretessbelagda uppgifter	55
LAGFÖRSLAG.....		57
1.	Lag om vittnesskyddsprogram	57
2.	Lag om ändring av 9 § i polisförvaltningslagen	61
3.	Lag om ändring av utlänningslagen	62
4.	Lag om ändring av 24 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. 63	
5.	Lag om ändring av 17 § i rättegångsbalken	64
BILAGA.....		65
PARALLELLEXT.....		65
2.	Lag om ändring av 9 § i polisförvaltningslagen	65
3.	Lag om ändring av utlänningslagen	66
4.	Lag om ändring av 24 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. 68	

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

I propositionen föreslås att det ska stiftas en lag om vittnesskyddsprogram. Termen vittnesskyddsprogram föreslås bli använd i lagens rubrik för att den är lättare att använda och klarare, trots att lagen också ska möjliggöra skydd av andra personer än vittnen mot allvarliga hot som riktas mot deras liv och hälsa. Också i de flesta andra länderna har man kommit fram till en motsvarande lösning.

Vittnesskyddsprogram är avsedda för situationer där ett hot mot en person inte kan avväjas utan att personen för en längre tid placeras utom räckhåll för dem som framför hoten. I praktiken ska detta i allmänhet innebära en ny boningsort, en tillfällig täckidentitet och andra skyddsåtgärder. Det är fråga om en betydande reform för samhället både med tanke på individen och med tanke på de grundläggande rättigheterna, trots att lagen i praktiken sällan kommer att bli tillämplig. I grundlagen skyddas vars och ens rätt till liv, personlig frihet och integritet samt hemfrid. Dessa grundläggande rättigheter ska tryggas genom vittnesskyddsprogram. I praktiken anknyter allvarliga hotfulla situationer som kräver användning av vittnesskyddsprogram ofta till att en person hörs i en straffprocess, antingen som vittne eller i någon annan ställning.

Propositionen utgör en del av de åtgärder mot organiserad brottslighet som genomförs i enlighet med statsminister Jyrki Katainens regerings regeringsprogram. Behovet av vittnesskyddsprogram hänför sig oftast till en straffprocess med anknytning till organiserad eller annan allvarlig brottslighet. Användning av vittnesskyddsprogram kan i vissa fall vara det enda sättet på vilket en person kan berätta om vad han eller hon vet utan att äventyra sin egen eller sina anhörigas säkerhet. Vittnesskyddsprogram kan också göra det möjligt för en person som hör till en kriminell organisation att lösgöra sig från den kriminella organisationen. Vittnesskyddsprogram har således också mer omfattande konsekvenser för samhället när det gäller förverkligande av

det straffrättsliga ansvaret och bekämpning av organiserad brottslighet.

Det är fråga om en ny lag. För närvarande finns ingen gällande lagstiftning om vittnesskyddsprogram. Däremot finns en omfattande lagstiftning som gäller ställningen för vittnen och andra personer som ska höras. Den gällande lagstiftningen om skydd av vittnen uppdelas i process- och straffrättsliga skyddsmedel samt övriga skyddsmedel. De processrättsliga medlen hänför sig främst till den konkreta situationen där personen hörs eller lämnar sitt vittnesmål samt till hemlighållande av namn- och kontaktuppgifter för den som hörs. Det straffrättsliga skyddet avser kriminalisering av hot mot vittnen i strafflagen (39/1889) och den möjlighet som ingår i lagen om besöksförbud (898/1998) att meddela besöksförbud för avvärjande av brott mot liv, hälsa, frihet eller frid eller hot om sådant brott eller för avvärjande av annat allvarligt trakasserier. De övriga skyddsåtgärderna avser bl.a. polisens befogenheter, såsom möjligheten att från platsen avlägsna en person som uppträder störande samt den möjlighet som ingår i lagen om befolkningsdatasystemet och Befolkningsregistercentralens certifikattjänster (661/2009), nedan befolkningsdatalagen, att förbjuda utlämnande av den egna och familjemedlemmars adress- och andra kontaktuppgifter för olika ändamål. I de flesta fall är de ovan nämnda medlen tillräckliga. Det att ett fall hänför sig till allvarlig eller organiserad brottslighet innebär inte automatiskt att en person ska skyddas i ett vittnesskyddsprogram. Inledande av ett vittnesskyddsprogram har betydande verkningar både på det individuella planet och för resurserna, varför man bör tillgripa vittnesskyddsprogram först som ett yttersta medel.

I de flesta andra länderna i Europeiska unionen finns redan lagstiftning om vittnesskyddsprogram och vittnesskyddsverksamhet utgör en etablerad del av polisens verksamhet. Också Europadomstolen har i sin avgörandepraxis fäst uppmärksamhet vid skyddet av vittnen och andra personer som är hotade. Domstolen har slagit fast att den aktiva skyl-

dighet att handla som staterna har på grundval av Europakonventionen kan när vissa villkor uppfylls också innebära skydd av en person i ett vittnesskyddsprogram. Innehållsmässigt kan man i de flesta ländernas lagar urskilja vissa gemensamma grundläggande element. Innehållet i den föreslagna lagen ska till flera delar grunda sig på internationella modeller, med beaktande av den finska rättsordningens särdrag. I lagen ska ingå bestämmelser om förutsättningarna för inledande och avslutande av ett vittnesskyddsprogram, behöriga myndigheter samt om vissa enskilda skyddsåtgärder.

En person som omfattas av ett vittnesskyddsprogram kan också vara en utlänningsperson som vistas i landet utan uppehållstillstånd, varför en ny bestämmelse ska fogas till utlänningslagen (301/2004) om beviljande av uppehållstillstånd för personer som omfattas av ett vittnesskyddsprogram. Till centralkriminalpolisens uppgifter enligt polisförvaltningslagen (110/1992) ska fogas ett omnämnande av genomförande av vittnesskyddsprogram. Bestämmelser om sekretess för uppgifter som gäller vittnesskyddsprogram ska ingå i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999), nedan offentlighetslagen. Dessutom ska till rättegångsbalken (4/1734) fogas ett vittnesförbud i fråga om vittnesskyddsprogram.

2 Nuläge

2.1 Lagstiftning och praxis

Allmänt

Den gällande lagstiftningen möjliggör skydd av vittnen och andra personer som utsätts för allvarliga hotelser på många sätt. Vittnesskyddsåtgärderna uppdelas av hävd i tre grupper: process- och straffrättsliga medel och andra medel.

De processrättsliga skyddsåtgärderna hänför sig till konkreta situationer där personer hörs eller där vittnesmål lämnas samt till kontaktuppgifter för den som hörs. T.ex. offentligheten för den muntliga behandlingen och utlämnande av kontaktuppgifter till den som hörs kan begränsas under vissa förutsättningar.

Till de straffrättsliga medlen räknas kriminalisering i strafflagen av hot mot en person som ska höras i en rättegång samt möjligheten att meddela besöksförbud för en person som uppträder hotfullt.

Övriga medel för att skydda vittnen är bestämmelserna i polislagen (872/2011) om skydd mot trakasserier och brott, ändring av personbeteckningen samt spårmarkering och andra förbud mot utlämnande av kontaktuppgifter. Dessutom lämpar sig också de i polislagen föreskrivna tekniska metoderna för hemligt inhämtande av information för avvärjande av livshotande fara, om än i begränsad utsträckning.

Inom ramen för den gällande lagstiftningen är polisens möjligheter att skydda föremålet för hotelserna, i synnerhet i utdragna situationer, begränsade. Polisen har dock under de senaste åren strävat efter att utveckla även långvarigt skydd i allvarliga situationer som omfattar hotelser inom ramen för den gällande lagstiftningen. Eftersom det inte finns någon gällande lagstiftning om vittnesskyddsprogram, har polisen varit tvungen att handla inom ramen för mer generella bestämmelser om personsäkerhet.

Polisen har ålagts en allmän skyldighet att sörja för människors säkerhet. Bestämmelsen med polisens uppgifter i 1 § i polislagen om att trygga rätts- och samhällsordningen och att upprätthålla allmän ordning och säkerhet har i sista hand också ansetts syfta på enskilda personers säkerhet. Bestämmelsen om polisens uppgifter utgör den allmänna grunden också för skyddet av individen, men den möjliggör dock inte vilka åtgärder som helst utan uttryckliga behörighetsbestämmelser, trots att polisen i sig skulle ha ett lagenligt och samhälleligt berättigat motiv för sin verksamhet. Den praktiska gränsdragningen måste övervägas från fall till fall.

I de flesta fall kan de gällande bestämmelserna anses vara tillräckliga i synnerhet om det är fråga om en person som inte hör till en kriminell organisation. Däremot erbjuder lagstiftningen för närvarande inte tillräckliga medel för de allra allvarligaste situationerna med hot. I dessa situationer är hotet mot en persons liv och hälsa fortlöpande och den instans som upprätthåller hotet kan inte identifieras till en viss person eller den som fram-

för hotet kan av andra orsaker på goda grunder inte antas bry sig om de påföljder som ingår i lagstiftningen. För sådana situationer är det också typiskt att den hotades identitet och bostadsort är kända bland dem som framför hotelserna.

Processrättsligt vittnesskydd

Ett vittne, någon annan som ska höras i bevissyfte eller en målsägande kan t.ex. enligt 17 kap. 34 § i rättegångsbalken höras vid en huvudförhandling utan att en part eller någon annan person är närvarande, om domstolen anser att detta är lämpligt och förfarandet behövs för att den som ska höras ska kunna skyddas mot hot som riktar sig mot hans eller hennes liv eller hälsa. Vittnen, andra som ska höras i bevissyfte eller målsägande kan med stöd av 34 a § i det nämnda kapitlet höras vid huvudförhandlingen också med anlitan av videokonferens eller någon annan lämplig teknisk dataöverföring. Enligt 20 § i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar (370/2007) är det också möjligt att höra ett vittne eller någon annan person som ska höras utan allmänhetens närvaro.

Det är också möjligt att sekretessbelägga kontaktuppgifterna för personer som vittnar i straffprocesser i flera skeden. Enligt 5 kap. 3 § 2 mom. i lagen om rättegång i brottmål (689/1997) antecknas inte i en stämningansökan eller en besvärsskrift kontaktuppgifterna för en part, ett vittne eller en annan person som ska höras som sådana, utan de ska på lämpligt sätt meddelas domstolen.

Utgångspunkten är dock att vittnets identitet inte helt kan hemlighållas, eftersom en part har rätt att åtminstone få veta namnuppgifterna på vittnet. Dessutom kan en rättegångshandling eller en del av en dom som innehåller kontaktuppgifterna för ett vittne eller en annan person som hörs hemlighållas med stöd av 9 § 1 mom. 5 punkten och 24 § 1 mom. 1 punkten i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar.

Utgivning av kontaktuppgifterna för ett vittne eller en annan person som hörs kan också nekas vid förundersökningen med stöd av 11 § 2 mom. 7 punkten och 24 § 1 mom. 31 punkten i offentlighetslagen.

Anonyma vittnesmål är tills vidare inte möjliga i Finland, men justitieministeriet bereder en regeringsproposition om detta för att tillåta anonyma vittnesmål under vissa förutsättningar. Avsikten är att propositionen i fråga ska överlämnas till riksdagen på våren 2014. Anonyma vittnesmål och vittnesskyddsprogram ska inte vara ömsesidigt utslutande, om båda förverkligas. Det kan finnas fall där båda metoderna är ändamålsenliga. Redan anonyma vittnesmål kan i vissa fall också vara en tillräcklig åtgärd, om de åtalade inte sedan tidigare känner till identiteten på den hotade personen som ska höras. Däremot är det ingen nytta med anonyma vittnesmål, om identiteten på den hotade personen som ska höras i varje fall går att härleda t.ex. utifrån de uppgifter eller handlingar som han eller hon har lämnat. Då kan vittnesskyddsprogram behövas. Det kan också förekomma fall där de lagstadgade förutsättningarna för anonyma vittnesmål inte uppfylls, men förutsättningarna för ett vittnesskyddsprogram uppfylls.

Straffrättsligt vittnesskydd

Kriminalisering av hot

Hot mot vittnen kriminaliseras i 15 kap. 9 § som gäller övergrepp i rättssak. Som hot definieras all verksamhet genom vilken någon genom våld eller hot försöker hindra ett vittne, en sakkunnig eller någon annan som ska höras eller en part att yttra sig eller att på något sätt påverka innehållet i yttrandet. Avlämnandet av yttrandet behöver inte nödvändigtvis ske vid en rättegång, utan bestämmelsen gäller också förundersökning, polisundersökning samt därmed jämförbara andra myndighetsförfaranden. Övergrepp i rättssak är också våldshandlingar eller hot om våld på grund av uppgifter som yppats vid förhör. Av hotelserna kan följa böter eller fängelse i högst tre år. I strafflagen har också annat hot kriminaliserats. För olaga hot enligt 25 kap. 7 § i strafflagen kan dömas till böter eller fängelse i högst två år. Med olaga hot avses omständigheter där den hotade har grundad anledning att frukta att hans egen eller någon annans personliga säkerhet eller egendom är i

allvarlig fara på grund av en annan persons handlingar.

Besöksförbud

Besöksförbud kan meddelas för avvärjande av brott mot liv, hälsa, frihet eller frid eller hot om sådant brott eller för avvärjande av annat allvarligt trakasserier. Bestämmelser om detta ingår i lagen om besöksförbud. Besöksförbud kan meddelas om det finns grundad anledning att anta att den person mot vilken förbudet avses gälla kommer att begå brott mot den persons liv, hälsa, frihet eller frid som känner sig hotad eller på annat sätt allvarligt trakassera denna. Kriterierna för beviljande av besöksförbud avseende gemensam bostad är något mer strikta. Förbudet innebär att en person som meddelats besöksförbud inte får träffa den skyddade personen eller på annat sätt kontakta eller försöka kontakta honom eller henne. Det är också förbjudet att följa eller iaktta den skyddade personen. Besöksförbud kan meddelas också som ett utvidgat besöksförbud, om ett normalt besöksförbud inte är tillräckligt för att avvärja hotet eller trakasserier. Då gäller förbudet också vistelse i närheten av den stadigvarande bostaden, fritidsbostaden, arbetsplatsen eller ett med dessa jämförbart särskilt angivet ställe. Ärenden som gäller besöksförbud avgörs av tingsrätten. Polisen kan dock meddela ett tillfälligt besöksförbud i brådskande fall.

För brott mot besöksförbud kan enligt 16 kap. 9 a § i strafflagen dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Brott mot besöksförbud är ett brott som står under allmänt åtal. Besöksförbud övervakas i allmänhet i samband med annan polisverksamhet, om inte även andra arrangemang anses vara nödvändiga i ett enskilt fall. Polisen kan med stöd av polislagen från platsen avlägsna en person som bryter mot ett besöksförbud vid behov också genom användning av maktmedel. I de allra allvarligaste situationer som involverar hotelser är besöksförbud inte ett tillräckligt rättsmedel, trots att brott mot besöksförbud har straffbelagts.

Andra åtgärder till skydd för vittnen

Ändring av förnamn och efternamn

Namnslagen (694/1985) möjliggör ändring av både förnamn och efternamn också på grund av en hotfull situation. En person kan enligt 10 § ändra sitt släktnamn bl.a. om antagande av ett nytt släktnamn bör anses vara motiverat på grund av förändrade förhållanden eller av andra synnerliga skäl. Det är möjligt att ändra förnamnet med stöd av 32 c § enbart genom en anmälan, om personen inte tidigare har ändrat sitt namn. I annat fall kan förnamnet av giltig orsak ändras genom ansökan enligt 32 d §.

Ändring av personbeteckningen

Befolkningsdatalagen möjliggör ändring av personbeteckningen under begränsade förutsättningar. Enligt 12 § 2 mom. i befolkningsdatalagen får en personbeteckning ändras, om ändringen är absolut nödvändig för att skydda en person i sådana situationer där hans eller hennes hälsa eller säkerhet är uppenbart och varaktigt hotad. I detaljmotiveringen till bestämmelsen (RP 89/2008 rd, s. 73) preciseras ännu att momentet kan bli tillämpligt t.ex. i vittnesskyddssituationer. Enligt 12 § 3 mom. fattar Befolkningsregistercentralen beslutet om ändring av personbeteckningen på skriftlig ansökan av den berörda personen. I situationer där ansökan om ändring av personbeteckningen sker på grund av behov av skydd har Befolkningsregistercentralen i praktiken av polisen begärt en bedömning, om det i fallet är fråga om sådant uppenbart och varaktigt hot mot en persons liv och hälsa som avses i lagen. Förfarandet i fråga möjliggör dock inte att sambandet mellan den nya och den gamla personbeteckningen hemlighålls i befolkningsdatasystemet. I registret blir alltså alltid kvar en uppgift också om den gamla personbeteckningen. Också de andra registrerade uppgifterna överförs på den nya personbeteckningen. Detta kan öka risken att bli avslöjad, om uppgifter söks på basis av de gamla tilläggsuppgifterna, trots att rätten att ta del av uppgifterna har begränsats.

Förbud mot utlämnande av uppgifter

Enligt 35 § i befolkningsdatalagen har en person rätt att förbjuda att adress- och andra kontaktuppgifter som gäller personen själv, dennes make eller maka som bor i samma hushåll och barn som personen i fråga har vårdnaden om lämnas ut för de syften som anges i 32 § och 34 § 1 mom. i lagen i fråga. Förbuden mot utlämnande av uppgifter har preciserats i 18 § i statsrådets förordning om befolkningsdatasystemet (128/2010). Enligt paragrafen omfattar förbuden mot utlämnande av uppgifter förbud mot utlämning av uppgifter för direktmarknadsföring, förbud mot utlämning av kontaktuppgifter, förbud mot utlämning av uppgifter för uppdatering av kundregister, förbud mot utlämning av uppgifter för personmatriklar, förbud mot utlämning av uppgifter för släktforskning och spärmarkering.

En spärmarkering enligt 36 § i befolkningsdatalagen kan ansökas hos magistraten om sökanden har grundad anledning att misstänka att hans eller hennes eller familjens säkerhet är hotad. Hotet ska vara uppenbart. Då kan magistraten på begäran av personen bestämma att uppgifter om hemkommun och bostad samt adress- och andra kontaktuppgifter som gäller personen inte får lämnas ur befolkningsdatasystemet till andra än myndigheter. Också rätten att lämna ut uppgifter till myndigheter är begränsad. Det förutsätts att den andra myndigheten behöver uppgifterna i fråga för att sköta en uppgift som föreskrivs genom lag eller myndighetsföreskrifter.

Grunder som berättigar till utlämnande av uppgifter ur befolkningsdatasystemet kan vara sådant behov av uppgifter som förutsätts för skötsel av uppgifter som föreskrivs i lag eller genom myndighetsföreskrifter, såsom fullgörande av värnplikt, beskattning, val, brottsbekämpning och förundersökning, utbetalning av lagstadgade förmåner eller in- drivning av avgifter som myndighetsuppgifterna förutsätter eller myndigheternas övriga delgivnings- eller verkställighetsuppgifter. Den andra myndigheten får enligt 37 § inte överlämna uppgifterna vidare eller låta en utomstående ta del av dem, om inte något annat bestäms i lag. Innan uppgifterna lämnas ut har registerförvaltningsmyndigheten också

rätt att begära utredning över användningsändamålet för uppgifterna i fråga.

T.ex. namnändringar och ändring av civilstånd omfattas inte av spärmarkeringen, dessa uppgifter kan trots spärmarkering ges vidare. Uppgifter som omfattas av en spärmarkering får inte införas i offentliga register, delar av dem eller handlingar. Själva uppgiften om spärmarkeringen är dock inte en uppgift som omfattas av spärmarkeringen, men enligt de allmänna dataskyddsprinciperna ska inte heller denna uppgift utlämnas, om det inte är nödvändigt. Spärmarkeringen gäller inte och begränsar inte heller behandling av personens andra uppgifter.

Antalet spärmarkeringar har ökat årligen. År 2010 hade det registrerats spärmarkeringar för 9 000 personer medan det år 2012 redan hade registrerats spärmarkeringar för 11 000 personer. Spärmarkeringar har beviljats t.ex. i allvarliga situationer av familjevåld samt för sådana yrkesgrupper som regelbundet utsätts för hot om allvarligt fysiskt våld på grund av sitt arbete. Spärmarkering kan också utnyttjas i vittnesskyddssituationer.

I offentlighetslagen ingår ännu myndighetsspecifika bestämmelser om hemlighållande av uppgifter. Enligt 24 § 1 mom. 31 punkten är myndighetshandlingar sekretessbelagda om de innehåller uppgift som någon har lämnat om sitt hemliga telefonnummer samt handling som innehåller uppgift om hemkommun och bostad där samt telefonnummer och annan kontaktinformation, om personen begärt att de ska hållas hemliga och har grundad anledning att misstänka att hans eller hennes eller familjens hälsa eller säkerhet kan komma att hotas. Bestämmelsen är av betydelse i synnerhet när uppgifterna i befolkningsdatasystemet inte utnyttjas för upprätthållandet av myndighetsregistret. Det har ansetts att punkten behövs bl.a. för genomförandet av skyddet av vittnen. I punkten förutsätts ingen fallspecifik bedömning om konsekvenserna av utlämnande av uppgifterna. Den myndighet som tar emot en begäran om hemlighållande ska utreda om det finns en i punkten avsedd grundad anledning att hemlighålla uppgifterna. För en handling som är sekretessbelagd för skyddande av privatlivet enligt 24 § 1 mom. 24—32 punkten eller en

motsvarande handling som är sekretessbelagd enligt någon annan lag eller som sekretessbelagts med stöd av någon annan lag är sekretessstiden 50 år räknat från det att den person som handlingen gäller avled. Om ingen uppgift om detta föreligger är sekretessstiden 100 år.

I 20 § 2 mom. i lagen om fordonstrafikregistret (541/2003) ingår en bestämmelse om spårmarkering i fråga om fordonsregistret i situationer där en person har grundad anledning att misstänka att hans eller hennes egen eller familjens hälsa eller säkerhet kan komma att hotas. Enligt lagen kan Trafiksäkerhetsverket då på skriftlig begäran besluta att personuppgifter som gäller personen inte får lämnas ut ur registret till andra än myndigheter, Trafikförsäkringscentralen, trafikförsäkringsbolag, besiktningsförrättare, avtalsregistrerare, föreexamensmottagare och till handläggare av kort för färdskrivare vid vägtransporter för skötseln av i lag föreskrivna uppgifter. Beslutet kan första gången gälla högst fem år. Begränsningens giltighetstid kan förlängas med två år i sänder.

Övervakning av personer och avlägsnande från platsen av personer som uppträder på ett hotfullt sätt

I 2 kap. 10 § i polislagen, som gäller skydd mot brott och störande beteende, ingår bestämmelser om polisens möjlighet att från platsen avlägsna en person som uppträder hotande samt om möjligheten att bevaka en person som befinner sig i livsfara. Bestämmelsen möjliggör också bevakning av en plats i samma syfte, dvs. bevakning t.ex. av hemmet till en hotad person.

De farosituationer som avses i paragrafen definieras i 1 mom. i paragrafen. En polisman har rätt att avlägsna en person från en plats, om det utifrån personens hotelser eller övriga uppträdande finns grundad anledning att anta eller utifrån personens tidigare uppträdande är sannolikt att denne kommer att göra sig skyldig till brott mot liv, hälsa, frihet eller hemfrid eller till egendomsbrott eller kommer att orsaka betydande störning eller överhängande fara för allmän ordning och säkerhet.

I samband med reformen av polislagen (RP 224/2010 rd) fogades till paragrafen ett nytt 3 mom. som gäller skyddande av en person el-

ler bevakning av en plats. Bestämmelsen gäller inte endast livshotande situationer, utan en polisman kan skydda en person eller bevaka en plats också för att förebygga eller avbryta ett brott mot liv, hälsa, frihet eller hemfrid eller ett egendomsbrott. Det skydd som avses i bestämmelsen ska med stöd av detaljmotiveringen till bestämmelsen tolkas i vid bemärkelse. Enligt lagens förarbeten (RP 224/2010 rd, s. 79) kan skyddet verkställas t.ex. genom att placera den hotade personen på en plats som reserverats för en viss skyddsåtgärd.

I paragrafen föreskrivs också om gripande av en person om avlägsnande från platsen sannolikt inte är en tillräcklig åtgärd eller om brottet inte annars kan förhindras eller en störning eller fara inte annars kan avväjas. Den som gripits får hållas i förvar så länge det är sannolikt att han eller hon gör sig skyldig till brott enligt 1 mom. eller orsakar störning eller fara, dock högst 24 timmar efter gripandet.

Anmälan om frigivning av en frihetsberövad person

Anmälan om att en frihetsberövad person har frigivits eller avlägsnat sig från en anstalt får lämnas till en person, om det finns grundad anledning att misstänka att den som ska frigivas gör sig skyldig till ett brott som riktar sig mot den personens liv, hälsa eller frihet eller mot en sådan persons liv, hälsa eller frihet som står honom eller henne nära. Om detta ingår bestämmelser i 19 kap. 4 § i fängelselagen (767/2005), i 11 kap. 1 § 9 punkten i häktninglagen (768/2005) och i 16 kap. 2 § i lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen (841/2006).

Placering av utländska vittnen i Finland

Placering i Finland med stöd av överenskommelser

Finland har ingått tre överenskommelser med samma innehåll om placering i Finland av personer som vittnar i internationella domstolar och av deras anhöriga. Den färskaste av dessa är överenskommelsen mellan Finland och specialdomstolen för Sierra Le-

one om omplacering till Finland av personer som har vittnat eller som kommer att vittna inför specialdomstolen för Sierra Leone och av deras närstående (FördrS 60/2006), vilken trädde i kraft i augusti 2006. Därförinnan understecknades en överenskommelse mellan Finland och Internationella krigsförbrytartribunalen för det forna Jugoslavien i augusti 1999 (FördrS 88/1999). Finland har också år 2005 ingått en överenskommelse med Internationella brottmålsdomstolen om omplacering av vittnen (FördrS 5/2006). Vittneskyddsfunktionerna i Sierra Leones specialdomstol och i Internationella krigsförbrytartribunalen för det forna Jugoslavien överförs när domstolarnas verksamhet avslutas till deras s.k. residualmekanismer. De avtal som ingåtts om omplacering av vittnen ska fortfarande vara gällande mellan Finland och residualmekanismerna som en del av domstolarnas s.k. restfunktioner.

I avtalen fastställs de villkor enligt vilka omplaceringen av vittnen ska ske. Omplaceringen gäller vittnen som uppträtt eller som kommer att uppträda som vittnen i de nämnda domstolarnas rättegångar. Vittnena kan vara vittnen antingen för åklagaren eller för försvararen. Också vittnenas närstående kan bli omplacerade.

Enligt överenskommelserna beslutar de finska myndigheterna i varje enskilt fall om mottagande och placering i Finland av vittnen och deras närstående. Finland har åtagit sig att tillförsäkra de vittnen och deras närstående som placeras i Finland de förmåner, understöd och rättigheter som en sådan person har rätt till som definieras som flykting enligt artikel 1 i 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning, vilken ändrats genom ett protokoll 1967. Dessutom har Finland åtagit sig att garantera vittnen och deras närstående som placeras i Finland de i överenskommelserna individualiserade förmåner och tjänsterna (t.ex. hälso- och sjukvård) på samma grunder som för de egna medborgarna. I överenskommelserna ingår också bestämmelser om uppehållstillstånd för vittnen. I överenskommelserna konstateras också att det i Finland vid tidpunkten för ingående av överenskommelsen inte finns några särskilda skyddsprogram tillgängliga. Finlands roll begränsar sig till placering av personen i Fin-

land, men de finska säkerhetsmyndigheterna ansvarar inte med stöd av förpliktelseerna i överenskommelserna för personens dagliga säkerhet.

Domstolen ansvarar för alla utgifter och kostnader som uppstår av den placerade personens resor mellan Finland och domstolen. Finland ansvarar för alla utgifter och kostnader som uppstår av placeringsbiståndet. Ett vittne som tagits till Finland jämförs med en flykting i fråga om hänvisning till en kommun och de kostnader som ska ersättas kommunen. Staten ersätter kommunerna de kostnader som orsakas av mottagande av flyktingar inom ramen för det anslag som reserverats för ändamålet i statsbudgeten och på det sätt som bestäms i det avtal som ingåtts med kommunen.

En begäran om placering av vittnen och deras närstående ska skickas genom förmedling av Finlands ambassad i Haag till Finlands utrikesministerium som omedelbart förmedlar begäran till Migrationsverket och meddelar om saken till alla behövliga myndigheter. Ett förslag till beslut av statsrådet om placering av ett vittne och dennes närstående bereds som ett samarbete mellan utrikesministeriet, inrikesministeriet och arbets- och näringsministeriet. För förslaget begärs utlåtande av skyddspoliserna om de personer som begäran om placering gäller. I beslutet ska ingå också ett beslut om mottagande av familjemedlemmarna. Internationella brottmålsdomstolens vittnen har placerats i Finland både på basis av ett beslut av statsrådet enligt 93 § i utlänningslagen och som ett nödfall enligt den flyktingkvot som anges i 90 § i utlänningslagen.

En utlänningslag som tas till Finland på grundval av ett beslut av statsrådet enligt 93 § i utlänningslagen kan enligt 112 § i den lagen beviljas ett tillfälligt uppehållstillstånd. Migrationsverket beviljar utifrån 116 § i utlänningslagen ett första uppehållstillstånd med stöd av 93 § på grund av annan humanitär invandring. I praktiken har det visat sig vara ett problem att utlänningslagen endast möjliggör beviljande av ett tillfälligt uppehållstillstånd, varför personerna i fråga inte alltid omedelbart får alla de förmåner och tjänster som avses i överenskommelsen.

Internationella brottmålsdomstolen har ett samarbetsavtal med Förenta nationernas flyktingorganisation (UNHCR), med stöd av vilket UNHCR beviljar flyktingstatus till vissa personer som vittnat eller som kommer att vittna inför domstolen. När UNHCR föreslår omplacering i Finland av vittnen som fått flyktingstatus, kan de placeras i Finland inom ramen för den flyktingkvot som avses i 90 § i utlänningslagen som nödfall. Såsom vanliga kvotflyktingar i Finland får dessa personer också flyktingstatus enligt 106 § i utlänningslagen och således också de integrationsfrämjande tjänster som är avsedda för flyktingar samt en hemkommun.

Centralkriminalpolisen har varit den praktiska samarbetsinstansen med vittnesskyddsmyndigheterna i de ovan nämnda specialdomstolarna.

Övrig placering av vittnen utomlands

Det finns inte några internationella bestämmelser om placering eller om förutsättningarna för vistelse i landet av andra än i föregående stycke avsedda vittnen för Internationella brottmålsdomstolen. Europeiska polisbyrån (nedan Europol) publicerade den 11 september 2000 gemensamma principer för samarbete mellan medlemsstaterna på området för vittnesskydd (Grundläggande principer för polissamarbetet i Europeiska unionen på området för vittnesskydd). Dokumentet grundar sig på principen för ömsesidighet och det ingriper inte i självbestämmanderätten för de nationella ämbetsverken. En medlemsstat ska framföra en skriftlig begäran om rättslig hjälp till den mottagande medlemsstaten om placering av ett vittne på dess område. För beslutsfattandet om mottagande utarbetar den mottagande medlemsstatens vittnesskyddsmyndighet en riskanalys utifrån utredningen. Medlemsstaterna kommer härefter överens om skyddsåtgärderna och kostnaderna. I allmänhet ansvarar det sändande landet för levnadskostnaderna och för tilläggskostnader som orsakas av eventuella specialåtgärder. Det mottagande landet ansvarar för sina egna arbetskrafts- och materialkostnader samt för eventuella extra kostnader. På omplacering av en skyddad person mellan de nordiska länderna tillämpas dessutom den

nordiska vittnesskyddsarbetsgruppens handbok.

2.2 Den internationella lagstiftningen och praxis

Europakonventionen och Europadomstolens rättspraxis

Artikel 2 i Europarådets konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) skyddar vars och ens rätt till livet. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) har i sin rättspraxis preciserat artikelns praktiska betydelse i synnerhet från perspektivet för staternas skyldighet. Domstolen har i flera sammanhang ansett att artikel 2 inte endast ålägger stater skyldigheten att avhålla sig från avsiktligt och lagstridigt dräpande. Statens skyldighet att skydda livet begränsar sig inte till straffrättsliga påföljder för dem som framför hot, utan myndigheterna måste också vid behov vidta andra konkreta åtgärder för att avvärja en livshotande fara. Det är alltså inte i alla situationer tillräckligt att staten sörjer för verkställigheten av det straffrättsliga ansvaret, dvs. för de processuella krav som artikeln ställer på stater. Domstolen har ansett att de materiella krav som ingår i artikeln under vissa omständigheter också kan kräva konkreta försiktighetsåtgärder för att förhindra brott mot liv. Staten och därmed de myndigheter som utövar offentlig makt har alltså också en aktiv, s.k. positiv, skyldighet att agera. Staten ska också skydda individen mot hot som kommer från en annan enskild person. Domstolen har ansett att statens skyldighet också kan omfatta situationer där individen själv hotar ta sitt eget liv.

Domstolen avgav den 4 december 2012 sitt första avgörande som gällde ett vittnesskyddsprogram, R.R. v. Ungern. Avgörandet grundade sig på allmänna principer som vunnit hävd i andra mål som gäller artikel 2 och statens skyldighet att skydda individen. Avgörandet är betydelsefullt eftersom domstolen klart har fastställt att staternas aktiva skyldighet att skydda individer i vissa situationer också kan betyda inledande av ett vittnesskyddsprogram. Domstolen har också ti-

digare på det principiella planet konstaterat att myndigheternas skyldighet att handla kan gälla vilken verksamhet som helst där individens liv kunde vara hotat. Samtidigt har domstolen dock konstaterat att myndigheterna inte kan åläggas oskäligen krav, utan åtgärderna måste ställas i proportion till disponibla prioriter och resurser. Ovan nämnda begränsande perspektiv och principerna för en fallspecifik helhetsbedömning upprepades i avgörandet som gällde ett vittnesskyddsprogram.

Av de fakta som framgår av fallet R.R. v. Ungern eller av domstolens analys kan inte härledas ett klart svar på frågan om i vilka konkreta fall ett vittnesskyddsprogram ska inledas. Domstolen hänvisade dock konsekvent till de vedertagna allmänna principerna i den rättspraxis som domstolen redan har. Det kan inte förutsättas att myndigheterna vidtar konkreta åtgärder för att förhindra att vilken som helst livshotande fara realiseras. För det första ska det vara fråga om en verklig och omedelbar fara som beror på en annan persons brottsliga verksamhet och som hotar en individs liv. För det andra kan myndigheterna anses ha brutit mot artikel 2, om de visste, eller om de borde ha känt till den allvarliga fara som hotade individen, och de inte vidtog åtgärder inom ramen för sina befogenheter. Domstolen betonade i fallet R.R. v. Ungern att den rättighet som ingår i artikel 2 är så stark och grundläggande att den berörde bara behöver påvisa att myndigheterna inte gjorde allt som skäligen kan förutsättas av dem för att avvärja faran.

Domstolen ansåg att skyldigheten att skydda också utsträcker sig till familjemedlemmarna. I det aktuella fallet hade vittnesskyddsprogrammet avslutats på grund av en överträdelse av reglerna i fråga om det egentliga föremålet för hotelserna (R.R.). Domstolen ansåg inte att beslutet att avsluta programmet i sig var klandervärt. Domstolen konstaterade också att R.R:s säkerhet inte kan anses ha äventyrats på grund av beslutet, trots att R.R:s livsvillkor i fängelset blev mindre gynnsamma. Däremot ansåg domstolen att Ungern brutit mot sina skyldigheter enligt konventionen när landet på grund av R.R:s regelbrott också avslutade skyddet inom vittnesskyddsprogrammet för familje-

medlemmar som fortfarande befann sig i omedelbar livsfara. Följden av detta var bl.a. att familjemedlemmarna blev tvungna att ta tillbaka sina gamla identiteter.

Domstolen har inte behövt bedöma om också andra än vittnen i ett straffrättsligt förfarande borde skyddas i ett vittnesskyddsprogram. Domstolen har dock konsekvent betonat samma principer vid bedömningen av staternas skyldighet att skydda, oberoende av situationen för eller statusen hos den livshotade personen. I artikel 2 är det fråga om en så grundläggande rättighet att myndigheterna vid behov måste göra allt som skäligen kan krävas av dem för att avvärja hotet.

Europeiska unionen och den internationella lagstiftningen

Vittnesskyddsprogram har ansetts vara ett viktigt element för skyddet av vittnen både inom Europeiska unionen och i diskussionen på den internationella nivån. Vittnesskyddsprogram har ansetts vara viktiga också från perspektivet för bekämpningen av organiserad brottslighet. Traditionellt har det ansetts att det i frågan inte finns sådan lagstiftning internationellt eller i Europeiska unionen som skulle ålägga staterna skyldigheten att ta i bruk vittnesskyddsprogram, trots att staterna kan anses vara skyldiga att skydda individer inom sin jurisdiktion mot våldshandlingar också aktivt, såsom det konstateras ovan. Internationella författningar eller Europeiska unionens författningar om vittnesskyddsprogram är till sin utformning antingen flertydiga (såsom Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet, vilken undertecknades den 12 december 2000, nedan Palermokonventionen) eller också har de karaktären av rekommendation, utan direkt rättsligt bindande verkan. Till den sistnämnda gruppen hör t.ex. Europarådets rekommendationer om vittnesskydd (Europarådets resolution av den 23 november 1995 om skydd av vittnen i samband med verksamhet mot internationell organiserad brottslighet samt rekommendationen av den 16 maj 2005 om skydd av vittnen och personer som samarbetar med domstolar). I ljuset av färsk rättspraxis från Europadomstolen är situationen inte nödvändigtvis så entydig. Domsto-

len hänvisade också till Europarådets rekommendationer om vittnesskydd från år 2005.

Rekommendationerna från 2005 behandlar på ett mycket övergripande sätt skyddet av vittnen och personer som samarbetar med domstolarna. Enligt rekommendationerna ska vittnesskyddsåtgärderna alltid ställas i proportion till hotets allvar med beaktande av särdragen i respektive fall och behoven hos enskilda personer. Ett vittnesskyddsprogram ska alltid vara det sista alternativet, om andra åtgärder inte räcker till för att skydda offret och närstående till offret. En förutsättning är att den nationella lagstiftningens bestämmelser om vittnesskyddsprogram är tillräckligt exakta och att den skyddade samtycker till att programmet inleds. I bedömningen ska beaktas vittnets ställning och betydelsen av den information som han eller hon lämnar, hotets allvar samt personens eget önskemål att bli intagen i ett vittnesskyddsprogram och lämplighet för programmet. I ett vittnesskyddsprogram ska ingå lämpligt fysiskt, psykiskt, socialt och ekonomiskt skydd och stöd. Såsom konkreta åtgärder nämns en ny identitet och bostadsort samt vid behov omplacering utomlands. I rekommendationerna konstateras vidare att utredning av brottmål ska hållas avskilt från skyddsverksamheten samtidigt som betydelsen av samarbete mellan myndigheterna dock erkänns.

I den internationella diskussionen om vittnesskyddsprogram används begreppet vittne i allmänhet i vidare bemärkelse än i den finska processrätten. Med vittne avses vilken person som helst oberoende av hans eller hennes rättsliga ställning, om han eller hon innehar information som behöriga myndigheter i straffrättsliga ärenden anser vara viktiga och om deras offentliggörande kan försätta personen i fråga i fara. Med vittne kan alltså också avses t.ex. målsägande eller medåtalade, liksom det görs i Europarådets resolution av den 7 december 1995 om skydd av vittnen i samband med verksamhet mot internationell organiserad brottslighet.

Vittnesskydd har lyfts fram i synnerhet i samband med organiserad brottslighet och kampen mot terrorism. T.ex. i den ovan nämnda resolutionen av Europarådet om skydd av vittnen i samband med verksamhet

mot internationell organiserad brottslighet uppmanas medlemsstaterna att skydda vittnen mot allt direkt eller indirekt hot och mot all påtryckning eller skrämsel både före och under rättegången.

Också i Palermokonventionen ingår bestämmelser om vittnesskydd. Vid beredningen av konventionen ansåg Finland att konventionen inte medför någon skyldighet att nationellt ta i bruk vittnesskyddsprogram, trots att konventionsstaterna är skyldiga att vidta åtgärder som behövs i enlighet med sina resurser för att ge effektivt skydd mot eventuella repressalier eller skrämsel mot vittnen som vittnar i rättegångar som gäller brott vilka faller inom tillämpningsområdet för konventionen och vid behov till deras släktingar och andra närstående personer. I konventionen ingår en förteckning med exempel över åtgärder till skydd av vittnen. I dessa kan ingå ibruktagna både av metoder som hänför sig till fysiskt skydd (inbegripet omplacering samt hemlighållande av personuppgifter och uppgifter om vistelseort) och av processrättsliga skyddsmedel. Konventionsstaterna ska också överväga att ingå internationella överenskommelser om omplacering av vittnen. Finland ansåg att konventionsförpliktelserna redan var uppfyllda med stöd av de då gällande bestämmelserna, eftersom lagstiftningen redan möjliggjorde t.ex. att ett vittne skyddas under en rättegång och att dennes kontaktuppgifter hemlighålls. I regeringspropositionen om godkännande av konventionen (RP 32/2003 rd) konstaterades dock generellt ett eventuellt behov att bedöma situationen avseende vittnesskydd på nytt i framtiden i ljuset av praktisk information och praktiska förfaranden.

Betydelsen av vittnesskyddsprogram har också konstaterats i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF. Artikel 12 ska medlemsstaterna se till att offer för människohandel får ändamålsenligt skydd som grundar sig på en individuell riskanalys. Deltagande i vittnesskyddsprogram eller andra motsvarande åtgärder nämns i artikeln som exempel på sådana åtgärder. Sättet på vilket medlemssta-

terna sörjer för skyddet av offer för människohandel faller dock inom ramen för den nationella beslutanderätten. I Finland har skyddet av offer för människohandel utvecklats till ett eget biståndssystem.

Förenta nationernas organ mot brott och narkotika (UNDCP) publicerade år 2000 sina egna riktlinjer till stöd för beredning av lagstiftning som gäller vittnesskyddsprogram. UNDCP avgränsar inte definitionen på vittne enbart till personer som vittnar i straffrättsliga mål, utan också andra personer som behöver skydd av myndigheterna kan komma i fråga. Enligt UNDCP ska i lagstiftningen de viktigaste åtgärderna till skydd för personen definieras. Dessa kan vara t.ex. byte av identitet och bostadsort, ordnande av bostad och ekonomiskt stöd samt annan praktiskt hjälp. I riktlinjerna uppräknas också bedömningskriterier för att godkänna en person till ett vittnesskyddsprogram, såsom brottets allvar, vikten av vittnesmålet, hotets art, personens lämplighet utifrån en psykisk bedömning och möjligheterna att använda andra skyddsmedel. I bedömningen ska också utredas om personen har straffregister och om godkännandet av honom eller henne till ett vittnesskyddsprogram kan utgöra ett hot mot andras säkerhet. Det ska också lagstiftas om förutsättningarna för avslutande av vittnesskyddsprogram. UNDCP rekommenderar också att det ska lagstiftas om möjligheten för personen att få tillbaka sin gamla identitet och om förfarandet om personen senare misstänks för ett allvarligt brott. I UNDCP:s modell ingår också förslag om behovet att lagstifta om sekretess för uppgifter och om behörigheten att ingå internationella överenskommelser om vittnesskydd.

Det viktigaste europeiska samarbetsforumet i arbetet med vittnesskyddsprogram är Europol. Organisationen har redan i många år genom sin verksamhet strävat efter att främja bästa praxis för vittnesskyddsprogram och samarbetet mellan medlemsstaterna i anslutning till verksamheten. Europol har bl.a. publicerat flera rekommendationer för främjande av enhetlig praxis. Den viktigaste av dessa är Europeisk handbok om vittnesskydd (European Handbook on Witness Protection) som utarbetats som ett europeiskt samarbete och som blev klar i oktober 2013. Syftet med

handbokens första version är att hjälpa myndigheterna i medlemsstaterna att ta i bruk vittnesskyddsprogram och att utveckla befintliga system i en mer enhetlig riktning. Handboken fokuserar på förutsättningarna för inledande av vittnesskyddsprogram och internationellt samarbete. I handboken hänvisas i fråga om definitionen på vittne till ovan nämnda resolution av Europarådet. I handboken rekommenderas att vittnesskyddsprogram ska genomföras i en enhet som är avskild från övriga polisfunktioner. Vittnesskyddsmyndigheten ska också garanteras adekvat utbildning för upprätthållande av det specialkunnande som verksamheten förutsätter. I handboken betonas verksamhetens konfidentialitet och hemlighållande av uppgifter, vilket också kan förutsätta användning av täckhandlingar och täckidentiteter i vittnesskyddsarbetet. När det övervägs om ett vittnesskyddsprogram ska inledas, ska utöver hotets allvar också den hotade personens lämplighet för de åtgärder som förutsätts i vittnesskyddsprogrammet bedömas samt säkerställas att personen inleder programmet av fri vilja. I handboken rekommenderas att det med den skyddade ska göras upp ett skriftligt samarbetsdokument, i vilket bl.a. antecknas de åtgärder som ska genomföras i programmet, vad programmet förutsätter av den skyddade själv samt på vilka villkor programmet kan avslutas. Vittnesskyddsprogram ska enligt rekommendationerna endast avslutas om det inte längre föreligger någon fara för liv och hälsa eller om den skyddade vägrar samarbeta med vittnesskyddsmyndigheten t.ex. genom att uppträda i strid med programmets principer, såsom genom att begå ett brott eller äventyra sin egen säkerhet eller säkerheten för personalen i vittnesskyddsmyndigheten.

Lagstiftning om barnets rättigheter

Konventionen om barnets rättigheter

Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (FördrS 60/1991) är relevant för all myndighetsverksamhet där ett minderårigt barn är en av parterna. Artikel 4 ålägger konventionsstaterna att vidta alla lämpliga lagstiftnings-, administrativa och andra åtgärder för att genomföra de rättigheter som erkänns

i konventionen. Myndigheterna ska i första hand sörja för genomförandet av barnets rättigheter och barnets bästa inte enbart på lagstiftningens nivå, utan också på nivån för det praktiska myndighetsarbetet och också när det i en fråga inte finns formella bestämmelser på lagnivå.

Skyldigheten att sörja för förverkligandet av barnets bästa gäller enligt artikel 3 alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Barnet ska tillförsäkras sådant skydd och sådan omvårdnad som behövs för dess välfärd, med hänsyn tagen till de rättigheter och skyldigheter som tillkommer dess föräldrar, vårdnadshavare eller andra personer som har lagligt ansvar för barnet, och ska för detta ändamål vidta alla lämpliga lagstiftnings- och administrativa åtgärder. Konventionsstaterna ska också säkerställa att institutioner, tjänster och inrättningar som ansvarar för vård eller skydd av barn uppfyller normer som fastställts av behöriga myndigheter, särskilt vad gäller säkerhet, hälsa, personalens antal, och lämplighet samt behörig tillsyn.

Enligt artikel 2 ska de rättigheter som erkänns i konventionen tillförsäkras varje barn inom konventionsstaternas jurisdiktion utan åtskillnad av något slag, oavsett barnets eller dess föräldrars eller vårdnadshavares ras, hudfärg, kön, språk, religion, politiska eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, handikapp, börd eller ställning i övrigt. Barnet ska också skyddas mot alla former av diskriminering eller bestraffning på grund av föräldrars, vårdnadshavares eller familjemedlemmars ställning, verksamhet, uttryckta åsikter eller tro.

Artiklar som är av betydelse med tanke på vittnesskyddsprogram är utöver de ovan nämnda allmänna bestämmelserna också artiklarna 6, 8—9, 12, 18 och 19 i barnkonventionen. Enligt artikel 6 har barnet en inneboende rätt till livet och konventionsstaterna ska till det yttersta av sin förmåga säkerställa barnets överlevnad och utveckling. Enligt artikel 8 har barnet rätt att behålla sin identitet, innefattande medborgarskap, namn och släktförhållanden såsom dessa erkänns i lag, utan

olagligt ingripande. Om ett barn olagligt berövas en del eller hela sin identitet, ska konventionsstaterna ge lämpligt bistånd och skydd i syfte att snabbt återupprätta barnets identitet. Enligt artikel 9 får ett barn inte skiljas från sina föräldrar mot deras vilja utom i de fall då behöriga myndigheter, som är underställda rättslig överprövning, i enlighet med tillämplig lag och tillämpliga förfaranden, finner att ett sådant åtskiljande är nödvändigt för barnets bästa. Ett barn som är skilt från den ena av eller båda föräldrarna ska ha rätt att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkt kontakt med båda föräldrarna, utom då detta strider mot barnets bästa. Enligt artikel 12 ska ett barn som är i stånd att bilda egna åsikter tillförsäkras rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. För detta ändamål ska barnet särskilt beredas möjlighet att höras, antingen direkt eller genom företrädare eller ett lämpligt organ och på ett sätt som är förenligt med den nationella lagstiftningens procedurregler, i alla domstols- och administrativa förfaranden som rör barnet. Enligt artikel 18 har föräldrar eller, i förekommande fall, vårdnadshavare huvudansvaret för barnets uppfostran och utveckling. Barnets bästa ska för dem komma i främsta rummet. Enligt artikel 19 ska barnet skyddas mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, skada eller övergrepp, vanvård eller försumlig behandling, misshandel eller utnyttjande, innefattande sexuella övergrepp.

Riktlinjer från Europarådets ministerkommitté

Europarådets ministerkommitté antog den 17 november 2010 riktlinjer för ett barnvänligt rättsväsende. Att främja och beakta tillämpningen av dessa riktlinjer när civil- och straffrättsliga författningar utfärdas ingår också i Europeiska unionens handlingsplan för barnets rättigheter. Grundvalen för riktlinjerna bildas av de principer som ingår i de instrument som nämns i ingressen och av Europadomstolens rättspraxis. De grundläggande principerna för riktlinjerna är att barnens har rätt till medbestämmande, att barnets rätt

kommer i främsta rummet, att barnets människovärde ska respekteras, att barnet ska skyddas mot diskriminering och att rättsstatsprincipen ska tillämpas på barn lika fullständigt som på vuxna. Riktlinjerna lämpar sig för alla situationer där ett barn kommer i kontakt med det straff-, civil-, eller förvaltningsrättsliga systemet. Syftet med riktlinjerna är att säkerställa att barnets rättigheter, såsom rätten att få information och använda företrädare samt rätten att delta i förfaranden och få skydd, kompromisslöst iakttas i ovan nämnda förfaranden samtidigt som barnets utvecklings- och kunskapsnivå samt ärendets omständigheter beaktas. Respekten för barnets rättigheter får inte äventyra andra parter rättigheter. Barns säkerhet ska i alla rättegångar och andra förfaranden eller åtgärder säkerställas genom att skydda dem t.ex. mot skrämsel, repressalier och ytterligare lidande.

Lagstiftningen i andra länder

I nästa alla länder i Europeiska unionen används vittnesskyddsprogram eller pågår beredning för inledande av verksamheten. Bortsett från några undantag finns i medlemsstaterna också en lag om vittnesskyddsprogram. Finland är inte det enda landet där praxis om vittnesskyddsprogram uppstod före lagen. Utvecklingen hade samma gång också t.ex. i Tyskland, Förenta staterna, Kanada och Förenade kungariket.

Det finns inte någon en enda europeisk modell för en vittnesskyddslag, utan lagarnas struktur och lagstiftningsnivå varierar i stor grad. Delvis beror skillnaderna på olikheter i rättsordningarna och i lagstiftningstraditionen. I lagstiftningen i vissa länder kan ses intryck av flera länders lagstiftning som sinsemellan representerar olika lagstiftningstraditioner. De största skillnaderna finns i strukturen på lagstiftningen och i hur exakt avgränsad lagen är. Innehållsmässiga skillnader finns närmast i fråga om de behöriga myndigheterna och den personkrets som kan omfattas av vittnesskyddsprogram.

I vissa länder innehåller vittnesskyddslagen också bestämmelser om processrättsliga åtgärder om och tillfälligt skydd av personer, frågor som i Finland regleras bl.a. i rättegångsbalken och i polislagen. Det att en per-

son godkänts till ett vittnesskyddsprogram kan således i vissa länder också avse andra åtgärder än en egentlig omplacering.

I alla länder har det inte ansetts nödvändigt att stifta en speciallag om vittnesskyddsprogram. T.ex. i Österrike grundar sig verksamheten på en bestämmelse av allmän karaktär i strafflagen. I Irland finns det inte alls någon lagstiftning om vittnesskyddsprogram, men verksamheten motsvarar ändå praxis i andra länder allt från byte av identiteten. Det är därför viktigt att lägga märke till att de praktiska åtgärderna i fråga om vittnesskyddsverksamheten inte nästan alls skiljer sig från land till land, trots att lagstiftningslösningarna varierar.

Flera länders erfarenheter påvisar att lagen inte bör vara alltför detaljerad, eftersom en fallspecifik bedömning av hotelserna och åtgärderna är mycket viktig i vittnesskyddsverksamheten. T.ex. i Tyskland kom man fram till att ändra lagen om vittnesskyddsprogram så att den blev mer generell, eftersom den ursprungliga lagen var alltför otymplig för att kunna anpassas till kraven för operativ verksamhet.

Lagstiftningen i alla länder i jämförelsen innehåller åtminstone bestämmelser om vilka personer som omfattas av lagens tillämpningsområde, de behöriga myndigheterna samt om förutsättningarna för inledande och avslutande av vittnesskyddsprogram. I lagen ingår också ofta bestämmelser om åtgärder som används i vittnesskyddsprogram, om skyddsavtal samt om förfaranden för beslutsfattande. I vissa fall ingår också bestämmelser om sekretessfrågor, vilka tillämpas i stället för den allmänna offentlighetslagen. I fråga om internationellt samarbete finns i vissa länder t.o.m. mycket detaljerade bestämmelser, allt från överenskommelser som ska ingås med andra länder och förfarandet i samband med framställningar om handräckning.

Förutsättningarna för inledande av vittnesskyddsprogram är rätt enhetliga i de flesta länderna. Samtycke av personen och lämplighet för ett vittnesskyddsprogram är utgångspunkterna i verksamheten. Det är också viktigt att bedöma hur allvarligt hotet är och hur betydelsefullt vittnesmålet är för den rättsliga processen.

Kretsen av personer som omfattas av vittnesskyddsprogram varierar något. T.ex. i Australien, Österrike, Kanada, Lettland, Nederländerna, Norge och Förenade kungariket kan också personer som är informationskällor för polisen bli godkända till ett vittnesskyddsprogram, trots att de inte skulle bli hörda som vittnen i en straffprocess. I Tyskland, Slovakien och Förenta staterna är vittnesskyddsprogram endast avsedda för personer som vittnar i straffprocesser. I flera länder förutsätts det att vittnesmålet hänför sig till allvarlig eller organiserad brottslighet. Också familjemedlemmarna kan i princip inkluderas i ett vittnesskyddsprogram. Begreppet familjemedlem har inte ofta definierats exakt. Europol anser därför att de familjemedlemmar som ska tas med i ett vittnesskyddsprogram alltid ska bedömas från fall till fall. I de nordiska länderna kan i princip vem som helst godkännas till ett vittnesskyddsprogram, om hans eller hennes säkerhet hotas av en tillräckligt allvarlig fara. I vissa länders lagstiftning föreskrivs i fråga om godkännande av minderåriga till programmet att vårdnadshavaren eller intressebevakaren i stället för den minderåriga ska ge samtycket om inledandet av programmet. I regel finns det inga andra specialbestämmelser om minderåriga. I Slovakien kan ärendet överföras för avgörande av en domstol om intressebevakaren vägrar samtycket. I fråga om minderåriga barn där vårdnaden är delad förutsätts att båda vårdnadshavarna ger sitt samtycke till en begränsning av kontakterna som en del av skyddsåtgärderna.

Polens lagstiftning är rätt exceptionell, när den möjliggör att vittnet befrias från straffrättsligt ansvar. Också i Italien kan domen under vissa förutsättningar i någon mån lindras, om en persons vittnesmål anses vara tillräckligt viktig.

I de flesta länders lagstiftning fastställs de åtgärder som kan användas i vittnesskyddsprogram åtminstone på en allmän nivå. I allmänhet har det lagstiftats om möjligheten att placera en person på en annan ort eller i ett annat land samt om att ordna övervakning och hjälp med att skaffa en ny utbildning eller arbetsplats. I vissa länder, såsom i Estland, innehåller lagen en mycket detaljerad förteckning över åtgärder, t.o.m. om över-

lämnande av utrustning för självförsvar. Vanligen sörjer skyddsmyndigheten för ordnande av bostad och, åtminstone i det begynnande skedet, för grundläggande försörjning. I de flesta länderna ingår i lagen separata bestämmelser om ekonomiskt stöd, men t.ex. i den svenska förordningen och i den tyska lagen ingår bara ett allmänt konstaterande om ekonomiskt stöd. Däremot har t.ex. i lagstiftningen i Belgien uppräknats alla ändamål för vilka stöd kan beviljas.

Till vittnesskyddsprogram hänför sig vanligen ändring av personuppgifterna i någon grad eller användning av personuppgifter som tillhör någon annan så länge som personen omfattas av ett vittnesskyddsprogram. Lösningarna varierar från land till land. I allmänhet är det fråga om en tillfällig ny identitet, varvid den skyddade bevarar möjligheten att ta i bruk den riktiga och ursprungliga identiteten efter att vittnesskyddsprogrammet avslutats. I lagstiftningen i de flesta länderna, såsom i Norge, Italien, Tyskland, Österrike, Schweiz, Polen, Slovenien, Tjeckien och Litauen ingår bestämmelser om att till den skyddade ge en tillfällig täckidentitet och handlingar som styrker den. Den skyddade kan handla under skydd av den täckidentitet som getts honom eller henne så länge som han eller hon omfattas av ett vittnesskyddsprogram. Det är således inte fråga om ett egentligt byte av identitet. Arrangemanget påminner om den möjlighet som föreskrivs i 5 kap. 46 § i polislagen att skapa för polisen en täckidentitet t.ex. för utförandet av täckoperationer eller bevisprovokation genom köp. I den österrikiska lagen ingår också bestämmelser om myndigheternas skyldighet att se till att personen i fråga inte använder handlingarna för olämpliga ändamål. Den skyddades möjligheter att utföra rättshandlingar genom sin täckidentitet har i vissa länder begränsats. T.ex. enligt den slovenska lagen får den skyddade utföra rättshandlingar som påverkar tredjeparter endast med samtycke av vittnesskyddsmyndigheten. I Slovenien är det också möjligt att ändra den skyddades identitet permanent. Skapandet av en trovärdig täckidentitet är utmanande i alla länder på grund av datasystem och olika centrala register. Bl.a. i lagstiftningen i Estland, Tyskland, Förenade kungariket och Sloveni-

en ingår också bestämmelser om skyldigheten hos andra myndigheter att lämna handräckning. T.ex. i Italien innebär detta en skyldighet också för andra myndigheter att på begäran framställa falska handlingar eller införa falska registeranteckningar.

Användning av en täckidentitet förutsätter att vittnesskyddsmyndigheten ser till att den skyddade trots den hemliga vistelseorten och sin täckidentitet kan nås t.ex. för indrivning av fordringar som gäller honom eller henne. I den tyska lagstiftningen ingår bestämmelser om detta i lagen.

De privaträttsliga rättigheterna och skyldigheterna hos personer som godkänts till ett vittnesskyddsprogram har i de flesta länder tryggats genom ett arrangemang som grundar sig på ett bemyndigande. Den skyddade bemyndigar en tredje instans såsom t.ex. en företrädare för vittnesskyddsmyndigheten att fungera som dennes företrädare i sådana privaträttsliga rättshandlingar såsom arvskifte, i vilka han eller hon inte själv personligen kan delta utan att äventyra sin säkerhet. I lagstiftningen om vittnesskyddsprogram i vissa länder, såsom i Tyskland, Ungerns Tjeckien och Slovenien ingår en specialbestämmelse om detta.

Den behöriga myndigheten varierar från land till land. I de flesta länder har polisen en vittnesskyddsmyndighet som åtminstone utför analysen av hotet och svarar för den operativa verksamheten. Den myndighet som beslutar om inledande och avslutande av vittnesskyddsprogram varierar. I allmänhet är det antingen fråga om justitieministeriets eller inrikesministeriets förvaltningsområde. I vissa länder, såsom i Belgien, Italien och Slovakien, finns en förvaltningsövergripande vittnesskyddsnämnd. I allmänhet är det polisen eller åklagaren som framför en begäran om intagning i ett vittnesskyddsprogram. Personen själv begär i allmänhet inte skydd, fastän det t.ex. i Ungern är möjligt.

I de flesta länder uttrycker vittnet skriftligt sitt samtycke till inledande av ett vittnesskyddsprogram. I samarbetsdokumentet fastställs i allmänhet också det viktigaste innehållet i vittnesskyddsprogrammet och den skyddade personens skyldigheter.

Vittnesskyddsprogram kan i vissa länder avslutas också när den skyddade inte iakttar

myndigheternas säkerhetsanvisningar trots att ett hot fortfarande föreligger. T.ex. Schweiz, Tjeckien, Italien och Förenade kungariket hör till dessa länder. Den skyddades skyldigheter har dock inte nödvändigtvis fastställts i lag. I vissa länders lag ingår också bestämmelser om den skyddades skyldighet att redogöra för skyldigheter och tillgodohavanden som riktar sig mot honom och henne eller som han eller hon har mot tredje parter.

Den tyska lagen och Sveriges förordning om vittnesskyddsprogram avviker klart från de andra ländernas lagstiftning i och med sitt snävare angreppssätt. De innehåller t.ex. inga allmänna bestämmelser om innehållet i vittnesskyddsprogram eller i skyddsavtal. Det finns inga allmänna, främst informativa bestämmelser. I Sveriges förordning ingår bestämmelser om definitionen på vittne, om förutsättningarna för inledande och avslutande av programmet, om de behöriga myndigheterna, den ersättning som ska betalas till den skyddade och om besvärsförbud avseende programmet. Bestämmelserna om internationellt samarbete håller sig på en mycket allmän nivå. Den tyska lagen innehåller bestämmelser om tillämpningsområdet, vittnesskyddsmyndighetens verksamhet och förfaranden, sekretess, användning av falska uppgifter i skyddet, skyldigheten hos andra myndigheter att lämna handräckning, yrkanden mot tredje parter, domstolsförfarandet, ekonomiskt understöd samt om skydd av personer som avtjänar fängelsestraff.

Sverige

I Sverige inleddes vittnesskyddet 1998. Förordningen om särskilt personsäkerhetsarbete som gäller vittnesskyddsfrågor och vittnesskyddsprogram trädde i kraft den 1 juni 2006. Förordningen grundar sig på 2 a § (2006:515) i polislagen (1984:387), i vilken ingår bestämmelser om polisens skyldighet att skydda individer. Med stöd av den nämnda bestämmelsen kan polisen bedriva särskilt personsäkerhetsarbete för att skydda vittnen och andra hotade personer. Till skillnad från flera länder ingår i förordningen inga bestämmelser om de skyddsmedel som ska användas i programmet eller om skyddsavtal.

Dessutom har Rikspolisstyrelsen, den myndighet som motsvarar Polisstyrelsen, utfärdat föreskrifter och allmänna råd om tillämpningen av förordningen. I föreskrifterna ingår närmare bestämmelser om organiseringen av det särskilda personsäkerhetsarbetet, utbildning, fastställandet av personsäkerhetsersättningen samt om andra faktorer som ska iaktas i verksamheten.

I en internationell jämförelse är förordningens tillämpningsområde rätt omfattande. Till ett vittnesskyddsprogram kan tas en person som medverkar eller som har medverkat i en förundersökning eller rättegång som rör grov eller organiserad brottslighet. Sådana personer kan enligt förordningen vara t.ex. personer som misstänks för brott, åtalade, målsägande och vittnen. Till ett vittnesskyddsprogram kan också tas anställda inom rättsväsendet. Utöver detta kan till programmet också tas personer som fortlöpande lämnar eller som har lämnat information till polisen i frågor som rör grov eller organiserad brottslighet. Långtifrån alla länders lagstiftning i Europeiska unionen möjliggör intagning i programmet av informationskällor utan koppling till vittnesmål i en straffprocess. Till tillämpningsområdet hör också närstående till de ovan nämnda personerna. Genom förordning föreskrivs vidare att personsäkerhetsarbetet också kan rikta sig mot andra personer. Den sistnämnda personkretsen har preciserats i Rikspolisstyrelsen ovan nämnda föreskrifter. Enligt dem kan t.ex. politiker och journalister eller personer som utsätts för hot om hedersrelaterade brott komma i fråga. I flera andra länder i Europeiska unionen faller också denna personkrets utanför tillämpningsområdet för vittnesskyddsprogram eftersom verksamheten ofta har en stark anknytning till en straffprocess och allvarlig brottslighet.

I förordningen fastställs också förutsättningarna för skyddsverksamheten. En allmän förutsättning är att det finns en påtaglig risk för att allvarlig brottslighet riktas mot en persons liv, hälsa, frihet eller frid eller att sådan risk finns i fråga om en närstående till en sådan person. Av vittnen förutsätts dessutom att de uppgifter som han eller hon lämnar eller har lämnat bedöms ha betydelse för förundersökningen eller rättegången, och att det

finns ett samband mellan risken för brott och de uppgifter som personen lämnar eller har lämnat. I alla fall förutsätts också att personen samtycker till att medverka i säkerhetsarbetet och bedöms kunna följa ett vittnesskyddsprogram. Vidare förutsätts att han eller hon har eller kan förväntas få rätt att stadigvarande vistas i Sverige och att andra säkerhetsåtgärder bedöms otillräckliga.

Inom polisen ska det finnas särskilda enheter för särskilt personsäkerhetsarbete som bedrivs enligt förordningen (personsäkerhetsenheter). Rikspolisstyrelsen svarar för samordningen av det särskilda personsäkerhetsarbetet inom polisen och för det internationella samarbetet. I Rikspolisstyrelsens föreskrifter fastställs fyra personsäkerhetsenheter i den lokala polisorganisationen. Kriminalvården ansvarar dock för skyddet av personer som avtjänar fängelsestraff.

Polisen eller Kriminalvården gör en framställan om inledande av särskilt personsäkerhetsarbete till en personsäkerhetsenhet. Enheten beslutar också om avslutande av arbetet. Polisen eller Kriminalvården beslutar om enskilda åtgärder.

I förordningen ingår också bestämmelser om särskilt ekonomiskt stöd av staten, personsäkerhetsersättning. Personsäkerhetsersättning får betalas i skälig utsträckning för utgifter, förlorad arbetsförtjänst, intrång i näringsverksamhet och förlust vid avyttring av egendom som orsakats av åtgärder till följd av de villkor som uppställts för personsäkerhetsarbetet. Ersättningen betalas som ett engångsbelopp, om det inte finns särskilda skäl till något annat. Personsäkerhetsersättningen får uppgå till högst ett belopp som motsvarar tio gånger det prisbasbelopp enligt socialförsäkringsbalken (1962:381) som gäller då ersättningen beslutas. Om det finns synnerliga skäl får ersättningen bestämmas till ett högre belopp. Har ett beslut om personsäkerhetsersättning redan fattats, får ett nytt beslut om ytterligare ersättning fattas, om det finns synnerliga skäl.

I förordningen ingår också bestämmelser om förbud mot överklagande. Beslut enligt förordningen får inte överklagas.

Enligt 1 § i lagen om fingerade personuppgifter kan en person som riskerar att bli utsatt för allvarlig brottslighet som riktar sig mot

dennes liv, hälsa eller frihet få medgivande att använda andra personuppgifter om sig själv än de verkliga. Ett medgivande att använda fingerade personuppgifter får även ges åt en familjemedlem till en sådan person. Ansökan om medgivande görs av den som vill använda fingerade personuppgifter. En fråga om medgivande att använda fingerade personuppgifter prövas av Rikspolisstyrelsen.

Norge

I Norge grundar sig vittnesskyddsprogram på nationella anvisningar. Parter, polisens informationskällor, personer som utsatts för våld i hemmet och närstående till dessa personer kan vara föremål för skyddsåtgärder. Till kretsen av de skyddsåtgärder som polisen genomför hör utseende av en kontaktperson för den skyddade personen och överlämnande av tekniska skyddsmedel. Polisen kan också svara för bevakning och transport av personen. Polisen kan placera den skyddade på en annan ort antingen temporärt eller permanent samt skapa en annan identitet. I begynnelsekedet av en hotande situation ansvarar de lokala polismyndigheterna för skyddsåtgärder. I varje skede bedömer polisen och åklagaren nivån på det hot som riktar sig mot den skyddade. Om nivån på hotet blir hög, kan de lokala polismyndigheterna an hålla om överföring av fallet till det nationella vittnesskyddsprogrammet genom att skicka en ansökan till den nationella vittnesskydds enheten eller till centralkriminalpolisen. Norges Polisstyrelse (Politidirektoratet) fattar beslut om intagning till det nationella vittnesskyddsprogrammet.

En ändring av polislagen som trädde i kraft 2004 möjliggör användning av och registrering i befolkningsdatasystemet av falska personuppgifter, om en persons liv, hälsa eller frihet hotas av allvarlig brottslighet och säkerheten inte har kunnat garanteras med andra medel. Polisstyrelsen beslutar om användning av nya personuppgifter. Tillstånd kan beviljas antingen på viss tid eller tills vidare. Om tillståndet i något skede återtas, återställer befolkningsdatamyndigheten de gamla uppgifterna i systemet. I lagen föreskrivs också att Polisstyrelsen vid behov kan bistå vid kommunikationen med andra myn-

digheter eller privata juridiska personer. Polisstyrelsen kan enligt lagen också bistå andra myndigheter och privata juridiska personer om de behöver få kontakt med en person under en ny identitet. Bestämmelserna om befolkningsregistret tillåter också hemlighållande av adressen om en persons liv eller hälsa hotas.

De processrättsliga skyddsåtgärder omfatta bl.a. anonyma vittnesmål och sekretessbeläggande av personuppgifter medan en person hörs.

Danmark

Inte heller i Danmark har det ansetts vara nödvändigt att lagstifta om vittnesskyddsprogram. Verksamheten är dock mycket vedertagen och omfattande. Den lokala polisen kan inleda skyddsåtgärder när bedömningen av hotet påvisar att åtgärder är nödvändiga. Danmarks säkerhets- och underrättelsetjänst, under vilken vittnesskydds enheten finns placerad, fattar beslutet om intagning till det nationella vittnesskyddsprogrammet. I den danska lagstiftningen fastställs inte de personer som skyddas. Vem som helst kan komma att omfattas av skyddet beroende på hotets art och omständigheterna.

Estland

Estlands vittnesskydds lag trädde i kraft 2005. I lagen har sedermera införts några preciseringar, varav de nyaste trädde i kraft vid ingången av 2013. I lagen ingår bestämmelser om ordnande av vittnesskydd, om den myndighet som ansvarar för vittnesskyddet och dess verksamhet samt om de rättsliga grunderna för användning av skyddsåtgärder. Lagen innehåller också bestämmelser om internationellt samarbete. De estniska myndigheternas erfarenheter av lagstiftningen har varit positiva: lagen är välavgränsad, men lämnar ändå rum för sådan fallspecifik prövning som behövs i det praktiska arbetet. I den praktiska verksamheten har man dock observerat vissa behov av preciseringar, såsom möjligheten att avsluta ett vittnesskyddsprogram om omständigheterna ändras väsentligen efter att programmet inleddes. I en internationell jämförelse är den estniska lagen

mycket detaljerad och innehåller bl.a. ett flertal förfarandebestämmelser.

Vid användningen av vittnesskyddsåtgärder ska enligt den estniska lagen beaktas hur grovt det undersökta brottet är, hur viktiga de bevis som fås av en person är för en straffprocess och arten av det hot som riktas mot den skyddade personen. Man kan endast inleda vittnesskyddet om personen eller hans eller hennes lagliga företrädare eller förmyndarmyndigheten ger sitt samtycke till det. En sådan person kan enligt lagen omfattas av ett vittnesskyddsprogram som eventuellt innehar information som behövs för att utreda ett brott och mot vilken en sannolik fara riktas att råka ut för lagstridig påtryckning. Till vittnesskyddsprogram kan också tas en förundersökningsmyndighet, åklagarmyndighet eller en ledamot av en domstol som deltar i behandlingen av ett ärende och som sannolikt riskerar utsättas för sådan lagstridig påtryckning som syftar till att få den rättsliga myndigheten att handla på ett partiskt sätt eller att avstå från att utnyttja sina befogenheter eller sköta sina tjänsteåligganden eller som hotas av repressalier på grund av åtgärder som han eller hon har vidtagit i tjänsteutövningen. En person kan dock inte skyddas i ett vittnesskyddsprogram om ingen straffprocess på något sätt hänförs till fallet eller om personen t.ex. tidigare har varit vittne.

Det är centralkriminalpolisen som ansvarar för vittnesskyddet. I lagen ingår också bestämmelser om andra myndigheters skyldighet att ge handräckning. Riksåklagarämbetet har en central roll. Det beviljar tillstånd att ingå ett skyddsavtal och övervakar också allmänt vittnesskyddsverksamheten. Riksåklagarämbetet kan vid behov också införa ändringar i innehållet i ett enskilt vittnesskyddsprogram. Det bedömer också i sista hand lagligheten av beslutet att avsluta skyddet, om beslutet att avsluta programmet fattas på en myndighets initiativ. Vittnesskyddförfarandet inleds genom ett skriftligt beslut av chefen för det ämbetsverk som ansvarar för vittnesskyddet eller av en person som denne förordnat. Grunden för beslutet är en begäran från en myndighet eller en judiciell myndighet som utreder ett brottmål.

I lagen ingår detaljerade bestämmelser om faktorer med stöd av vilka behovet av ett

vittnesskyddsprogram bedöms. I bedömningen fästs uppmärksamhet bl.a. vid hur viktigt och tillförlitligt vittnesmålet är, den skyddades hälsotillstånd, hur verkligt och omfattande hotet är samt vid de åtgärder som behövs och deras eventuella konsekvenser för den berörde själv och för andra personer. I lagen ingår också bestämmelser om rätten hos den myndighet som utför bedömningen att få de uppgifter den behöver till grund för sitt beslut bl.a. av polisen och hälsovårdsmyndigheterna.

Den skyddade personen ska ge sitt samtycke till vittnesskyddsprogrammet genom ett skriftligt avtal. I lagen ingår också bestämmelser om brådskande skyddsåtgärder som kan vidtas när vissa villkor uppfylls redan innan avtalet undertecknas. Brådskande åtgärder kan genomföras också utan den skyddades samtycke, om personen inte förmår avge sitt samtycke på grund av ett tillfälligt fysiskt eller psykiskt tillstånd hos personen. I vittnesskyddsavtalet avtalas bl.a. om innehållet i skyddet och om den skyddades rättigheter och skyldigheter. Riksåklagaren eller en åklagare som denne förordnat ger tillstånd till ändring av avtalet i efterskott. På basis av avtalet kan den skyddade personen också överklaga till riksåklagaren om åtgärder som vidtagits av de myndigheter som ansvarar för vittnesskyddsprogram.

I lagen fastställs de åtgärder som ska användas i skyddet. Till dessa hör bl.a. bevakning och omplacering till en annan boningsort. Också ändrande av en persons utseende genom plastikkirurgiska ingrepp nämns i lagen. Personen kan också bistås med anskaffning av en ny utbildnings- eller arbetsplats. Det ämbetsverk som ansvarar för vittnesskyddet har vid ordnandet av skyddsåtgärder rätt att utföra observation, om den skyddade har gett sitt samtycke till det när skyddsavtalet gjordes upp. I övriga fall behövs tillstånd av en domstol. Information som inhämtats i detta sammanhang kan överlämnas för brottsutredning, om överlämnandet är möjligt utan att den skyddades identitet och vistelseort äventyras. Myndigheterna har också rätt att använda falska handlingar för att trygga sin identitet i likhet med vad som är möjligt med stöd av den finska polislagen för att för-

hindra att inhämtande av information avslöjas.

Enligt lagen kan personen också ges en utrustning avsedd för självförsvar. Detta förutsätter dock att personen uppfyller de allmänna villkoren för innehav (t.ex. vapenlicens). Den skyddade kan också ges en helt ny identitet och detta är möjligt att genomföra utan att en koppling mellan den nya och den gamla identiteten bevaras i myndighetsregistren. När ett vittnesskyddsprogram avslutas kan den skyddade få tillbaka sin gamla identitet om han eller hon så önskar. Den skyddade kan också få ekonomiskt stöd tills han eller hon själv förmår försörja sig. Utgångspunkten är att den skyddade inte ska få ekonomisk nytta av vittnesprogrammet. Understödet motsvarar i praktiken grunddagpenningen. Dessutom kan utbildning och möjligheter till fritidsaktiviteter understödjas.

I lagen ingår också bestämmelser om skydd av vittnen på begäran av vittnesskyddet i en främmande stat eller en internationell organisation. Centralkriminalpolisens specialenhet är också kontaktpunkt för det internationella samarbetet. Inledande av skyddet förutsätter ett avtal mellan de behöriga myndigheterna. Innehållet i avtalet fastställs i lagen. I avtalet ska bl.a. antecknas ansvaret för ersättning av kostnader. Estland ingår inte avtal direkt med den skyddade, utan bistår endast den internationella institutionen med omplaceringen av personen på Estlands territorium. Sedan ingången av 2013 kan centralkriminalpolisen också lämna handräckning i ett enskilt fall.

En förvaltningsmyndighet eller en juridisk person till vars behörighet det hör att utfärda handlingar och införa ändringar i databaser och register beviljar de handlingar som behövs för de skyddsåtgärder som avtalats i vittnesskyddsavtalet och inför lämpliga ändringar i databaser och register på en motiverad ansökan av chefen för det ämbetsverk som ansvarar för vittnesskyddet.

I lagen ingår också bestämmelser om förvaring av uppgifter som insamlas om vittnesskyddet i en skyddsfil. I lagen ingår inga egentliga registerbestämmelser och bestämmelser om utlämnande av uppgifter. Om ordnande och förvaring av filen föreskrivs närmare i inrikesministerns förordning.

Tyskland

Den tyska lagen om harmonisering av skyddet av hotade vittnen trädde i kraft i januari 2002. Lagen förgicks av tillämpningsanvisningar från 1990-talet. Genom lagen skapades en lagstiftningsgrund och praxis harmoniserades, men själva vittnesskyddsverksamheten började i praktiken utvecklas redan i medlet av 1980-talet för att svara på de problem som motorcykelgång orsakade. Vittnesskyddsverksamhet förekommer nuförtiden både på förbundsstatsnivå och på delstatsnivå. Utöver harmoniseringslagen finns i Tyskland också gällande bestämmelser på delstatsnivå.

Förbundsstatens centralkriminalpolis ansvarar för vittnesskyddet, om ett brottmål som hänför sig till ärendet undersöks av den. Den också koordinerar, utbildar och följer utvecklingen i medlemsstaterna. Centralkriminalpolisen koordinerar också det internationella samarbetet. Den beslutar dock inte om placering i ett tyskt vittnesskyddsprogram av vittnen som kommer från ett annat land, utan beslutsfattandet hör till delstatens vittnesskyddsansvariga polis. Centralkriminalpolisen kan inte heller skydda andra än i lagen fastställda vittnen, såsom t.ex. offer för våld i hemmet.

Vittnesskydd kan ordnas för en person som annars skulle hamna i fara för liv, hälsa, säkerhet eller viktig egendom på grund av uppgifter som han eller hon har lämnat i en straffprocess. Vidare förutsätts att utredningen av brottet eller den misstänktes vistelseort skulle vara hopplöst eller väsentligen försvåras utan dessa uppgifter. Dessutom förutsätts att personen är lämplig för och frivilligt samtycker till att delta i ett vittnesskyddsprogram.

I fråga om avslutande av ett vittnesskyddsprogram ingår endast allmänna bestämmelser om att ett vittnesskyddsprogram kan avslutas om de lagstadgade förutsättningarna för programmet inte längre är för handen. I lagen ingår också bestämmelser om myndigheternas behörighet och om registrering av personuppgifter. Delstaterna ansvarar för ordnandet av vittnesskyddet inom sitt eget område i fall det inte är fråga om ett ärende på förbundsstatsnivå. Inledande och avslutande

av vittnesskyddet ska ske i samförstånd tills straffprocessen avslutats och vunnit laga kraft. Åklagaren ska också efter detta underlättas om att vittnesskyddsprogrammet avslutats. De handlingar som hänför sig till vittnesskyddet är sekretessbelagda och de ska förvaras i vittnesskyddsmyndigheten. Enligt lagen ska handlingarna dock på begäran ges till åklagaren för att denne ska kunna bekanta sig med dem.

I lagen ingår också bestämmelser om tystnadsplikt för anställda som kommer i kontakt med vittnesskydd och om användning av personuppgifter i vittnesskyddsprogram. Den sistnämnda bestämmelsen gäller också andra myndigheter. Ämbetsverk har med stöd av vittnesskyddslagen rätt att vägra lämna ut den skyddades personuppgifter, om vittnesskyddsmyndigheten det begär. I lagen föreskrivs också att ämbetsverk och andra än offentliga instanser ska meddela vittnesskyddsmyndigheten varje gång en begäran avseende den skyddades uppgifter görs.

Lagen innehåller också bestämmelser om täckdokument. Ämbetsverken kan på begäran av vittnesskyddsmyndigheten och utifrån de uppgifter som den lämnat för den skyddade personen eller för en anställd vid vittnesskyddsmyndigheten upprätta handlingar eller andra dokument eller ändra dem tillfälligt samt behandla de ändrade uppgifterna tillfälligt för att skapa eller upprätthålla en ny identitet. Vittnesskyddsmyndigheten kan kräva att enskilda instanser upprättar eller ändrar täckhandlingar som grundar sig på uppgifter som uppgetts för den skyddade personen samt behandlar ändrade uppgifter. I lagen ingår också bestämmelser om möjligheten för den skyddade att delta i det rättsliga livet genom att använda en tillfälligt ändrad identitet.

I den tyska lagstiftningen har vittnesskyddsmyndigheten ålagts en skyldighet att sörja för den skyddades närbarhet både i fråga om den skyddades rättigheter och skyldigheter. Vittnesskyddsmyndigheten ska se till att den skyddade trots den hemliga vistelseorten och sin täckidentitet kan nå t.ex. för indrivning av fordringar som gäller honom eller henne. När en person godkänns för vittnesskydd ska han eller hon till vittnesskyddsmyndigheten redogöra för privaträttsliga yrkanden som riktar sig mot honom eller henne.

I den tyska lagen ingår också bestämmelser om den skyddades yrkanden mot tredjeparter. Vittnesskyddsmyndigheten meddelar ämbetsverken om att en person antagits till vittnesskyddet när det är nödvändigt för tryggnad av yrkanden från den skyddade personen. Vittnesskyddsmyndigheten bestyrker dem de uppgifter som är av betydelse med tanke på avgörandet om yrkandet. I lagen ingår bestämmelser om betalning av pensionsförsäkringsavgifter i efterskott efter att ett vittnesskyddsprogram har avslutats, om vittnesskyddsåtgärderna har avbrutit arbete eller verksamhet som lytt under den obligatoriska försäkringen.

I lagen ingår också bestämmelser om ekonomiskt bistånd. Ekonomiskt bistånd får beviljas endast i den omfattning som det är nödvändigt med tanke på skyddet av vittnet. Bistånd kan återkrävas om de har beviljats utifrån avsiktligt lämnade felaktiga uppgifter.

I lagen ingår också bestämmelser om domstolsförfarandet. Den skyddade personen som ska förhöras i ett annat domstolsförfarande än en straffprocess eller inför en parlamentarisk utredningskommitté har rätt med avvikelse från bestämmelserna i respektive arbetsordning lämna uppgifter endast om den tidigare identiteten och med hänvisning till vittnesskyddet vägra lämna uppgifter, med stöd av vilka det går att härleda de nuvarande personuppgifterna samt den nuvarande bostads- och vistelseorten. I stället för bostads- och vistelseort ska den behöriga vittnesskyddsmyndigheten uppges. Handlingar och andra dokument med stöd av vilka det går att härleda den skyddade personens täckidentitet eller bostads- eller vistelseort, får inkluderas i rättegångshandlingarna endast i den utsträckning som det inte strider mot syftet för vittnesskyddet. Avgöranden av en vittnesskyddsmyndighet som kan påverka genomförandet av häktning, fängelsestraff eller någon annan åtgärd för frihetsberövande ska fattas i samförstånd med direktören för verkställighetsanstalten i fråga.

3 Bedömning av nuläget

I de flesta andra länder i Europa har man redan i många år använt fullödiga vittnesskyddsprogram och haft den nationella lagstiftning som behövs. Erfarenheter från polismyndigheternas internationella samarbete påvisar att vittnesskyddsprogram kan behövas i synnerhet i fall som anknyter till organiserad brottslighet såsom vålds-, narkotika- eller ekonomisk brottslighet samt till människohandel, med vilka de allra allvarligaste hotelserna i allmänhet har samband. Man har anlitat vittnesskyddsprogram om de process- och straffrättsliga skyddsmedlen inte har bedömts vara tillräckliga för att avvärja en fara som hotar livet eller hälsan på en person som ska höras. Enligt polisens bedömning finns det ett etablerat behov att använda fullödiga vittnesskyddsprogram också i Finland. Information från forskning eller statistik om antalet allvarliga situationer som involverar hot finns inte att tillgå. En orsak till detta är delvis att alla fall nödvändigtvis inte kommer till polisens kännedom, eftersom de hotade personerna inte vänder sig till polisen. I en del av fallen kan det också vara fråga om sådana personer som hör till organiserade kriminella organisationer, som inte i nuläget, när det inte finns tillräckliga skyddsmedel, vågar lämna den kriminella organisationen. I brist på i lag föreskrivna förutsättningar är det inte heller möjligt att få samlad och jämförbar information om vilka fall av hotelser inom olika områden som kommit till polisens kännedom som skulle förutsätta ett vittnesskyddsprogram. Polisen bedömer att det i Finland årligen förekommer några, högst tio, hotelsefall som kräver ett vittnesskyddsprogram. Det är också möjligt att nya skyddsfall inte ens uppstår varje år.

Också synpunkter som hänför sig till de grundläggande fri- och rättigheterna samt främjandet av polisens internationella brottsbekämpningssamarbete förespråkar lagstiftning om vittnesskyddsprogram. I vittnesskyddsprogram är det framför allt fråga om avvärjande av en livshotande fara för den skyddade. Vittnesskyddsprogram har också ett starkt samband med tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt därigenom också med den skyldighet som ålagts det allmänna att säkerställa tillgodoseendet av des-

sa rättigheter. Också Europadomstolen har under de senaste åren antagit en allt klarare ståndpunkt, enligt vilken en stat inte enbart måste avhålla sig från kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, utan också måste handla aktivt för att förhindra sådana kränkningar. Den aktiva skyldighet att handla som ålagts stater kan enligt domstolen i vissa fall också förutsätta genomförande av vittnesskyddsprogram.

Behovet av vittnesskyddsprogram hänför sig enligt polisens bedömning också i Finland typiskt till organiserad brottslighet. I allmänhet är det fråga om en person som också själv hör till en kriminell organisation eller dess omedelbara inflytelsesfär och som vill lämna den brottsliga livsstilen och den kriminella organisationen. Personer utanför kriminella organisationer eller s.k. slumpmässiga vittnen råkar däremot mycket sällan ut för sådana hot att det vore motiverat att inleda ett vittnesskyddsprogram. En typisk person som skyddas i ett vittnesskyddsprogram kan antingen vara en person som hörs i en straffprocess eller en informationskälla som annars förmedlar uppgifter till polisen. Om det är fråga om avgörande insiderinformation, är det inte ofta svårt för de kriminella organisationerna att sluta sig till identiteten på de personer som lämnat uppgifter till myndigheterna. I sådana fall är de skyddsåtgärder som ingår i den gällande lagstiftningen inte nödvändigtvis i alla situationer tillräckliga för att avvärja en fara som hotar personens liv eller hälsa. Då återstår som enda alternativ att placera personen som befinner sig i livsfara på en hemlig vistelseort under en täckidentitet.

Uppgifter som fås i samband med utredande av ett brottmål av informationskällor, dvs. av personer som står utanför polisförvaltningen, har ofta en central betydelse i synnerhet i samband med bekämpning av organiserad brottslighet. Med användning av informationskällor avses enligt 5 kap. 40 § i polislagen annat än sporadiskt konfidentiellt mottagande av information av betydelse för skötseln av i 1 kap. 1 § avsedda uppgifter av personer som inte hör till polisen eller till någon annan förundersökningsmyndighet. Polisen får med stöd av 5 kap. 40 § också aktivt

be att informationen inhämtas av en för ändamålet godkänd informationskälla som har lämpliga personliga egenskaper och är registrerad och har samtyckt till inhämtandet av information. Då är det fråga om styrd användning av informationskällor. Informationskällan fungerar de facto i hemlighet för en myndighet genom att vilseleda andra personer om syftet att inhämta information eller genom att åtminstone hemlighålla detta syfte. De inhämtade uppgifterna har betydelse både för förebyggande och avslöjande av brott som utförs enligt polislagen och för inriktningen av förundersökningen och i den egentliga straffprocessen. I bästa fall kan hela det planerade brottet förhindras eller åtminstone kan det säkerställas att det straffrättsliga ansvaret verkställs. I förarbetena till den nya polislagen (RP 224/2010 rd, s. 126) har det betonats att av styrd användning av informationskällor också ska följa ett ansvar för myndigheterna att enligt behov sörja för informationskällans säkerhet under inhämtandet av informationen och därefter. Ett behov av sådant ombesörjande finns dock inte i alla situationer. I och med reformen av polislagen, förundersökningslagen och tvångsmedelslagen, vilka trädde i kraft vid ingången av 2014, ska i regel den som misstänks för brott underrättas om styrd användning av informationskällor, vilket kan försätta en enskild avslöjad informationskälla i fara för sitt liv och sin hälsa. Samtidigt ingår i lagen bestämmelser enligt vilka polisen är skyldig att sörja för informationskällans säkerhet under inhämtandet av information och därefter, vilket i praktiken också kan innebära intagning av en avslöjad informationskälla i ett vittnesskyddsprogram. Även då ska dock utföras en likadan helhetsbedömning som också i fråga om andra allvarliga situationer som involverar hot.

Ett hot riktat mot vittnens och informationskällors liv och hälsa kan i vissa fall utgöra hinder för att få visning. Personen är antingen rädd och tiger därför eller i värsta fall blir han eller hon ett offer för ett allvarligt brott. Att vittna är en allmän skyldighet som åligger var och en enligt 17 kap. i rättegångsbalken och man får vägra vittna endast på i lagen fastställda grunder. Det går att vägra vittna t.ex. på grund av nära släktband

eller en förtrolig vårdrelation. Ett vittne kan dock inte vägra uppfylla sin skyldighet på grund av sin personliga säkerhet, trots att hotet om våld är verkligt och motiverat. Det samma gäller målsägande som hörs i bevis syfte. För avgivande av osann utsaga eller för förtigande av en omständighet som hör till saken kan enligt 15 kap. i strafflagen till och med dömas till fängelse. Trots detta upplever den som ska höras att hotet om våld mot sig själv i vissa fall är så allvarligt, att han eller hon även under hot om rättsliga påföljder väljer att tiga eller ändra sin berättelse i ett senare skede av behandlingen av ett brottmål.

4 Målsättning och de viktigaste förslagen

4.1 Målsättning

I propositionen föreslås att det ska stiftas en lag om vittnesskyddsprogram. Propositionens målsättning är att genomföra de lagstiftningsändringar som behövs för genomförandet av vittnesskyddsprogram. Den föreslagna lagen är betydande både från perspektivet för individens grundläggande fri- och rättigheter och mer allmänt från perspektivet för förverkligandet av det straffrättsliga ansvaret och för bekämpningen av brottslighet. Ett vittnesskyddsprogram kan i vissa fall vara det enda sättet att säkerställa att den som ska höras inte vägrar vittna på grund av rädsla eller att denne på grund av vittnesmålet inte utsätter sig själv eller sina närstående för allvarlig fara för sitt liv eller hälsa. Vittnesskyddsprogram ska sålunda främja tillgängligheten av den visning som behövs i rättegångar, vilket i sin tur främjar utredandet av ärenden och domars riktiga slutresultat i materiellt hänseende.

4.2 De viktigaste förslagen

När de villkor som uppställs i lagen är uppfyllda ska det i ett vittnesskyddsprogram utöver vittnen också vara möjligt att skydda andra personer som befinner sig i livsfara. Trots detta föreslås att det i lagens rubrik endast ska hänvisas till vittnen, eftersom det förmodas att detta blir den vedertagna benämning som kommer att användas om la-

gen. Vittneskyddsprogram är i allmänt språkbruk ett mer lättförståeligt begrepp än benämningen det särskilda personsäkerhetsprogrammet vilken, enligt svensk modell, också förekommit under beredningen.

I beredningen av lagen har erfarenheter och modeller från andra länder utnyttjats med beaktande av särdragen i den finska rättsordningen. Till sitt innehåll ska lagen till flera delar följa internationell praxis och internationella rekommendationer. Liksom i de flesta länder i Europa ska i lagen ingå bestämmelser om de personer som omfattas av tillämpningsområdet för vittneskyddsprogram, om villkoren för inledande och avslutande av ett vittneskyddsprogram samt om den behöriga myndigheten. Lagen ska också innehålla bestämmelser om tillfällig täckidentitet, skyddssystem samt om ekonomiskt stöd till den skyddade. Den behöriga myndigheten ska i varje enskilt fall överväga de praktiska åtgärder som behövs utifrån en fallspecifik hot- och riskanalys. Det föreslås inte att lagen ska innehålla en uttömmande förteckning över skyddsåtgärder till den del som detta inte förutsätts av bestämmelserna i grundlagen om krav på lagstiftning som gäller utövande av offentlig makt. Vittneskyddsprogram avses vara en sistahandsåtgärd, om en fara mot en persons liv eller hälsa inte kan avvärras genom andra åtgärder. Innan programmet inleds ska bl.a. bedömas om andra biståndssystem avsedda för olika grupper vore mer ändamålsenliga och adekvata för att garantera personens säkerhet.

I praktiken innebär ett vittneskyddsprogram att personen placeras utom räckhåll för den som framför hotelserna under skydd av en täckidentitet och ny bostadsort. Bland de länder som ingår i den internationella jämförelsen motsvarar innehållet i propositionen närmast lagstiftningen i Sverige, med undantag för lagstiftningsnivån.

4.3 Personer som omfattas av lagens tillämpningsområde

Vittneskyddsprogram ska i första hand vara avsedda för personer som hörs i en straffprocess, på samma sätt som också i andra länder. I enlighet med internationella modeller ska man i ett vittneskyddsprogram

utöver externa vittnen också kunna skydda andra personer som hörs i en straffprocess, såsom målsägande. Också internationella exempel påvisar att de mest allvarliga situationerna med hotelser oftast just hänför sig till parter, såsom till medtalande. I enlighet med den nordiska modellen kan av motiverade skäl i vittneskyddsprogram också skyddas andra personer än sådana som ska höras i en straffprocess. Lagen ska t.ex. möjliggöra skydd av personer som fungerar som informationskällor för polisen. Detta bidrar också till att uppfylla polisens skyldighet att sörja för säkerheten hos informationskällor som den använder. Genom programmet ska det också vara möjligt att skydda personer som inte har någon tangeringspunkt med en straffprocess, om detta anses vara ändamålsenligt. Liksom även i andra länder ska det i vittnesprogrammet också vara möjligt att skydda familjemedlemmar till en hotad person. I lagen ska termen närstående användas, eftersom det inte har ansetts vara möjligt att till denna del på förhand avgränsa personkretsen alltför snävt. En närstående kan i princip vara vilken person som helst till vilken den skyddade har ett fast och nära förhållande, oberoende av förhållandets officiella karaktär.

4.4 Förutsättningar för inledande och avslutande av vittneskyddsprogram

Inledandet av vittneskyddsprogram ska enligt den föreslagna lagen förutsätta att det föreligger en tillräckligt allvarlig fara för en persons liv och hälsa. Inledandet av vittneskyddsprogram ska föregås av en detaljerad hot- och riskanalys. En annan viktig förutsättning om vilken det ska lagstiftas är den skyddades fria vilja och lämplighet för ett vittneskyddsprogram. För att samtycket ska vara genuint frivilligt ska det förutsättas att den skyddade har getts en utredning över programmets viktigaste innehåll, dvs. att han eller hon på förhand har vetskap om vad programmet i praktiken förutsätter. För att utarbeta en bedömning om inledandet förutsätts i lagen också att den skyddade har lämnat alla uppgifter som behövs om sina personliga förhållanden och rättsliga förpliktelser. Det är i praktiken omöjligt att skydda en person,

om den skyddade personen inte själv binder upp sig vid den nya livsstilen och vid att beakta sin säkerhet i sitt vardagliga liv. Enligt lagen ska det vara möjligt att avsluta ett vittnesskyddsprogram om den skyddade visar likgiltighet för sin egen säkerhet. Paragrafen ger utrymme för fallspecifik prövning och en möjlighet att ge en varning. Ett vittnesskyddsprogram ska kunna avslutas också om det senare framkommer att den skyddade personen på ett väsentligt sätt har uppgett felaktiga uppgifter om faktorer som är betydelsefulla för programmet. Obetydliga inexactheter ska inte leda till åtgärder. En sådan situation bli aktuell när ett vittnesskyddsprogram i skenet av sanningsenliga uppgifter inte alls hade inletts för personen i fråga. Ett vittnesskyddsprogram ska däremot avslutas utan prövning om den skyddade det begär eller om det vore onödigt att fortsätta det. Också till denna del ska lagstiftningen motsvara internationell praxis.

4.5 Övervakning av den skyddades bostad och dess närområde

I lagen ska ingå bestämmelser om möjligheten att övervaka den skyddades bostad och dess omedelbara närområde med en kamera eller andra utplacerade tekniska anordningar, metoder eller programvaror. Övervakning ska endast användas om den är nödvändig för att avvärja en fara som hotar den skyddades liv eller hälsa. Bestämmelsen ska möjliggöra övervakning också utan att utomstående underrättas om den. I praktiken ska informationen undanhållas endast, om den skulle öka den skyddades risk att bli avslöjad. Att t.ex. genom skyltar eller dekaler meddela om kameraövervakning kan i vissa fall t.o.m. vara en faktor som ökar säkerheten.

De upptagningar som ackumulerats genom kameraövervakning av den skyddades hem liksom också andra uppgifter som uppkommit i ett vittnesskyddsprogram ska endast få användas för genomförandet av vittnesskyddsprogram och för förhindrande eller utredande av ett brott mot den skyddade. Uppgifterna får inte användas i andra situationer t.ex. för brottsutredning. De handlingar och upptagningar som ackumuleras i vittnesskyddsprogram ska bilda ett eget register av-

skilt från polisens övriga uppgifter, och bestämmelser om registret ska ingå i den föreslagna lagen.

4.6 Behörig myndighet och handräckning

Enligt propositionen ska ansvaret för genomförandet av vittnesskyddsprogram innehållas av centralkriminalpolisen, som redan i nuläget genom sina övriga uppgifter har den sakkunskap och erfarenhet som krävs för skötseln av de uppgifter som nu föreslås. Genomförandet av vittnesskyddsprogram hör också i de flesta andra länder till uppgifterna hos den myndighet som motsvarar centralkriminalpolisen. Centralkriminalpolisen ska också bedöma behovet av skydd och de åtgärder som behövs för skyddet. I lagen ska också föreskrivas om handräckning till polisen och om polisens möjlighet att meddela yppandeförbud för utomstående i syfte att skydda uppgifter som gäller vittnesskyddsprogram. Genomförandet av vittnesskyddsprogram är förenat med praktiska frågor, vilka inte kan besvaras effektivt med hjälp av lagstiftning, utan genom att utveckla praktiska metoder. Vid genomförandet av vittnesskyddsprogram ska det i praktiken sörjas för t.ex. att den skyddade är nåbar på grund av eventuella civilrättsliga yrkanden eller fordringar. Skyddsåtgärderna ska också väljas så att den skyddade inte får obehörig vinst av dem. Dessutom ska det sörjas för att den skyddade inte orsakas rättsliga förluster av att han eller hon skyddas i ett vittnesskyddsprogram. Dessa frågor är gemensamma för alla länder som genomför vittnesskyddsprogram. En aktiv roll hos den myndighet som genomför vittnesskyddsprogram samt vid behov ett intensivt praktiskt samarbete mellan myndigheterna har också i andra länder ansetts vara den mest effektiva lösningen. Därför föreslås i propositionen att det också ska ingå bestämmelser om handräckning till polisen.

4.7 Täckidentitet

I lagen ska ingå bestämmelser om handlingar och registeranteckningar som hänför sig till en tillfällig täckidentitet för den skyddade. Polisen har rätt att framställa och införa falska handlingar och registeranteckningar för genomförandet av vittnesskyddsprogram. Bestämmelsen ska till sitt sakinhåll motsvara bestämmelserna i 5 kap. i polislagen om förhindrande av avslöjande av hemliga metoder för inhämtande av information.

Det ska inte gå att spåra den tillfälliga täckidentiteten till den skyddades egentliga identitet, eftersom den skyddades riktiga identitet bara ska vara känd av polisen. Det ska inte vara fråga om byte av identitet, eftersom den skyddades identitet ska förbli gällande, trots att den skyddade ska övergå till att använda sin täckidentitet. Den skyddade ska åter kunna ta sin riktiga identitet i bruk efter att vittnesskyddsprogrammet avslutats. I praktiken ska polisen sörja för den skyddades närbarhet i fråga om rättigheter och skyldigheter som riktas mot honom eller henne.

4.8 Ekonomiskt understöd

I lagen ska ingå bestämmelser om ekonomiskt stöd som ska betalas till den skyddade och som ska kallas understöd för skyddade personer. Det kan utbetalas om den skyddade inte utan att äventyra sin säkerhet eller av annan orsak ännu kan försörja sig själv eller ty sig till det normala socialskydds- och utkomststödssystemet. Utbetalningen av understödet ska avslutas genast när den skyddade kan skaffa sin utkomst självständigt eller genom att stödja sig på det regelrätta socialskyddssystemet i Finland eller utomlands.

4.9 Överklagande

Liksom i Sverige, föreslås att bestämmelser om ett förbud mot överklagande ska ingå i lagen. Vittnesskyddsprogram ska vara en åtgärd genom vilken en myndighet kan skydda ett vittne eller en annan person som befinner sig i livsfara. Det är inte fråga om en subjektiv rättighet. Den hotade personen ska inte ha rätt att bli skyddad i ett vittnesskyddsprogram, om det på grund av alla medel som står till förfogande inte anses vara den ändamålsenligaste åtgärden eller inte anses vara en

möjlig åtgärd. Personens egen uppfattning eller fruktan ska inte ensamma vara avgörande, utan beslutet att inleda programmet ska grunda sig på en så exakt och objektiv bedömning som möjligt om situationen som involverar hotelser. Centralkriminalpolisen ska noggrant utreda om inledande av ett vittnesskyddsprogram är nödvändigt. Ett beslut om inledande av ett vittnesskyddsprogram ska således inte vara ett överklagbart förvaltningsbeslut. Den skyddade ska inte heller ha rätt att överklaga enskilda skyddsåtgärder, utan centralkriminalpolisen ska genom sin expertis pröva de åtgärder som behövs inom ramen för sina lagstadgade befogenheter. I verksamheten ska i tillämpliga delar tillämpas de i förvaltningslagen antecknade principerna för god förvaltning och vittnesskyddsprogrammen ska genomföras i intensivt samarbete med de skyddade. De viktigaste skyddsåtgärderna ska antecknas i de individuella skyddsplaner som görs upp i samarbete med de skyddade. De skyddades rättssäkerhet ska tryggas av bl.a. laglighetsövervakningsmedel och skadeståndsrättsliga förfaranden.

5 Propositionens konsekvenser

5.1 Ekonomiska konsekvenser

Propositionens ekonomiska konsekvenser är bundna till omfattningen av den grundläggande beredskap som byggs upp för verksamheten och till antalet personer som skyddas samt till den arbetsmängd som de enskilda fallen kräver. Den största delen av kostnadskonsekvenserna riktar sig mot centralkriminalpolisen, men det praktiska genomförandet av vittnesskyddsprogrammen kan i vissa fall orsaka kostnader också för den lokala polisen.

De årliga fasta kostnader som uppstår av personal samt av upprätthållande och utvecklande av verksamheten, uppskattas alltså uppgå till något under 600 000 euro. De kostnader som grundar sig på antalet skyddade personer uppgår till ca 15 000—25 000 euro per skyddad person per år. Kostnader orsakas av de extra personresurser som behövs, av upprätthållande och utveckling av operativ verksamhet samt av egentliga kost-

nader för personskyddet. Kostnaderna för skyddet av en enskild person varierar från fall till fall beroende bl.a. på hotets allvar, den person som framför hotet, hotets föremål och de skyddsåtgärder som krävs.

Om t.ex. fem personer skyddas i vittnesskyddsprogram under det första året, innebär det en kostnadspost på ca 695 000 euro för polisen. Om på motsvarande sätt under det följande året i vittnesskyddsprogram skyddas sammanlagt 10 personer, uppgår kostnaderna till sammanlagt 820 000 euro, ifall skyddet av de personer som skyddades i ett program under det första året fortfarande skulle kräva konkreta åtgärder. I allmänhet infaller det mest aktiva skedet av ett vittnesskyddsprogram i början av programmet.

För skyddskostnaderna i fråga om vittnen som placeras i Finland från andra länder svarar enligt vedertagen internationell praxis det land som begär handräckning. Det sändande landet sörjer t.ex. för det ekonomiska stödet till den skyddade tills han eller hon själv förmår försörja sig och ta del av samhällets normala stödtjänster. I praktiken är det dock klart att en person som skyddas och som kommer från ett annat land alltid också i någon mån orsakar kostnader för det mottagande landet t.ex. genom det mottagande landets myndigheters arbetsinsats. Så är det också när en person placeras från Finland utomlands. Verksamheten grundar sig på ömsesidighet.

5.2 Konsekvenser för myndigheter

De mest betydande myndighetskonsekvenserna riktar sig mot polisförvaltningen och särskilt mot centralkriminalpolisens verksamhet. I propositionen föreslås att centralkriminalpolisen ska vara den myndighet som ansvarar för vittnesskyddsprogram. En praktisk rekommendation i vittnesskyddsverksamhet är att alltid två kriminalkonstaplar är närvarande vid kontakter med den skyddade personen. Dessutom ingår i skyddsverksamheten analysverksamhet, där en analytiker bl.a. upprättar och uppdaterar hot- och riskanalyser. Det är ändamålsenligt att de tjänster som är avsedda för genomförandet av vittnesskyddsprogram uteslutande anvisas för genomförandet av vittnesskyddsprogram. På

grund av objektivitetsprincipen ska de polismän som genomför vittnesskyddsprogram inte delta i förundersökningar där den skyddade är part.

Genomförandet av vittnesskyddsprogram kan också ha konsekvenser för den lokala polisens verksamhet, trots att det är centralkriminalpolisen som har det huvudsakliga ansvaret för verksamheten. Genomförandet av vittnesskyddsprogram kan i synnerhet i början av verksamheten förutsätta att också den lokala polisen upprätthåller aktionsberedskap och för sin del ansvarar för den skyddades säkerhet. I synnerhet i plötsliga farosituationer kan den lokala polisen i praktiken vara den enda instansen som kan reagera på situationen med den skyndsamhet som krävs. I alla situationer underrättas den lokala polisen inte nödvändigtvis ens om att skyddade personer placeras på orten. En av vittnesskyddsprogrammets starka sidor är att uppgifter om personer som skyddas i ett program inte ens utlämnas till andra myndigheter, om det inte med tanke på genomförandet av programmet är nödvändigt.

Praktiska arrangemang kring ett vittnesskyddsprogram kan också förutsätta arbetsinsatser från andra myndigheter, såsom social- och hälsovårdsmyndigheterna. Detta kan vara nödvändigt både av säkerhetsskäl för att skydda den andra identitet som används i ett vittnesskyddsprogram eller för att säkerställa att den skyddade inte orsakar rättsliga förluster på grund av användningen av den andra identiteten. Konsekvenserna på andra myndigheter bedöms dock vara relativt obetydliga och de uppskattas inte orsaka betydande kostnadskonsekvenser eller konsekvenser för organiseringen av arbetet, trots att det föreslås att handräckning ska lämnas kostnadsfritt. Antalet personer som skyddas i vittnesskyddsprogram kommer sannolikt att uppgå till endast några enstaka fall per år och alla fall förmodas inte orsaka åtgärder för andra myndigheter.

5.3 Samhälleliga konsekvenser

Antalet personer som årligen skyddas i ett vittnesskyddsprogram är enligt polisens bedömning litet. Lagens konsekvenser är dock betydande både på den individuella nivån och för samhället mer generellt. Vittnesskyddsprogram ger myndigheternas ökade möjligheter att skydda vittnen och andra personer som fruktar för sitt liv. Ett vittnesskyddsprogram kan således också i ett enskilt brottmål ha en stor betydelse. Vittnesutlåtanden har i synnerhet i fall som har anknytning till organiserad brottslighet en viktig roll. Vittnesskyddsprogram kan således främja inhämtande av visning också om sådana allvarliga brott, om vilka det annars vore svårt eller t.o.m. omöjligt att få bevis på grund av hotelser riktade mot den som ska höras. Man kan också anse att vittnesskyddsprogram ökar det allmänna förtroendet för myndigheternas verksamhet och polisens förmåga att skydda individer som befinner sig i allvarlig fara för sitt liv. Detta kan också påverka benägenheten att anmäla brott och bekämpningen av dold brottslighet.

Med stöd av internationella överenskommelser placeras i Finland också vittnen för internationella domstolar, såsom för Internationella brottmålsdomstolen i Haag. Finland har åtagit sig att omplacera vittnen, inte att skydda dem aktivt. När överenskommelserna upprättades, fanns det inte i Finland något nationellt vittnesskyddsprogram och ett mer omfattande åtagande hade inte varit möjligt. Efter ikraftträdandet av lagen om vittnesskyddsprogram kommer Finlands åtaganden sannolikt att omvärderas som en del av Finlands politik mot straffrihet.

Propositionen har inga direkta eller indirekta genuskonsekvenser.

5.4 Konsekvenser för minderåriga barns ställning

I ett vittnesskyddsprogram kan också minderåriga barn skyddas, antingen för att de själva befinner sig i allvarlig fara för sitt liv eller sin hälsa eller för att de är familjemedlemmar till en sådan person. Barnets dagliga liv påverkas av livet i ett vittnesskyddsprogram både direkt och indirekt. Inledande av ett vittnesskyddsprogram innebär i allmänhet i praktiken att familjen måste flytta för att

bosätta sig på en annan ort och barnet blir således tvunget att anpassa sig till en ny livsmiljö och en ny slags vardag. Det är också möjligt att barnet inte utan att äventyra familjens säkerhet längre kan hålla kontakt med sina tidigare vänner och närstående. Situationen kan också vara sådan att barnet blir tvunget att åtminstone begränsa sina kontakter med sådana närstående som inte tas till programmet. Barnet kan uppleva förändringen som förbryllande och t.o.m. som skrämmande. För att undvika negativa konsekvenser måste barnets bästa beaktas i allt beslutsfattande som gäller vittnesskyddsprogram och i varje skede av genomförandet av sådana program. Denna genomgående princip enligt artikel 3 i konventionen om barnets rättigheter har också antecknas i propositionens detaljmotivering. Enligt artikeln ska barnets bästa komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Enligt FN:s konvention om barnets rättigheter avses med barn varje person som inte fyllt 18 år. I den finska lagstiftningen är definitionen på barn densamma. Särskild uppmärksamhet ska fästas vid barnets välbefinnande i det praktiska vittnesskyddsarbetet, detta gäller också verksamhetens interna planering och inskolningen av de myndigheter som genomför programmet. I propositionens detaljmotivering har uppmärksamhet fästs vid exempelsituationer, där involverandet i enlighet med barnets bästa av barnet i beslutsfattandet kan kräva särskild uppmärksamhet och åtgärder.

6 Beredningen av propositionen

6.1 Beredningsskedena och beredningsmaterialet

Till stöd för beredningen av regeringspropositionen tillsattes en förvaltningsövergripande arbetsgrupp med representanter från inrikesministeriet, justitieministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, Polisstyrelsen, centralkriminalpolisen, skyddspolisens, Befolkningsregistercentralen och Dataombudsmannens byrå.

Arbetsgruppen sammanträdde tolv gånger. Arbetsgruppen har också hört utrikesministeriet.

Förslaget om förutsättningarna för utlänningars vistelse har beretts i samarbete med inrikesministeriets migrationsavdelning. De bestämmelser som gäller offentlighetslagen, rättegångsbalken och personregistret har beretts i samarbete med justitieministeriet. De frågor som hör till social- och hälsovårdsministeriets ansvarsområde bereddes tillsammans med ministeriet i fråga och andra myndigheter inom social- och hälsovården.

I samband med beredningen av propositionen har också utretts i synnerhet med myndigheterna inom social- och hälsovården praktiska samarbetsformer för genomförandet av vittnesskyddsprogram också till den del som det inte behövs egentliga lagstiftningsändringar. Förvaltningsövergripande samarbete har en mycket viktig roll vid genomförandet av vittnesskyddsprogram både från ett säkerhetsperspektiv och för att säkerställa att den skyddade inte drabbas av rättsförluster på grund av att han eller hon skyddas i ett vittnesskyddsprogram. I samband med beredningen av propositionen har man därför dryftat frågan om inrättande av ett förvaltningsövergripande samarbetsnätverk för genomförandet av vittnesskyddsprogram.

6.2 Utlåtandena och hur de har beaktats

Genom en begäran om utlåtande av den 10 oktober 2013 begärde inrikesministeriet utlåtande om förslaget till proposition av 18 instanser. Utlåtande begärdes utöver av de instanser som var representerade i den förvaltningsövergripande arbetsgruppen också av utrikesministeriet, finansministeriet, inrikesministeriets migrationsavdelning, justiti kanslersämbetet, riksdagens justitieombudsman, barnombudsmannens byrå, Migrationsverket och Finlands Advokatförbund.

Sammanlagt inkom 17 utlåtanden. Remissinstanserna förhöll sig i regel positivt till propositionen. Det ansågs föreligga ett klart behov av lagstiftningen, eftersom den nuvarande lagstiftningen inte ansågs vara tillräck-

lig för skyddet av personer som befinner sig i den allra allvarligaste faran för sitt liv eller sin hälsa. I flera utlåtanden ansågs den föreslagna lösningen vara motiverad, enligt vilken vid behov också andra personer än sådana som hörs i en straffprocess kan skyddas i vittnesskyddsprogram, trots att man antog att fall där personer skyddas oftast ansluter till situationer där det är fråga om allvarliga brott förövade av medlemmar i kriminella organisationer.

Propositionen har kompletterats utifrån de synpunkter som framfördes i utlåtandena. I propositionen har framförts klarare den internationella och nationella lagstiftning som har samband med barnets bästa och rättigheter samt deras betydelse för genomförandet av vittnesskyddsprogrammet. Tillsynen över den verksamhet som idkas med stöd av lagen har också stärkts genom att ålägga inrikesministeriet en skyldighet att avge en årlig berättelse till riksdagens justitieombudsman om genomförandet av vittnesskyddet. Också de bestämmelser som gäller användning av de uppgifter som ackumulerats vid genomförandet av vittnesskyddsprogram har preciserats utifrån de synpunkter som framförts i utlåtandena.

Dessutom har i propositionen införts ett flertal smärre preciseringar.

7 Samband med andra propositioner

Samtidigt med denna proposition behandlas i riksdagen regeringens proposition till riksdagen med förslag till revidering av 17 kap. i rättegångsbalken och av den lagstiftning om bevisning i de allmänna domstolarna som har samband med den (RP 46/2014 rd). Propositionens syfte är att alla bestämmelser om vittnesförbud ska sammanföras i 17 kap. i rättegångsbalken. I denna proposition föreslås ett tillägg till det nämnda kapitlet i rättegångsbalken, varför behandlingen av propositionerna till denna del borde koordineras i riksdagen.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

1.1 Lag om vittnesskyddsprogram

1 §. *Vittnesskyddsprogram.* I paragrafen ska ingå definitionen på vittnesskyddsprogram och den skyddade. Med vittnesskyddsprogram ska avses det program som polisen genomför i samarbete med andra myndigheter i syfte att skydda personer mot allvarliga olagliga hot som riktar sig mot deras liv eller hälsa. Det ska bestå av flera åtgärder som väljs utifrån en hot- och riskanalys, vilka ska bilda ett fullödigt vittnesskyddsprogram. I enlighet med de internationella principer som hänför sig till vittnesskyddsprogram och i synnerhet principen om opartiskhet ska vittnesskyddsprogram vara ett från straffprocessen helt oavhängigt förfarande och de myndigheter som genomför skyddet ska inte delta i en straffprocess som eventuellt pågår samtidigt.

Ett helhetsbetonat angreppssätt till personens säkerhet förutsätter att en enda myndighet klart har det allmänna ansvaret för ordnandet av programmet. Det föreslås att vittnesskyddsprogrammen ska vara centralkriminalpolisens uppgift. Centralkriminalpolisen sörjer också för att den hotfulla situationen aktivt följs och att man på ett ändamålsenligt sätt reagerar på förändringar, vid behov genom anpassning av åtgärderna. Det är fråga om ett myndighetsinitierat förfarande. En enskild person ska inte självmant kunna anmäla sig till eller ansöka om ett vittnesskyddsprogram, utan initiativet till inledande av programmet och till den hot- och riskanalys som föregår programmet ska i praktiken alltid komma till centralkriminalpolisen av någon annan myndighet som en begäran om handräckning. Initiativet ska i praktiken kunna tas t.ex. av en myndighet som ansvarar för förundersökningen.

Principen ska vara den att den skyddade ska kunna leva ett så normalt och självständigt liv som möjligt, trots att man blir tvungen att placera honom eller henne utom räckhåll för hotet mot liv och hälsa. I praktiken

ska den skyddade i allmänhet ges en tillfällig täckidentitet och han eller hon ska ges hjälp med att placera sig på en ny bostadsort. Dessutom kan behövas olika andra skyddsåtgärder, såsom säkerhetssystem som installeras i hemmet. Den skyddade kan behöva centralkriminalpolisens hjälp också med att uträtta enskilda rättshandlingar, t.ex. i situationer där den skyddade av säkerhetsskäl måste handla via en företrädare. Centralkriminalpolisen ska också se till att den skyddade nås av meddelanden som är avsedda för honom eller henne utan att hans eller hennes vistelseort och täckidentitet avslöjas för utomstående.

De enskilda åtgärderna ska alltid grunda sig på en fallspecifik hot- och riskanalys. Det ska vara fråga om en helhetsbedömning, där de åtgärder som säkerheten förutsätter vägs i förhållande till deras verkningar bl.a. på den skyddades privatliv, livskvalitet och handlingsförmåga. I praktiken betonas myndigheternas åtgärder till programmets begynnelsestade, där den skyddade också kan behöva ekonomisk hjälp och hjälp som stöder den psykiska handlingsförmågan.

I paragrafen ska också definieras begreppet den skyddade, vilket används senare i lagen. Med den skyddade ska avses den person som omfattas av ett vittnesskyddsprogram. I vittnesskyddsprogram ska på den grund som anges nedan i 2 § också närstående till föremålet för hotelserna kunna skyddas. Med den skyddade ska i lagen avses både det egentliga föremålet för hotelserna och sådana närstående till honom eller henne som omfattas av ett vittnesskyddsprogram. Begreppet den skyddade ska således omfatta alla personer som omfattas av ett program oberoende av om de tagits till programmet på grund av fara som hotar deras eget liv eller hälsa eller om de är närstående till en sådan person.

2 §. *Inledande av ett vittnesskyddsprogram.* I paragrafen ska ingå bestämmelser om förutsättningarna för inledande av vittnesskyddsprogram. I 1 mom. ska ingå bestämmelser om grundläggande förutsättningar och om den personkrets som lagen ska tillämpas på. I momentet fastställs de situationer där vittnes-

skyddsprogram överhuvudtaget kan komma i fråga. I 2 mom. ska dessutom ingå bestämmelser om särskilda förutsättningar för inledande av program, vilka också ska vara uppfyllda innan programmet kan inledas.

Vitnesskyddsprogrammen är avsedda som en sistahandsåtgärd. Program ska endast inledas om det riktas ett så allvarligt hot mot en persons liv och hälsa att det inte kan avvärjas genom andra åtgärder. I första hand ska det utredas om personen kan skyddas genom åtgärder som föreskrivs någon annanstans i lagstiftningen så att hans eller hennes dagliga liv skulle störas så lite som möjligt och han eller hon kunde fortsätta sitt normala liv. Sådana medel kan vara t.ex. processrättsliga skyddsåtgärder, meddelande av besöksförbud, tillfälligt placering i skyddsbostad och olika tekniska säkerhetssystem, såsom alarm-system och övervakningskameror som installeras i hemmet. Bedömningen av situationen ska grunda sig på en fallspecifik hot- och riskanalys. I praktiken ska det vara fråga om situationer där den hotades säkerhet inte längre kan garanteras utan att han eller hon så att säga undangöms en längre tid från dem som framför hotelserna.

I paragrafen avses i första hand situationer där någon hörs i ett brottmål och i andra hand andra orsaker. I bakgrunden till sådana allvarliga hotfulla situationer som förutsätter inledande av ett vittnesskyddsprogram är även i skenet av internationella erfarenheter i praktiken i allmänhet en straffprocess som hänförs sig till allvarlig eller organiserad brottslighet, där en person har hörts antingen som vittne eller som målsägande. I praktiken är det i allmänhet fråga om narkotikabrottslighet eller allvarlig ekonomisk brottslighet.

Bestämmelsen möjliggör också att andra personer skyddas än sådana som ska höras i en straffprocess. I praktiken torde också en sådan situation i allmänhet hänföra sig till allvarlig eller organiserad brottslighet. T.ex. en medlem i en kriminell organisation som polisen använder som informationskälla blir inte nödvändigtvis hörd officiellt i en straffprocess, men hans eller hennes säkerhet kan ändå äventyras på grund av de viktiga insideruppgifter som han eller hon lämnat polisen. Också en polis som utför täckoperationer kan hamna i en motsvarande situation.

Också en utomstående angivare kan råka i fara för sitt liv och sin hälsa, även om det i en sådan situation också kunde gå att trygga personens säkerhet genom processrättsliga medel. Bestämmelsens ordalydelse ska inte heller utesluta från tillämpningsområdet situationer som involverar hotelser vilka helt saknar samband med en straffprocess. Sådana kan i teorin vara t.ex. särskilt allvarliga hotfulla situationer som involverar våld i nära relationer och våld i hemmet. I respektive fall ska det dock alltid bedömas, om andra biståndssystem avsedda för olika grupper vore mer ändamålsenliga och tillräckliga för att garantera personens säkerhet.

Vitnesskyddsprogrammen ska i bestämmelsen inte begränsas till hotelsernas direkta föremål, utan i programmen ska man också kunna skydda dennes närstående, oberoende av om de själva befinner sig i direkt fara. Ett vittnesskyddsprogram kan pågå i flera år, t.o.m. i flera årtionden, varför det är oskäligt att förutsätta att den skyddade ska fortsätta sitt liv utan sina närmaste familjemedlemmar. Utgångspunkten ska därför vara att de närmaste familjemedlemmarna, såsom minderåriga barn, också kan delta i programmet, ifall det inte är oförenligt med barnets bästa. I lagen ska därför användas benämningen närstående, genom vilket det möjliggörs att bedömningen av personkretsen till denna del ska ske från fall till fall. Denna lösning som man också tillägnat sig i de flesta andra länderna förordas också av Europadomstolens praxis i fråga om skyddet av familjelivet, enligt vilken man inte bör avgränsa vem som är familjemedlem endast till t.ex. äkta make eller minderåriga barn. Enligt Europadomstolen kan en familjemedlem också vara en annan person med vilken personen i fråga har ett tillräckligt nära och fast förhållande. Begreppet närstående ska inte vara beroende av definitioner som används annanstans i lagstiftningen eller t.ex. av om personen i fråga har underhållsplikt gentemot varandra. Utgångspunkten i den fallspecifika bedömningen ska vara önskemålen och synpunkterna hos det egentliga föremålet för hotelserna i förhållande till hur ändamålsenliga de är. Lagen ska tillåta fallspecifik flexibilitet, men det är klart att antalet personer som tas till programmet inte får äventyra framgången för

själva skyddet. Dessutom bör man beakta att man också på familjemedlemmar ska tillämpa de särskilda förutsättningar som ingår i denna paragraf för inledande av programmet. Familjemedlemmarna ska t.ex. likt den egentliga skyddade personen vara skyldiga att lämna de uppgifter som avses i 2 mom. och programmet kan också för deras del avslutas under de förutsättningar som föreskrivs i denna lag. Liksom också i fråga om den egentliga skyddade, ska också deltagandet i programmet vara helt frivilligt för familjemedlemmarna. I fråga om varje skyddad person ska ett självständigt beslut fattas om inledande av ett vittnesskyddsprogram.

Utredandet av förutsättningarna för inledandet av ett vittnesskyddsprogram förutsätter i praktiken upprättande av en omfattande hot- och riskanalys om den hotade personens situation. Som ansvarig myndighet för vittnesskyddsprogram har centralkriminalpolisen den primära expertis som behövs för upprättande av hot- och riskanalysen. Analysen ska utarbetas så objektivt som möjligt utifrån fakta, och inte enbart utifrån den hotades egna erfarenheter och känslor. Vid utarbetandet av analysen är det skäl att i enlighet med allmänna förvaltningsprinciper också utnyttja kunnandet hos andra myndigheter och sakkunniga. Som ett exempel kan nämnas en situation där den hotfulla situationen är en följd av att en person hörts i en straffprocess. Då kan hörande av den åklagare som utsetts för målet erbjuda värdefull sakkunnighjälp för bedömningen av betydelsen av de uppgifter som den hotade personen har uppgett med tanke på förverkligandet av det straffrättsliga ansvaret hos dem som framfört hotelserna. Hotet bör vara fortgående. Hotelserna kan också framkomma t.ex. som påtryckning eller skrämsel av en närstående person till vittnet eller informationskällan. I praktiken är det inte skäl att förutsätta att hotelserna redan har konkretiserats t.ex. i form av våldshandlingar eller ingrepp i egendom. Det räcker att risken är tillräckligt verklig och sannolik med beaktande av motiven hos den som framför hotelserna och dennes förmoda att fullfölja sina hotelser. Den som framför hotelserna ska inte nödvändigtvis behöva gå att individualisera till en viss gärningsman eller till vissa gärningsmän, utan

t.ex. en kriminell organisation kan stå bakom hotelserna. Inledande av ett vittnesskyddsprogram kan övervägas också i situationer där en person t.ex. på grund av ett vittnesmål i en straffprocess kan bedömas befinna sig i allvarlig fara för sitt liv och sin hälsa, trots att egentliga hotelser ännu inte hade kommit till uttryck.

I 2 mom. ska ingå bestämmelser om de särskilda förutsättningarna för inledande av vittnesskyddsprogram. Den skyddades eget åtagande och frivillighet samt dennes personliga lämplighet utgör grunden för genomförandet av hela programmet. Ett lyckat skydd förutsätter i praktiken att den skyddade själv iakttar de försiktighetsåtgärder som behövs. Det går inte att ordna ett effektivt skydd om personen själv äventyrar sin egen säkerhet genom att försumma att iaktta de försiktighetsåtgärder som hänförs sig till den dagliga vardagen och det nya livet.

I 2 mom. 2 punkten ska som specialförutsättning för inledande av programmet uppställas att personen i fråga har gett ett skriftligt samtycke till genomförande av programmet. För att samtycket ska vara genuint frivilligt och motiverat, ska han eller hon enligt punkt 1 ges en utredning över programmet innehåll, dvs. vad programmet i praktiken innebär. I punkten ska också förutsättas att personen får en utredning över förutsättningarna för avslutande av programmet. Att gå in i programmet ska vara helt frivilligt, men det är bra om den skyddade är medveten om att programmet i praktiken inte kan fortsätta, om han eller hon senare genom sitt uppträdande uppvisar likgiltighet för sin egen säkerhet och därigenom gör det omöjligt att skydda honom eller henne. Den skyddade ska också ha rätt att återta sitt samtycke när som helst, vilket naturligtvis ska gås igenom som en del av kartläggningen av innehållet i programmet. Genomförandet av vittnesskyddsprogram innebär i praktiken i allmänhet en ny bostadsort, ett nytt arbete och en ny täckidentitet, dvs. i de flesta fall innebär det inledandet av ett helt nytt liv. Den skyddade kan också bli tvungen att begränsa sina kontakter t.ex. med sina släktingar och vänner för att förhindra att de blir utsatta för påtryckning och att den skyddade spåras. Den skyddades säkerhet kan också förutsätta att

säkerhetsteknik med dennes samtycke installeras i hemmet. Den skyddade kan således för den egna säkerhetens skull bli tvungen att göra avkall på sin normala handlingsfrihet t.ex. i fråga om bostadsort och i viss mån sitt privatliv. Därför är det viktigt att den skyddade redan på förhand är medveten om vad han eller hon inlåter sig på. Dessutom är det klart att den uppgift som den hotade personen ges om skalan på den fara som hotar honom eller henne absolut inte får tolkas så att han eller hon pressas att gå med i programmet t.ex. för att få ett utlåtande som en del i en straffprocess.

Vitnesskyddsprogram kan i praktiken vara en psykiskt mycket tung process för den skyddade trots att det under programmets lopp för den skyddade ordnas sakkunnighjälp till stöd för den psykiska handlingsförmågan. Huruvida ett vittnesskyddsprogram lyckas beror således inte enbart på den skyddades egen vilja, utan också på hans eller hennes personliga förmåga att anpassa sig till programmets krav. En förutsättning för inledande av programmet ska därför enligt 2 mom. 4 punkten vara att personen bedöms vara lämplig för programmet. Vid bedömningen ska man så objektivt som möjligt sträva efter att utreda personens engagemang och anpassningsförmåga till de åtgärder som i hot- och riskanalysen ansetts vara behövliga. Bedömningen av engagemanget är viktigt också för att förebygga eventuella missbruk. Bedömningen förutsätter i praktiken att man utnyttjar den sakkunnighjälp som behövs i synnerhet i fråga om bedömningen av det psykiska välbefinnandet och handlingsförmågan. Samma bedömning ska naturligtvis också gälla eventuella närstående som skyddas i programmet. Utförandet av bedömningen kräver i praktiken att myndigheten har till sitt förfogande alla uppgifter som behövs om de personliga omständigheterna hos den eventuella skyddade samt om eventuella rättsliga förpliktelser såsom t.ex. om anhängiga rättsliga förfaranden. Därför ska i 3 mom. ingå en bestämmelse enligt vilken föremålet för bedömningen ska vara skyldig att lämna en utredning över uppgifter av det slag som nämns ovan. Uppgifterna hjälper också vid den praktiska planeringen av skyddsåtgärderna. Utöver grundläggande personuppgifter

kan det t.ex. behövas uppgifter om familjeförhållanden, utbildnings- och arbetshistoria och hälsotillstånd. Betydelsefulla uppgifter om rättsliga förpliktelser ska t.ex. vara uppgifter i fråga om vilka det genom praktiska taktiska metoder ska säkerställas att intagning till programmet inte leder till rättsförlust för den skyddade eller för tredje instanser. Uppgifter som behövs om rättsliga förpliktelser kan t.ex. vara uppgifter om skulder, anhängiga eller inväntade rättsliga förfaranden samt uppgift om straffregister. Också uppgifter om försörjningsplikt kan behövas för planeringen av praktiska åtgärder. Eftersom programmet till alla delar ska grunda sig på frivillighet, kan uppgifterna fås av personen själv och det ska således inte föreskrivas någon direkt rätt för myndigheten att få uppgifter i syfte att själv inhämta uppgifterna.

Ett vittnesskyddsprogram kan vid behov inledas omedelbart efter ett positivt beslut avseende inledandet. I fråga om den som ska höras i en straffprocess kan detta innebära att programmet inleds redan under förundersökningen eller t.o.m. tidigare än detta.

Det bör beaktas att trots att man i fråga om en person inte skulle sluta sig till att inleda ett vittnesskyddsprogram, kan i fråga om honom eller henne vid behov tillämpas enskilda skyddsåtgärder som föreskrivs någon annanstans i lag. Vid behov kan även stödtjänster som tillhandahålls av andra myndigheter och organisationer komma i fråga, såsom skyddshem. Möjligheten till andra åtgärder ska också utredas i situationer där en person trots sådana hotelser som avses i lagen inte vill delta i ett vittnesskyddsprogram, eller om en närstående till honom eller henne inte är redo att inleda programmet.

3 §. Avslutande av ett vittnesskyddsprogram. I paragrafen bestäms om förutsättningarna för avslutande av programmet. I 1 mom. ska föreskrivas om situationer där programmet avslutas utan separat prövning. Vittnesskyddsprogram grundar sig på den skyddades frivillighet, varvid det för det första alltid avslutas om den skyddade inte längre vill fortsätta i programmet. Om det är fråga om en familj, ska ett beslut av en familjemedlem naturligtvis inte hindra att programmet fortsätter i fråga om de andra familjemedlemmarna, om de så vill och deras säkerhet fort-

farande är hotad. Utifrån Europadomstolens praxis kan man säga att ett fortsatt skydd av de andra familjemedlemmarna är en direkt skyldighet. Utträde ur programmet i fråga om en familjemedlem kan öka risken att bli avslöjad för de andra, varför tillräckligheten av de åtgärder som ingår i programmet vid behov ska bedömas på nytt i fråga om resten av familjemedlemmarna.

Dessutom ska ett vittnesskyddsprogram enligt 1 mom. avslutas om fortsättande av programmet vore uppenbart onödigt, dvs. om den skyddades säkerhet inte längre förutsätter att programmet fortsätter. Särskild försiktighet ska iakttas vid situationsbedömningen och ett vittnesskyddsprogram ska inte avslutas om det råder minsta osäkerhet om den hotfulla situationen. Ett vittnesskyddsprogram ska kunna hållas i kraft t.ex. i situationer där den skyddade inte längre behöver dagligt stöd och bistånd, men han eller hon av säkerhetsskäl dock inte kan återgå till att använda sin ursprungliga egentliga identitet. Vittnesskyddsprogrammet kan då fortsätta i fråga om användning av täckidentiteten, trots att den skyddade inte längre behöver lika aktiva åtgärder som i början av programmet. Programmet ska naturligtvis avslutas också om den skyddade avlider. Då kan det dock finnas behov av att fortsätta skyddet av de närstående som tagits till programmet.

I 2 mom. ska föreskrivas om en möjlighet att avsluta programmet om den skyddade genom sitt eget uppträdande visar likgiltighet för sin egen säkerhet. I praktiken innebär detta att den skyddade äventyrar sin egen säkerhet avsiktligt t.ex. genom att försumma de säkerhetsanvisningar som införts i hans eller hennes individuella skyddsplan om hur den skyddade själv kan medverka till sin egen säkerhet. Avslutande av programmet kan också prövas om den skyddade annars medvetet försätter sig själv i en sådan farosituation, som man bedömer att skäligen hade kunnat undvikas genom användning av normal försiktighet. Programmet ska dock inte i sådana situationer avslutas automatiskt, utan bestämmelsen lämnar utrymme för fallspecifik prövning. Bl.a. ska beaktas gärningens uppsåt och hur allvarlig gärningen är för skyddsverksamheten. Situationerna ska bedömas från fall till fall. T.ex. om den skyd-

dade gör sig skyldig till ett brott, ska allvaret och betydelsen av brottet i fråga bedömas i förhållande till en fortsättning av vittnesskyddsprogrammet.

I fråga om ett minderårigt barn ska barnets uppträdande bedömas i förhållande till barnets ålder, utvecklingsnivå och i vilken omfattning barnet har fått veta om faktorer som hänför sig till säkerheten och i vilken grad han eller hon kan antas ha förstått de anvisningar och rekommendationer som getts.

I 2 mom. ska också föreskrivas om möjligheten att avsluta programmet om den skyddade medvetet har lämnat falska eller vilseledande uppgifter om sina personliga omständigheter och rättsliga förpliktelser. En förutsättning ska vara att uppgifterna är av betydelse för inledande eller fortsättande av programmet. Således ska man inte pröva avslutande av programmet om det är fråga om obetydliga uppgifter som inte har haft en avgörande betydelse vid fattandet av beslutet om att inleda programmet. Däremot ska avslutande av programmet prövas i situationer där uppgifter som framkommit i efterskott från första början hade utgjort ett hinder för inledandet av programmet t.ex. i situationer där personen inte hade ansetts vara lämplig för programmet.

I 3 mom. ska föreskrivas om givande av varning i situationer där programmets avslutande prövas på grundval av 2 mom. Enligt momentet ska det vara möjligt att ge en varning, men inte obligatoriskt. I samband med avgivande av en varning ska den skyddade enligt momentet underrättas om att en underlåtenhet att beakta varningen kan leda till att programmet avslutas. I praktiken ska en varning komma i fråga närmast i fall av smärre gärningar som eventuellt beror på oförstånd. Om den skyddade däremot uppvisar klar likgiltighet för sin egen säkerhet t.ex. genom att inleda kriminell verksamhet och därigenom eventuellt äventyrar andra människor, kan det inte skäligen krävas att en varning ska ges innan programmet avslutas. Ett vittnesskyddsprogram ska dock aldrig avslutas plötsligt, oberoende av grunden för avslutandet av programmet. I varje situation ska det också bedömas om den skyddade behöver andra säkerhetsåtgärder efter att programmet avslutas. Om avslutandet av programmet

också gäller minderåriga barn, ska särskild uppmärksamhet fästas vid barnets bästa och vid den rätt som barnet har enligt artikel 24 i konventionen om barnets rättigheter att för sitt välbefinnande få nödvändigt skydd samt rätt till bästa möjliga hälsotillstånd. Den skyddade ska också ges information om eventuella säkerhetsrisker. I synnerhet framhävs detta om den skyddade inte vill fortsätta i programmet. Då borde man sträva efter att säkerställa att den skyddade förstår konsekvenserna av sitt beslut, såsom att han eller hon inte efter att programmet avslutats längre kan skyddas med stöd av denna lag. Ett vittnesskyddsprogram ska dock inte fortsättas mot personens vilja. Avslutande av programmet utesluter dock inte möjligheten att utnyttja andra, s.k. vanliga skyddsmedel.

I fråga om utländska personer som skyddas är det skäl att beakta hur ett eventuellt avslutande av ett vittnesskyddsprogram påverkar utlänningsens fortsatta vistelse i landet. Den behöriga myndigheten ska underrättas om avslutande av ett vittnesskyddsprogram, om uppehållsrätten tills dess grundat sig på att personen skyddats i ett vittnesskyddsprogram. Myndigheten i fråga ska då underrättas om alla sådana faktorer som kan vara av betydelse när personens rätt att vistas i landet bedöms.

4 §. Individuell skyddsplan. I paragrafen ska föreskrivas om en skriftlig och individuell skyddsplan som ska göras upp i samarbete med den skyddade. Om den skyddade är ett minderårigt barn, ska barnet ges möjlighet att göra upp planen i den grad som han eller hon kan antas förstå saken med tanke på hans eller hennes ålder och utvecklingsnivå. Planen ska ha två syften. Å ena sidan ska av planen framgå att den skyddade frivilligt har avgett sitt samtycke till inledandet av programmet utifrån en omfattande utredning som han eller hon har getts. För det andra ska av skyddsplanen klart framgå hur man strävar efter att trygga säkerheten för just den aktuella skyddade personen.

Syftet med vittnesskyddsprogram är att ordna den skyddades förhållanden så att han eller hon ska kunna leva ett så självständigt och fullvärdigt liv som möjligt utan ständig polisnärvaro. Detta förutsätter att den myndighet som ansvarar för programmet i enlig-

het med sin bästa kunskap och expertis kartlägger eventuella risker för säkerheten eller risker för att bli avslöjad och ger handledning till den skyddade i fråga om ordnandet av det dagliga livet. I sin enklaste form kan detta innebära t.ex. att den skyddade uppmanas undvika sitt tidigare bostadsområde och andra ställen där hans eller hennes säkerhet inte kan garanteras. Den skyddade kan behöva handledning i anslutning till beaktandet av säkerheten också t.ex. i fråga om uppträdandet inom sociala medier och i fråga om annan social växelverkan, för att dennes verkliga identitet inte ska bli avslöjad för utomstående. I allmän försiktighet ska i praktiken också ingå att den skyddade inte deltar i kriminell verksamhet. Vittnesskyddsprogram ska inte påverka verkställigheten av straffrättsligt ansvar, varför deltagande i kriminell verksamhet i praktiken kan göra skyddet omöjligt, eftersom den skyddade då blir tvungen att uppträda med sin egentliga identitet.

Ett lyckat genomförande av vittnesskyddsprogram förutsätter således i praktiken att den skyddade vet vilka säkerhetsfaktorer som han eller hon själv ska beakta i sitt dagliga liv. I skyddsplanen ska sålunda enligt 2 mom. antecknas hur den skyddade själv genom sitt uppträdande kan medverka till att upprätthålla sin egen säkerhet. Detta är viktigt redan av den orsaken att vittnesskyddsprogram under de förutsättningar som anges i denna lag också ska kunna avslutas om den skyddade genom sitt egna oförsiktiga uppträdande i praktiken gör det omöjligt att skydda honom eller henne.

I skyddsplanen ska i enlighet med 2 mom. också antecknas hur den skyddades närhet ska ordnas för förverkligandet av hans eller hennes juridiska förpliktelser. Genom bestämmelsen hänvisas både till den skyddades civilrättsliga och eventuella straffrättsliga förpliktelser. I praktiken avses situationer där den skyddade blir tvungen att använda en tillfällig täckidentitet i stället för sin egentliga identitet. Då blir polisen tvungen att sörga för den skyddades närhet, eftersom den skyddades tillfälliga identitet i allmänhet av säkerhetsskäl inte kan avslöjas för utomstående. Deltagande i ett vittnesskyddsprogram får inte leda till ogrundad nytta för den skyddade t.ex. så att indrivning av fordringar mot

den skyddade hindras. Inledande av ett vittnesskyddsprogram innebär inte att staten åtar sig att ansvara för den skyddades skulder utan han eller hon ska själv ansvara för dem även i fortsättningen. Den skyddade ska också ansvara för sina straffrättsliga skyldigheter med sin egentliga identitet. Också avtjänande av ett fängelsestraff sker genom den egentliga identiteten.

I 2 mom. ska dessutom föreskrivas om skyldigheten att i skyddsplanen också anteckna andra viktiga åtgärder som vidtas för att skydda den skyddade. I skyddsplanen antecknas t.ex. en eventuell kameraövervakning. I skyddsplanen är det skäl att också anteckna de åtgärder som ska vidtas till skydd för den skyddade med stöd av annan lagstiftning. Av planen ska således framgå om man vid skyddet av den skyddade avser använda t.ex. i 5 kap. 9 § i polislagen avsedd teleövervakning med samtycke eller i 2 kap. 10 § 3 mom. avsedd bevakning av en plats. I skyddsplanen kan också antecknas vilket annat stöd och vilken annan hjälp den skyddade behöver, såsom uppgifter om understödet för skyddade personer enligt 7 § i lagförslaget och eventuell psykisk hjälp. I skyddsplanen ska antecknas om polisen behöver ordna en annan täckidentitet för den skyddade med styrkande handlingar och registeranteckningar. I skyddsplanen ska också antecknas om användningen av en tillfällig täckidentitet leder till förlust av bosättningsbaserade sociala förmåner. I regel ska så inte ske, eftersom förmånerna kan betalas till den skyddade genom en företrädare. Målet är att den skyddade ska få en så exakt beskrivning som möjligt om vad programmet innehåller. I skyddsplanen ska som åtgärd också antecknas lämnande av information till ett barn om hans eller hennes egentliga identitet, om täckidentiteten har getts till ett så ungt barn att han eller hon inte som äldre längre kan antas komma ihåg detta.

I 3 mom. ska ännu ingå bestämmelser om skyldigheten att i skyddsplanen anteckna en uppgift om att den skyddade har fått en i paragrafen om inledande av programmet avsedd utredning över programmets innehåll och över förutsättningarna för avslutande av programmet. Enligt 3 mom. ska av skyddsplanen också framgå den skyddades sam-

tycke till inledande av programmet och till de åtgärder som ingår i det.

En skyddsplan ska göras upp separat med varje skyddad person också i situationer där den skyddade är en hel familj. Vårdnadshavaren, eller intressebevakaren om en sådan har förordnats, ska underteckna skyddsplanen på den minderåriges vägnar.

I fråga om minderåriga personer ska när en skyddsplan görs upp och ett vittnesskyddsprogram genomförs uppmärksamhet alltid i första hand fästas vid barnets bästa i enlighet med vad som bestäms i konventionen om barnets rättigheter. Barnets bästa och barnets rättigheter ska beaktas i alla skeden av genomförandet av vittnesskyddsprogram. Vid behov ska barns psykiska och fysiska anpassning till livet i ett vittnesskyddsprogram också stödjas genom särskilda tjänster, såsom genom att erbjuda barnet en möjlighet att diskutera med en yrkesperson som fått utbildning i att arbeta med barn. Utnyttjande av sakkunskapen hos yrkespersoner inom social- och hälsovården kan också behövas för att bedöma barnets bästa i samband med utarbetandet av en skyddsplan. Man ska också sträva efter att ordna en möjlighet för barnet att hålla kontakt med sina närstående utanför vittnesskyddsprogrammet, om det inte äventyrar barnets säkerhet eller barnets bästa på något annat sätt.

5 §. Registeranteckningar och handlingar. I paragrafen ska ingå bestämmelser om registeranteckningar som ska införas och handlingar som ska upprättas för genomförandet av vittnesskyddsprogram. I 1 mom. ska föreskrivas att polisen, i praktiken centralkriminalpolisen såsom den myndighet som ansvarar för programmet, ska få införa och framställa falska, vilseledande eller förtäckta registeranteckningar och handlingar som stöder den nya identiteten hos den skyddade. Enligt den föreslagna bestämmelsen ska man inte få ty sig till sådana registeranteckningar och handlingar, om det inte är nödvändigt för genomförandet av programmet, dvs. i praktiken för att avvärja en fara som hotar den skyddades liv och hälsa.

Bestämmelsen ska utgöra en viktig del av hela vittnesskyddsprogrammet, eftersom den möjliggör att den skyddade agerar under en tillfällig täckidentitet så länge som han eller

hon skyddas i ett vittnesskyddsprogram. För att undvika risk för att bli avslöjad är det viktigt att den berättelse som stöder den skyddades nya identitet är så trovärdig och vattentät som möjligt. Det ska inte gå att spåra den tillfälliga täckidentiteten till den skyddades egentliga identitet, eftersom den skyddades riktiga identitet i princip bara ska vara känd av polisen. Det ska således inte vara fråga om byte av identitet, eftersom den skyddades identitet ska förbli gällande, trots att den skyddade ska övergå till att använda sin täckidentitet. Den skyddade ska åter kunna ta sin riktiga identitet i bruk efter att vittnesskyddsprogrammet avslutats. Bestämmelsen ska möjliggöra införande av registeranteckningar t.ex. i befolkningsdatasystemet och upprätthållande av handlingar till stöd för täckidentiteten. Med stöd av bestämmelsen kan registeranteckningar som behövs också införas i uppgifterna för den skyddades riktiga identitet.

Den skyddades nya kontaktuppgifter ska inte antecknas i allmänna register. I praktiken ska polisen sörja för den skyddades närhet såväl när det gäller fordringar som riktar sig mot honom eller henne från tredje personer som när det gäller den skyddades eventuella tillgodohavanden. Således ska ibruktagandet av en täckidentitet inte hindra t.ex. arvsrättsliga tillgodohavanden eller indrivning av skulder som riktar sig mot den skyddade. Sättet på vilket detta ska genomföras beaktas redan när den individuella skyddsplanen görs upp. I praktiken bör man också analysera i vilket skede minderåriga barn kan ges uppgifter om hans eller hennes egentliga identitet, om man varit tvungen att skapa täckidentiteten när han eller hon var så ung att han eller hon själv inte som äldre längre har något minne eller vetskap om sin egentliga identitet och sina släktförhållanden. Den myndighet som ansvarar för vittnesskyddsprogram ska se till att ett barn får vetskap om sin riktiga identitet senast när han eller hon fyller 18 år. Informationen kan också ges tidigare om detta inte bedöms orsaka fara för den skyddades säkerhet och för hemlighållandet av täckidentiteten. Liksom även annars vid ärendehantering med barn, ska situationen bedömas från perspektivet för barnets bästa med beaktande av barnets ålder, förståelsenivå och

personliga utveckling och vid behov genom anlitande av sakkunnig hjälp.

Den föreslagna bestämmelsen ska till sitt sakinhåll motsvara den gällande bestämmelsen i 5 kap. 46 § 2 mom. i polislagen, där det föreskrivs om anlitande av motsvarande åtgärder för att förhindra att hemligt inhämtande av information avslöjas. Den gällande polislagen möjliggör utnyttjande av falska handlingar och registeranteckningar, om det är nödvändigt för att förhindra att observation, teknisk observation, bevisprovokation genom köp, täckoperationer och användning av informationskällor avslöjas. Vid anteckningar som införs för vittnesskyddsprogram behov är det ofta fråga om mer långvariga anteckningar, även om antalet anteckningar som görs är mindre.

I 2 mom. ska föreskrivas om polisens möjlighet att själv använda falska, vilseledande eller förtäckta uppgifter samt införa och använda falska, vilseledande eller förtäckta registeranteckningar och framställa och använda falska handlingar. Då ska en förutsättning vara att detta är nödvändigt för skyddet av vittnesskyddsprogram eller av en polisman som genomför det. I praktiken ska genom bestämmelsen avses situationer där det är nödvändigt att i operativ verksamhet hemlighålla för utomstående att polismannen har samband med den skyddade och med vittnesskyddsprogram. Detta kan behövas antingen för att förhindra att tekniska och taktiska operativa fakta avslöjas eller för att trygga säkerheten hos en polisman som genomför vittnesskyddsprogram.

Vid tillämpningen av bestämmelsen blir man tvungen att avvika från det allmänna kravet på felfria och uppdaterade register, varför bestämmelsen ska tolkas snävt. Metoderna ska endast anlitas om skyddet inte annars kan ordnas utan att göra avkall på säkerheten. Nödvändigheten ska bedömas separat för varje åtgärd. Också med tanke på minimeringen av risken att bli avslöjad är det skäl att genomföra täckidentiteten så att t.ex. så att man blir tvungen att införa så få falska registeranteckningar som möjligt. Det är också klart att man genom bestämmelsen inte ska kunna kringgå t.ex. olika normer som gäller yrkeskompetens.

Den föreslagna lagen ska ha som princip att när inledande av ett vittnesskyddsprogram prövas ska det noggrant övervägas om skyddet av personen kan ordnas effektivt utan vittnesskyddsprogram. På motsvarande sätt ska man vid genomförandet av programmet framskrida stegvis genom iakttagande av ändamålsenlighets- och proportionalitetsprincipen. Vid prövningen av enskilda åtgärder ska deras behövlighet bedömas generellt samt i synnerhet i förhållande till eventuella skadliga verkningar, såsom registrens sanningsenlighet.

Polisen ska ha behörigheten att införa anteckningar, även om anteckningarna i praktiken införs i samarbete med de behöriga registerförarna inom ramen för registrens systematik och tekniska ramar. Genom lösningen äventyras inte enskilda tjänstemäns säkerhet och det säkerställs också att personuppgifterna hos dem som skyddas i ett vittnesskyddsprogram är kända av en så liten grupp människor som möjligt. Bestämmelsen ska inte möjliggöra införande av anteckningar genom direktuppkoppling från polisen. Befolkningsdatasystemet är i praktiken det viktigaste registret, även om man också kan bli tvungen att införa anteckningar i andra myndigheters eller privata aktörers register. Separat avtal ska ingås om varje enskild åtgärd. Bestämmelser om skyldighet att lämna handräkning mellan myndigheterna föreslås separat nedan. De praktiska samarbetsformerna ska av säkerhetsskäl lämnas för att utvecklande inom tillämpningspraxis.

Bestämmelsen ska endast gälla några personer årligen, varför man inte kan anse att registrens allmänna tillförlitlighet i betydande grad blir lidande av anteckningar som införs med stöd av den föreslagna lagen. Det är också möjligt att nya skyddsfall inte ens uppstår varje år. Vidare föreslås i 3 mom. att polisen ska föra en förteckning över de anteckningar som införts och de handlingar som framställts samt övervaka deras användning. Polisen ska enligt 3 mom. också sörja för att korrigera anteckningarna efter att de inte längre är nödvändiga för genomförandet av ett vittnesskyddsprogram. I praktiken ska detta i allmänhet innebära den tidpunkt som den skyddade inte längre omfattas av ett vittnesskyddsprogram. Den skyddade ska enligt

föreslagna 3 mom. då återlämna de handlingar som hänför sig till den andra identiteten.

6 §. Övervakning av den skyddades bostad och dess närområde. I paragrafen ska ingå bestämmelser om övervakning av den skyddades bostad och dess närområde. Paragrafens 1 mom. ska möjliggöra installering av säkerhetssystem, såsom övervakningskameror och rörelsedetektorer, i den skyddades bostad och dess omedelbara närområde. Uttrycket "bostad och närområde" kan i sak uppfattas motsvara det område som är skyddat av hemfriden enligt 24 kap. 11 § i strafflagen. Till skillnad från optisk observation med stöd av polislagen ska övervakningen inte ske utan vetskap av föremålet för observationen och inte heller i syfte att inhämta information. Övervakningens syfte ska däremot vara att skydda den skyddade. Övervakning ska inte få användas om det inte är nödvändigt för avvärandet av en fara som hotar den skyddades liv eller hälsa. Övervakningen ska antecknas i den individuella skyddsplanen om det när planen görs upp är känt att metoden kommer att behövas. Om behov av bevakning uppkommer senare, ska samtycke inhämtas separat.

Bestämmelsens ordalydelse har inte bundits endast till övervakningskameror utan i bestämmelsen ska också hänvisas till andra tekniska anordningar, metoder eller programvara som placeras på platsen. Ordalydelsen i bestämmelsen motsvarar till denna del definitionen av optisk observation i 5 kap. 19 § i polislagen. Bestämmelsen ska således i princip tillåta olika system för optisk observation och rörelsedetektion, men inte avlyssning. Vid tolkningen av bestämmelsen kan i fråga om tekniken utnyttjas tolkningspraxis om begreppet optisk observation i polislagen.

Skyddet av en person som omfattas av ett vittnesskyddsprogram kan i praktiken åtminstone i vissa fall förutsätta att utomstående inte informeras om kameraövervakningen och annan övervakning för att undvika misstankar och risk för att bli avslöjad. Det är inte nödvändigtvis fråga om en huvudregel, eftersom information om övervakningen i vissa fall kan vara en fördel. Bestämmelser om avvikelse från informationsskyldigheten ska ingå i 1 mom. Till skillnad från allmän kame-

raövervakning ska man således inte t.ex. genom dekalering eller skyltar behöva informera om övervakningen. Bestämmelsen ska också gälla situationer där anordningar som installeras i den skyddades hem eller dess omedelbara närområde utsträcker sig till ett område som skyddas av någon annans hemfrid, även om det inte är dess kärnområde. Närmast kan en sådan situation vara i ett höghus där en övervakningskamera också filmar husbolagets invånarens gemensamma trappuppgång. Det bör observeras att paragrafen inte möjliggör att övervakningen utsträcker sig till områden inne i någon annans än den skyddades bostad. I praktiska tillämpningssituationer ska det också bedömas om övervakning utanför den skyddades bostad är nödvändig utan att informera om detta till utomstående eller räcker det med en anordning som installeras inne i bostaden eller t.ex. i dörrögat för att säkerställa den skyddades säkerhet. Polisverksamhetens allmänna principer enligt 1 kap. i polislagen om verksamhetens proportionalitet, minsta möjliga olägenhet och ändamålsbundenhet ska således också beaktas vid genomförandet av vittnesskyddsprogram.

I 2 mom. ska ingå en bestämmelse om skyldighet att avsluta övervakningen, om den inte längre är nödvändig för att avvärja en fara som hotar den skyddades liv eller hälsa. Då avslutas bevakningen omedelbart.

7 §. *Understöd för skyddade personer.* I paragrafen ska föreskrivas om ekonomiskt stöd som vid behov utbetalas till den skyddade. Det ska vara fråga om en form av understöd som är separat från socialskydds- och utkomststödssystemet, som ska kunna betalas endast för personer som omfattas av ett vittnesskyddsprogram och endast i det fallet att de vid den tidpunkten inte kan få sin utkomst på något annat sätt. I paragrafen ska således föreskrivas som förutsättning för betalning av understödet att den skyddades försörjning inte utan att äventyra hans eller hennes säkerhet kan tryggas genom förvärsarbete, företagverksamhet, socialskyddsförmåner eller på något annat sätt.

Understödet ska betalas av centralkriminalpolisen som ansvarar för vittnesskyddsprogram. Ersättningen ska i praktiken utbetalas i programmets begynnande skede när den skyddade befinner sig i ett slags mellanläge:

han eller hon kan inte utan att äventyra sin säkerhet fortsätta sitt liv med sin tidigare identitet, men arrangemangen kring det nya livet och den täckidentiteten pågår ännu. Den tid som behövs för praktiska arrangemang kan variera från fall till fall t.o.m. mycket, varför utbetalningen av understödet inte ska vara bundet vid en viss tidsperiod. Utbetalning av understödet ska dock avslutas när den skyddade själv förmår försörja sig själv och sin familj eller han eller hon kan trygga sin utkomst genom socialskyddssystemets förmåner i Finland eller utomlands utan att behöva ty sig till utkomststöd.

Som utgångspunkt för betalning av understödet kan den princip som omfattas i lagen om utkomststöd (1412/1997) tas, enligt vilken man med hjälp av utkomststödet inte endast ska trygga den oundgängliga utkomsten som var och en behöver för ett människovärdigt liv, det s.k. existensminimet. Sålunda ska understöd för skyddade personer betalas på samma grunder och för samma utgifter som utkomststöd. Sådana utgifter är t.ex. mat- och bostadsutgifter samt utgifter för hälso- och sjukvård. Liksom utkomststödet, ska understödet vid behov kunna betalas också i syfte att undvika problem och att främja anpassningen till det nya livet. Dessutom kan understöd fås t.ex. för fritidsaktiviteter, om det anses främja den skyddades normala liv och integrering i samhället med den nya identiteten.

Beloppet på anpassningsbidraget ska i praktiken bedömas från fall till fall. Ersättning ska kunna betalas antingen som en engångsbetalning eller periodiskt.

8 §. *Yppandeförbud om vittnesskyddsprogram.* I paragrafen ska föreskrivas om yppandeförbud för utomstående. Utomstående kan vid behov förbjudas att yppa uppgifter som hänför sig till genomförandet av programmet. En förutsättning ska vara att den utomstående på grund av sin uppgift eller ställning har bistått vid eller att han eller hon har ombetts att bistå vid genomförandet av ett vittnesskyddsprogram. Det behöver egentligen inte nödvändigtvis vara fråga om en uppgift som gäller ett vittnesskyddsprogram eller som avslöjar den skyddades bakgrund. Yppandeförbud kan också meddelas t.ex. företrädnarna för servicebolaget om öppnande

av dörren för installation av en säkerhetsanordning.

Den föreslagna bestämmelsen motsvarar till sitt sakinhåll 5 kap. 48 § i polislagen med undantag för giltighetsperioden för yppandeförbudet. Till skillnad från de situationer som avses i polislagen, ska vittnesskyddsprogram i princip pågå under flera år, varför en begränsning av giltighetsperioden för förbudet till ett år skulle förorsaka onödigt extra arbete. Med stöd av 1 mom. ska förbudet däremot kunna meddelas tills vidare. Förbudet måste dock återtas, om det blir onödigt med tanke på genomförandet av programmet. Det ska vara möjligt att tolka bestämmelsen så att förbudet kan hållas i kraft vid behov också efter att ett vittnesskyddsprogram har avslutats, om det behövs av tekniska och taktiska orsaker som hänför sig till vittnesskyddsprogram eller med tanke på säkerheten hos de personer som varit i programmet. I momentet ska dessutom föreskrivas om bevislig delgivning till den berörde av ett beslut avseende förbud eller dess återtagande. Bevislig delgivning kan också föräntas muntligt så att det vid tillfället finns närvarande två polismän som genomför vittnesskyddsprogram.

I 3 mom. ska föreskrivas om påföljder av brott mot förbudet på motsvarande sätt som i polislagen, dvs. genom att hänvisa till 38 § 1 och 2 § i strafflagen. Uppgift om hotet om straff ska lämnas i samband med att förbudet meddelas.

9 §. Lämmande av handräckning. I paragrafen ska ingå bestämmelser om andra myndigheters skyldighet att avgiftsfritt lämna polisen handräckning som är nödvändig för utförande av i denna lag föreskriven uppgift. Myndighet har definierats i 4 § i offentlighetslagen. Förvaltningsövergripande samarbete är en viktig del av genomförandet av vittnesskyddsprogram.

I praktiken behövs handräckning närmast för tekniskt genomförande av registeranteckningar, såsom för att skapa en tillfällig täckidentitet för den skyddade. Handräckning kan också behövas i situationer där sociala förmåner som tillkommer den skyddade ska betalas via en företrädare. När minderåriga barn deltar i vittnesskyddsprogram kan detta också förutsätta utnyttjande av sakkunskapen

hos yrkespersoner inom social- och hälsovården, både vid planeringen av programmet som under dess lopp. Sakkunskap inom social- och hälsovården kan behövas t.ex. för att bedöma om vårdnadshavaren har förmåga att vara intressebevakare för den minderåriga vid beslutsfattande om ett vittnesskyddsprogram eller om den skyddade och hans eller hennes familjemedlemmar är lämpliga för vittnesskyddsprogram. Dessutom kan man behöva använda sakkunskap inom social- och hälsovård för ordnande av psykosocialt stöd för barn och andra som är i behov av stöd och vid behov bl.a. för att arrangera barnskyddsåtgärder.

10 §. När den skyddade är omyndig. I paragrafen ska föreskrivas om talerätt och beaktande av synpunkter hos omyndiga, om föremålet för hotelserna enligt 2 § 1 mom. i lagförslaget eller en person som skyddas i ett vittnesskyddsprogram är omyndig. Då ska lagen om förmyndarverksamhet (442/1999) och i fråga om minderåriga lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt (361/1983) tillämpas. Bestämmelsen ska tillämpas i synnerhet när det bedöms om programmet ska inledas eller avslutas. När det är fråga om en omyndig som fyllt 18 år ska det bedömas om den omyndige själv enligt lagen om förmyndarverksamhet kan ge sitt samtycke till inledandet av programmet eller om samtycket ska ges av den intressebevakare som förordnats honom eller henne. Om en intressebevakare ger samtycket, ska han eller hon utreda den omyndiges åsikt i enlighet med bestämmelserna i lagen om förmyndarverksamhet. När det är fråga om en minderårig person, ska vårdnadshavaren på dennes vägnar ge samtycket till inledandet av programmet och den utredning som avses i 2 § 2 mom. om innehållet i vittnesskyddsprogrammet ska ges vårdnadshavaren. Enligt 4 § i lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt ska vårdnadshavaren trygga barnets utveckling och välfärd på det sätt som föreskrivs i 1 §. Vårdnadshavaren har i detta syfte rätt att bestämma om barnets vård, uppfostran och boningsort samt i övriga personliga angelägenheter. Enligt lagen ska vårdnadshavaren, innan han eller hon fattar beslut i barnets personliga angelägenheter, diskutera om saken med barnet, om det med beak-

tande av barnets ålder och utveckling samt frågans natur är möjligt. När han eller hon fattar beslutet ska han eller hon ta hänsyn till barnets åsikt och önskemål. Ett barn ska således ges möjlighet att delta i beslutsfattandet om inledandet och avslutandet av programmet i enlighet med hans eller hennes utvecklingsnivå. Ett barn ska ges information om innehållet i vittnesskyddsprogrammet i en form som barnet kan förstå både innan programmet inleds och medan det pågår. Lämnandet av informationen ska i regel ske av en yrkesperson som innehar sådant särskilt kunnande som situationen förutsätter. Barnets vårdnadshavare ska i regel delta i lämnandet av uppgiften. På samma villkor ska det bedömas i vilket skede och på vilket sätt ett barn som lever under en täckidentitet kan ges uppgifter om hans eller hennes egentliga identitet utan att säkerheten hos familjen som skyddas i ett vittnesskyddsprogram äventyras av detta. Tyngden av ett barns åsikter vid beslutsfattande om vittnesskyddsprogram ska i praktiken ställas i relation till barnets ålder och utvecklingsnivå. T.ex. när det gäller deltagande i vittnesskyddsprogram i fråga om en minderårig person som närmar sig 18 år ska hans eller hennes åsikt ha en avgörande betydelse.

11 §. Förordnande av intressebevakare för minderåriga. I paragrafen ska föreskrivas om förordnande av en intressebevakare för en minderårig, om dennes vårdnadshavare inte opartiskt kan bevaka barnets intressen. Bestämmelsen ska närmast tillämpas i situationer där vårdnadshavaren t.ex. på grund av den psykiska press som situationen orsakar inte förmår fatta ett beslut om samtycke till ett vittnesskyddsprogram på barnets vägnar. På motsvarande sätt kan en minderårig vars föräldrar har gemensam vårdnad behöva en intressebevakare, om endast den ena föräldern vill bli intagen i ett vittnesskyddsprogram. Då ska intressebevakaren fastställa, och i samband därmed höra barnet, om deltagande i ett vittnesskyddsprogram är förenligt med barnets bästa.

Polisen, i praktiken centralkriminalpolisen, ska lämna en ansökan om förordnande av en intressebevakare. I praktiken ska vårdnadshavarens förmåga att vara sitt barns intressebevakare vid behov bedömas i samråd med

social- och hälsovårdsmyndigheterna. Liksom vid beslutsfattandet enligt 22 § i barnskyddslagen (417/2007), förordnas intressebevakaren av en domstol. På förordnande av en intressebevakare ska tillämpas vad som föreskrivs om förordnande av ställföreträdande för en intressebevakare i lagen om förmyndarverksamhet eller i någon annan lag. Polisen ska svara för de kostnader som orsakas av förordnandet av en intressebevakare samt av intressebevakarens arvode.

12 §. Beslutsfattande om vittnesskyddsprogram. I paragrafen ska föreskrivas om beslutsfattandet om vittnesskyddsprogram. Beslut om inledande och avslutande av programmet ska enligt 1 mom. koncentreras till chefen för centralkriminalpolisen. Det är också chefen för centralkriminalpolisen som ska fatta beslut om åtgärder som hänför sig till falska, vilseledande eller förtäckta registeranteckningar och handlingar enligt 5 §. Beslutsfattandet har också koncentrerats till denna nivå när motsvarande metoder utnyttjas med stöd av 5 kap. 46 § i polislagen. Beslutet i fråga förutsätter grundlig bedömning på flera nivåer på grund av deras konsekvenser som sträcker sig långt i framtiden, varför det är skäl att de fattas på den högsta nivån.

Beslut om övriga åtgärder som enligt bestämmelserna i den föreslagna lagen ska vidtas i fråga om vittnesskyddsprogram ska enligt 2 mom. fattas på en lägre nivå. Även då ska beslutsfattandet koncentreras till den polisman inom befälet som ansvarar för vittnesskyddsprogram och till vars befogenheter ska höra avgivande av en skriftlig varning enligt 3 § 3 mom., uppgörande av en individuell skyddsplan enligt 4 §, övervakning av den skyddades bostad och dess närområde enligt 6 §, understödet för skyddade personer enligt 7 § och yppandeförbudet om vittnesskyddsprogram enligt 8 §. Åtgärderna i fråga har ett nära samband med den praktiska operativa verksamheten. De hänför sig i allmänhet också till situationer som inte tål dröjsmål. Till denna del ingår i polislagen inga motsvarande behörighetsbestämmelser med undantag för 5 kap. 48 § i polislagen om avgivande av yppandeförbud om hemliga metoder för inhämtande av information, om vilket en anställningsberättigad polisman fattar beslut.

13 §. Register över vittnesskyddsprogram. I paragrafen ska ingå bestämmelser om registret över vittnesskyddsprogram som förs för att genomföra programmen och om användning av uppgifterna i registret. I 1 mom. ska ingå bestämmelser om registret över vittnesskyddsprogram. De upptagningar och andra handlingar som uppstår vid genomförandet av vittnesskyddsprogram ska bilda ett eget personregister som ska föras av central-kriminalpolisen. Syftet för insamlandet av uppgifterna avviker från den normala polisverksamheten, varför det är motiverat att uppgifterna hålls separat från andra register som polisen för. På hemlighållande av uppgifterna ska enligt 1 mom. i paragrafen offentlighetslagen tillämpas och på övrig behandling av personuppgifter personuppgiftslagen (523/1999).

I 2 mom. ska föreskrivas om användning och utlämnande av uppgifterna. Uppgifter som ackumulerats vid genomförandet av vittnesskyddsprogram ska endast kunna användas i situationer som har ett fast samband med syftet för den föreslagna lagen. I lagen ska således användningen och utlämnande av uppgifter avgränsas till skötsel av uppgifter som anknyter till vittnesskyddsprogram och till förebyggande och utredande av brott som gäller den skyddade. Bestämmelsen ska också gälla kameraövervakning, om vilket det ingår ett förslag till bestämmelse ovan i 6 §. Uppgifter får således inte användas mot tredje personer, om inte föremålet för brottet är en person som skyddas i ett vittnesskyddsprogram. Uppgifterna ska inte heller få användas mot den skyddade själv, om det inte är fråga om förhindrande eller utredande av ett brott som riktar sig mot en annan person som skyddas i ett vittnesskyddsprogram. Varje situation ska dock bedömas individuellt. När det prövas om uppgifterna ska användas är det i praktiken alltid skäl att bedöma, om detta t.ex. kunde orsaka allvarlig fara för den skyddades säkerhet. Uppgifter som gäller vittnesskyddsprogram ska kunna utlämnas t.ex. till en annan myndighet endast för skötsel av uppgifter som hänför sig till vittnesskyddsprogram. Sådana uppgifter behöver nödvändigtvis inte alltid hänföra sig till konkreta skyddsåtgärder, utan det kan t.ex. vara fråga om hälsovårdstjänster som

ordnas för den skyddade. Uppgifter kan i detta syfte utlämnas också till utländska myndigheter t.ex. i situationer där den skyddade placeras i en annan stat.

I 3 mom. ska den registrerades rätt att granska uppgifterna begränsas. Syftet med bestämmelserna är att förhindra t.ex. en situation där en utomstående som på något sätt har samband med den skyddade vill använda den registrerades rätt att granska uppgifter enligt 26 § i personuppgiftslagen för att få uppgifter om den skyddades vistelseort eller om vittnesskyddsprogram i allmänhet. I varje enskilt fall ska det enligt det föreslagna momentet bedömas om genomförandet av granskningsrätten av sannolika skäl skulle leda till allvarligt fara för den skyddades eller någon annan persons säkerhet.

I 4 mom. ska föreskrivas om utsträckning av bestämmelserna om behandling av sekretessbelagda uppgifter i offentlighetslagen också till situationer där det inte är fråga om i 4 § i offentlighetslagen avsedd myndighetsverksamhet eller annan utövning av offentlig makt. Bestämmelserna i 22—24 och 35 § i offentlighetslagen om sekretessbelagda handlingar, tystnadsplikt i fråga om uppgifter som fås vid skötsel av uppgifter och om förbudet mot utnyttjande ska således också tillämpas t.ex. i situationer där man blir tvungen att lämna ut uppgifter om ett vittnesskyddsprogram till en privat aktör, såsom en yrkesperson inom hälsovårdsbranschen.

14 §. Tillsyn över genomförandet av vittnesskyddsprogram. I paragrafen ska ingå bestämmelser om tillsynen över genomförandet av vittnesskyddsprogram. I 1 mom. konstateras Polisstyrelsens skyldighet att övervaka iakttagandet av den föreslagna lagen. I 2 mom. åläggs centralkriminalpolisen en skyldighet att årligen rapportera till Polisstyrelsen om genomförandet av vittnesskyddsprogram. Bestämmelsen ska komplettera Polisstyrelsens allmänna skyldighet enligt polisförvaltningslagen att övervaka verksamheten för den underlydande förvaltningen. I 3 mom. ska inrikesministeriet åläggas skyldigheten att lämna en årlig berättelse till riksdagens justitieombudsman. Den årliga rapporteringen ska också stärka möjligheterna att övervaka verksamhetens laglighet och lämplighet. Den ger också en möjlighet att följa

lagens konsekvenser. Eftersom det är fråga om en ny lag, ska man under de kommande åren regelbundet följa hur lagstiftningen fungerar.

15 §. Överklagande. I paragrafen ska ingå en bestämmelse om förbud mot överklagande i fråga om åtgärder som vidtagits med stöd av den föreslagna lagen. Bestämmelsen innebär att ändring i ett beslut om inledande eller avslutande av ett vittnesskyddsprogram inte ska kunna sökas genom besvär. Det ska alltid vara frivilligt att delta i ett vittnesskyddsprogram och genomförandet av ett program ska alltid avbrytas om den skyddade så önskar. Var och en har enligt 22 § i grundlagen rätt att av myndigheterna vid behov få skydd också för att avvärja en fara som hotar personens liv och hälsa. En person som befinner sig i fara för sitt liv och sin hälsa har dock ingen direkt rätt att få skydd av myndigheterna i form av ett vittnesskyddsprogram, om detta inte utifrån en av polisen utförd hot- och riskanalys anses vara nödvändigt. Vittnesskyddsprogram är avsedda som en sista-handsåtgärd, som man endast tillgriper om andra tillgängliga medel för att skydda en person inte är tillräckliga.

Beslutsfattandet om vittnesskyddsprogram förutsätter sådan särskild sakkunskap gällande hot- och riskanalyser som är fast anknuten till centralkriminalpolisen. Detta gäller både inledandet av programmet, de åtgärder som används där och avslutande av programmet. Principen i den föreslagna lagen ska vara att ett vittnesskyddsprogram inleds, om den hotfulla situationen enligt centralkriminalpolisens bedömning är sådan att personen i fråga kan och behöver skyddas i ett vittnesskyddsprogram. På motsvarande sätt avslutas ett vittnesskyddsprogram på initiativ av myndigheterna, om den hotfulla situationen upphör eller om den skyddade medvetet äventyrar sin egen säkerhet i den grad att det inte är möjligt att skydda honom eller henne i ett vittnesskyddsprogram. Utförande av analyserna i fråga förutsätter i synnerhet i fall som har samband med organiserad brottslighet djupgående och uppdaterad kännedom om operativ verksamhet och om hotens särdrag. T.ex. förutsätter skydd av personer i samband med organiserad brottslighet också kännedom om brottslighetstypen i fråga och dess

verksamhetsmetoder. Det är således inte fråga om en sådan bedömning som på ett naturligt sätt lämpar sig för att bli ställd till domstolar för rättslig prövning genom ett förfarande för överklagande.

Förbudet mot överklagande utesluter naturligtvis inte möjligheten att utreda lagligheten i myndigheternas verksamhet genom ett klagomålsförfarande.

16 §. Ikraftträdande. Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2015.

1.2 Polisförvaltningslagen

9 §. Centralkriminalpolisen. Genom en vid tolkning kunde vittnesskyddsprogrammen redan nu anses höra till de uppgifter som centralkriminalpolisen har enligt den förteckning som ingår i den gällande bestämmelsen. För tydlighetens skull föreslås dock att till 1 mom. ska fogas en ny punkt 5 som ska innehålla en uttrycklig hänvisning till genomförandet av vittnesskyddsprogram. Genomförandet av vittnesskyddsprogram förutsätter i praktiken ofta samarbete med andra myndigheter, men ansvaret för programmets praktiska genomförande ska höra till centralkriminalpolisen. Centralkriminalpolisen ska således också ansvara för den internationella nivåns operativa samarbete i fråga om enskilda personer som skyddas. Bestämmelser om beslutsfattandet gällande vittnesskyddsprogram ska ingå i lagen om vittnesskyddsprogram.

1.3 Utlänningslagen

35 §. Krav på resedokumentets giltighet. Det föreslås att paragrafen ska ändras så att också personer som omfattas av ett vittnesskyddsprogram som avses i föreslagna 52 e § ska kunna beviljas uppehållstillstånd trots att giltigt resedokument saknas. Med stöd av bestämmelsen i fråga kan tillstånd beviljas t.ex. för en person som vistas olagligt i Finland.

52 e §. Beviljande av uppehållstillstånd för en utlänning som är i ett vittnesskyddsprogram. Till lagen ska fogas en ny paragraf som gäller beviljande av uppehållstillstånd för en utlänning som är i ett vittnesskyddsprogram enligt lagen om vittnesskyddsprogram. Det är sannolikt att behovet att anlita den föreslagna nya grunden för beviljande av

uppehållstillstånd i praktiken endast mycket sällan skulle bli aktuellt.

Ett uppehållstillstånd enligt bestämmelsen ska kunna beviljas både sådana vittnen som befinner sig i Finland och sådana som är utomlands medan ärendet ännu är i behandlingsskedet. Det kan således vara fråga om en utlännings som skyddas av ett vittnesskyddsprogram och som vistas i Finland utan uppehållstillstånd eller en utlännings som är i ett annat lands vittnesskyddsprogram och som ska placeras i Finland. Uppehållstillståndet ska i alla fall beviljas av polisen. En person som beviljats ett första uppehållstillstånd med stöd av denna paragraf kan beviljas ett permanent uppehållstillstånd med stöd av 56 §.

Enligt 1 mom. ska en utlännings som är i ett vittnesskyddsprogram i enlighet med lagen om vittnesskyddsprogram beviljas ett kontinuerligt uppehållstillstånd. Personen ska i enlighet med den gällande lagen ha rätt att förvärvsarbeta, vilket främjar hans eller hennes delaktighet i det finländska samhället. Till 53 § ska fogas en bestämmelse enligt vilken en person som är i ett vittnesskyddsprogram ska beviljas uppehållstillstånd för fyra år.

Enligt 2 mom. krävs inte tryggad utkomst för ett vittne som är i ett vittnesskyddsprogram. I praktiken ska utkomsten för en person som är i ett vittnesskyddsprogram täckas genom vittnesskyddsprogrammet tills han eller hon själv förmår försörja sig genom förvärvsarbete eller på ett därmed jämförbart sätt.

En vanlig bedömning av äventyrande av allmän ordning eller säkerhet enligt 36 § ska inte krävas i prövningen av uppehållstillståndet, utan det föreslås att tröskeln i denna bedömning ska höjas. Ett uppehållstillstånd ska kunna nekast endast av tvingande skäl som anknyter till den allmänna säkerheten. Utförande av en vanlig bedömning enligt 36 § kunde med beaktande av bakgrunden på den person som är i ett vittnesskyddsprogram i vissa situationer förhindra beviljandet av uppehållstillstånd och således de facto förhindra genomförandet av ett vittnesskyddsprogram.

Det är möjligt att ett vittne som placeras i Finland är en medborgare i Europeiska unionen. I enlighet med 3 mom. ska i dessa situa-

tioner 10 kap. tillämpas. Bestämmelser om registrering av unionsmedborgares uppehållsrätt ingår i 159 och 159 a §. En unionsmedborgare som är i ett vittnesskyddsprogram uppfyller i praktiken alltid förutsättningarna för registrering av unionsmedborgares uppehållsrätt, eftersom hans eller hennes utkomst täcks via vittnesskyddsprogrammet tills han eller hon själv förmår försörja sig själv genom förvärvsarbete eller på ett därmed jämförbart sätt. Äventyrande av allmän ordning eller allmän säkerhet kan inte utföra hinder för registrering av unionsmedborgares uppehållsrätt. Högsta förvaltningsdomstolen har i sitt beslut (HFD:2013:88) ansett att registrering av uppehållsrätten inte kan nekast på grunder som hänför sig till allmän ordning eller allmän säkerhet, eftersom det i 159 och 159 a § inte uttryckligen föreskrivs om nekande av registrering på dessa grunder. På grund av beslut om avvisning är det dock möjligt att neka en registrering.

Eftersom de personer som avses i paragrafen antingen har statusen som vittnen eller är deras närstående, är det viktigt att deras personuppgifter behandlas som sekretessbelagda med stöd av offentlighetslagen i alla skeden av uppehållstillstånds-förfarandet eller registreringen av uppehållsrätten. Detta ska också innebära t.ex. att grunden för uppehållstillståndet inte i någon situation ska antecknas i beslutshandlingarna för personen eller i det uppehållstillståndskort som beviljas honom eller henne. Vid behov ska också rätten att ta del av uppgifter om personen begränsas i datasystem, såsom i det elektroniska ärendehanteringssystemet för utlänningsärenden (UMA-systemet).

Polisstyrelsen har den 22 augusti 2013 tillsatt en arbetsgrupp med uppdrag att bedöma överförandet av polisens utlänningsstillståndsärenden samt asylprocess på Migrationsverket (2020/2013/2962). I detta sammanhang kan man vid behov också analysera om en eventuell överföring också ska gälla uppehållstillstånd som beviljas vittnen.

53 §. Det första tidsbegränsade uppehållstillståndets längd. Det föreslås att till paragrafen ska fogas ett nytt 9 mom. enligt vilket en utlännings som är i ett vittnesskyddsprogram i enlighet med lagen om vittnesskyddsprogram och utlännings som tas till Finland

utifrån ett beslut av statsrådet enligt 93 § och till vilka man beslutar bevilja ett kontinuerligt uppehållstillstånd med stöd av 113 § 1 mom. ska beviljas ett tidsbundet uppehållstillstånd för fyra år.

Genom att bevilja det första uppehållstillståndet för fyra år strävar man efter att underlätta skötseln av uppehållstillståndsärenden och beakta därtill anknytande sekretesspunkter för personer som avses i bestämmelsen, dvs. för personer som tas till landet på särskilda grunder. I båda fallen är det fråga om en situation där det egentliga beslutet om att ta en person till landet redan har fattats någon annanstans.

113 §. *Beviljande av kontinuerligt uppehållstillstånd.* Till 1 mom. ska fogas en bestämmelse om att ett kontinuerligt uppehållstillstånd också kan beviljas en utlänning som tas till Finland på grundval av ett beslut av statsrådet enligt 93 §. I fortsättningen ska det vara möjligt att bevilja en person som tas till Finland med stöd av 93 § utifrån en fallspecifik bedömning antingen ett tillfälligt eller kontinuerligt uppehållstillstånd.

Den föreslagna ändringen ska i fortsättningen i synnerhet gälla vittnen som placeras i Finland på grundval av överenskommelsen med Internationella brottmålsdomstolen. Genom ändringen ska säkerställas att vittnen och deras närstående får en hemkommun enligt lagen om hemkommun (201/1994) och således rätt till de förmåner, bidrag och tjänster som Finland åtagit sig att ge dem i överenskommelsen med Internationella brottmålsdomstolen. Under de senaste åren har man varit tvungen att inkludera internationella domstolars vittnen i den årliga flyktingkvoten, för att de ska kunna beviljas ett kontinuerligt uppehållstillstånd.

1.4 Lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet

24 §. *Sekretessbelagda myndighetshandlingar.* Till 1 mom. 28 punkten ska fogas en hänvisning till vittnesskyddsprogram. Alla handlingar som gäller vittnesskyddsprogram och alla uppgifter som förts in i registret över vittnesskyddsprogram ska enligt den nämnda punkten vara sekretessbelagda. Sekretessgrunden ska således vara absolut, dvs. sekre-

tessbeläggandet ska inte kräva fallspecifik prövning. Sekretesstiden ska enligt gällande 31 § 2 mom. i offentlighetslagen vara 50 år efter att den person som handlingen gäller avled, eller om ingen uppgift om detta föreligger, 100 år.

1.5 Rättegångsbalken

23 a §. Till lagen ska fogas en ny paragraf där det ska föreskrivas om vittnesförbud i fråga vittnesskyddsprogram. Skyddet av ett vittne kräver omfattande sekretess om uppgifter som gäller programmet. Av sekretessbestämmelsen i offentlighetslagen följer inte direkt ett vittnesförbud, varför det är nödvändigt att införa en separat bestämmelse om vittnesförbud vid rättegång. På motsvarande sätt som enligt 13 § i lagförslag 1, ska på grund av konsekvensen uppgifter få användas vid en rättegång det är fråga om utredande av ett brott som riktat sig mot den skyddade. Sådant utnyttjande av uppgifter harmonierar också med syftet för lagen om vittnesskyddsprogram.

2 Ikraftträdande

Enligt propositionen ska ansvaret för genomförandet av vittnesskyddsprogram ankomma på centralkriminalpolisen som redan i nuläget har den sakkunskap och erfarenhet som skötseln av uppgifterna kräver. Därför föreslås att de föreslagna lagarna ska träda i kraft redan den 1 januari 2015.

3 Förhållande till grundlagen och behandlingsordning

3.1 Allmänt

Propositionen har samband med flera i grundlagen fastställda viktiga grundläggande fri- och rättigheter och med den i 22 § i grundlagen uppställda skyldigheten för det allmänna att se till att individens grundläggande fri- och rättigheter tillgodoses. Myndigheterna ska genom sin egen verksamhet, vid behov genom lagstiftningsmedel, se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses också i praktiken och när de hänför sig till förbindelser mellan enskilda. I re-

geringspropositionen om grundrättighetsreformen (RP 309/1993) betonades bestämmelsens strävan till ett materiellt och aktivt tryggnade av de grundläggande fri- och rättigheterna parallellt med det grundrättighetskydd som hänför sig till formella krav avseende förfarandet. De grundläggande fri- och rättigheterna utgör inte endast en begränsning av riksdagens behörighet som lagstiftare, utan av rättigheterna kan också härledas en mot lagstiftaren riktad aktiv skyldighet att handla (GrUB 25/1994). Principen kommer tydligt till uttryck också i 7 § i grundlagen enligt vilken alla har rätt till liv och till personlig frihet, integritet och trygghet. I bestämmelsens detaljmotivering konstateras därför att man genom omnämmandet av säkerheten ville betona det allmännas positiva skyldighet att handla för att också skydda samhällsmedlemmarna mot brott och andra rättsstridiga gärningar som riktar sig mot dem. Det allmännas skyldighet att handla utsträcker sig också till hotelser som kommer från andra enskilda personer. Bestämmelsen konstaterades också förutsätta åtgärder för tryggnade av rättigheterna hos personer som utsatts för brott och för förbättrande av deras ställning. Bestämmelsens betydelse begränsar sig inte till kriminalisering i strafflagen av kränkningar som riktar sig mot individen och till brottsbekämpning. Statens skyldighet till aktiva skyddsåtgärder kar klart framkommit också i Europadomstolens rättspraxis. Propositionens målsättning hänför sig således också till de i 1 § 2 mom. i grundlagen föreskrivna målen för Finlands konstitution om människovärdets okränkbarhet och den enskilda människans frihet och rättigheter samt om rättvisa.

Genom den föreslagna lagen om vittnesskyddsprogram genomförs närmare också det i 2 § 3 mom. i grundlagen föreskrivna laglighetskravet och att offentlig makt ska bygga på i lag föreskrivna befogenheter. Skyddet av vittnen och andra som utsatts för hotelser hör till polisens uppgifter som en del av tryggnandet av allmän ordning och säkerhet. Grundlagsutskottet har i synnerhet i anslutning till lagstiftning som har samband med de grundläggande rättigheterna ansett det vara nödvändigt att den behöriga myndigheten framgår av lagen entydigt eller i övrigt exakt eller

att åtminstone utgångspunkterna för myndigheternas behörighetsförhållanden liksom också förutsättningarna för en överföring av behörighet framgår tillräckligt exakt av lagen (GrUU 2/2012 rd och GrUU 21/2009 rd).

Personlig frihet är enligt förarbetena till grundlagen till sin natur en allmän grundläggande fri- och rättighet som utöver människans fysiska frihet också skyddar människans fria vilja och självbestämmanderätt. Vittnesskyddsprogram ska inte kunna inledas mot den skyddades vilja eller mot deltagande närståendes vilja. I fråga om minderåriga som skyddas ska det förutsättas att deras vårdnadshavare eller vid behov intressebevakare har gett sitt samtycke till inledande av programmet. Grundlagsutskottet har ansett (GrUU 27/1998 rd, GrUU 19/2000 rd, GrUU 31/2005 rd, GrUU 16/2010rd, GrUU 30/2010 rd) att samtycke av en person som är föremål för en begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna i sig kan ha betydelse vid en statsförfattningsrättslig bedömning och i detta hänseende ansett att väsentliga är vad som kan anses utgöra ett juridiskt relevant samtycke i en viss situation. Utskottet har också ansett det vara klart att grundrättskyddet som juridisk fråga inte alltid kan förlora sin relevans enbart därför att det i lagen föreskrivs att en viss åtgärd kräver samtycke av målpersonen. Man kan inte låta skyddet av de grundläggande fri- och rättigheterna i vilket slags ärende som helst bli beroende av samtycket av personen i fråga. Utskottet har av en lag som på basis av samtycke ingriper i skyddet av de grundläggande fri- och rättigheterna förutsatt bl.a. noggrannhet och exakthet, bestämmelser om sättet för avgivande och återtagande av samtycket, säkerställande av att samtycket är genuint och grundar sig på fri vilja samt att lagstiftningen är nödvändig. Man har strävat efter att säkerställa att den skyddades samtycke är genuint och frivilligt genom att för den myndighet som ansvarar för vittnesskyddsprogram i lag uppställa en skyldighet att utreda i detalj för en eventuell skyddad person vad ett vittnesskyddsprogram går ut på. Man ska berätta honom eller henne om det viktigaste innehållet i vittnesskyddsprogrammet och om förutsättningarna på vilka ett program kan avslutas. Endast då kan han eller hon genuint be-

döma om han eller hon vill börja i ett vittnesskyddsprogram. Beslutets frivillighet och den skyddades rätt att fatta sitt beslut utan yttre påtryckning har dessutom betonats i detaljmotiveringen till lagen. Det är inte fråga om ett oåterkalleligt arrangemang, utan i lagen ska ingå en skyldighet att avsluta ett vittnesskyddsprogram om den skyddade så önskar.

Propositionens förslag till bestämmelser ska bedömas i skenet av relevanta grundrättslighetsbestämmelser och allmänna grundrättslighetsbegränsningar, varvid man också kan fråga om den skyddade avstår från vissa av sina grundläggande fri- och rättigheter i samband med samtycket till inledandet av ett vittnesskyddsprogram och i vilken grad det i allmänhet är möjligt att giltigt avstå från de grundläggande fri- och rättigheterna, även om det skulle ske för att skydda liv och hälsa. En person som omfattas av ett vittnesskyddsprogram är i princip i en så allvarlig livsfara och fara för sin hälsa, att han eller hon måste placeras på en annan ort och ofta måste bryta åtminstone nästan alla band till sitt tidigare liv för att undvika risken att bli avslöjad. Den skyddade kan också behöva handledning och rådgivning i hur han eller hon själv kan minimera risken för att avslöjas i sin vardag. När den skyddade ger sitt samtycke till inledande av ett vittnesskyddsprogram ger han eller hon dock inte bort sin frihet att välja sin bostadsort och bestämma om sin personliga frihet. Han eller hon kan få hjälp av myndigheterna att så att säga komma i gång med sitt nya liv, men han eller hon förpliktas varken till att delta i ett vittnesskyddsprogram eller till de åtgärder som ingår i det. Inte ens allvarliga situationer med hotelser berättigar inledande av ett vittnesskyddsprogram mot den skyddades vilja och det vore inte heller möjligt i praktiken. Vittnesskyddsprogram kan ses som ett arrangemang där en myndighet ger av sin sakkunskap för att en person ska kunna börja ett nytt liv. Vittnesskyddsprogrammen kvarstår under hela deras varaktighet som ett frivilligt arrangemang. I fråga om minderåriga ska beslutet fattas av hans eller hennes vårdnadshavare eller vid behov av en intressebevakare som förordnats för den minderåriga.

Från grundlagens perspektiv är den mest betydelsefulla enskilda frågan möjligheten att

använda kameror och andra motsvarande säkerhetssystem utan att informera utomstående om detta när den skyddades säkerhet det förutsätter. Bestämmelsen ska således bedömas från perspektivet för skyddet av privatlivet och hemfriden. Till denna del måste också bestämmelsen om användning och utlämnande av uppgifter bedömas.

Till skillnad från de processrättsliga vittnesskyddsåtgärderna, har vittnesskyddsprogram inga direkta konsekvenser för en rättvis rättegång och genomförandet av rättssäkerheten/rättsskyddet i en straffprocess. Vittnesskyddsprogram fokuserar på det fysiska skyddet av en hotad person och det innehåller inga lösningar för situationer där vittnesmål avges. Vittnesskyddsprogram står således inte i konflikt med de grundläggande fri- och rättigheter som skyddar rättvis rättegång och genomförandet av rättssäkerheten.

Vid beredningen av lagen har man strävat efter att finna en balans mellan å ena sidan det exakthetskrav som ställs på lagstiftningen och å andra sidan undvikande av avslöjande av vittnesskyddsprogramms sensitivitet och taktiska lösningar. Allmänt bedömt är det fråga om en positiv reform betraktat från de grundläggande fri- och rättigheternas perspektiv både på det individuella planet och för samhället, trots att lagen i praktiken sällan blir tillämplig. Genom vittnesskyddsprogram ska individens liv och hälsa skyddas. Det ska också främja genomförandet av rättssäkerheten och verkställigheten av det straffrättsliga ansvaret genom att den som ska höras får skydd. Betraktat i ett vidare perspektiv har vittnesskyddsprogram också betydelse för bekämpningen av organiserad brottslighet, trots att detta inte är programmets egentliga syfte.

3.2 Övervakning av den skyddades bostad och dess omedelbara närområde

I propositionen föreslås bestämmelser om att den skyddades bostad och dess omedelbara närområde ska få övervakas med övervakningskamera och andra motsvarande anordningar. Bestämmelsen har betydelse för 10 § i grundlagen som skyddar privatlivet, hedern, hemfriden och hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden. Begränsningar som ut-

sträcker sig till hemfriden kan enligt 10 § 3 mom. endast föreskrivas genom lag och om det är nödvändigt för att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna eller för att utreda brott. Genom lag kan också bestämmas om sådana begränsningar i meddelandehemligheten som är nödvändiga vid utredning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden, vid rättegång och säkerhetskontroll samt under frihetsberövande.

Den grundläggande situation som avses i den föreslagna lagen, att skydda den skyddades liv och hälsa genom övervakningskameror och motsvarande anordningar torde betraktat från perspektivet för de grundläggande fri- och rättigheterna vara relativt klar. I lagen ska det förutsättas att den skyddade själv har samtyckt till den övervakning som avses i paragrafen. Övervakning ska endast användas om den är nödvändig för att skydda den skyddade mot en fara som hotar hans eller hennes liv eller hälsa. Övervakningens syfte ska således inte vara att inhämta information som hänför sig till förebyggande eller utredning av brott, utan endast att garantera säkerheten för den skyddade. Bestämmelsen har skrivits på ett teknikneutralt sätt, vilket tillåter ändringar i utvecklingen av tekniken.

Den med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna mer betydelsefulla frågan i anslutning till bestämmelsen hänför sig till möjligheten att genomföra den övervakning som avses i paragrafen utan att utomstående underrättas om den. En övervakningskamera kan installeras för inspelning t.ex. i trappuppgången i ett höghus utan att samtycke för åtgärden inhämtas av de andra invånarna i husbolaget eller att de ens underrättas om saken. Trappuppgången i ett höghus hör till det område som skyddas av hemfriden enligt 24 kap. 11 § i strafflagen. Då blir man tvungen att bryta mot skyddet av privatlivet och hemfriden utan att invånarna vet om det. Med beaktande av ovan framförda lagförbehåll torde dock en kränkning av skyddet av privatlivet och hemfriden kunna anses vara godtagbar, om den är nödvändig för att skydda en annan persons liv, personliga frihet och integritet. Övervakningskamera ska endast tillgripas om det är nödvändigt med tanke på säkerheten för den skyddade. Kameror ska inte installeras

hemligt, om underrättande om övervakningen inte ökar risken för att den skyddade avslöjas. I vissa fall kan det t.o.m. vara helt motiverat att underrätta om övervakningen. Myndigheternas mål är endast att skydda den person som omfattas av ett vittnesskyddsprogram, inte t.ex. orsaker som anknyter till informationsinhämtning. Hemlig övervakning ska användas i enlighet med proportionalitetsprincipen endast om den skyddades säkerhet det förutsätter. I paragrafen ska också föreskrivas om skyldigheten att avsluta övervakningen, om den inte längre är nödvändig med tanke på den skyddades säkerhet. Det är fråga om en begränsning av hemfriden för utomstående, även om övervakningen inte med stöd av den föreslagna bestämmelsen ska kunna riktas t.ex. mot andra bostäder i höghuset än den skyddades bostad. Med beaktande av övervakningens syfte, dvs. att skydda den skyddades liv och hälsa, torde denna begränsning av den grundläggande rättighet som hänför sig till skyddet av hemfriden dock anses vara godtagbar. Skyddande av den personliga säkerheten har ansetts utgöra en sådan med tanke på grundrättighetsystemet godtagbar orsak som i statsförvaltningsrättsligt hänseende berättigar till en begränsning av en grundläggande fri- och rättighet, i fall även de andra allmänna förutsättningarna för en begränsning är för handen (GrUU 5/1999 rd). Den nytta som erhålls av ett lyckat vittnesskyddsprogram anknyter också till en bredare referensram, samhällsnyttan, vilket redan i sig kan skapa en godtagbar grund för en begränsning av rättigheter. Att skydda en individ i ett vittnesskyddsprogram främjar i praktiken ofta också bekämpningen av organiserad brottslighet och av de olägenheter som hänför sig till den för den grundläggande tryggheten i samhället. Propositionens huvudsakliga syfte är dock inte brottsförebyggande eller förebyggande eller utredning av brott.

Användning och utlämnande av alla upptagningar och andra handlingar som ackumulerats med stöd av den föreslagna lagen ska vara begränsad till användningsändamål som har ett fast samband med lagens syfte.

3.3 Registret över vittnesskyddsprogram

I den föreslagna lagen ska också ingå bestämmelser om det register som bildas av de uppgifter som ackumuleras vid genomförandet av vittnesskyddsprogrammen och om användning av uppgifterna. Den föreslagna lagen ska innehålla några specialbestämmelser om det ovan nämnda registret. I övrigt ska den gällande personuppgiftslagen och, i fråga om sekretess, offentlighetslagen tillämpas.

Bestämmelsen ska således analyseras från perspektivet för 10 § 1 mom. i grundlagen, som gäller skyddet av privatlivet, vars syfte är att genom lag trygga rättssäkerheten och skyddet av privatlivet för individer vid behandling, registrering och användning av personuppgifter (RP 309/1993 rd, s. 53). De upptagningar och andra handlingar som ackumuleras vid genomförandet av vittnesskyddsprogrammen ska bilda ett eget personregister som är separat från polisens övriga register. Registerföringen ska koncentreras till centralkriminalpolisen. Med tanke på skyddet av privatlivet är det av betydelse att användningen av uppgifterna i lagen avgränsas enbart till genomförandet av vittnesskyddsprogrammen samt till uppgifter som hänför sig till förhindrande och utredande av ett brott som riktar sig mot den skyddade. Utgångspunkten i lagen ska således vara att användning av registeruppgifterna ska vara tillåtet endast i uppgifter som har ett nära samband med syftet för lagen om vittnesskyddsprogram. Förhindrande och utredning av brott som riktar sig mot den skyddade anknyter också nära till hela lagens mål. Detta kan i bästa fall leda till att den instans som hotar den skyddade ställs inför straffrättsligt ansvar och sålunda möjliggöra att den skyddade kan leva utan vittnesskyddsprogram. Bestämmelserna om användning och utlämnande av uppgifter kan således också till dessa delar i sista hand återkopplas till syftet för samlandet av uppgifterna i enlighet med principen om ändamålsbundenhet. Möjligheten att använda uppgifterna kan också ses som en del av ett vittnesskyddsprogram, eftersom vetenskapen om att det är tillåtet att använda dem i sig själv preventivt kan förhindra brott mot den skyddade. Användningen ska dock bedömas från fall till fall. Det är inte nödvändigt att använda uppgifterna för att förebygga eller utreda brott, om detta t.ex.

skulle leda till allvarlig fara för den skyddades säkerhet t.ex. genom processrättsliga bestämmelser om parterts rätt att få information. Uppgifterna får däremot inte användas i annat utrednings- eller brottsförebyggande syfte. Syftet med genomförandet av ett vittnesskyddsprogram är i första hand att trygga den skyddades liv och hälsa.

I den föreslagna lagen ska det förutsättas att alla personer som skyddas har gett sitt samtycke till kameraövervakningen. I princip kan man anse att en vän eller en annan utomstående person som är på besök i den skyddades bostad inte kan anta att han eller hon befinner sig inom ett likadant skydd av privatliv och hemfrid när han eller hon vistas i ett område som skyddas av en annan persons hemfrid. Dessutom bör man beakta att föremålet för övervakningen är den skyddades hem i den grad som övervakning behövs för att trygga den skyddades säkerhet, inte den skyddade eller utomstående som besöker honom eller henne. Man ska inte heller ha rätt att använda upptagningar som uppstått vid kameraövervakning mot utomstående eller den skyddade, om det inte är fråga om ett brott som riktar sig mot den person som är i ett vittnesskyddsprogram. I princip är det möjligt att den skyddade medan vittnesskyddsprogrammet pågår vill dela sin bostad med en person som inte åtminstone genast i det begynnande skedet själv är i vittnesskyddsprogrammet och således inte är medveten om den kameraövervakning som pågår i utrymmet. Då blir den skyddades hem ett utrymme som omfattas av skyddet för privatliv och hemfrid också i fråga om den person som bor med honom eller henne. Användning av hemlig kameraövervakning ska i den föreslagna lagen begränsas till situationer där den är nödvändig för att avvärja en fara som hotar den skyddades liv eller hälsa. Den föreslagna lagstiftningen kan också i sådana situationer anses vara godtagbar med beaktande av den grundläggande rättighet som tryggas genom lagstiftningen och lagstiftningens nödvändighet. Dessutom bör det beaktas att övervakningen enligt den föreslagna lagen genast ska avslutas när den inte längre är nödvändig på grund av hot som riktar sig mot den skyddade.

Lagstiftningen om den registrerade rätt till insyn harmonierar med gällande 27 § 1 mom. 2 punkten i personuppgiftslagen där det föreskrivs om inskränkningar i rätten till insyn för att säkerställa rättigheterna för den registrerade eller för någon annan person. I den föreslagna lagen har det för inskränkning av rätten till insyn ännu uppställts en extra försättning, enligt vilken rätten bara inskränks om av dess genomförande med sannolika skäl skulle följa ett allvarligt hot mot den skyddades eller någon annan persons säkerhet. Rätten till insyn ska således inte inskränkas i större grad än vad som är nödvändigt för att säkerställa de rättigheter som därigenom skyddas.

3.4 Understöd för skyddade personer

I den föreslagna lagen ska också föreskrivas om ekonomiskt understöd som betalas till den skyddade vid behov. Genom understödet säkerställs basutkomsten för den skyddade om han eller hon inte kan skaffa sin utkomst genom förvärsarbete eller på något annat sätt, t.ex. genom att ty sig till det normala socialskyddssystemet. Bestämmelsen har samband med 1 § i grundlagen som tryggar människovärdet, 7 § som föreskriver om skydd av livet samt 19 § som tryggar rätten till oundgänglig försörjning och omsorg. Bestämmelsen stärker dessa grundlagsbestämmelser.

3.5 När den skyddade är minderårig

I vittnesskyddsprogram kan också ingå familjer och således också minderåriga barn. Lagens princip ska vara att minderåriga barn och vid behov också andra närstående ska ha möjlighet att delta i ett vittnesskyddsprogram med den hotade, trots att de inte själva skulle befinna sig i direkt livsfara. Enligt konventionen om barnets rättigheter har barnet rätt att leva med sin familj alltid när det är förenat med barnets bästa och att hålla kontakt med båda föräldrarna. I lagens detaljmotivering konstateras att man ska sträva efter att ordna möjlighet för barnet att hålla kontakt också med sådana närstående som inte deltar i vittnesskyddsprogrammet, ifall detta inte

äventyrar barnets säkerhet eller på något annat sätt är oförenligt med barnets bästa.

I detaljmotiveringen till lagen hänvisas på flera punkter till barnets bästa och beaktandet av barnets rättigheter. Konventionen om barnets rättigheter ålägger en skyldighet att beakta barnets bästa i all myndighetsverksamhet. I synnerhet konkretiseras beaktandet av barnets bästa och åsikt i samband med prövningen av inledande och avslutande av ett vittnesskyddsprogram samt när den individuella skyddsplanen görs upp. Barnet kan behöva särskilda stödtjänster, såsom hjälp av yrkespersoner inom social- och hälsovården i olika skeden av vittnesskyddsprogrammet.

Vårdnadshavaren eller en annan intressebevakare ska på den minderåriges vägnar avge samtycket till inledande av ett vittnesskyddsprogram. Enligt 6 § 3 mom. i grundlagen gäller i princip också barn samma grundläggande fri- och rättigheter som vuxna (HE 309/1993 rd, t.ex. GrUU 24/2010 rd). De ska bemötas som individer och de ska ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva. När det gäller barn hänför sig till grundrättighetsskyddet i praktiken dock frågan om vem som i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna ska använda den omyndiges talerätt. I lagen ska hänvisas till lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt, enligt vilken vårdnadshavaren ska trygga barnets utveckling och välfärd på det sätt som föreskrivs i 1 § i lagen. Vårdnadshavaren har i detta syfte rätt att bestämma om barnets vård, uppfostran och boningsort samt i övriga personliga angelägenheter. Enligt lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt ska vårdnadshavaren, innan han eller hon fattar beslut i barnets personliga angelägenheter, diskutera saken med barnet, om det med beaktande av barnets ålder och utveckling samt ärendets natur är möjligt. När han eller hon fattar beslutet ska han eller hon ta hänsyn till barnets åsikt och önskemål. I propositionens detaljmotivering har det konstaterats att ett barn i enlighet med lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt ska ges möjlighet att delta i beslutsfattandet om inledande och avslutande av programmet i enlighet med hans eller hennes utvecklingsnivå. I detaljmotiveringen har också konstaterats att ett barn ska

ges information om innehållet i vittnesskyddsprogrammet i en form som barnet kan förstå både innan programmet inleds och medan det pågår. Lämnandet av informationen ska i regel ske av en yrkesperson som innehar sådant särskilt kunnande som situationen förutsätter. Barnets vårdnadshavare ska i regel delta i lämnandet av uppgiften. Tyngden av ett barns åsikter ska i praktiken ställas i relation till barnets ålder och utvecklingsnivå.

I lagen ska beaktas situationer där vårdnadshavaren inte opartiskt kan bevaka barnets bästa. Enligt förarbetena till lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården (RP 137/1999 rd, FvUU 7/2000 rd, ShUB 18/2000 rd) kan intressekonflikt inte uppstå enbart på den grund att barnets och vårdnadshavarens åsikt i en viss fråga avviker från varandra. Inte heller det att vårdnadshavaren och socialmyndigheterna har avvikande meningar om barnets bästa t.ex. i ett ärende som gäller omhändertagande innebär en intressekonflikt. Enligt rättspraxis (HD 2004:44) är det avgörande vid förordnandet av en intressebevakare i ett barnskyddsärende inte att intressebevakaren åtnjuter barnets föräldrars förtroende utan att intressebevakaren har förutsättningar att bevaka barnets bästa. Enligt den föreslagna lagen ska för en minderårig förordnas en intressebevakare i ärenden som gäller vittnesskyddsprogram, om den minderåriges vårdnadshavare inte förmår bevaka barnets bästa. En sådan situation kan t.ex. vara ett beslut om samtycke att omfattas av ett vittnesskyddsprogram, ifall endast den ena av barnets officiella vårdnadshavare vill bli intagen i vittnesskyddsprogrammet. Vittnesskyddsprogram kan inte inledas om barnets vårdnadshavare eller intressebevakare inte ger sitt samtycke till det.

I lagens detaljmotivering har också beaktats barnets rätt till sin personliga identitet i situationer där man blir tvungen att skapa en täckidentitet för ett barn medan han eller hon är så ung att han eller hon själv inte längre som äldre har någon minnesbild eller vetskap om sin egentliga identitet och sina egentliga släktförhållanden. Rätten till personlig identitet hör till skyddet av privatlivet om vilket det föreskrivs i 10 § i grundlagen. I detaljmotiveringen till 5 § om registeranteckningar

konstateras att den myndighet som ansvarar för vittnesskyddsprogram i praktiken ska se till att barnet får vetskap om sin riktiga identitet senast när barnet fyller 18 år. Myndighetsåldern utgör således en absolut bakre gräns för lämnande av denna information i enlighet med den ståndpunkt som grundlagsutskottet antagit i ett ärende som i fråga om grundrättighetsfrågan var likartat (GrUU 59/2002 rd, s. 3). Informationen kan också ges tidigare om detta inte bedöms orsaka fara för den skyddades säkerhet och för hemlighållandet av täckidentiteten. Liksom även annars vid ärendehantering med barn, ska situationen bedömas från perspektivet för barnets bästa med beaktande av barnets ålder, förståelsenivå och personliga utveckling och vid behov genom anlitan av sakkunnig-hjälp.

3.6 Rättssäkerhet

Det besväräsförbud som ingår i den föreslagna lagen ska analyseras från perspektivet för rättsskyddet som tryggas i 21 § i grundlagen. Enligt grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning ska tryggas genom lag. Det betydelsefulla i fråga om besväräsförbudet är om det är fråga om en rättighet som avses i grundlagen. Om så är fallet bör man bedöma, om man dock genom vanlig lag kan avvika från kravet på rättsskydd med stöd av de allmänna begränsningsförutsättningar som ingår i grundlagen.

I regeringspropositionen om grundrättsreformen konstaterades att 21 § i grundlagen inte ger någon rätt att få vilket ärende eller beslut som helst för behandling av ett lagskipningsorgan som individen valt. En myndighets beslut kan anses gälla individens rättigheter och skyldigheter på det sätt som avses i 21 § 1 mom. i grundlagen när det i

lagstiftningen ingår en tillräckligt exakt grund för uppkomsten av en förbindelse som kan anses utgöra en rättighet mellan en individ och det allmänna. Den klaraste grunden av detta slag är en s.k. subjektiv rätt, varvid myndigheten ska bevilja eller verkställa en rättighet när de förutsättningar som framgår av lagstiftningen uppfylls. Också bestämmelser om villkoren för beviljande av rättigheter eller förmåner som i större grad än detta baserar sig på prövning kan i och för sig bilda en tillräckligt exakt grund för uppkomsten av en förbindelse som kan anses utgöra en rättighet (t.ex. GrUU 51/2010 rd, GrUU 16/2000 rd). En sådan grund uppstår dock inte i allmänhet om erhållandet av förmånen eller tjänsten helt är beroende av myndighetens prövning, befintliga anslag eller t.ex. av planer (GrUU 63/2010 rd, GrUU 16/2000 rd). Även då kan det dock vara skäl att öppna besvärsmöjligheten bl.a. för övervakning av myndighetsverksamhetens lämplighet och annan jämlikhet (GrUU 33/2000 rd, GrUU 30/2005 rd, GrUU 13/2005 rd, GrUU 10/2009 rd, GrUU 46/2002 rd).

Bestämmelsen om garantier för rättvis rättegång och god förvaltning hindrar enligt förarbetena till grundrättighetsreformen inte att det lagstiftas om obetydliga undantag t.ex. i fråga om rätten att söka ändring, såvida undantagen inte ändrar statusen för rätten att söka ändring som huvudregel och inte heller i ett enskilt fall äventyrar individens rättssäkerhet. Grundlagsutskottet har dock också ansett att ju mer lagstiftningen binder myndigheternas prövningsrätt desto mer motiverat är det att också lagstifta om en möjlighet att söka ändring (GrUU 32/2000 rd).

Det allmänna har både i skenet av grundlagen och Europadomstolens rättspraxis en skyldighet att skydda individen mot kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna, inbegripet när de kränks av andra enskilda personer. Europadomstolen har tydligt slagit fast att detta också kan innebära ett vittnesskyddsprogram. Domstolen har dock inte preciserat i hurdana konkreta situationer så är fallet. Europadomstolen har konstaterat att det ska vara fråga om en verklig och omedelbar fara som beror på en annan persons brottsliga verksamhet och som hotar en individs liv. Liksom i fråga om även annan

omsorg som det allmänna tillhandahåller, har behovsprövning en viktig roll. Den som känner sig hotad ska inte ha en subjektiv rätt att få skydd uttryckligen i form av ett vittnesskyddsprogram, om detta inte anses vara ändamålsenligt eller möjligt att genomföra. Det ska vara fråga en tillräckligt allvarlig hotfull situation som uppfyller förutsättningarna enligt lagen och personen själv ska vara både lämplig för och engagerad i genomförandet av vittnesskyddsprogrammet. Det är inte fråga om en förmån som kan beviljas direkt utifrån ärendets fakta, utan inledandet av ett vittnesskyddsprogram förutsätter alltid en noggrann helhetsbedömning utifrån en analys av hotet. Centrankriminalpolisen ska pröva inledandet av programmet på eget initiativ när saken kommit till dess kännedom. Det att ett vittnesskyddsprogram i något enskilt fall inte anses vara nödvändigt, frångår inte individen rätten att få annat skydd och inte myndigheternas skyldighet att erbjuda skydd med stöd av annan lagstiftning. Situationen ska bedömas allmänt genom att ställa myndigheternas aktiva skyldighet att handla i proportion till de konsekvenser som följer av åtgärderna eller deras otillräcklighet. I det ovan presenterade fallet R.R. vs. Ungern ansåg Europadomstolen att Ungerns myndigheter inte gjorde sig skyldiga till ett brott mot de mänskliga rättigheterna när de avslutade R.R:s vittnesskyddsprogram, eftersom R.R. inte enligt domstolens uppfattning hamnade i livsfara.

Vid inledandet av ett vittnesskyddsprogram är skyldigheten att motivera omvänd: centrankriminalpolisen ska noggrant utreda om det är nödvändigt att inleda ett vittnesskyddsprogram. Detta är också individens eget bästa. Ett beslut om inledande av ett vittnesskyddsprogram ska inte vara ett överklagbart förvaltningsbeslut. Den skyddade ska inte heller ha rätt att överklaga enskilda skyddsåtgärder, utan centrankriminalpolisen ska pröva de åtgärder som behövs inom ramen för sina lagstadgade befogenheter. Den skyddade ska ha möjlighet att när som helst meddela att han eller hon vill avsluta vittnesskyddsprogrammet för sin egen del.

I fråga om de rättigheter och skyldigheter hos individen som avses i grundlagen kan erhållas tolkningshjälp av Europadomstolens

rättspraxis också i större utsträckning. Europadomstolen har ansett att frågan inte nödvändigtvis gäller en rättssäkerhetsituation enligt artikel 6 i Europakonventionen, om myndigheterna har fått helt fri eller omfattande prövningsrätt. Domstolen har också fäst uppmärksamhet vid om ett fall utan svårighet kan undersökas i en förvaltningsmyndighet och i domstolarna utifrån konkreta fakta. Vid beslutsfattande om inledande eller avslutande av ett vittnesskyddsprogram samt i fråga om beslut som gäller valda åtgärder är det fråga om en bedömning som kräver mycket speciell sakkunskap. I praktiken är inte andra myndigheter än centralkriminalpolisen kapabla att utföra en motsvarande bedömning. Grundlagsutskottet har ansett att ett besvärstillsäkrande kan vara motiverat, om den bedömning som förutsätts inte på ett naturligt sätt lämpar sig för att bli ställd till domstolar för rättslig prövning genom ett förfarande för överklagande (GrUU 15/2009 rd). Besvärstillsäkrandets tilläggsvärde skulle således endast vara en bedömning av förfarandets laglighet, vilket i sig är möjligt också genom klagomålsförfarandet. Beslutsfattandet om vittnesskyddsprogram förutsätter sådan särskild sakkunskap gällande hot- och riskanalyser som har fast anknytning till centralkriminalpolisen. Detta gäller både inledandet av programmet, de åtgärder som används där och avslutande av programmet. Principen i den föreslagna lagen ska vara att vittnesskyddsprogram inleds, om den hotfulla situationen enligt centralkriminalpolisens bedömning är sådan att personen i fråga kan och behöver skyddas i ett vittnesskyddsprogram. På motsvarande sätt avslutas vittnesskyddsprogram på initiativ av myndigheterna, om den hotfulla situationen upphör eller om den skyddade medvetet äventyrar sin egen säkerhet i den grad att det inte är möjligt att skydda honom eller henne i vittnesskyddsprogrammet. Utförande av analyserna i fråga förutsätter i synnerhet i fall som har samband med organiserad brottslighet djupgående och uppdaterad kännedom om operativ verksamhet och om särdragen för hotelserna. T.ex. skydd av personer i samband med organiserad brottslighet förutsätter också kännedom om brottslighetstypen i fråga och dess verksamhetsmetoder.

För att främja verksamhetens laglighetsövervakning föreslås i lagen en bestämmelse om en berättelse som årligen ska avges till Polisstyrelsen, vilket främjar laglighetsövervakningen av verksamheten. Lagen ska också ålägga inrikesministeriet att avge en årlig berättelse om genomförandet av vittnesskyddsprogram till riksdagens justitieombudsman. Den årliga rapporteringen erbjuder samtidigt en möjlighet att följa hur den nya lagen fungerar och att vid behov bedöma ändringsbehov. I samma paragraf ska också ingå bestämmelser om Polisstyrelsens skyldighet att övervaka iakttagandet av den föreslagna lagen. Avsaknaden av en besvärsmöjlighet avlägsnar inte heller myndigheternas allmänna skadeståndsskyldighet. Den preventiva rättssäkerheten stärks också av att verksamheten koncentreras till centralkriminalpolisens enhet med särskild sakkunskap och den övriga styrningen av förvaltningen.

3.7 Sekretessbelagda uppgifter

Sekretess för uppgifter som gäller vittnesskyddsprogram är en viktig del av genomförandet av programmet. Det föreslås att bestämmelserna om sekretess ska ingå i offentlighetslagen. Den föreslagna sekretessgrunden ska vara absolut. Rätten att få uppgifter i enlighet med offentlighetsprincipen är en i 12 § 2 mom. i grundlagen skyddad grundläggande rättighet som endast kan begränsas genom lag och endast av nödvändiga orsaker. Vid sekretess för uppgifter om vittnesskyddsprogram är det fråga om att skydda en annan grundläggande fri- och rättighet, rätten till liv och hälsa. I praktiken är uppgifter som ackumuleras i vittnesskyddsprogram t.ex. uppgifter om den identitet som den skyddade använder i programmet, den skyddades vistelseort och uppgifter om olika praktiska tekniska och taktiska metoder som hänför sig till ordnandet av programmet. Hemlighållande av uppgifterna är således nödvändigt både för säkerställandet av säkerheten för en enskild skyddad person och för hela vittnesskyddssystemets hållbarhet. Det är också möjligt att de myndigheter som genomför vittnesskyddsprogram skulle kunna försättas i fara om uppgifter avslöjades för utomstående. Vid sekretess för en enskild skyddad persons

uppgifter är det således också fråga om tryggnad av alla vittnesskyddsprogram och av säkerheten för en större persongrupp, vilket torde kunna anses utgöra ett tillräckligt starkt intresse för avvikelse från offentlighetsprincipen enligt grundlagen. Dessutom bör det uppmärksammas att personregistret över vittnesskyddsprogram och övriga handlingar som hänför sig till programmet kommer att innehålla delikata uppgifter åtminstone till vissa delar. Grundlagsutskottet har ansett att delikata uppgifter hör till kärnan av skyddet av personuppgifter (GrUU 25/1998 rd, s. 3/I) och utgör således en i grundlagen avsedd

nödvändig orsak för en begränsning av offentlighetsprincipen genom lag (GrUU 2/2008 rd, s. 2, GrUU 40/2005 rd, s. 2/II).

Med stöd av vad som anförts ovan anser regeringen att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock vara motiverat att grundlagsutskottets utlåtande inhämtas om propositionen.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

*Lagförslag***1.****Lag****om vittnesskyddsprogram**

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Vittnesskyddsprogram

Vittnesskyddsprogram är program som polisen genomför i samarbete med andra myndigheter i syfte att skydda personer mot allvarliga, olagliga hot som riktas mot deras liv eller hälsa.

Med den skyddade avses en person som omfattas av ett vittnesskyddsprogram.

2 §

Inledande av ett vittnesskyddsprogram

Ett vittnesskyddsprogram kan inledas för att skydda en person, om ett allvarligt hot riktas mot personens eller dennes närståendes liv eller hälsa på grund av att personen hörs i ett brottmål eller av någon annan orsak och hotet inte effektivt kan avvärjas genom andra åtgärder.

Inledandet av ett vittnesskyddsprogram förutsätter dessutom att den person som avses i 1 mom.

1) har fått en redogörelse över det viktigaste innehållet i programmet och över de förutsättningar för avslutande av programmet som föreskrivs i denna lag,

2) har gett ett skriftligt samtycke till att programmet genomförs och de åtgärder som ingår i programmet vidtas,

3) har gett en utredning över de av sina personliga förhållanden och rättsliga förpliktelser som påverkar genomförandet av vittnesskyddsprogrammet, och

4) bedöms vara lämplig för programmet.

3 §

Avslutande av ett vittnesskyddsprogram

Ett vittnesskyddsprogram avslutas på begäran av den skyddade eller om det är uppenbart onödigt att fortsätta med det.

Programmet kan också avslutas, om den skyddade genom sitt eget uppträdande uppvisar likgiltighet för sin egen säkerhet eller om den skyddade på ett väsentligt sätt har försummat sin skyldighet att lämna uppgifter enligt 2 § 2 mom. 3 punkten genom att medvetet lämna felaktiga eller vilseledande uppgifter om omständigheter som är av betydelse för programmet.

Den skyddade kan ges en skriftlig varning innan programmet avslutas med stöd av 2 mom. Den skyddade ska underrättas om att underlåtenhet att beakta varningen kan leda till att programmet avslutas.

4 §

Individuell skyddsplan

Polisen gör upp en skriftlig individuell skyddsplan tillsammans med den skyddade.

Av skyddsplanen ska framgå hur den skyddade själv genom sitt uppträdande kan medverka till att upprätthålla sin egen säkerhet. I skyddsplanen ska också antecknas hur den skyddades nåbarhet ska ordnas för att han eller hon ska kunna uppfylla sina rättsliga förpliktelser, samt andra åtgärder för genomförande av vittnesskyddsprogrammet.

Av planen ska det också framgå att den skyddade fått i 2 § 2 mom. 1 punkten avsedda uppgifter om vittnesskyddsprogrammet samt gett ett i 2 § 2 mom. 2 punkten avsett skriftligt samtycke till att programmet genomförs.

5 §

Registeranteckningar och handlingar

Polisen kan för den skyddade införa och framställa falska, vilseledande eller förtäckta registeranteckningar och handlingar som stöder den andra identiteten, om det är nödvändigt för att ett vittnesskyddsprogram ska kunna genomföras.

Polisen kan också använda falska, vilseledande eller förtäckta uppgifter, införa och använda falska, vilseledande eller förtäckta registeranteckningar samt framställa och använda falska handlingar, om det är nödvändigt för att skydda vittnesskyddsprogrammet eller en polisman som genomför det.

Polisen ska föra en förteckning över anteckningar som den infört och handlingar som den framställt. Polisen ska se till att anteckningarna korrigeras när de inte längre är nödvändiga för vittnesskyddsprogrammet. Den skyddade ska då överlämna de handlingar som avses i 1 mom. till polisen.

6 §

Övervakning av den skyddades bostad och dess närområde

Polisen kan med samtycke av den skyddade övervaka den skyddades bostad och dess omedelbara närområde med en kamera eller andra där utplacerade tekniska anordningar, metoder eller programvaror, om det är nödvändigt för att avvärja en fara som hotar den skyddades liv eller hälsa. Utomstående behöver inte underrättas om övervakningen av den skyddades bostad och dess närområde.

Övervakningen ska utan dröjsmål avslutas när den inte längre är nödvändig för att avvärja en fara som hotar den skyddades liv eller hälsa.

7 §

Understöd för skyddade personer

Om den skyddade inte kan försörja sig genom eget förvärvsarbete eller egen företagareverksamhet eller den skyddades försörjning inte kan tryggas med hjälp av sociala förmåner eller på något annat sätt utan att hans eller hennes säkerhet äventyras, ska det för att trygga den skyddades försörjning och självständiga liv betalas ekonomisk stöd till honom eller henne av statens medel.

8 §

Yppandeförbud om vittnesskyddsprogram

En utomstående, som på grund av sin uppgift eller ställning har bistått eller som ombetts bistå vid genomförandet av ett vittnesskyddsprogram, kan förbjudas röja uppgifter om åtgärder som vidtas med stöd av denna lag, om det behövs för att vittnesskyddsprogrammet ska kunna genomföras.

Yppandeförbud gäller tills vidare. Ett yppandeförbud ska upphävas när det inte längre behövs för genomförande av programmet. Beslut om förbud och beslut om upphävande av förbud ska bevisligen delges den som förbudet gäller.

Straff för brott mot yppandeförbud döms enligt 38 kap. 1 eller 2 § i strafflagen

(39/1889), om inte strängare straff för gärningen föreskrivs någon annanstans i lag. Uppgift om hotet om straff för överträdelse av förbudet ska lämnas i samband med att förbudet meddelas.

9 §

Lämnande av handräckning

En myndighet ska avgiftsfritt lämna polisen den handräckning som behövs för utförande av de uppgifter som föreskrivs i denna lag.

10 §

När den skyddade är omyndig

Vid tillämpningen av denna lag ska i fråga om talerätt för och beaktande av åsikten hos omyndiga iakttas vad som föreskrivs i lagen om förmyndarverksamhet (442/1999) och i lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt (361/1983).

11 §

Förordnande av intressebevakare för minderåriga

För beslutsfattande som gäller denna lag ska en minderårig förordnas en intressebevakare i stället för vårdnadshavaren, om

1) det finns grundad anledning att anta att vårdnadshavaren inte opartiskt kan bevaka barnets bästa i ärendet, och

2) förordnande av en intressebevakare behövs för att utreda ärendet eller annars för att trygga barnets bästa.

Polisen ansöker om förordnande av en intressebevakare. Intressebevakaren förordnas av en domstol. På förordnande av en intressebevakare tillämpas vad som i lagen om förmyndarverksamhet eller i någon annan lag föreskrivs om förordnade av ställföreträdare för intressebevakare.

Polisen svarar för de kostnader som orsakas av förordnandet av en intressebevakare samt för intressebevakarens arvode.

12 §

Beslutsfattande om vittnesskyddsprogram

Chefen för centralkriminalpolisen beslutar om inledande och avslutande av ett vittnesskyddsprogram samt om de åtgärder som avses i 5 §.

En polisman som hör till befälet vid centralkriminalpolisen och som ansvarar för ett vittnesskyddsprogram beslutar om de åtgärder som avses i 3 § 3 mom., 4 § och 6—8 §.

13 §

Register över vittnesskyddsprogram

Centralkriminalpolisen ska för skötseln av sina uppgifter enligt denna lag föra ett register över vittnesskyddsprogram. I registret ska också ingå upptagningar och andra handlingar som uppstått i verksamheten. Om inte något annat föreskrivs i denna lag, tillämpas på sekretess för och utlämnande av i registret införda personuppgifter lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) samt på annan behandling av personuppgifter personuppgiftslagen (523/1999).

Trots vad som föreskrivs någon annanstans i lag om användning av register och andra handlingar som innehas av polisen och om utlämnande av uppgifter ur dem, får sekretessbelagda uppgifter som erhållits med stöd av denna lag användas och utlämnas endast om det är nödvändigt för att ett vittnesskyddsprogram ska kunna genomföras eller för förhindrande eller utredande av brott som riktar sig mot den skyddade.

Utöver vad som föreskrivs i personuppgiftslagen, kan den registrerades rätt till insyn begränsas, om utövandet av rätten till insyn med sannolika skäl kan leda till ett allvarligt hot mot den skyddades eller någon annans säkerhet.

På sekretess för handlingar, och för uppgifter som ingår i sådana handlingar, som erhållits och upprättats vid skötseln av uppgifter som föreskrivs i denna lag samt på tystnadsplikt och utnyttjandeförbud för uppgifter som erhållits vid skötseln av sådana uppgifter tillämpas 22—24 och 35 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet också

när handlingarna innehas av andra än i 4 §
avsedda myndigheter.

14 §

*Tillsyn över genomförandet av vittnesskydds-
program*

Polisstyrelsen utövar tillsyn över iaktta-
gandet av denna lag.

Centralkriminalpolisen ska årligen till Po-
lisstyrelsen avge en berättelse om beslut som
fattats och åtgärder som vidtagits med stöd
av denna lag.

Inrikesministeriet ska årligen till riksdag-
ens justitieombudsman avge en berättelse

om beslut som fattats och åtgärder som vid-
tagits med stöd av denna lag.

15 §

Överklagande

I beslut som fattats med stöd av denna lag
får ändring inte sökas genom besvär.

16 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20 .

2.

Lag**om ändring av 9 § i polisförvaltningslagen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i polisförvaltningslagen (110/1992), 9 § 1 mom. 3 och 4 punkten, sådana de lyder i lag 497/2009, och
fogas till 9 § 1 mom., sådant det lyder i lag 497/2009, en ny punkt 5 som följer:

9 §

Centralkriminalpolisen

4) utveckla brottsbekämpningen och brottsutredningsmetoderna,
 5) genomföra vittnesskyddsprogram.

Centralkriminalpolisen ska

3) tillhandahålla sakkunnigtjänster,

Denna lag träder i kraft den 20 .

3.

Lag**om ändring av utlänningslagen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i utlänningslagen (301/2004) 35 § och 113 § 1 mom., sådana de lyder, 35 § i lag 449/2012 och 113 § 1 mom. i lag 323/2009, samt
fogas till lagen en ny 52 e § och till 53 §, sådan den lyder delvis ändrad i lagarna 323/2009, 1338/2011 och 449/2012, ett nytt 9 mom. som följer:

35 §

Krav på resedokumentets giltighet

En förutsättning för att uppehållstillstånd ska kunna beviljas är att utlänningen har ett giltigt resedokument. Uppehållstillstånd får dock beviljas trots att giltigt resedokument saknas, om uppehållstillståndet beviljas med stöd av 51, 52, 52 a, 52 d, 52 e, 87, 88, 88 a, 89 eller 110 §.

52 e §

Beviljande av uppehållstillstånd för en utlänning som är i ett vittnesskyddsprogram

En utlänning som omfattas av ett vittnesskyddsprogram enligt lagen om vittnesskyddsprogram (xxx/yyyy) beviljas kontinuerligt uppehållstillstånd av polisen.

Utlänningens försörjning behöver inte vara tryggad för att uppehållstillstånd ska kunna beviljas. Uppehållstillstånd kan endast vägras av tvingande skäl med anknytning till allmän säkerhet.

Om den som omfattas av ett vittnesskyddsprogram är en unionsmedborgare eller en därmed jämförbar person, ska bestämmelserna i 10 kap. tillämpas.

53 §

Det första tidsbegränsade uppehållstillståndets längd

En utlänning som omfattas av ett vittnesskyddsprogram enligt lagen om vittnesskyddsprogram och en utlänning som tas till Finland i enlighet med ett beslut som statsrådet fattat med stöd av 93 § beviljas uppehållstillstånd för fyra år om han eller hon enligt vad som beslutas ska bli beviljad kontinuerligt uppehållstillstånd med stöd av 113 § 1 mom.

113 §

Beviljande av kontinuerligt uppehållstillstånd

Kontinuerligt uppehållstillstånd beviljas en utlänning som får asyl eller beviljas uppehållstillstånd i egenskap av kvotflykting eller på grund av alternativt skydd eller humanitärt skydd. Kontinuerligt uppehållstillstånd kan beviljas en utlänning som tas till Finland i enlighet med ett beslut som statsrådet fattat med stöd av 93 §.

Denna lag träder i kraft den

20 .

4.

Lag**om ändring av 24 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) 24 § 1 mom. 28 punkten, sådan den lyder i lag 302/2013, som följer:

24 §

Sekretessbelagda myndighetshandlingar

Om inte något annat föreskrivs särskilt, är följande myndighetshandlingar sekretessbelagda:

28) en förvaltningsmyndighets handlingar och register med uppgifter om en dömd, en häktad eller en person som annars berövats sin frihet, om det inte är uppenbart att utlämnandet av uppgifter inte äventyrar personens framtida utkomst, anpassning i samhället eller säkerhet, och om det finns grundad anledning att lämna ut uppgiften; sekretessbelagda

är också uppgifter som registrerats i straffregistret, bötesregistret, justitieförvaltningens riksomfattande informationssystem och registret över djurhållningsförbud samt uppgifter som registrerats i registret över vittnesskyddsprogram och andra uppgifter som gäller vittnesskyddsprogram liksom också uppgifter som Rättspolitiska forskningsinstitutet samlat in för forskning och uppföljningsändamål,

Denna lag träder i kraft den 20 .

5.

Lag**om ändring av 17 § i rättegångsbalken**

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till 17 kap. i rättegångsbalken en ny 23 a § som följer:

23 a §
Vittnesmål får inte avläggas om uppgifter som förts in i det i 24 § 1 mom. 28 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet avsedda registret över vittnesskyddsprogram eller om andra uppgifter som gäller vittnesskyddsprogram. Vittnesmål får dock avläggas om sådana uppgifter i fall där åtal utförs för brott som riktats mot den person som skyddas genom ett vittnesskyddsprogram.

_____ Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 22 maj 2014

Statsminister

JYRKI KATAINEN

Inrikesminister *Päivi Räsänen*

*Bilaga
Parallelltext*

2.

Lag

om ändring av 9 § i polisförvaltningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i polisförvaltningslagen (110/1992), 9 § 1 mom. 3 och 4 punkten, sådana de lyder i lag 497/2009, och
fogas till 9 § 1 mom., sådant det lyder i lag 497/2009, en ny punkt 5 som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §

9 §

Centralkriminalpolisen

Centralkriminalpolisen

Centralkriminalpolisen ska

Centralkriminalpolisen ska

3) tillhandahålla sakkunnigtjänster, och
4) utveckla brottsbekämpningen och brotts-
utredningsmetoderna.

3) tillhandahålla sakkunnigtjänster,
4) utveckla brottsbekämpningen och
brottsutredningsmetoderna, och
5) genomföra vittneskyddsprogram.

Denna lag träder i kraft den 20 .

3.

Lag**om ändring av utlänningslagen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i utlänningslagen (301/2004) 35 § och 113 § 1 mom., sådana de lyder, 35 § i lag 449/2012 och 113 § 1 mom. i lag 323/2009, samt
fogas till lagen en ny 52 e § och till 53 §, sådan den lyder delvis ändrad i lagarna 323/2009, 1338/2011 och 449/2012, ett nytt 9 mom. som följer:

Gällande lydelse

35 §

Krav på resedokumentets giltighet

En förutsättning för att uppehållstillstånd ska kunna beviljas är att utlänningen har ett giltigt resedokument. Uppehållstillstånd får dock beviljas trots att giltigt resedokument saknas, om uppehållstillståndet beviljas med stöd av 51, 52, 52 a, 52 d, 87, 88, 88 a, 89 eller 110 §.

Föreslagen lydelse

35 §

Krav på resedokumentets giltighet

En förutsättning för att uppehållstillstånd ska kunna beviljas är att utlänningen har ett giltigt resedokument. Uppehållstillstånd får dock beviljas trots att giltigt resedokument saknas, om uppehållstillståndet beviljas med stöd av 51, 52, 52 a, 52 d, 52 e, 87, 88, 88 a, 89 eller 110 §.

52 e §

Beviljande av uppehållstillstånd för en utlänning som är i ett vittnesskyddsprogram

En utlänning som omfattas av ett vittnesskyddsprogram enligt lagen om vittnesskyddsprogram (xxx/yyyy) beviljas kontinuerligt uppehållstillstånd av polisen.

Utlänningens försörjning behöver inte vara tryggad för att uppehållstillstånd ska kunna beviljas. Uppehållstillstånd kan endast vägras av tvingande skäl med anknytning till allmän säkerhet.

Om den som omfattas av ett vittnesskyddsprogram är en unionsmedborgare eller en därmed jämförbar person, ska bestämmelserna i 10 kap. tillämpas.

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

53 §

Det första tidsbegränsade uppehållstillståndets längd

53 §

Det första tidsbegränsade uppehållstillståndets längd

*En utlänning som omfattas av ett vittnes-
skyddsprogram enligt lagen om vittnes-
skyddsprogram och en utlänning som tas till
Finland i enlighet med ett beslut som statsrå-
det fattat med stöd av 93 § beviljas uppe-
hållstillstånd för fyra år om han eller hon en-
ligt vad som beslutas ska bli beviljad konti-
nuerligt uppehållstillstånd med stöd av 113 §
1 mom.*

113 §

Beviljande av kontinuerligt uppehållstillstånd

Kontinuerligt uppehållstillstånd beviljas en utlänning som får asyl eller beviljas uppehållstillstånd i egenskap av kvotflykting eller på grund av alternativt skydd eller humanitärt skydd.

113 §

Beviljande av kontinuerligt uppehållstillstånd

Kontinuerligt uppehållstillstånd beviljas en utlänning som får asyl eller beviljas uppehållstillstånd i egenskap av kvotflykting eller på grund av alternativt skydd eller humanitärt skydd. *Kontinuerligt uppehållstillstånd kan beviljas en utlänning som tas till Finland i enlighet med ett beslut som statsrådet fattat med stöd av 93 §.*

Denna lag träder i kraft den

20 .

4.

Lag**om ändring av 24 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) 24 § 1 mom. 28 punkten, sådan den lyder i lag 302/2013, som följer:

Gällande lydelse

24 §

Sekretessbelagda myndighetshandlingar

Om inte något annat föreskrivs särskilt, är följande myndighetshandlingar sekretessbelagda:

28) en förvaltningsmyndighets handlingar och register med uppgifter om en dömd, en häktad eller en person som annars berövats sin frihet, om det inte är uppenbart att utlämnandet av uppgifter inte äventyrar personens framtida utkomst, anpassning i samhället eller säkerhet, och om det finns grundad anledning att lämna ut uppgiften; sekretessbelagda är också uppgifter som registrerats i straffregistret, bötesregistret, justitieförvaltningens riksomfattande informationssystem och registret över djurhållningsförbud liksom också uppgifter som Rättspolitiska forskningsinstitutet samlat in för forskning och uppföljningsändamål,

Föreslagen lydelse

24 §

Sekretessbelagda myndighetshandlingar

Om inte något annat föreskrivs särskilt, är följande myndighetshandlingar sekretessbelagda:

28) en förvaltningsmyndighets handlingar och register med uppgifter om en dömd, en häktad eller en person som annars berövats sin frihet, om det inte är uppenbart att utlämnandet av uppgifter inte äventyrar personens framtida utkomst, anpassning i samhället eller säkerhet, och om det finns grundad anledning att lämna ut uppgiften; sekretessbelagda är också uppgifter som registrerats i straffregistret, bötesregistret, justitieförvaltningens riksomfattande informationssystem och registret över djurhållningsförbud *samt uppgifter som registrerats i registret över vittnesskyddsprogram och andra uppgifter som gäller vittnesskyddsprogram* liksom också uppgifter som Rättspolitiska forskningsinstitutet samlat in för forskning och uppföljningsändamål,

Denna lag träder i kraft den

20 .