

## FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 38/2014 rd

### Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om vittnesskyddsprogram och vissa lagar som hänför sig till den

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Riksdagen remiterade den 3 juni 2014 regeringens proposition med förslag till lag om vittnesskyddsprogram och vissa lagar som hänför sig till den (RP 65/2014 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

##### *Lausunnot*

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet och social- och hälsovårdsutskottet lämnat utlåtande om ärendet. Utlåtandena (GrUU 33/2014 rd och LaUU 15/2014 rd) återges efter betänkandet.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Elina Immonen, inrikesministeriet

- lagstiftningsråd Marietta Keravuori-Rusanen och lagstiftningsråd Jaakko Rautio, justitieministeriet
- statsåklagare Leena Metsäpelto, Riksåklagarämbetet
- polisöverinspektör Arto Hankilanoja, Polisstyrelsen
- utvecklingschef Juha Lempinen, Befolkningsregistercentralen
- kriminalinspektör Ari Määttä, centralkriminalpolisen
- professor Kimmo Nuotio
- biträdande professor Sakari Melander.

Dessutom har skriftliga yttranden lämnats av

- riksdagens justitieombudsmans kansli
- Magistraten i Östra Finland
- dataombudsmannens byrå
- Helsingfors magistrat
- Finlands Advokatförbund
- Brottsofferjouren.

#### PROPOSITIONEN

I propositionen 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 bestämmel-

ser om förutsättningarna för inledande och avslutande av ett vittnesskyddsprogram, om behöriga myndigheter samt om vissa skyddsåtgärder.

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

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Allmän motivering*

#### *Behovet av ett vittnesskyddsprogram*

I de flesta andra länder i Europa har man redan i många år haft lagstiftning om fullödiga vittnesskyddsprogram. I fråga om innehållet i de modeller som tillämpas i olika europeiska länder hänvisar utskottet till propositionen. Erfarenheter från polismyndigheternas internationella samarbete påvisar att vittnesskyddsprogram behövs 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 ett vittnes liv eller hälsa. Utskottet konstaterar att också synpunkter som hänför sig till de grundläggande fri- och rättigheterna samt främjandet av polisens internationella brottsbekämpningssamarbete förespråkar lagstiftning om vittnesskyddsprogram.

Vittnesskyddsprogram är avsedda för situationer där ett hot mot en person inte kan avvärjas utan att personen placeras utom räckhåll för dem som framför hoten. I praktiken kan detta innebära en ny boningsort, en tillfällig täckidentitet och andra skyddsåtgärder. Utskottet menar att lagstiftningen om vittnesskyddsprogram innebär en såväl ur samhällets som den enskildes synvinkel viktig reform, trots att man kan utgå från att lagen i praktiken sällan kommer att tillämpas.

#### *Förutsättningar för att inleda ett vittnesskyddsprogram (2 §)*

Under utskottets sakkunnigutfrågning framfördes att förutsättningarna för att inleda ett vittnesskyddsprogram har behandlats alltför snävt i propositionen. Utskottet konstaterar att dessa förutsättningar beskrivs närmare i detaljmotiven till 2 § i lagförslag 1. Vittnesskyddsprogrammen är avsedda som en sistahandsåtgärd och ska endast inledas om det riktas ett så allvarligt hot mot

en persons liv och hälsa att det inte kan avvärjas genom andra åtgärder. Ett vittnesskyddsprogram ska normalt inte vara kopplat till exempelvis vissa typer av brott eller bevisvärdet i straffprocessen av det som den som ska skyddas berättar. Programmet ska uttryckligen trygga den skyddades liv och hälsa. Förvaltningsutskottet instämmer med lagutskottet i att det med avseende på de grundläggande rättigheterna är en stor sak att bli godkänd för vittnesskyddsprogrammet.

I detaljmotiveringen beskriver regeringen dessutom ingående bland annat vad som ska beaktas vid hot- och riskbedömningen före själva programmet. Det ges också exempel på situationer där det kan vara nödvändigt att inleda ett vittnesskyddsprogram. Förvaltningsutskottet understryker att förutsättningarna för att inleda ett vittnesskyddsprogram måste bedömas från fall till fall och så omsorgsfullt som möjligt. Den föreslagna regleringen är enligt utskottet motiverad också därför att det kan bli aktuellt med ett vittnesskyddsprogram i oförutsedda individuella situationer. Utöver vittnen kan vittnesskyddsprogram, trots rubriken på den föreslagna lagen, tillämpas också på andra personer som hotas till liv eller hälsa, i det fall att förutsättningarna i lagen uppfylls.

#### *Avslutande av ett vittnesskyddsprogram (3 §)*

Grundlagsutskottet föreslog i sitt utlåtande att förvaltningsutskottet bör överväga om lagen borde kompletteras med en bestämmelse om att avslutande av ett vittnesskyddsprogram med stöd av 3 § 2 mom. inte får äventyra den skyddades eller dennes familjs säkerhet.

Förvaltningsutskottet konstaterar att momentet rör situationer där ett vittnesskyddsprogram avslutas på myndigheternas initiativ därför att den skyddade genom sitt eget uppträdande uppvisat likgiltighet för sin egen säkerhet eller har försummat sin skyldighet att lämna uppgifter enligt 2 § genom att medvetet lämna felaktiga eller vilseledande uppgifter om omständigheter som är av betydelse för programmet.

Av detaljmotiven till 3 § framgår att bestämmelserna om avslutande av ett vittnesskyddsprogram är avsett för situationer där den skyddade själv gör det omöjligt eller åtminstone ytterst svårt att skydda honom eller henne. Utskottet poängterar att ett lyckat vittnesskyddsprogram i praktiken också förutsätter att den skyddade själv verkligen förbinder sig att genomföra programmet. Det är också skäl att observera att om den skyddade vägrar att samarbeta kan han eller hon i värsta fall äventyra säkerheten för andra skyddade och de myndigheter som verkställer skyddet, till exempel om han eller hon inte hemlighåller de säkerhetsrelaterade beslut som fattats till hans eller hennes förmån.

Av detaljmotiven framgår dessutom att bestämmelsen kan tillämpas om 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 övervägas om den skyddade annars medvetet försätter sig själv i en sådan farosituation, som man bedömer att skäligen hade kunnat undvikas genom normal försiktighet.

Förvaltningsutskottet betonar dock att programmet i sådana fall inte får avslutas automatiskt, utan att lagförslaget ger utrymme för individuell prövning. Bland annat ska man beakta gärningens uppsåt och hur allvarlig gärningen är för skyddsverksamheten. Om den skyddade till exempel 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. När det gäller givande av osanna uppgifter konstateras det i propositionen att uppgifterna måste vara av betydelse för inledande eller fortsättande av programmet. Således finns det inga skäl att överväga att avsluta programmet om det är fråga om obetyd-

liga uppgifter som inte har haft en avgörande betydelse vid fattandet av beslutet om att inleda programmet. Däremot är det motiverat att pröva avslutande av programmet i situationer där uppgifter som framkommit i efterskott från första början hade utgjort ett hinder för inledandet av programmet. Det kan bli aktuellt till exempel i situationer där personen i ljuset av de korrekta uppgifterna inte hade ansetts vara lämplig för programmet. Utskottet påpekar att den skyddade måste få praktiska anvisningar om vad han eller hon personligen förväntas göra.

Under sakkunnigutfrågningen har utskottet vidare uppmärksammat på att det av propositionen inte framgår hur man ska förfara om ett vittne eller någon annan som under straffprocessen hörs i bevissyfte och som omfattas av ett pågående skyddsprogram inte håller fast sina centrala utsagor i ett brottmål under hela straffprocessen eller till slut rentav helt vägrar vittna i rätten.

På denna punkt påpekar lagutskottet för det första att man på grundval av 2 § också kan skydda någon annan än den som blir hörd i straffprocessen. Ett vittnesskyddsprogram kan inledas om hotet mot personens liv och hälsa är tillräckligt allvarligt och hotet inte kan avväjas på något annat sätt. Räckvidden är således inte alltid begränsad till att personen hörs i straffprocessen eller bunden till utsagans bevisvärde. Lagutskottet menar att man med programmet också måste kunna skydda personer som vägrar vittna om de trots det står under tillräckligt allvarligt hot och om övriga förutsättningar i lagen är uppfyllda. Det kan vara fallet till exempel om personen i förundersökningen har gett avgörande information för straffprocessen och står under allvarligt hot mot liv och hälsa trots att han eller hon har återtagit utsagan. Förvaltningsutskottet instämmer i det lagutskottet säger i sitt utlåtande.

*Täckidentitet och möjligheten att nå den som skyddas genom ett vittnesskyddsprogram (4 och 5 §)*

Enligt lagförslaget i propositionen ska polisen ha rätt att framställa och införa falska handling-

ar och registeranteckningar för genomförandet av vittnesskyddsprogram. Bestämmelsen gör det möjligt att ge den som ska skyddas eller en polis som arbetar inom vittnesskyddsprogrammet en tillfällig täckidentitet. Avsikten är att det inte ska gå att spåra den tillfälliga täckidentiteten till den skyddades egentliga identitet. Utskottet konstaterar att bestämmelsen om täckidentitet i 5 § i lagförslag 1 i sak motsvarar bestämmelserna i 5 kap. i polislagen (872/2011) om förhindrande av avslöjande av hemliga metoder för inhämtande av information.

Täckidentitet får användas endast om det är nödvändigt för att ett vittnesskyddsprogram ska kunna genomföras. Utskottet anser att bestämmelserna om täckidentitet behövs för att vittnesskyddsprogrammen ska lyckas och vara vattentäta. Det är med stöd av gällande lagstiftning möjligt att ändra en persons namn och personbeteckning, men dessa ändringar antecknas alltid i bland annat befolkningsdatasystemet. Lagförslaget mervärde jämfört med nuläget ligger i att den skyddade kan leva under den nya identiteten utan risk för att utomstående kan spåra honom eller henne med hjälp av historiska uppgifter.

Det är enligt utskottet motiverat att man vid lagberedningen fäst uppmärksamhet vid att den skyddade måste kunna nås till exempel i samband med indrivning av fordringar. Frågan om den skyddades närhet har behandlats närmare i detaljmotiven till 4 och 5 §. Sammanfattningsvis kan man konstatera att centralkriminalpolisen, som är den myndighet som ska verkställa programmen, i praktiken ser till att berättigade krav och kontaktförfrågningar når den skyddade. Samtidigt fungerar polisen som en kontaktpunkt när det gäller ärenden som den skyddade har. Utskottet påpekar att den skyddades egentliga, ursprungliga identitet inte upphör att gälla, utan att den skyddade endast låter bli att använda den identitet under den tid som täckidentiteten gäller. Den skyddade kan åter ta sin riktiga identitet i bruk när han eller hon inte längre är hotad till liv eller hälsa.

*Användning av de uppgifter som ackumulerats vid genomförandet av vittnesskyddsprogram (6 och 13 §)*

Under sakkunnigutfrågningen föreslogs att uppgifter som erhållits vid genomförandet av ett vittnesskyddsprogram ska kunna användas för att förhindra och utreda brott på samma sätt som överskottsinformation enligt polislagen och tvångsmedelslagen (806/2011). Lagutskottet har dessutom i sitt utlåtande bett förvaltningsutskottet bedöma om det med avseende på brottsbekämpning och brottsoffer är motiverat att utnyttja informationen i högre grad vid de allvarligaste brotten.

Grundlagsutskottet har däremot konstaterat att ändamålsbundenheten med avseende på uppgifter som har inhämtats i samband med övervakningen av den bostad som ska skyddas och bostadens omgivning accentueras och att uppgifterna därför inte får utnyttjas på annat sätt än vad som föreslås i propositionen.

Frågan om användning av uppgifter som erhållits vid genomförandet av ett vittnesskyddsprogram anknyter till bestämmelsen i 6 § i lagförslag 1 om möjligheten att övervaka den skyddades bostad och dess omedelbara närområde med en kamera eller andra utplacerade tekniska anordningar, metoder eller programvaror. Med stöd av bestämmelsen får övervakning endast användas om den är nödvändig för att avvärja en fara som hotar den skyddades liv eller hälsa. Bestämmelsen tillåter övervakning också utan att utomstående underrättas om den. I praktiken ska informationen om övervakning undanhållas endast om den skulle öka den skyddades risk att bli avslöjad. Att t.ex. genom skyltar eller dekaleringar meddela om kameraövervakning kan i vissa fall till och med öka säkerheten. De upptagningar som ackumulerats genom kameraövervakning av den skyddades hem liksom också andra uppgifter som uppkommit i ett vittnesskyddsprogram ska enligt lagförslaget endast få användas för genomförandet av vittnesskyddsprogram och för förhindrande eller utredande av ett brott mot den skyddade.

Förvaltningsutskottet instämmer med lagutskottet i att restriktionerna för att utnyttja in-

formation från ett vittnesskyddsprogram står i samklang med det ursprungliga syftet med att samla in information. Av detta skäl och med beaktande av grundlagsutskottets utlåtande är det i detta sammanhang inte möjligt att utan ett nytt utlåtande från grundlagsutskottet föreskriva om möjlighet att i vidare utsträckning än propositionen föreslår utnyttja information som liknar den överskottsinformation som avses i polislagen och tvångsmedelslagen. Till följd av arbetsläget och den strama tidsplanen under slutet av valperioden ser förvaltningsutskottet ingen möjlighet att begära ett nytt utlåtande av grundlagsutskottet. Förvaltningsutskottet anser dock att den uppkomna situationen är problematisk och menar att den absolut måste åtgärdas.

Upptagningar från övervakningskameror kan till exempel avslöja ett mot den skyddade riktat brott mot liv i portuppgången till ett våningshus som i misstag i stället drabbar en utomstående. Också brott som riktas mot en utomstående och inte har några beröringspunkter med den skyddade kan avslöjas. Till exempel kan en gärningsman ta av maskering inför en övervakningskamera efter att ha förövat ett brott på annan plats. Denna typ av fall kan antas uppstå tämligen sällan men är trots allt möjliga. Enligt utskottet är det främmande för den allmänna rättsuppfattningen att tänka sig att man inte ska kunna utnyttja inhämtad information för att utreda brott och uppdaga den materiella sanningen eller överhuvudtaget utnyttja informationen i en straffprocess. Utifrån propositionen är detta inte möjligt ens när det gäller de mest allvarliga brotten.

Utskottet förutsätter därför att regeringen snabbt skrider till åtgärder för att justera lagstiftningen om vittnesskyddsprogram så att information som med hjälp av tekniska anordningar, metoder eller programvaror inhämtats under övervakning av den skyddades bostad och dess omedelbara närområde i så stor utsträckning som möjligt ska kunna utnyttjas för förhindrande också av andra brott än sådana som riktas sig mot den skyddade och vid förundersökningen av sådana brott samt under hela straffprocessen (*Utskottets förslag till uttalande*).

Utifrån inkommen utredning menar utskottet att information som erhållits under övervakning som skett med stöd av 6 § i lagförslag 1 likväl får utnyttjas för inriktning av åtgärder som syftar till förhindrande och utredning av brott, förutsatt att bestämmelserna i polislagen och tvångsmedelslagen om inriktning av verksamheten följs.

#### *Vittnesförbud och sekretessbelagda uppgifter i fråga om vittnesskyddsprogram*

Lagförslag 5 avser en ny 17 kap. 23 a § i rättegångsbalken. Den föreskriver att vittnesmål inte får avläggas om uppgifter i det register över vittnesskyddsprogram som avses i 24 § 1 mom. 28 punkten i lagen om offentlighet i myndigheters verksamhet (621/1999). Vittnesmål får dock avläggas om uppgifterna om ett åtal gäller ett brott som riktas sig mot den som skyddas genom programmet.

Enligt lagutskottets utlåtande framgår det inte klart och tydligt av propositionen om vittnet eller den som hörs vid utfrågning i domstol är skyldig att till exempel vid en fråga från svaranden eller dennes biträde yppa att han eller hon skyddas i ett vittnesskyddsprogram eller att en myndighet har gett löfte om att få gå med i ett program. Samma omständighet lyftes också fram under förvaltningsutskottets sakkunnigutfrågning.

Utskottet konstaterar att förbudet mot vittnesmål är avsett att skydda någon som ingår i ett vittnesskyddsprogram. Uppgifter om att någon är med i eller kommer att gå med i ett program är av den karaktären att de kan vara en stor risk för den skyddades säkerhet, om de kommer fram. Lagutskottet anser att de faller under kategorin andra uppgifter som gäller vittnesskyddsprogram i paragrafen och därför ingår i förbudet mot vittnesmål. Vidare noterar lagutskottet att formuleringen "Vittnesmål får inte avläggas ..." innebär att förbudet personellt sett har ett generellt tillämpningsområde och inte tillåter undantag. Förvaltningsutskottet omfattar till denna del lagutskottets utlåtande.

Med stöd av 13 § 1 mom. i den föreslagna lagen om vittnesskyddsprogram ska centralkrimi-

nalpolisen för skötseln av sina uppgifter enligt lagen föra ett register över vittnesskyddsprogram. Utskottet vill erinra om att myndigheterna måste behandla och kontrollera sina personregister och personuppgifter på ett korrekt sätt i alla hänseenden (FvUB 16/2014 rd).

*Vittnesskyddsprogrammet och anonyma vittnesmål*

Samtidigt med denna proposition behandlar lagutskottet en proposition om revidering av bestämmelserna om bevisning (RP 46/2014 rd). Där föreslås det att så kallat anonymt vittnesmål ska tillåtas vid behandling av de allvarligaste brotten. Under sakkunnigutfrågningen har lagstiftaren ombetts ta ställning till hur vittnesskyddsprogrammet harmonierar med den i riksdagen aktuella ändringen av rättegångsbalken, som under vissa lagstadgade förutsättningar gör det möjligt att avge vittnesmål anonymt.

Förvaltningsutskottet omfattar lagutskottets uppfattning att vittnesskyddsprogram ofta kommer att tillämpas i situationer där svaranden eller den som hotar den behöver skydd redan känner till den skyddsbehövandes identitet. Det kan vara en medgärningsman eller en person i den inre kretsen av en kriminell organisation, vars identitet man kan sluta sig till utifrån utlämnade uppgifter. I sådana fall kan enligt propositionen anonymitet i vilket fall som helst inte medges.

Förvaltningsutskottet anser att vittnesskyddsprogrammet och anonymt vittnesmål inte utesluter varandra. Om de lagliga förutsättningarna uppfylls kan man i vissa fall utnyttja båda alternativen. Motivens formulering om att vittnesskyddsprogrammet är en sistahandsåtgärd betyder inte att detta alternativ är uteslutet.

Förvaltningsutskottet konstaterar vidare att vittnesskyddsprogrammet i sig inte påverkar den pågående civilprocessen eller straffprocessen eller till exempel den svarandes rättigheter. I propositionens detaljmotiv konstateras att i enlighet med de internationella principer som hänför sig till vittnesskyddsprogram och i synnerhet principen om opartiskhet ska vittnesskyddsprogram vara ett från straffprocessen helt oavhäng-

igt förfarande och de myndigheter som genomför skyddet ska inte delta i en straffprocess som eventuellt pågår samtidigt. Utskottet anser att vittnesskyddsprogram inte får leda till att förutsättningarna för en rättvis rättegång äventyras.

Vidare konstaterar utskottet att personbevisning fortfarande är av stor betydelse vid utredningen av brott. Det är därför mycket viktigt att sörja för vittnets ställning. Det är då inte bara frågan om vittnets säkerhet, utan det är av högsta vikt att sörja också för många andra omständigheter. Även om det i dag är relativt ovanligt att vittnen hotas är det nödvändigt att sträva efter att ett vittne överhuvudtaget inte behöver känna rädsla för en eventuell hämnd. Kriminaliteten av i dag inkluderar tyvärr en så stor likgiltighet för andra människor att det enbart på grundval av denna typ av allmänna uppgifter kan kännas skrämmande att vittna. Samhället måste därför se till att medborgarna också i fortsättningen är beredda att se vad som händer runtomkring dem utan att sluta ögonen.

*Utlämnande av uppgifter om den skyddades vistelseort*

Enligt uppgifter till utskottet ska den skyddades vistelseort uppges för polisen på orten, om chefen för centralkriminalpolisen bestämmer det.

Lagutskottet anser i sitt utlåtande att den skyddades vistelseort kan uppges för den lokala polisen utan särskilda bestämmelser, förutsatt att hänsyn tas till den föreslagna lagen och motiven till den. Samarbetet mellan myndigheterna spelar en framträdande roll för att programmet ska kunna genomföras, påpekar lagutskottet. Inte minst i akuta situationer kan den lokala polisen vara den enda som kan reagera så snabbt som det är påkallat. Den lokala polisen kommer emellertid inte nödvändigtvis att bli informerad om alla fall av vittnesskydd. Förvaltningsutskottet påpekar att en av styrkorna med vittnesskyddsprogrammet är att uppgifter om personer i programmet inte lämnas ut ens till andra myndigheter utan att det är nödvändigt för att programmet ska kunna genomföras.

### *Sammanfattning*

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande bedömt propositionen främst ur konstitutionell synvinkel. Förvaltningsutskottet har beaktat grundlagsutskottet anmärkningar om lagstiftningsordningen och om individuella skyddsplaner. Lagutskottet fäste i sitt utlåtande uppmärksamhet vid samma frågor som aktualiserades under förvaltningsutskottets sakkunnigutfrågning. Förvaltningsutskottet har i sitt betänkande därför kunnat beakta lagutskottets utlåtande i dess helhet.

Sammantaget sett anser utskottet lagförslagen vara behövliga och angelägna. Utskottet tillstyrker lagförslagen 2—5 utan ändringar och lagförslag 1 med de ställningstaganden och ändringsförslag som framgår av betänkandet.

### *Detaljmotivering*

#### **1. Lag om vittnesskyddsprogram**

*4 §. Individuell skyddsplan.* Enligt 4 § 1 mom. i lagförslaget ska polisen göra upp en skriftlig individuell skyddsplan tillsammans med den skyddade. Innehållet i skyddsplanen fastställs i 4 § 2 och 3 mom. i lagförslag 1. Av planen ska bland annat framgå hur den skyddade själv genom sitt uppträdande kan medverka till att upprätthålla sin egen säkerhet. Där ska också antecknas hur den skyddades närhet ska ordnas för att han eller hon ska kunna uppfylla sina rättsliga förpliktelser, samt andra åtgärder för genomförande av vittnesskyddsprogrammet.

Grundlagsutskottet såg det som motiverat att det till lagen, dvs. i praktiken dess 4 §, åtminstone fogas en allmän beskrivning av vilka åtgärder som kan tillgripas för att genomföra en skyddsplan, en förteckning över de vanligaste skyddsåtgärderna samt ett allmänt formulerat krav på proportionalitet vid valet av skyddsåtgärd.

Lagförslaget innehåller visserligen inte någon allmän beskrivning av skyddsåtgärderna eller någon hänvisning till proportionalitetsprincipen, men skyddsåtgärderna har beskrivits tämligen ingående i detaljmotiven. I motiven understryks också vikten av prövning från fall till fall i enlighet med proportionalitetsprincipen. I lag-

förslaget har regeringen tagit in endast sådana åtgärder som i det aktuella sammanhanget kräver bestämmelser på lagnivå. Många skyddsåtgärder behöver inte nödvändigtvis fastställas i lag. Bland dessa kan nämnas till exempel ordnande av bostad, överlåtande av telefon och allmän rådgivning. Orsaken till den valda lösningen är enligt uppgift att enskilda skyddsåtgärder väljs och anpassas efter individuell prövning. Det är alltså inte meningen att det ska finnas en enda, statisk modell. Utskottet ser det också som viktigt att bestämmelserna tillåter att myndigheterna reagerar snabbt på förändrade förhållanden och att skyddsåtgärderna anpassas om det sker förändringar i den skyddades säkerhetssituation.

Förvaltningsutskottet föreslår att det till lagen fogas nya 4 § 2 och 3 mom. med en allmän beskrivning av skyddsåtgärderna, varvid 2 och 3 mom. i propositionen blir 4 och 5 mom. Till följd av dessa ändringar måste också den nya lagens 4 § 4 mom. ändras (4 § 2 mom. i regeringens lagförslag). Den av utskottet föreslagna formuleringen lämnar fortsatt utrymme för prövning från fall till fall utifrån en individuell hot- och riskbedömning. Förvaltningsutskottet föreslår att 4 § i lagförslag 1 får följande lydelse:

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

*Skyddsplanen ska ange de viktigaste åtgärderna för genomförande av vittnesskyddsprogrammet. Åtgärderna kan utgöras av till exempel placering av den skyddade på annan ort, ordnande av bostad, placering av säkerhetsanordningar i den skyddades hem och rådgivning angående personlig säkerhet. (Nytt 2 mom.)*

*De enskilda åtgärderna för genomförande av vittnesskyddsprogrammet måste vara försvarbara i förhållande till den eftersträfvade nyttan och till åtgärdernas konsekvenser för bland annat den skyddades privatliv, livskvalitet och funktionsförmåga samt med hänsyn till kostnaderna för åtgärderna och andra omständigheter som påverkar helhetsbedömningen. (Nytt 3 mom.)*

Av skyddsplanen ska framgå hur den skyddade själv genom sitt uppträdande kan medverka till att upprätthålla sin egen säkerhet. Där ska

också antecknas hur den skyddades nåbarhet ska ordnas för att han eller hon ska kunna uppfylla sina rättsliga förpliktelser (*utesl.*). (2 mom. i RP)"

8 §. *Yppandeförbud om vittnesskyddsprogram.* I 8 § 1 mom. i lagförslaget föreskrivs att en utomstående som har bistått vid genomförandet av ett vittnesskyddsprogram, kan förbjudas röja uppgifter om vittnesskyddsprogrammet. Förvaltningsutskottet föreslår att 8 § 1 mom. kompletteras med ett förbud att utnyttja uppgifterna.

13 §. *Register över vittnesskyddsprogram.* Paragrafens 2 mom. gäller användning och utlämnande av sekretessbelagda uppgifter som erhållits med stöd av den föreslagna lagen. Enligt bestämmelsen får uppgifter 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. Utskottet föreslår att ordalydelsen förtydligas och preciseras så att det inte uppstår oklarhet om hur momentet ska tillämpas. Ordalydelsen i propositionen "*får sekretessbelagda uppgifter som erhållits med stöd av denna lag användas och utlämnas endast om det är nödvändigt ...*" föreslås bli ändrad till "*får sekretessbelagda uppgifter som erhållits för genomförande av ett vittnesskyddsprogram användas och utlämnas endast om det är nödvändigt ...*"

15 §. *Överklagande.* Enligt föreslagna 15 § får ändring inte sökas genom besvär i beslut som fattats med stöd av denna lag. Bestämmelsen är betydelsefull med avseende på 21 § i grundlagen. Rätten att överklaga är en viktig del av rättstryggheten enligt 21 § i grundlagen. Av grundlagsutskottets utlåtande framgår dock att rätten att överklaga trots allt inte är absolut.

I 3 § i lagförslaget föreskrivs det om avslutande av ett vittnesskyddsprogram. Ett vittnesskyddsprogram ska enligt förslaget avslutas på begäran av den skyddade eller om det är uppenbart onödigt att fortsätta med det. Av 2 mom. framgår det att programmet också kan 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.

Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande att avslutande av ett vittnesskyddsprogram med stöd av 2 mom. på sätt och vis innebär en påföljd av sanktionskaraktär. Eftersom avslutande under sådana förhållanden kan medföra fara för den som skyddet gäller eller dennes familj framträder rättssäkerhetsproblematiken enligt 21 § i grundlagen särskilt klart.

Den motivering som framförs i propositionen, det vill säga att det är fråga om sådan särskild sakkunskap gällande hot- och riskanalyser som inte lämpar sig för rättslig prövning i domstol, är enligt grundlagsutskottet inte övertygande och särskilt inte med hänsyn till den personliga integriteten som skyddas i 7 § i grundlagen. Grundlagsutskottet anser att 15 § måste ändras så att det är möjligt att överklaga ett beslut om avslutande enligt 3 §.

Av grundlagsutskottets utlåtande framgår vidare att beslutsprocessen i samband med vittnesskyddsprogram i många avseenden är speciell och bedömningen av förutsättningarna för ett vittnesskyddsprogram är inte nödvändigtvis en åtgärd som på ett naturligt sätt lämpar sig för att bli ställd till domstolar för rättslig prövning. Föreslagna 3 § är emellertid ett undantag på det sätt som beskrivits ovan. Bedömningen av behovet av rätt att överklaga i andra situationer relaterar också till 14 § som gäller tillsyn över genomförandet av vittnesskyddsprogram. När det gäller åtgärder som genomförts i ett vittnesskyddsprogram är det också möjligt att tillgripa klagomålsförfarandet inom den allmänna laglighetskontrollen.

Med anledning av grundlagsutskottets utlåtande förvaltningsutskottet att det i 15 § 1 mom. föreskrivs att ändring i beslut enligt 3 § får sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen i enlighet med förvaltningsprocesslagen (586/1996).

Vidare föreslår förvaltningsutskottet att det i ett nytt 15 § 2 mom. föreskrivs om förbud mot sökande av ändring i andra beslut som fattas med stöd av den föreslagna lagen.

### Lagförslag 2—5

Utskottet föreslår att de ändringar av främst teknisk natur som föreslås i lagförslagen 2—5 och som föranleds av lagförslag i godkänns utan ändringar.

### Lagstiftningsordning

Förvaltningsutskottet har beaktat grundlagsutskottets konstitutionella invändning mot 15 § i

lagförslag 1 på behörigt sätt. Lagförslagen kan sålunda behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

### Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

*godkänner lagförslag 2—5 utan ändringar,*

*godkänner lagförslag 1 med ändringar (Utskottets ändringsförslag) och*

*godkänner ett uttalande (Utskottets förslag till uttalande).*

## 1.

## Lag om vittnesskyddsprogram

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1—3 §  
(Som i RP)

4 §

### Individuell skyddsplan

(1 mom. som i RP)

*Skyddsplanen ska ange de viktigaste åtgärderna för genomförande av vittnesskyddsprogrammet. Åtgärderna kan utgöras av till exempel placering av den skyddade på annan ort, ordnande av bostad, placering av säkerhetsanordningar i den skyddades hem eller rådgivning angående personlig säkerhet. (Nytt 2 mom.)*

*De enskilda åtgärderna för genomförande av vittnesskyddsprogrammet måste vara försvarbara i förhållande till den eftersträlvade nyttan och*

*till åtgärdernas konsekvenser för bland annat den skyddades privatliv, livskvalitet och funktionsförmåga samt med hänsyn till kostnaderna för åtgärderna och andra omständigheter som påverkar helhetsbedömningen. (Nytt 3 mom.)*

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 närhet ska ordnas för att han eller hon ska kunna uppfylla sina rättsliga förpliktelser (*utesl.*). (2 mom. i RP)

(5 mom. som 3 mom. i RP)

5—7 §  
(Som i RP)

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 *och utnyttja* uppgifter om åtgärder som vidtas med stöd av denna lag, om det behövs för att vittnesskyddsprogrammet ska kunna genomföras.

(2 och 3 mom. som i RP)

9—12 §  
(Som i RP)

13 §

*Register över vittnesskyddsprogram*

(1 mom. som i RP)

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 *för genomförande av ett*

*vittnesskyddsprogram* användas och utlämnas endast om det är nödvändigt för att *vittnesskyddsprogrammet* ska kunna genomföras eller för förhindrande eller utredande av brott som riktar sig mot den skyddade.

(3 och 4 mom. som i RP)

14 §  
(Som i RP)

15 §

*Överklagande*

I beslut *enligt 3 §* får ändring (*utesl.*) sökas genom besvär *hos förvaltningsdomstolen på det sätt som anges i förvaltningsprocesslagen (586/1996).*

*I andra beslut som fattas med stöd av denna lag får ändring inte sökas genom besvär. (Nytt 2 mom.)*

16 §  
(Som i RP)

---

**Utskottets förslag till uttalande**

*Riksdagen förutsätter att regeringen snabbt skrider till åtgärder för att justera lagstiftningen om vittnesskyddsprogram så att information som med hjälp av tekniska anordningar, metoder eller programvaror inhämtats under över-*

*vakning av den skyddades bostad och dess omedelbara närområde i så stor utsträckning som möjligt ska kunna utnyttjas för förhindrande också av andra brott än sådana som riktar sig mot den skyddade och vid förundersökningen av sådana brott samt under hela straffprocessen.*

Helsingfors den 12 december 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pirkko Mattila /saf  
vordf. Mika Kari /sd  
medl. Maarit Feldt-Ranta /sd  
Satu Haapanen /gröna  
Rakel Hiltunen /sd  
Anne Holmlund /saml  
Reijo Hongisto /saf  
Risto Kalliorinne /vänst  
Elsi Katainen /cent

Timo V. Korhonen /cent  
Antti Lindtman /sd  
Markus Lohi /cent  
Tapani Mäkinen /saml  
Mika Raatikainen /saf  
Kari Tolvanen /saml  
Ulla-Maj Wideroos /sv  
ers. Heikki Autto /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.