

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 33/2014 rd

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

*Till förvaltningsutskottet*

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Riksdagen remitterade 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 och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till förvaltningsutskottet.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Elina Immonen, inrikesministeriet
- biträdande professor Sakari Melander
- professor Olli Mäenpää
- professor (emeritus) Teuvo Pohjolainen
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av  
— justitieministeriet.

#### PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att det stiftas en lag om vittnesskyddsprogram. Det finns ingen gällande lagstiftning 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 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.

Propositionen aktualiserar ett flertal viktiga grundläggande rättigheter samt skyldigheten för det allmänna att i enlighet med 22 § i grundlagen se till att de grundläggande rättigheterna tillgodoses. I motiveringen till lagstiftningsordningen bedöms propositionen främst i skenet av skyddet för privatliv, heder, hemfrid och förtroliga meddelanden enligt grundlagens 10 § samt med hänsyn till bestämmelserna i 21 § om rättskydd, men också i skenet av grundlagens 1, 2, 6, 7, 12 och 19 §. Regeringen anser att lagen kan stiftas i vanlig lagstiftningsordning men anser att grundlagsutskottets utlåtande borde inhämtas.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2015.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

#### *Allmänt*

Regeringen har lagt fram en proposition som är principiellt viktig i många hänseenden. Det finns för närvarande inget vittnesskyddsprogram i Finland och ingen lagstiftning om saken. Av propositionsmotiven (s. 5—9) framgår att den gällande lagstiftningen förvisso redan nu möjliggör processrättsliga, straffrättsliga och andra mekanismer för att skydda vittnen och andra personer som är föremål för allvarliga hot. Dessa mekanismer anses ändå inte vara tillräckliga. Deltagande i ett vittnesskyddsprogram ingriper på ett avsevärt sätt i många av de grundläggande rättigheterna men å andra sidan motiveras vittnesskyddsprogram med att de också är ett skydd för dessa rättigheter.

Det finns ett vägande samhälleligt skäl och godtagbara grunder för den föreslagna regleringen med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna. Begränsningarna av de grundläggande rättigheterna måste emellertid vara noggrant avgränsade och exakta och deras innehåll ska framgå av lagen (GrUB 25/1994 rd, s. 5/I). Vid behandlingen av regeringens proposition bör särskilt avseende fästas vid att detta krav uppfylls. Grundlagsutskottet har betonat betydelsen av en noggrant avgränsad och exakt reglering också då en grundrättighetsbegränsning baserar sig på samtycke från den som är föremål för begränsningen (GrUU 30/2010 rd).

#### *Avslutande av ett vittnesskyddsprogram*

I 3 § i lagförslag 1 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.

Avslutande av ett vittnesskyddsprogram med stöd av 2 mom. är på sätt och vis en påföljd av sanktionsnatur. Eftersom ett avslutande under sådana förhållanden kan medföra fara för den skyddade eller dennes familj framträder rättstrygghetsproblematiken i 21 § i grundlagen särskilt tydligt. Enligt propositionen har den som skyddet gäller emellertid inte rätt att överklaga ett beslut om avslutande (se 15 § i lagförslag 1). 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, särskilt inte med hänsyn till den personliga integriteten som skyddas i 7 § i grundlagen. Utskottet anser att 15 § måste ändras så att det är möjligt att överklaga ett beslut om avslutande enligt 3 §. Det här är en förutsättning för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. När bestämmelsen om överklagande utformas finns det skäl att kontrollera om lagen eventuellt behöver kompletteras exempelvis i fråga om sekretessbestämmelserna. Överklagandeprocessen måste vara sådan att syftet med ett vittnesskyddsprogram inte äventyras. Nedan diskuterar grundlagsutskottet vidare kring ett kategoriskt förbud mot överklagande.

Utskottet tar fasta på fallet R.R vs. Ungern i Europadomstolen (4.12.2012), som också nämns i propositionsmotiven. I det här fallet underströk domstolen betydelsen av myndighetens positiva skyldighet att erbjuda skydd om den som ingår i ett vittnesskyddsprogram hotas till liv eller hälsa. Förvaltningsutskottet bör därför överväga om lagen borde kompletteras med en bestämmelse om att avslutande av ett vittnesskyddsprogram med stöd av 3.2 § inte får äventyra den skyddades eller dennes familjs säkerhet.

*Individuell skyddsplan*

Regeringen anser att det inte är möjligt att ta in en uttömmande förteckning i lagen över skyddsåtgärder eller medel. Å andra sidan föreslås det att bestämmelser ska intas i lag endast till den del som detta förutsätts av bestämmelserna i grundlagen om krav på lagstiftning som gäller utövande av offentlig makt (s. 26/1). Innehållet i åtgärderna framgår åtminstone delvis av den individuella skyddsplan som ska uppgöras med stöd av 4 § i lagförslag 1 och som bland annat ska innehålla uppgifter om de viktigaste åtgärderna för den skyddades säkerhet.

Den individuella skyddsplanen konkretiserar innehållet i vittnesskyddet och de skyldigheter, begränsningar samt rättigheter och förmåner som omfattas av vittnesskyddsprogrammet. Enligt 4 § 2 mom. ska åtgärderna för genomförandet av vittnesskyddsprogrammet framgå av planen. Det är alltså i praktiken fråga om beslutsfattande som berör den enskildes rättigheter och förmåner och som dessutom kan ha betydande konsekvenser för den skyddades grundläggande rättigheter. Planen definierar samtidigt gränserna för myndigheternas befogenheter.

Skyddsplanen och beslutsfattandet kring den måste därför också bedömas med hänsyn till att var och en enligt 21.1 § i grundlagen har rätt att på behörigt sätt få sin sak behandlad av en myndighet som är behörig enligt lag och att offentlig maktutövning ska grunda sig på lag. I grundlagsutskottets praxis har man ansett att rätten till en behörig behandling också innefattar rätt att få ett myndighetsbeslut i sin egen sak (GrUU 10/2012 rd, GrUU 18/2006 rd).

Regleringen på lagnivå av den föreslagna skyddsplanen är anmärkningsvärt knapp. Av lagen framgår t.ex. inte vem som kan anhängiggöra en plan eller inleda ett vittnesskyddförfarande. Föreslagna 12 § som behandlar beslutsfattande och behörighetsfrågor betraktar inte en skyddsplan som ett beslut och beslutsmakten i fråga om skyddsplaner blir därför mycket öppen. Å andra sidan framgår det av 12 § att befogenheten att besluta om enskilda åtgärder i ett vittnesskyddsprogram ligger hos enskilda polismän. En polisman ska besluta om de åtgärder

som avses i ett vittnesskyddsprogram trots att inget direkt beslut tas om själva programmet.

I synnerhet i samband med bestämmelser som har kopplingar till de grundläggande fri- och rättigheterna är det i allmänhet nödvändigt att den behöriga myndigheten entydigt framgår av lagen eller annars exakt eller åtminstone principerna för myndigheternas behörighetsförhållanden och villkoren för överföring av behörighet framgår tillräckligt exakt av lagen (se GrUU 2/2012 rd och GrUU 21/2009 rd). Även om valet av enskilda skyddsåtgärder på det sätt som föreslås grundar sig på ett övervägande i det enskilda fallet inom ramen för den lagfästa behörigheten, är det ändå motiverat med en exaktare reglering på lagnivå av vilka skyddsåtgärder som står till buds för en skyddsplan, eftersom planen har karaktären av ingrepp i flera av de grundläggande rättigheterna. Enligt utskottet är det minimikrav som ställs på lagen, dvs. i praktiken 4 §, att den innehåller 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.

*Övervakning av den skyddades bostad och dess närområde*

Enligt 6 § i lagförslag 1 kan polisen med samtycke av den skyddade övervaka dennes 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. Enligt 2 mom. ska övervakningen utan dröjsmål avslutas när den inte längre är nödvändig för att avvärja en fara som hotar den skyddades liv eller hälsa.

Bestämmelsen är relevant med avseende på hemfridskyddet och skyddet för privatlivet i 10 § i grundlagen. I motiven till lagstiftningsordningen hänvisas det till att en övervakningskamera kan installeras för inspelning t.ex. i trappuppgången i ett höghus och att trappupp-

gången i ett höghus hör till det område som skyddas av hemfriden enligt 24 kap. 11 § i strafflagen. Men det område för hemfriden som avses i 10 § i grundlagen sammanfaller inte med strafflagens definitioner. Utgångspunkten för skyddet för privatlivet är att var och en har rätt att leva sitt eget liv utan myndigheternas eller andra utomståendes godtyckliga eller omotiverade inblandning i hans eller hennes privatliv (RP 309/1993 rd, s. 52/II).

Upptagningar med säkerhetskameror som härrör från övervakning av den skyddades hem eller andra sekretessbelagda uppgifter som inhämtats vid skyddsplanens genomförande får enligt 13 § 2 mom. i lagförslag 1 användas och utlämnas endast om det är nödvändigt för att ett vittnesskyddsprogram ska kunna genomföras eller för att förhindra eller utreda brott som riktar sig mot den skyddade. Enligt propositionsmotiven får uppgifter inte användas i andra syften, t.ex. för brottsutredningar (s. 27/II). Bestämmelsen gäller också kameraövervakning med stöd av 6 § och uppgifter som inhämtats i samband därmed (s. 42/II).

Eftersom övervakningen också kan gälla närområdet kring den skyddades bostad ingriper övervakningen även i andra personers integritet utan att de är medvetna om det. Utnyttjande av sådan information, som till sin karaktär påminner om överskottsinformation enligt polislagen och tvångsmedelslagen, skulle i sakligt hänseende vara en uppluckring av de begränsningar för inhämtande av information respektive användning av tvångsmedel som ingår i de nämnda lagarna (se även GrUU 32/2013 rd, s. 6/II). Ändamålsbundenheten med avseende på uppgifter som har inhämtats i samband med övervakningen av den bostad som ska skyddas och bostadens närmaste omgivning blir därmed signifikant och uppgifterna får inte utnyttjas på annat sätt än vad som avses i propositionen. För denna tolkning talar också det att en annan användning kunde äventyra syftet med ett vittnesskyddsprogram och därmed också den skyddades liv och hälsa. Det finns också skäl att förtydliga förbudet ge-

nom ett omnämnande i 6 § eftersom det inte framgår tillräckligt klart av föreslagna 13 § 2 mom.

#### *Rättstrygghet*

Enligt föreslagna 15 § 1 mom. 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. Men rätten att överklaga är trots allt inte absolut. I propositionsmotiven granskas grundlagsutskottets tidigare praxis t.ex. i fråga om förmåner och överklagande (om detta se även t.ex. GrUU 32/2012 rd, s.5/II och GrUU 42/2010 rd, s. 4/II) och regeringen kommer fram till att ett vittnesskyddsprogram inte är en förmån som kan beviljas direkt utifrån fakta i ärendet, utan inledandet av ett vittnesskyddsprogram förutsätter alltid en noggrann helhetsbedömning utifrån en analys av hotet (s. 54/II). Den skyddade ska inte heller ha rätt att överklaga enskilda skyddsåtgärder, utan centralkriminalpolisen ska pröva de åtgärder som behövs inom ramen för sina lagstadgade befogenheter (s. 54/II), sägs det i motiveringen.

Beslutsfattandet om vittnesskyddsprogram är i många avseenden speciellt 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 (s. 55/I; se även GrUU 15/2009 s. 3/I, som också nämns i propositionsmotiven i det här sammanhanget, även om saken enbart gäller ett lagförslag om Finlands Akademi). 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.

***Ställningstagande***

Grundlagsutskottet anför

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1*

*bara om utskottets konstitutionella anmärkning till 15 § beaktas på behörigt sätt.*

Helsingfors den 23 oktober 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd  
vordf. Anu Urpalainen /saml  
medl. Tuija Brax /gröna  
Eeva-Johanna Eloranta /sd  
Ilkka Kantola /sd  
Pia Kauma /saml  
Kimmo Kivelä /saf

Anna Kontula /vänst  
Elina Lepomäki /saml  
Markus Lohi /cent  
Elisabeth Nauclér /sv  
Vesa-Matti Saarakkala /saf  
Kimmo Sasi /saml  
Harry Wallin /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.