

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till tullag och till vissa lagar som har samband med den

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till tullag och till vissa lagar som har samband med den (RP 153/2015 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Ismo Mäenpää, finansministeriet
- professor Juha Lavapuro
- biträdande professor Sakari Melander
- professor Olli Mäenpää
- professor (emeritus) Teuvo Pohjolainen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- justitieministeriet.

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I propositionen föreslås en ny tullag som ska ersätta den nuvarande. Genom den föreslagna lagen ges nationella bestämmelser som kompletterar den förordning som gäller Europeiska unionens tullkodex.

Lagarna avses träda i kraft den 1 maj 2016, dvs. vid samma tidpunkt som de materiella bestämmelserna i unionens tullkodex och i dess genomförandeförordning och delegerade förordning börjar tillämpas.

I motiveringen till lagstiftningsordningen bedöms den föreslagna regleringen med avseende på rättsstatsprincipen i 2 § 3 mom. i grundlagen. Regeringen anser att propositionen måste granskas med särskild hänsyn till grundlagens bestämmelser om rätten till liv, personlig frihet och integri-

Utlåtande GrUU 10/2016 rd

tet (7 §), rörelsefrihet (9 §), skydd för privatlivet (10 §), egendomsskydd (15 §) och rättsskydd (21 §). Dessutom innehåller propositionen en hel del bestämmelser som är av relevans med tanke på bestämmelserna om bemyndiganden att utfärda förordning och normgivningsbemyndiganden i grundlagens 80 §. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Eftersom vissa av de frågor som gäller lagstiftningsordningen kan anses tolkningsbara anser regeringen att utlåtande bör begäras av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

Den gällande tullagen kom med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 22/1994 rd) till före reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna. Under den tid den gällande grundlagen varit i kraft har de olika ändringar som gjorts i tullagen ofta granskats av grundlagsutskottet (t.ex. GrUU 71/2014 rd och GrUU 49/2014 rd). Tullen sköter uppbörden av tullar och skatter. Tullen ska dessutom övervaka att restriktioner och förbud i lagstiftningen iakttas för att avvärja de hot som en del varor kan innebära närmast för hälsan, säkerheten och miljön. Tullen ska förhindra och avslöja tullbrott och utföra förundersökning av de brotten. Tullen, polisen och gränsbevakningsväsendet bildar en helhet med delvis samma målsättningar, och bestämmelser om samarbetet mellan dem finns i lagen om samarbete mellan polisen, Tullen och gränsbevakningsväsendet. Grundlagsutskottet har i ett flertal sammanhang också bedömt bestämmelserna om polisen och gränsbevakningsväsendet.

Med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna är Tullens befogenheter och uppgifter till vissa delar offentlig maktutövning av rätt likadan karaktär som en del av polisens befogenheter och uppgifter. I samband med att den nya polislagen stiftades upprepade grundlagsutskottet vad det sagt redan före reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 15/1994 rd) att "polislagen är typexemplet på en lag som lätt kan råka i konflikt med medborgarnas grundläggande rättigheter, i synnerhet de klassiska friheterna" (GrUU 67/2010 rd). Utskottet betonade då också på nytt att om inte förr så åtminstone efter revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna etablerades uppfattningen att de tillåtna villkoren för inskränkning av grundläggande fri- och rättigheter ska bedömas dels utifrån eventuella lagförbehåll i de fri- och rättighetsspecifika bestämmelserna, dels utifrån allmänna doktriner om de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUB 25/1994 rd).

Som allmänna villkor för inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna gäller framför allt att dessa ska konstitueras genom en lag, vara noga avgränsade och exakt definierade, att grunderna för inskränkningar är acceptabla, att kravet på proportionalitet uppfylls, att rättsskyddsarrangemangen är tillräckliga och att inskränkningarna inte står i strid med Finlands internationella förpliktelser visavi de mänskliga rättigheterna. Trots att det är viktigt för det allmänna samhällsintresset att myndigheterna når sina mål och det således finns en med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna acceptabel grund som i konstitutionellt hänseende kan berättiga en begränsning av en grundläggande fri- eller rättighet, krävs det att även de övriga generella villkoren för inskränkningar uppfylls (GrUU 67/2010 rd och GrUU 5/1999 rd).

Utlåtande GrUU 10/2016 rd

Grundlagsutskottet har när det bedömt bestämmelserna om myndigheternas befogenheter också utgått från att regleringen av myndigheters befogenheter är betydelsefull med tanke på rättsstatsprincipen i grundlagens 2 § 3 mom. (GrUU 51/2006 rd). Enligt momentet ska all utövning av offentlig makt bygga på lag och lag noggrant iakttas i all offentlig verksamhet. Utgångspunkten är att utövning av offentlig makt alltid ska ha en behörighetsgrund som i sista hand återgår på en av riksdagen stiftad lag (RP 1/1998 rd). För lagar gäller det allmänna kravet på att en lag ska vara exakt och noga avgränsad. Enligt utskottet är regleringen av befogenheter vanligen relevant också i förhållande till de i grundlagen inskrivna grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 51/2006 rd).

Omfattningen av och grunderna för tullens befogenheter

I propositionen är det delvis fråga om att precisera en del av Tullens befogenheter som redan ingår i den gällande lagen och som har införts med grundlagsutskottets medverkan (se GrUU 49/2014 rd, GrUU 37/2002 rd och GrUU 2/1996 rd) och att ta in dem i den föreslagna nya tullagen. Det handlar å andra sidan också om att samordna Tullens befogenheter med befogenheterna i den nya polislagen och gränsbevakningslagen. De lagarna har stiftats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 67/2010 rd och GrUU 19/2005 rd). Befogenheterna i polislagen och gränsbevakningslagen har också ändrats med grundlagsutskottets medverkan (t.ex. GrUU 33/2013 rd och GrUU 9/2014 rd).

Grundlagsutskottet har i tidigare utlåtanden påpekat att ett likadant lagfäst bemyndigande för Tullen att göra intrång i de grundläggande fri- och rättigheterna som polisen har inte utan vidare är förenligt med det nödvändighetskrav som ingår i förutsättningarna (GrUU 49/2014 rd, GrUU 37/2002 rd och GrUU 2/1996 rd). Detta innebär att inte enbart asymmetrin i befogenheterna i sig är ett sådant tungt vägande samhällligt behov som uppfyller nödvändighetskravet.

Grundlagsutskottet anser att regeringen i allmänna motiveringen, detaljmotiveringen och motiveringen till lagstiftningsordningen påvisar grunder för respektive befogenhet som tyder på ett samhällligt behov. De föreslagna befogenheterna kan anses nödvändiga och proportionerliga med tanke på Tullens uppgifter, menar utskottet.

Grundlagsutskottet understryker dock att för att regleringen ska kunna förenhetligas på det sätt som regeringen eftersträvar måste man också förenhetliga de lagfästa begränsningar av befogenheterna som har ansetts motiverade av konstitutionella skäl. Utskottet anser att det är viktigt att förslaget till tullag kompletteras med motsvarande begränsningar av befogenheterna som de som finns i 1 kap. i polislagen och 2 kap. i gränsbevakningslagen.

Enskilda befogenheter

De föreslagna befogenheterna för Tullen innebär begränsningar i flera av de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt motiveringen till lagförslaget är det inte meningen att befogenheterna generellt ska begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna mer än vad polisens och gränsbevakningsväsendets befogenheter gör i dag. Utskottet anser därför att det är mycket viktigt att förvaltningsutskottet bedömer hur varje enskild befogenhet förhåller sig till t.ex. befogenheterna i polislagen och preciserar bestämmelsen, om man inte har kunnat visa att det finns en godtagbar

Utlåtande GrUU 10/2016 rd

grund för en större befogenhet. T.ex. föreslås det en bestämmelse om gripande av en efterlyst person i 17 § i den föreslagna tullagen. Enligt den föreslagna bestämmelsen har en tullman rätt att gripa en efterlyst som av en behörig myndighet har efterlysts för att gripas, anhållas, häktas eller tas i förvar. Enligt motsvarande befogenhet i 2 kap. 3 § i polislagen har en polisman rätt att gripa en efterlyst person som enligt en behörig myndighets efterlysning ska häktas eller tas i förvar. I propositionsmotiven behandlas denna skillnad över huvud taget inte.

Enligt 13 § 1 mom. i förslaget till tullag har en tullman rätt att stoppa och kontrollera ett fortskaffningsmedel. Enligt 3 mom. i samma paragraf får dock utrymmen som används för boende av permanent natur i fortskaffningsmedlet kontrolleras endast vid sådan kontroll som sker i omedelbar anknytning till att fortskaffningsmedlet anländer till eller avlägsnar sig från Finlands tullområde samt vid kontroll enligt 2 mom. Befogenheten är av relevans med avseende på skyddet för privatlivet i 10 § i grundlagen och i synnerhet skyddet för hemfriden i den paragrafens 3 mom. Grundlagsutskottet har ansett att fortskaffningsmedlen och boendetrymmena i fråga ligger i ett slags gränsszon när det gäller hemfriden (GrUU 17/1998 rd och GrUU 8/1994 rd). Bestämmelserna är därför inte problematiska med tanke på 10 § 3 mom. i grundlagen, trots att det inte är fråga om en åtgärd som ingriper i hemfriden och som är nödvändig för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas eller för att brott ska kunna utredas, på det sätt som den bestämmelsen förutsätter. Bestämmelsen bör emellertid kompletteras med ett omnämnande av att kontrollerna i fordonen och utrymmena bör genomföras med stor diskretion (GrUU 17/1998 rd).

I 17 § i den föreslagna tullagen finns det en bestämmelse om klarläggande av identitet. Enligt den har en tullman rätt att av var och en få veta dennes namn och personbeteckning eller, om sådan saknas, födelsedatum och medborgarskap samt var personen i fråga är anträffbar. Regleringen är av relevans med avseende på skyddet för privatlivet, som tryggas i 10 § i grundlagen (GrUU 16/2010 rd). Motsvarande befogenhet för en polisman enligt 2 kap. 1 § i polislagen är knuten till utförandet av ett visst uppdrag. Men enligt 7 § i den föreslagna tullagen får en tullman utöva sina befogenheter när det behövs för utförande av tullåtgärder. I definitionen i 2 § 7 punkten i förslaget till tullag avses med tullåtgärd samtliga tjänsteåtgärder som hör till Tullens uppgifter, med undantag för förundersökning av tullbrott och in- och utresekontroller. Därför kan kriteriet i polislagen, utförande av ett visst uppdrag, anses mer exakt än 17 § i den föreslagna tullagen. Trots att det i sig finns godtagbara grunder för en tullmans befogenheter att klarlägga en persons identitet har man inte kunnat motivera denna skillnad på ett acceptabelt sätt. Grundlagsutskottet anser att den föreslagna bestämmelsen bör preciseras.

Normgivningsbemyndiganden

I den föreslagna tullagen ingår många normgivningsbemyndiganden för Tullen. De bestämmelserna måste granskas mot bakgrund av 80 § 2 mom. i grundlagen. Enligt det momentet kan även andra myndigheter än de som nämns i 80 § 1 mom. bemyndigas genom lag att utfärda rättsnormer i bestämda frågor, om det med hänsyn till föremålet för regleringen finns särskilda skäl och regleringens betydelse i sak inte kräver att den sker genom lag eller förordning. Dessutom ska tillämpningsområdet för ett sådant bemyndigande vara exakt avgränsat. Jämfört med ett bemyndigande att utfärda förordning ställs i allmänhet strängare krav på ett sådant bemyndigande bland annat när det gäller klar avgränsning av de frågor bemyndigandet kan gälla (se t.ex. GrUU 34/2012 rd).

Utlåtande GrUU 10/2016 rd

Det normgivningsbemyndigande som föreslås för Tullen gäller främst procedurkrav och är till innehållet relativt tekniskt. Det krävs särskild sakkunskap för att utfärda bestämmelser och föreskrifter, och verksamheten i fråga har många särdrag som hänför sig till tullövervakning och som grundlagsutskottet i sin praxis har ansett som sådana särskilda skäl att bemyndiga andra myndigheter att utfärda rättsnormer i bestämda frågor som avses i 80 § 2 mom. i grundlagen.

Grundlagsutskottet understryker dock att det utifrån 80 § i grundlagen är väsentligt att det finns tillräckligt uttömmande grundläggande bestämmelser i lag om det som ska regleras och att ett bemyndigande i regel bör placeras i samband med den grundläggande bestämmelsen (GrUU 49/2014 rd).

Grundlagsutskottet har i liknande sammanhang erinrat om att bestämmelserna i grundlagen under alla omständigheter direkt begränsar tolkningen av bemyndigandebestämmelser och innehållet i bestämmelser som utfärdas med stöd av bemyndigandena och det därmed inte går att genom förordning eller föreskrifter utfärda allmänna rättsregler om frågor som hör till området för lag (t.ex. GrUU 10/2014 rd, GrUU 58/2010 rd och GrUU 44/2010 rd). Förvaltningsutskottet bör trots det granska normgivningsbemyndigandena i lagförslaget i ljuset av det som sägs ovan och vid behov precisera bemyndigandebestämmelserna så att de är förenliga med grundlagsutskottets praxis.

Till exempel har Tullen enligt 8 § 2 mom. i den föreslagna tullagen rätt att öppna en sluten postförsändelse. I 3 mom. sägs det att på en öppnad postförsändelse ska göras de anteckningar som Tullen bestämmer. Bestämmelsen bör formuleras på samma sätt som förslagets 38 § så att den är en grundläggande bestämmelse om innehållet i en anteckning och ett eventuellt bemyndigande att meddela föreskrifter.

Tullens besvär rätt

Enligt 83—85 § i den föreslagna tullagen har Tullens tullombud rätt att på statens vägnar begära omprövning av ett beslut av Tullen, överklaga ett omprövningsbeslut genom besvär och anföra besvär mot ett beslut i ett besvärssärende. Motsvarande reglering finns också i den gällande lagen, som stiftades med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 55/2014 rd). Utskottet bedömde emellertid då bestämmelsen om omprövning som en del av en utvidgning av besvärstillståndssystemet och myndighetens besvär rätt granskades inte särskilt.

Grundlagsutskottet har i sin praxis förhållit sig restriktivt till specialbestämmelser om myndigheters allmänna besvär rätt (t.ex. GrUU 15/2011 rd och de utlåtanden som det hänvisas till där). Å andra sidan har utskottet ansett att en myndighets besvär rätt inte är något problem, om den genom lag har begränsats t.ex. till ambitionen att bevara en enhetlig rättspraxis (se GrUU 45/2006 rd och de utlåtanden som det hänvisas till där) eller om rätten är inskränkt och annars kan anses befogad med hänsyn till frågans natur (GrUU 15/2011 rd, GrUU 58/2006 rd). Grundlagsutskottet anser att Tullens besvär rätt bör begränsas till frågor av stor rättslig betydelse och till frågor där besvär rätten behövs för en enhetlig tullbeskattning eller rättspraxis.

Vidare har utskottet ansett det korrekt med avseende på kravet på garantierna för god förvaltning enligt 21 § 2 mom. i grundlagen att rätten att överklaga på statens vägnar inte utövas av en tjäns-

Utlåtande GrUU 10/2016 rd

teman på myndigheten utan av exempelvis ministeriet eller statens ombud (GrUU 47/2005 rd och GrUU 22/2013 rd). Förvaltningsutskottet bör därför precisera bestämmelserna om tullombudens ställning i förhållande till Tullens förvaltning och deras uppgifter.

Kvittning

Det föreslås att mer detaljerade bestämmelser om kvittning ska införas i tullagen. I 64—66 § i den föreslagna tullagen föreskrivs det emellertid inte om några grunder för Tullens befogenheter att verkställa kvittning. Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska all utövning av offentlig makt bygga på lag. Regleringen om kvittning bör således preciseras exempelvis utifrån de vedertagna grunder som nämns i motiven till lagförslaget.

Grundlagsutskottet anser att verkställande av kvittning är behandling av förvaltningsärenden. I 64 § 3 mom. i den föreslagna tullagen sägs det emellertid att Tullen ska underrätta gäldenären om en verkställd kvittning. Grundlagsutskottet påpekar att det inte är helt klart hur den föreslagna bestämmelsen förhåller sig till förfarandet enligt förvaltningslagen. I 21 § 1 mom. i grundlagen garanteras var och en rätt att på behörigt sätt få sin sak behandlad av en behörig myndighet. Denna rätt innefattar även rätt att av myndigheten få beslut som gäller hans eller hennes rättigheter eller skyldigheter (se också GrUU 18/2006 rd). För att kvittningen ska verkställas på behörigt sätt krävs det således som utgångspunkt åtminstone att parten hörs, att kvittningsgrunderna utreds tillräckligt noga och att det meddelas ett motiverat beslut om kvittningen. Grundlagsutskottet anser att man bör klarlägga hur bestämmelserna om kvittning förhåller sig till bestämmelserna i förvaltningslagen och vid behov precisera dem för att regleringen bättre ska uppfylla kraven på en god förvaltning i grundlagens 21 §.

Skydd för personuppgifter och för privatlivet

I 13 § i lagförslag 6 föreslås att Tullen ska ha rätt att få uppgifter ur vissa register och informationssystem. Enligt den föreslagna ändringen i 13 § 1 mom. 14 punkten i lagen om behandling av personuppgifter inom Tullen har Tullen rätt att av ett teleföretag få de uppgifter som avses i 10 kap. 6—8 § i tvångsmedelslagen och i 2 kap. 14 § 2 mom. i lagen om brottsbekämpning inom Tullen och som behövs för tullbrottsbekämpning.

Trots att bestämmelsen i sin föreslagna form även ingår i den gällande lagen och har stiftats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 49/2014 rd) påpekar utskottet att ordalydelsen ”utöver vad som föreskrivs någon annanstans i lag” också kan tolkas så att Tullen har rätt att få bl.a. de uppgifter som avses i 10 kap. 6—8 § i tvångsmedelslagen oberoende av de förutsättningar som anges i 3 kap. i lagen om brottsbekämpning inom Tullen. Ordalydelsen bör preciseras så att bestämmelsens förhållande till förutsättningarna i 3 kap. i lagen om brottsbekämpning inom Tullen framgår entydigt, också när det gäller t.ex. behovet av domstolstillstånd.

Påföljdsreglering

I 14 kap. 90—94 § i den föreslagna tullagen ingår bestämmelser om påföljder. Till dem hör bl.a. straffbestämmelsen om tullförseelse (94 §) och om tullhöjning (90 §) och felavgift (91 §), vilka

Utlåtande GrUU 10/2016 rd

anses som administrativa påföljder. I förslaget ingår också bestämmelser om bestämmande av sanktioner i efterhand och en allmän bestämmelse om bestämmande av sanktioner.

Administrativa påföljder. I 90 § i den föreslagna tullagen föreskrivs det om grunderna för tullhöjning och om de högsta och lägsta höjningarna i överensstämmelse med 31 § i den nuvarande lagen. Bestämmelsens struktur förenklas och det lägsta beloppet på tullhöjningen höjs. Grunderna för tullhöjning hänför sig till att tulldeklarationen lämnats in för sent (1 och 2 punkten), att deklarationsskyldigheten har försumrats (3 punkten), att deklarationsskyldigheten har försumrats uppsåtligen eller av grov oaktsamhet (4 punkten) och att en person som kommer till landet har gjort sig skyldig till försummelser som gäller mängden införda varor (5 punkten).

I förslagets 91 §, som gäller felavgift, sanktioneras en del förseelser som inte sanktioneras i 90 § och som huvudsakligen hänför sig till förfarandet (1 och 2 punkten) och vissa särskilda situationer som gäller EU-regleringen (3, 5 och 6 punkten). Enligt 91 § 1 mom. 4 punkten i den föreslagna tullagen får Tullen påföra felavgift på minst 50 och högst 3 500 euro, om en skyldighet som avses i unionens tullagstiftning, i denna lag, i en förordning som utfärdats med stöd av denna lag eller i ett beslut eller en föreskrift av Tullen som grundar sig på dessa bestämmelser och för vilken påföljd inte har föreskrivits i 90 § eller i 1—3 punkten helt eller delvis har försumrats.

Administrativa ekonomiska påföljder av straffkaraktär har i sak jämförts med straffrättsliga påföljder i konstitutionellt hänseende (se t.ex. GrUU 28/2014 rd och de utlåtanden som det hänvisas till där). Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska de allmänna grunderna för administrativa påföljder bestämmas i lag eftersom det innebär utövning av offentlig makt att påföra en sådan typ av avgift. Det måste också i lag föreskrivas exakt om grunderna för betalningsskyldigheten och avgiftens storlek, den betalningsskyldiges rättsskydd och grunderna för verkställigheten av lagen (se utlåtandet ovan).

Även om kravet på exakthet enligt den straffrättsliga legalitetsprincipen i grundlagens 8 § inte direkt gäller administrativa påföljder kan det allmänna kravet på exakthet ändå inte åsidosättas i ett sådant sammanhang (se t.ex. GrUU 9/2012 rd). Bestämmelserna ska också uppfylla kraven i fråga om rätt proportion på påföljderna (t.ex. GrUU 28/2014 rd). De administrativa påföljderna får inte heller strida mot oskyldighetspresumtionen i grundlagens 21 § i fråga om förfarandet, och de får inte heller grunda sig enbart på omvänd bevisbörda eller ett strikt objektiva ansvar (se också GrUU 32/2005 rd och GrUU 4/2004 rd).

Grundlagsutskottet anser att den föreslagna regleringen är rätt svårbegriplig. En förklaring till detta är regleringssammanhanget. Förhållandet mellan tullhöjning och felavgift är svårt att greppa, och t.ex. framgår det inte av propositionen varför en del av bestämmelserna innehåller ett kriterium som gäller grov oaktsamhet eller uppsåt medan andra inte gör det. I motiveringen anges det inte heller till vilken del påföljdsregleringen följer av EU-lagstiftningen och till vilken del den grundar sig på nationella överväganden. Dessa brister försvårar väsentligt den konstitutionella bedömningen av propositionen, menar utskottet. Påföljdsregleringen bildar således inte någon klar helhet. Allt detta är olyckligt när man beaktar att det handlar om att stifta en helt ny tullag.

Bestämmelsen om felavgift i 91 § 1 mom. 4 punkten i den föreslagna tullagen är en s.k. blancobestämmelse, och den verkar betyda att de sanktionerade gärningarna och försummelserna innefattar

Utlåtande GrUU 10/2016 rd

är alla slags överträdelser av tullagstiftningen. Trots att det finns en motsvarande bestämmelse i den gällande tullagen (32 § 1 mom. 3 punkten) kan den föreslagna bestämmelsen inte anses korrekt med avseende på kravet på exakthet (GrUU 43/2013 rd).

Grundlagsutskottet har inte i sig ansett att grundlagen förbjuder en lagstiftningsteknik med blancostraffbestämmelser. När denna teknik används för administrativa sanktioner bör man tillämpa samma principer som grundlagsutskottet har följt i sin bedömning av de straffrättsliga blancobestämmelserna (se GrUU 20/1997 rd). Av orsaker som hänför sig till legalitetsprincipen bör man förhålla sig negativt till blancobestämmelser (se t.ex. GrUU 31/2002 rd, GrUU 15/1996 rd och GrUU 20/1997 rd). Redan i samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna betonade grundlagsutskottet att målet bör vara att de kedjor av bemyndiganden som blancobestämmelserna kräver är exakt angivna och att de materiella bestämmelser som utgör ett villkor för straffbarhet avfattas med den exakthet som krävs av straffbestämmelser och att det av det normkomplex som bestämmelserna ingår i framgår att brott mot dem är straffbart. Också i den bestämmelse som inbegriper själva kriminaliseringen bör det finnas en saklig beskrivning av den gärning som avses bli kriminaliserad (GrUB 25/1994 rd).

Den föreslagna 91 § 1 mom. 4 punkten betyder att alla slags försummelser, också delvis, av skyldigheter i den nationella tullagstiftningen eller i unionens tullagstiftning kan sanktioneras med felavgift. Det är klart, menar utskottet, att regleringen inte uppfyller kraven på exakthet och noggrann avgränsning som ställs på administrativa påföljdsavgifter (se också GrUU 17/2012 rd). Det är nödvändigt att precisera bestämmelsen så att det framgår närmare av den vilka gärningar eller försummelser som kan leda till sanktioner, menar grundlagsutskottet. Dessutom måste gärningarna och försummelserna beskrivas tillräckligt exakt i lagen för att kunna slås fast. Det handlar bl.a. om att precisera uttrycket ”i denna lag, i en förordning som utfärdats med stöd av denna lag”. Ändringen måste göras i den omfattning som EU-lagstiftningen medger. Om ändringen inte görs, kan lagförslag 1 inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Förvaltningsutskottet bör också till övriga delar bedöma möjligheten att precisera bestämmelserna om administrativa påföljder.

Tullförseelse. I 94 § i den föreslagna tullagen ingår en straffbestämmelse om tullförseelse som motsvarar den gällande tullagen. Enligt bestämmelsen ska den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot deklarationsskyldigheten eller någon annan skyldighet enligt tullagstiftningen dömas till böter för tullförseelse, om inte strängare straff för gärningen föreskrivs någon annanstans i lag och gärningen inte utgör lindrigt tullredovisningsbrott.

Kärnan i den straffrättsliga legalitetsprincipen i grundlagens 8 § är att brottsrekvisitet måste anges tillräckligt exakt så att det utifrån bestämmelsens lydelse går att förutse om en viss åtgärd eller försummelse är straffbar. Också Europadomstolen och EU-domstolen har i sin praxis betonat strafflagstiftningens förutsebarhet, dvs. att det utifrån en bestämmels lydelse ska gå att förutse vad som är straffbart (se GrUU 56/2014 rd och de källor som nämns där).

Förslaget om tullförseelse är förknippat med samma problem som de som konstaterades ovan vid 91 § 1 mom. 4 punkten i den föreslagna tullagen. I propositionsmotiven nämns en del exempel på typiska förseelser som avses i bestämmelsen (s. 94). De har emellertid inte någon större betydelse med tanke på förutsebarheten, också om de ger information om vilka materiella bestämmelser preciseringen av straffbarheten ska gälla. Grundlagsutskottet konstaterar att straffbestämmelsen

Utlåtande GrUU 10/2016 rd

om tullförseelse bör kompletteras på samma sätt som paragrafen om felavgift. Om ändringen inte görs, kan lagförslag 1 inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Grundlagsutskottet påpekar att om det på grund av regleringens speciella karaktär är nödvändigt att använda den föreslagna blancostrafftekniken ska det i bestämmelsen finnas en hänvisning som konkretiserar vilken eller vilka bestämmelser det handlar om, kedjorna av hänvisningar ska vara exakt angivna och de materiella bestämmelser som anger villkoren för straffbarhet ska vara avfattade med den exakthet som krävs av straffbestämmelser. Dessutom måste man försöka beskriva den straffbara gärningen i straffbestämmelsen.

Ne bis in idem-principen. Det är möjligt att en gärning eller försummelse som avses i de föreslagna bestämmelserna om administrativa sanktioner uppfyller rekvisitet för ett brott enligt strafflagen eller någon annan lag. Regleringen av de administrativa straffpåföljderna är således relevant med tanke på förbudet mot dubbel straffbarhet i artikel 4 i tilläggsprotokoll 7 till Europakonventionen (*ne bis in idem*-förbudet, se också GrUU 17/2013 rd).

Lagen om skatteförhöjning och tullhöjning som påförs genom ett särskilt beslut, som stiftades med grundlagsutskottets medverkan, ska tillämpas på tullhöjning enligt förslagets 90 §. I den lagen har de krav som följer av förbudet mot dubbel straffbarhet beaktats på behörigt sätt (se också RP s. 92—93). I propositionen har man inte beaktat att regleringen om tullhöjning och felavgift i många avseenden är överlappande och att också åtgärder som är föremål för felavgift enligt 91 § i tullagen kan bli föremål för en straffrättslig påföljd. För tydlighetens skull är det därför befogat att ta in en hänvisning till speciallagen i fråga i bestämmelsen om förfarandet i 93 §. Ett annat sätt att nå samma mål är att i lagen ta in en bestämmelse om skatteförhöjning och tullhöjning som påförs genom ett särskilt beslut som utvidgar lagens tillämpningsområde för felavgiftens del.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella invändningar mot dess 91 och 94 § beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors 29.3.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Simon Elo saf
medlem Maria Guzenina sd
medlem Anna-Maja Henriksson sv

Utlåtande GrUU 10/2016 rd

medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Antti Häkkänen saml
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Markus Lohi cent
medlem Leena Meri saf
medlem Ulla Parviainen cent
medlem Ville Skinnari sd.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen
utskottsråd Mikael Koillinen.