

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 49/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om brottsbekämpning inom Tullen och till vissa lagar som har samband med den

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 2 oktober 2014 regeringens proposition med förslag till lag om brottsbekämpning inom Tullen och till vissa lagar som har samband med den (RP 174/2014 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Jere Lumme, finansministeriet
- biträdande professor Sakari Melander
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- justitieministeriet
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår i denna proposition en ny lag om brottsbekämpning inom Tullen. Till lagen överförs de bestämmelser om brottsbekämpning inom Tullen som för närvarande finns i tullagen. I propositionen föreslås dessutom en lag om upphävande av lagen om ändring av 46 och 47 § i tullagen samt ändringar i tullagen, polislagen, gränsbevakningslagen, lagen om samarbete mellan polisen, tullen och gränsbevakningsväsendet, tvångsmedelslagen, förundersökningslagen, utlänningslagen, statstjänstemannalagen, lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation, strafflagen, lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar, lagen om det nationella genomförandet av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i rådets rambeslut om förenklat informations- och underrät-

telseutbyte mellan de brottsbekämpande myndigheterna i Europeiska unionens medlemsstater och om tillämpning av rambeslutet, punktskattelagen, lagen om stämningsmän och utsokningsbalken. Ändringarna är i huvudsak av teknisk natur. I tullagen upphävs bestämmelserna om brottsbekämpning.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2015.

I propositionens motivering till lagstiftningsordningen bedöms lagförslaget med avseende på 2, 7, 9, 10, 13, 15, 21 och 80 § i grundlagen. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Eftersom frågorna om lagstiftningsordningen delvis är tolkningsbara är det enligt regeringen skäl att inhämta grundlagsutskottets utlåtande.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Utgångspunkter för bedömningen

De centrala konstitutionella frågorna i propositionen sammanhänger med bestämmelserna om hemliga metoder för inhämtande av information vid brottsbekämpning inom Tullen (3 kap. i lagförslag 1). Det är delvis fråga om en precisering av de bestämmelser om hemliga metoder för inhämtande av information som Tullen haft sedan tidigare och som grundlagsutskottet medverkat till (se GrUU 2/1996 rd och GrUU 37/2002 rd). Det föreslås dessutom att dessa metoder harmoniseras med bestämmelserna i den nya polislagen. Polislagen har också den kommit till med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 67/2010 rd, GrUU 33/2013 rd).

De utlåtanden som nämns ovan utgör grunden för den konstitutionella bedömningen av den aktuella propositionen. Efter revideringen av lagstiftningen om de grundläggande fri- och rättigheterna har man bedömt dels de tillåtna villkoren för inskränkning av grundläggande fri- och rättigheter utifrån eventuella lagförbehåll i de fri- och rättighetsspecifika bestämmelserna, dels utifrån allmänna förutsättningar för begränsning av rättigheterna (GrUB 25/1994 rd, s. 4—6 och bl.a. GrUU 67/2010 rd, s. 3).

Ett av de viktigaste målen för propositionen är att undanröja onödigt asymmetri i de olika brottsbekämpningsmyndigheternas befogenheter. Enligt propositionsmotiven är en situation där olika förundersökningsmyndigheter har sinsemellan olika befogenheter oändamålsenlig (s. 19). 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 2/1996 rd, s. 2 och GrUU 37/2002 rd, s. 1—2). Detta innebär att åtminstone inte enbart asymmetrin i befogenheterna är ett sådant vägande samhälleligt behov som uppfyller kriterierna för begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet

anser att det trots det framgår både av de allmänna motiven (t.ex. s. 6 och 16—18) och av detaljmotiven att det föreligger ett vägande samhälleligt behov av de föreslagna ändringarna. De föreslagna befogenheterna är enligt utskottet också nödvändiga och proportionella med avseende på brottsbekämpningen inom Tullen, fränsett vissa undantag som behandlas nedan.

Förtäckt inhämtande av information

I 3 kap. 11 § i lagförslag 1 ingår bestämmelser om förtäckt inhämtande av information. Det som avses är inhämtande av information genom kortvarig interaktion med en viss person där falska, vilseledande eller förtäckta uppgifter används för att hemlighålla tullmannens uppdrag. Enligt det föreslagna 3 mom. är förtäckt inhämtande av information inte tillåtet i bostäder ens med bostadsinnehavarens medverkan. Denna avgränsning motsvarar 5 kap. 15 § 3 mom. i polislagen och 10 kap. 14 § 3 mom. i tvångsmedelslagen. Utskottet ansåg i samband med riksdagsbehandlingen av den nya tvångsmedelslagen det vara nödvändigt att skriva in den här inskränkningen i lagen med hänsyn till hemfridsskyddet i grundlagen (GrUU 66/2010 rd, s. 8).

Enligt 10 § 3 mom. i grundlagen kan det genom lag bestämmas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas eller för att brott ska kunna utredas. En åtgärd som ingriper i hemfriden får användas t.ex. i samband med en brottsutredning för att antingen trygga de grundläggande fri- och rättigheterna eller för att utreda brottet, och den ska dessutom vara nödvändig (se närmare RP 309/1993 rd, s. 58).

Det framgår av propositionsmotiven (s. 46) att det vid förtäckt inhämtande av information kan uppstå situationer där den tjänsteman som utför inhämtandet av information måste kunna uppträda naturligt för att inte röja sitt uppdrag. Det kan då krävas att tjänstemannen gör ett kortvarigt besök i en bostad. Motiveringen motsvarar inte den föreslagna regleringen. Om förtäckt

inhämtande av information inte är tillåtet i bostäder, kan detta faktum inte ändras genom ett uttalande i motiveringen. Förvaltningsutskottet bör uppmärksamma detta i sitt betänkande.

Teknisk avlyssning

I 3 kap. 13 § i det första lagförslaget ingår bestämmelser om teknisk avlyssning. Med uttrycket avses att en viss persons samtal eller meddelande, som inte är avsett för utomstående och i vilket avlyssnaren inte deltar avlyssnas, upptas eller behandlas på något annat sätt med hjälp av en teknisk anordning, metod eller programvara i syfte att ta reda på innehållet i samtalet eller meddelandet eller utreda deltagarnas eller en i lagen avsedd persons verksamhet.

Det är fråga om att ta reda på innehållet i ett meddelande, och bestämmelsernas förenlighet med bestämmelserna om skydd för förtroliga meddelanden i 10 § 2 och 3 mom. grundlagen måste därför bedömas.

Enligt 10 § 3 mom. i grundlagen kan det genom lag 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. Grundlagsutskottet har i sin praxis tolkat begreppet utredning av brott så, att det omfattar även sådana åtgärder som vidtas med anledning av en konkret och specificerad misstanke om brott trots att brottet ännu inte har omsetts i gärning (GrUU 19/2008 rd, s. 3—4 och GrUU 37/2002 rd, s. 3). Den föreslagna bestämmelsen i 13 § 3 mom. enligt vilken en förutsättning för teknisk avlyssning dessutom är att personen i fråga på grund av sina yttranden eller hotelser, sitt uppträdande eller annars med fog kan antas göra sig skyldig till brott som är namngivna i lag, uppfyller grundlagsutskottets krav på en konkret och specificerad misstanke om brott.

De brott som enligt den föreslagna 13 § berättigar till teknisk avlyssning är 1) tullbrott för vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst fyra år, 2) narkotikabrott som ska betraktas som tullbrott, 3) smuggling och 4) grovt tullredovisningsbrott. Det måste också övervä-

gas om dessa brott kan anses äventyra samhällets eller individens säkerhet eller hemfrid enligt 10 § 3 mom. i grundlagen.

Till brott som enligt förarbetena till grundlagen och enligt grundlagsutskottets praxis äventyrar individens eller samhällets säkerhet räknas exempelvis narkotikabrott, grova våldsbrott, lands- och högförräderi, grovt sexuellt utnyttjande av barn, grov skadegörelse och under vissa omständigheter en del grova ekonomiska brott (GrUU 32/2013 rd, s. 3, GrUU 36/2002 rd, s. 4—5 och RP 309/1993 rd, s. 58).

Punkt 2 i uppräkningsen av brott (narkotikabrott som ska betraktas som tullbrott) leder utifrån det som anförs ovan inte till några konstitutionella problem. Detsamma kan anses gälla punkterna 1 och 4 på grund av det är fråga om allvarliga brott och för att de ingår i den bestämmelse i polislagen som berättigar till teknisk avlyssning (5 kap. 17 § i polislagen) och som har tillkommit med utskottets medverkan.

Däremot är smuggling, som nämns i 3 punkten i det föreslagna momentet, ett lindrigare brott än de övriga. Det straff som kan dömas ut för smuggling är böter eller fängelse i högst två år. Det är fråga om allmän kriminalisering av olaglig in- eller utförsel av varor utan att det nödvändigtvis är fråga om någon särskilt allvarlig gärning. I princip är smuggling därför inte ett brott som kan anses äventyra samhällets eller individens säkerhet. Utskottet menar att man vid bedömningen av bestämmelsen trots det måste ta hänsyn till å ena sidan den grundlagsskyddade sekretessen för förtroliga meddelanden, och å andra sidan de godtagbara och samhälleligt vägande skäl som anknyter till intresset för att utreda allvarliga brott och det straffrättsliga systemets trovärdighet och som i viss mån talar för en begränsning av de grundlagsskyddade rättigheterna. Av denna orsak anser utskottet att smuggling uppfyller kriterierna enligt 10 § 3 mom. i grundlagen, om den utövas som ett led i organiserad kriminell verksamhet eller i övrigt systematiskt, yrkesmässigt eller i stor skala.

Problemet med bestämmelsen kan enligt utskottet undanröjas genom att teknisk avlyssning avgränsas till att gälla smuggling som samman-

hänger med planmässig, organiserad, yrkesmässig, fortsatt eller upprepad kriminell verksamhet. Det motsvarar den regleringsmodell som tillämpats i fråga om förtäckt inhämtande av information vid stöld och häleri i 5 kap. 15 § 6 punkten i polislagen och som tillkommit med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 67/2010 rd, GrUU 33/2013 rd).

Motsvarande behov av att ändra en föreslagen bestämmelse gäller 3 kap. 11 § 2 mom. 3 punkten i det första lagförslaget, där det visserligen inte är fråga om att i egentlig mening ingripa i ett förtroligt meddelande, utan ett mera allmänt ingripande i det skydd av privatlivet som avses i 10 § 1 mom. i grundlagen. Därför är det skäl att avgränsa förtäckt inhämtande av information för att förhindra smuggling på samma sätt som i fråga om teknisk avlyssning.

Täckoperationer och bevisprovokation genom köp

Det föreslås i propositionen att Tullens brottsbekämpning ska få befogenheter att använda täckoperationer och bevisprovokation. Enligt förslaget ska Tullens brottsbekämpning inte själv genomföra täckoperationer (3 kap. 24 § i lagförslag 1) och bevisprovokation genom köp (3 kap. 33 § i lagförslag 1), utom när det gäller täckoperationer eller bevisprovokationer som genomförs uteslutande i datanät. Till övervägande del ska polisen utföra täckoperationerna eller bevisprovokationerna enligt bestämmelserna i polislagen, men chefen för Tullens brottsbekämpning ska enligt 3 kap. 28 § 1 mom. och 34 § 1 mom. fatta beslut om täckoperationer och bevisprovokation genom köp och om framställning av begäran om dessa.

Den föreslagna regleringen innefattar trots det en option för en tullman att på begäran av polisen delta i genomförandet av en täckoperation för att förhindra eller utreda ett brott (3 kap. 24 § 2 mom. i lagförslag 1). I så fall gäller angående tullmannens rättigheter och skyldigheter vad som bestäms om polismäns rättigheter och skyldigheter i 5 kap. 28—30 § i polislagen och i 10 kap. 27—29 § i tvångsmedelslagen.

Bestämmelserna måste i detta avseende granskas med hänsyn till 2 § 3 mom. i grundlagen, enligt vilket utövandet av offentlig makt ska bygga på lag och lag noggrant ska iakttas i all offentlig verksamhet. Grundlagsutskottet har i sin tidigare praxis varit restriktiv till möjligheten att avvika från vad som sägs i lag om de behöriga myndigheterna. Särskilt i samband med bestämmelser som har kopplingar till de grundläggande fri- och rättigheterna har utskottet ansett det nödvändigt att den behöriga myndigheten entydigt framgår av lagen eller annars exakt eller åtminstone principerna för myndigheternas behörighetsförhållanden och villkoren för delegering av behörighet framgår tillräckligt exakt av lagen (t.ex. GrUU 9/2014 rd, s. 3, GrUU 3/2014 rd, s. 4, GrUU 32/2012 rd, s. 6 och GrUU 2/2012 rd, s. 3).

I 3 kap. 24 § 2 mom. föreslås att en tullman på begäran av polisen kan delta i genomförandet av en täckoperation för att förhindra eller utreda ett brott. Av formuleringen av bestämmelsen att döma är det möjligt för en tullman att på begäran av polisen delta också i andra täckoperationer än sådana som gäller tullbrott. Tullmannen kommer emellertid då att använda sig av befogenheterna enligt polislagen och tvångsmedelslagen, och exempelvis brottsförbudet bedöms enligt andra kriterier än de som ingår i den föreslagna lagen. Regleringen måste enligt utskottet kompletteras så att tullmannens befogenheter i situationer som avses i 2 mom. begränsas till att gälla att förhindra eller utreda tullbrott och så att en tullman som på polisens begäran deltar i en täckoperation inte förvandlas till en polis som genomför en täckoperation. Det gäller också i fråga om genomförandet av bevisprovokation genom köp enligt 3 kap. 33 § 2 mom.

Användning av överskottsinformation

Enligt 3 kap. 52 § i det första lagförslaget avses med överskottsinformation information som fås genom teleövervakning, inhämtande av basstationsuppgifter och teknisk observation, när informationen inte har samband med ett brott eller avvärjande av fara eller när den gäller något annat brott än det för vars förhindrande till-

ståndet har getts eller beslutet fattats. Enligt 53 § 1 mom. får överskottsinformation användas vid utredning av tullbrott om informationen gäller ett sådant tullbrott för vars förhindrande det skulle ha varit tillåtet att använda sådana metoder för inhämtande av information som avses i 3 kap. i lagen och som har använts då informationen har fåtts. Enligt momentet är det tillåtet att även använda överskottsinformation i samband med utredning av andra brott om det för brottet föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst två år och om användningen av överskottsinformation kan antas vara av synnerlig vikt för utredningen av brottet.

Bestämmelserna om användningen av överskottsinformation är betydelsefulla med avseende på 10 § i grundlagen. Det är i princip fråga om i vilken mån man kan lagstifta om användning av överskottsinformation som begränsar sekretessen för förtroliga meddelanden (t.ex. GrUU 33/2013 rd, s. 6).

Förslaget är problematiskt i konstitutionellt hänseende, eftersom grundlagsutskottets senaste utlåtanden i samband med förslag till ändringar av polislagen, förundersökningslagen och tvångsmedelslagen inte har beaktats vid beredningen av bestämmelserna (GrUU 32/2013 rd och GrUU 33/2013 rd). I utlåtandena granskade utskottet i stort de föreslagna bestämmelserna om användning av överskottsinformation i polislagen och tvångsmedelslagen (GrUU 32/2013 rd, s. 5—7 och GrUU 33/2013 rd, s. 5—7) och ansåg att det föreslagna kravet på ett maximistraff på två år utgör ett problem, eftersom det skulle innebära att många brott som inte kan anses äventyra samhällets eller individens säkerhet eller hemfrid enligt 10 § 3 mom. i grundlagen skulle komma att omfattas av regleringen. Utskottet förutsatte att bestämmelserna ändras till att gälla ett högre maximistraff. Enligt utskottet är det godtagbart att överskottsinformation används om det strängaste straffet för det aktuella brottet är minst tre år. Det finns emellertid inte något hinder för att bestämmelsen tillämpas på vissa enstaka brott för vilka maximistraffet är fängelse i två år, men som till grovhetsgraden ändå kan jämföras med de ovan nämnda

brott och som uppfyller kriterierna i 10 § 3 mom. i grundlagen (GrUU 32/2013 rd, s. 7 och GrUU 33/2013 rd, s. 7).

Den föreslagna bestämmelsen i 3 kap. 53 § bör ändras så att den uppfyller de kriterier som nämns ovan. Det är villkoret för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Bemyndigandena att utfärda förordning

Enligt 5 kap. 4 § 2 mom. 2 punkten i lagförslag 1 kan närmare bestämmelser utfärdas om utlämnande, försäljning, användning och förlust av beslagttaget gods utfärdas genom förordning av finansministeriet. Den grundläggande bestämmelsen om utlämnande, försäljning, användning och förverkande av beslagtagen vara ingår i 2 kap. 10 § i lagförslaget.

Bestämmelserna har betydelse med avseende på egendomsskyddet i 15 § i grundlagen. Bestämmelserna måste också bedömas mot 80 § 1 mom. i grundlagen. Enligt det momentet får förordningar utfärdas med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. Bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag ska utfärdas genom lag. Genom förordning av ett ministerium får enbart kompletterande bestämmelser av teknisk natur utfärdas, men lagen måste innehålla tillräckligt exakta grundläggande bestämmelser. Därför måste bemyndigandet att utfärda förordning preciseras. Det bör stå att "närmare" bestämmelser utfärdas genom förordning av finansministeriet.

Utskottet noterar att bestämmelsen i 5 kap. 4 § 2 mom. 7 punkten innehåller en felaktig hänvisning (till 2 kap. 3 § i stället för till 2 kap. 5 §), men eftersom den grundläggande bestämmelsen redan innehåller ett bemyndigande att utfärda förordning är punkten överflödig. Likaså är 8 punkten i momentet överflödig, eftersom bemyndigande att utfärda förordning redan framgår av den grundläggande bestämmelsen (2 kap. 14 § 5 mom.).

Slutligen vill utskottet fästa uppmärksamhet vid att en del av bemyndigandena att utfärda för-

ordning placerats i anknytning till den grundläggande bestämmelsen och en del av dem enligt äldre modell som en separat förteckning i 5 kap. 4 §. En del finns dessutom i bägge. Det är utifrån 80 § i grundlagen väsentligt att det finns tillräckligt uttömmande grundläggande bestämmelser i lag om det man lagstiftar om. Det är därför skäl att i regel placera ett bemyndigande att utfärda förordning i samband med den grundläggande bestämmelsen.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkning till 3 kap. 53 § beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 4 december 2014

I den avgörande behandlingen deltog

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

Anna Kontula /vänst
Elina Lepomäki /saml
Elisabeth Naclér /sv
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Harry Wallin /sd
ers. Lea Mäkipää /saf
Simo Rundgren /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.