Utlåtande GrUU 36/2017 rd– RP 41/2017 rd

Grundlagsutskottet

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

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition med förslag till lag om brottsbekämpning inom Gränsbevakningsväsendet och till vissa lagar som har samband med den (RP 41/2017 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- regeringsråd Ari-Pekka Koivisto, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Jaana Heikkinen, inrikesministeriet
- lagstiftningsdirektör Tuula Majuri, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Janne Kanerva, justitieministeriet
- tf. biträdande justitiekansler Kimmo Hakonen, justitiekanslersämbetet
- biträdande professor Sakari Melander
- juris magister Niklas Vainio
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- professor Juha Lavapuro.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om brottsbekämpning inom Gränsbevakningsväsendet. Till lagen överförs de bestämmelser om brottsbekämpning inom Gränsbevakningsväsendet som för närvarande finns i gränsbevakningslagen. Syftet är att förtydliga dessa bestämmelser. Dessutom föreslås en del ändringar i Gränsbevakningsväsendets befogenheter inom brottsbekämpning. Vidare ingår det ändringar i tolv andra lagar.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2018.

Klart
5.1

I motiven till lagstiftningsordningen bedöms lagförslaget bland annat mot grundlagens 2 § 3 mom. om rättsstatsprincipen och 10 § om skydd för privatlivet, hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden och hemfrid. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Propositionen innehåller ett flertal punkter av relevans för de grundläggande fri- och rättigheterna. Därför anser regeringen det motiverat att inhämta yttrande från grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Teknisk avlyssning för säkert utförande av åtgärder

Regeringen föreslår att Gränsbevakningsväsendet ska ha rätt att utföra teknisk avlyssning för att en brottsbekämpande åtgärd ska kunna vidtas på ett säkert sätt (25 § 5 mom. i lagförslag 1, s.k. stormningsoperation, som också kallats omedelbar teknisk avlyssning). Enligt förslaget ska Gränsbevakningsväsendet ha rätt att utföra teknisk avlyssning, om det är nödvändigt för att Gränsbevakningsväsendet ska kunna vidta en brottsbekämpningsåtgärd på ett säkert sätt och en överhängande fara avvärjas som hotar den persons liv eller hälsa som vidtar åtgärden eller den persons liv eller hälsa som ska gripas eller skyddas.

Med teknisk avlyssning avses (25 § 1 mom. i lagförslag 1) att en viss persons samtal eller meddelande, som inte är avsett för utomstående och i vilket avlyssnaren inte deltar, trots 24 kap. 5 § i strafflagen 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 ett samtal eller ett meddelande eller utreda deltagarna eller en person som med fog kan antas komma att göra sig skyldig till vissa brott.

Bestämmelsen är av betydelse med avseende på skyddet för brev- och telefonhemligheten och hemligheten i fråga om andra förtroliga meddelanden enligt 10 § 2 mom. i grundlagen. Genom lag kan det enligt 3 mom. i samma paragraf 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.

Bestämmelsen i 10 § 2 mom. om hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden är neutral i teknisk och instrumentellt hänseende. Brev- och telefonhemligheten nämns separat, men bestämmelsen tryggar rent allmänt hemligheten i fråga om alla typer av förtroliga meddelanden (RP 309/1993 rd, s. 57/II). Skyddet för förtroliga meddelanden avser skydd mot att exempelvis brev och andra slutna meddelanden öppnas och förstörs och mot att telefonsamtal avlyssnas och bandas. Bestämmelsen skyddar inte bara den som skickar meddelandet, utan det handlar om en grundläggande fri- och rättighet som gäller båda parterna (RP 309/1993 rd, s. 57–58).

I kravet på bestämmelser i lag i 10 § 3 mom. preciseras det vad som kan betraktas som godtagbara grunder för att begränsa hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden. Genom lag kan det bestämmas om begränsningar för det första för att brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden. Till brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet räknas enligt motiven till grundlagsreformen till exempel narkotikabrott, grova våldsbrott samt lands- och högförräderi (RP 309/1993 rd, s. 58/II). Senare har bland annat terroristbrott (GrUU 11/2005 rd,

s. 3/II—4/I), grovt sexuellt utnyttjande av barn, grov skadegörelse och under vissa förutsättningar vissa grova ekobrott (GrUU 32/2013 rd, s. 3/I och GrUU 36/2002 rd, s. 4) inbegripits i brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden.

Utredning av brott kan uppfattas så att begreppet bara avser utredning av brott som redan har begåtts. Det är dock också utredning av brott i den mening som 10 § 3 mom. i grundlagen avser, när åtgärder vidtas med anledning av en konkret och specificerad misstanke om brott trots att brottet ännu inte har hunnit begås (GrUU 2/1996 rd, s. 2/I och GrUU 5/1999 rd, s. 3/I).

Nödvändiga begränsningar kan enligt samma moment också införas för meddelandehemligheten vid säkerhetskontroll. Enligt motiven till lagrummet kan i vissa fall ett synnerligen viktigt säkerhetsintresse kräva exempelvis rätt att kontrollera postförsändelser (RP 309/1993 rd, s. 58/II). Det har alltså genom lag kunnat föreskrivas om rätt att öppna ett slutet brev om det finns anledning att misstänka att försändelsen kan medföra fara för någons hälsa eller egendom (GrUU 56/2010 rd, s. 4/I och GrUU 30/2001 rd, s. 3).

I motiven till lagstiftningsordning tar regeringen inte ställning till om något av begränsningskriterierna i 10 § 3 mom. kan tillämpas på så kallad stormningsoperation. Liknande bestämmelser om teknisk avlyssning som regeringen nu föreslår finns redan nu i polislagen (5 kap 17 §, GrUU 67/2010 rd) och i lagen om brottsbekämpning inom Tullen (3 kap. 13 §, GrUU 49/2014 rd). Dessa bestämmelser infördes genom medverkan från grundlagsutskottet. Dessa två utlåtanden går inte in på teknisk avlyssning i syfte att utföra en brottsbekämpande åtgärd på ett säkert sätt.

Bestämmelser om teknisk avlyssning som metod för att kunna utföra en åtgärd på ett säkert sätt ingick också i den gamla polislagen (493/1995, 31 § 3 mom.). I utlåtandet om polislagen bedömde grundlagsutskottet teknisk observation med avseende på skyddet för hemfriden (GrUU 15/1994 rd, s. 2), men senare framhöll utskottet i ett utlåtande om en ändring i polislagen att befogenheterna i fråga om teknisk avlyssning innebär ett ingrepp i bland annat hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden (GrUU 11/2005 rd, s. 5/I). Utskottet påpekade då att syftet med förslaget var att teknisk observation bara skulle tillåtas om metoden var nödvändig för att en polisiär åtgärd skulle kunna utföras på ett säkert sätt. Det var enligt utskottet motiverat och godtagbart för att skydda liv och hälsa för dem som utförde åtgärden. Inte heller då bedömde utskottet bestämmelsen med avseende på de särskilda begränsningarna i 10 § 3 mom. i grundlagen (se även teleavlyssning för att avvärja fara i GrUU 11/2005 rd, s. 4/I). Grundlagsutskottets tidigare bedömning av så kallad stormningsoperation förefaller således att i viss mån vara ofullständig.

Den aktuella propositionen avser fall när Gränsbevakningsväsendet genomför en brottsbekämpande åtgärd och befogenheten finns inskriven i lag och åtgärden avser att skydda de deltagandes liv och hälsa. I detaljmotiven (s. 41) nämner regeringen husrannsakan och gripande som exempel på sådana brottsbekämpande åtgärder. Brott enligt 10 § 3 mom. i grundlagen som äventyrar individens och samhällets säkerhet hör också delvis till de brott som Gränsbevakningsväsendet ska bekämpa. De föreslagna bestämmelserna kan därmed delvis anses ha kopplingar till åtgärder för att begränsa hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden för att brott ska kunna utredas. Gränsbevakningsväsendets brottsbekämpande uppgift inskränker sig å andra sidan inte bara till utredning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden. Särskilt om man ser till utskottets ställningstaganden till brott som omfattas av 10 § 3 mom. i grundlagen är

det inte helt problemfritt att samordna den föreslagna befogenheten med utskottets praxis beträffande utredning av brott.

Enligt förslaget ska Gränsbevakningsväsendet ha rätt att utföra omedelbar teknisk avlyssning, om det är nödvändigt för att Gränsbevakningsväsendet ska kunna vidta en brottsbekämpningsåtgärd på ett säkert sätt och avvärja en överhängande fara som hotar den persons liv eller hälsa som vidtar åtgärden eller den persons liv eller hälsa som ska gripas eller skyddas. Det godtagbara syftet att skydda liv och hälsa går tillbaka på de rättigheter som är skyddade i 7 § i grundlagen. Bestämmelsen kan anses ha ett likadant mål med koppling till säkerhetsintressen som säkerhetskontroll enligt 10 § 3 mom. i grundlagen, även om det handlar om ett mycket annorlunda fall av lagstiftning än de sammanhang där utskottet tidigare har behandlat begränsningar av skyddet i fråga om förtroliga meddelanden vid säkerhetskontroll (GrUU 56/2010 rd, GrUU 30/2001 rd).

Den begränsning inklusive stormningsobservation som nu föreslås i skyddet för förtroliga meddelanden kan enligt utskottet anses ingå i säkerhetskontroll, som alltså är ett av begränsningskriterierna i 10 § 3 mom. i grundlagen. Inte bara syftet med stormningsobservation utan också det snäva tillämpningsområdet och de konkreta tillämpningssituationerna uppvisar vissa likheter med de begränsningar i hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden som har införts genom medverkan från grundlagsutskottet. Med hänvisning till syftet med bestämmelsen handlar stormningsobservation inte heller om en långvarig utan snarare om en kortvarig eller en enstaka begränsning. Detta bör enligt utskottet också komma fram i formuleringen av bestämmelsen.

Eventuella ändringar i 10 § 3 mom. i grundlagen

I grundlagen innehåller 10 § 3 mom. bestämmelser om godtagbara skäl för att begränsa dels skyddet för hemfriden, dels hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden. Syftet med bestämmelser av den typ som 10 § 3 mom. i grundlagen representerar avser att så exakt och strikt som möjligt ange möjligheten att genom en vanlig lag föreskriva om inskränkningar så att grundlagstexten inte tillåter större befogenheter att inskränka de grundläggande fri- och rättigheterna än vad som är absolut nödvändigt (se GrUU 25/1994 rd, s. 5/II). Enligt motiven till lagförbehållet i 10 § 3 mom. i grundlagen räknas möjligheterna att inskränka skyddet för hemfriden och hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden upp uttömmande och så snävt och exakt som möjligt i bestämmelsen (RP 309/1993 rd, s. 58).

I sin praxis har utskottet delvis frångått formuleringarna i 10 § 3 mom. Som utredning av brott i den mening som 10 § 3 mom. i grundlagen avser har man också betraktat åtgärder som vidtas med anledning av en konkret och specificerad misstanke om brott även om brottet ännu inte har hunnit begås (GrUU 2/1996 rd, s. 2/I och GrUU 5/1999 rd, s. 3/I). I vissa fall har utskottet tagit ställning till åtgärder som ingriper i skyddet för hemfriden när kriterierna för åtgärderna inte utan problem har kunnat anses ingå i de kriterier som nämns i 10 § 3 mom. (GrUU 12/2002 rd, GrUU 30/2010 rd). Å andra sidan är det klart att det inte gick att förutse exempelvis alla framtida lagstiftningsbehov till följd av den tekniska utvecklingen, när begränsningsklausulen i 10 § 3 mom. infördes vid reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (se GrUU 30/2010 rd, s. 5/II—6/I).

Tidigare har grundlagsutskottet behandlat inskränkningar i skyddet för hemfriden också i fall när befogenhetsbestämmelserna på grund av EU-lagstiftning inte har tillåtit att inspektionsbefogen-

heterna avgränsas enligt 10 § 3 mom. i grundlagen (se GrUU 51/2014 rd). Regleringen har då analyserats utifrån principen om företräde för EU:s sekundärrätt. Senare har grundlagsutskottet följaktligen ansett att regeringen bör göra en utredning om grundlagsskyddet för hemfriden och begränsningar av skyddet i EU och i medlemsländerna samt om eventuella behov att se över lagstiftningen. Utredningen ska särskilt fokusera på i vilken utsträckning de inspektionsbefogenheter som ingår i EU-lagstiftningen över huvud taget analyseras med avseende på skyddet för hemfriden när EU-lagstiftning bereds (GrUU 39/2016 rd).

Å andra sidan måste man enligt utskottet se till att grundlagen ger en rättvisande bild av den statliga maktutövningen och grunderna för individens rättsliga ställning (GrUB 5/2005 rd, s. 2/I). Mot den bakgrunden är det otillfredsställande att tillämpningen av 10 § 3 mom. i grundlagen i viss mån fjärmat sig från den språkliga utformningen i bestämmelsen. Utskottet uppmanar regeringen att ta ställning till vilka åtgärder som kan behöva vidtas till följd av detta.

Övrigt

Bestämmelser om brott som ska utredas av Gränsbevakningsväsendet föreslås ingå i 4 § i lagförslag 1. Paragrafen innehåller en förteckning med tolv punkter över brott som Gränsbevakningsväsendet ska förhindra, avslöja och utreda. Enligt motiven till paragrafen motsvarar förteckningen i huvudsak 42 § i gränsbevakningslagen (s. 23).

Med avseende på exaktheten anser utskottet det inkonsekvent att förteckningen inte nämner vare sig jaktbrott eller döljande av olagligt byte enligt 48 a kap. i strafflagen. Trots det ska Gränsbevakningsväsendet enligt propositionen ha rätt att utföra teleövervakning vid förundersökning av de brotten. Jaktbrott och döljande av olagligt byte bör nämnas separat i förteckningen, även om utredning av de brott som avses i 48 a kap. i strafflagen kan anses höra under den mycket allmänt formulerade 6 punkten i 4 § i lagförslag 1.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 36/2017 rd

Helsingfors 13.10.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Maria Guzenina sd
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä blåa
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Markus Lohi cent
medlem Leena Meri saf
medlem Ville Skinnari sd
ersättare Mats Löfström sv
ersättare Ben Zyskowicz saml.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.