

RIKSDAGENS
GRUNDLAGSUTSKOTT

Helsingfors
den 25 november 1994
Utlåtande nr 22

Till Statsutskottet

När riksdagen den 28 oktober 1994 remitterade regeringens proposition nr 257 med förslag till tullag och lag om ändring av lagen om tullverket till statsutskottet för beredning bestämde den samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande i saken till statsutskottet.

Utskottet har hört finansrådet Sakari Alasalmi vid finansministeriet, professorn Mikael Hیدن, professorn Ilkka Saraviita och professorn Kaarlo Tuori. Vidare har utskottet fått ett skriftligt utlåtande av dataombudsmannen Jorma Kuopus. Utlåtandet har fogats till utskottets handlingar.

Grundlagsutskottet har behandlat saken från statsförfattningsrättslig synpunkt och anför vördsamt följande.

Regeringens proposition

Regeringen föreslår en ny nationell tullag som skall tillämpas vid medlemskapet i Europeiska unionen och en lag om ändring av lagen om tullverket. Tullagen avses komplettera gemenskapens tullagstiftning som omedelbart skall tillämpas. Den gäller huvudsakligen egentlig tullverksamhet och fastställande och uppbörd av tull. I den nationella tullagen skall det därför stadgas bl.a. om myndigheternas behörighet och tullkontroll. Hela den gällande tullagstiftningen avses bli upphävd genom den nya tullagen.

De föreslagna lagarna har samband med Finlands medlemskap i EU och avses träda i kraft samtidigt med medlemskapet.

I motiveringen till lagstiftningsordningen nämns att stadgandena i den nya tullagen bara skall gälla tull, som dock inte längre kommer att vara en nationell skatt utan den skall tas ut för gemenskapens räkning och redovisas direkt till den. Att uppgiften att fastställa tullar delegeras till förvaltningen, vilket propositionen på en del punkter innebär, kan således inte anses vara dele-

gering av stadgandet om statsskatt i strid med 61 § regeringsformen. Regeringen anser följaktligen att tullagen kan stiftas i vanlig lagstiftningsordning.

Utskottets ställningstaganden

Utskottet har anfört att EG:s tullbeskattningsrätt innebär en begränsning av Finlands suveränitet vid ett medlemskap i EU (GrUU 14/1994 rd). Detta har redan beaktats vid behandlingen av lagen om införande av anslutningsfördraget och därför spelar den i detta sammanhang inte längre någon roll för lagstiftningsordningen.

Enligt 61 § regeringsformen skall det stadgas om statsskatt genom lag, som skall innehålla stadganden om grunderna för skattskyldigheten och skattens storlek samt om de skattskyldigas rättsskydd. I överensstämmelse med sin ordalydelse gäller stadgandet bara statsskatter. Utskottet anser att stadgandets tillämpningsområde utesluter regleringar av skattenatur där avgifter påförs och tas emot av ett internationellt rättssubjekt, även om finländska myndigheter har hand om uppbörden.

Utskottet har tidigare framhållit vikten av att liknande krav som ställs i 61 § regeringsformen också skall ställas på innehållet i ett förslag till en kommunal skattelag (GrUU 5/1988 rd). Denna syn byggde på den uppfattningen att situationen för en enskild person är densamma oberoende av om skatten bärs upp till staten eller kommunen. I princip kan samma synpunkt tillämpas på frågan om tullskatt bärs upp för finska staten eller EG.

Med tanke på dessa krav väcker stadgandena om delegering (4 § 2 mom., 9 § 2 mom. och 12 § 3 mom.) i den föreslagna tullagen vissa frågor. De kan dock betraktas utifrån hävdvunna statsförfattningsrättsliga uppfattningar om delegering utan att bedömningen behöver bygga på 61 § regeringsformen.

Enligt föreslagna 4 § 2 mom. kan tullstyrelsen bestämma om förfaranden enligt gemenskapens tullagstiftning, om inte annat stadgas om dem. Vidare kan finansministeriet avgöra ärenden när det gäller tillämpningen av annan gemenskapslagstiftning om tull och principiellt eller i annat avseende betydelsefulla procedurfrågor som även annars skall avgöras av tullstyrelsen. I propositionens motivering nämns på denna punkt artikel 36 i Romfördraget, som inom vissa gränser tillåter nationella förbud och restriktioner för import och export. Enligt motiveringen kan tillämpningen av bestämmelser av detta slag kräva principbeslut av behörigt ministerium. Stadgandet ger således inte rätt att utfärda nationella förbud och restriktioner. Enligt denna tolkning bereder det enligt utskottets uppfattning inte några problem för statsförfattningsrättslig praxis visavi delegeringsrätten. Utskottet menar dock att lydelsen i stadgandet bör preciseras.

Föreslagna 9 § 2 mom. svarar mot 7 b § i gällande tullskattelag. Tullskattelagen stiftades i grundlagsordning eftersom den innebar en delegering av skattelagstiftningsmakt till förordningsnivå och till att utövas genom beslut av tullstyrelsen. Denna punkt i förslaget inverkar således inte längre i detta sammanhang på lagstiftningsordningen (se GrUU 1/1994 rd).

Den delegering som ingår i föreslagna 12 § 3 mom. i förslaget till tullag är begränsad till sitt innehåll och obetydlig även i sak och spelar därför enligt utskottets mening ingen roll för lagstiftningsordningen.

Föreslagna 17 § i samma lag gäller dens rätt att bruka maktmedel som bistår en tullman. Hänvisande till sitt utlåtande nr 15/1994 rd påpekar utskottet att det här är fråga om ett tillfälligt behov av hjälp från utomstående i ett visst konkret tjänsteuppdrag. En utomståendes rätt att använda maktmedel kan anses vara godtagbar i statsförfattningsrättsligt hänseende om det klart och tydligt stadgas att denna möjlighet är ett undantag och att det är tillåtet bara om en tull-

man på grund av ett ytterst viktigt och skyndsamt tjänsteuppdrag måste anlita utomstående för att använda maktmedel. Det bör dessutom klart anges att utomstående med dessa begränsningar har rätt att använda maktmedel bara under ledning av en tullman. Om dessa synpunkter beaktas i föreslagna 17 § kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Första meningen i 25 § 3 mom. i förslaget till tullag är ytterst generell för att vara ett stadgande som åsidosätter tystnadsplikten. Med beaktande av det begränsande stadgandet i slutet av momentet kan regleringen dock anses vara helt i sin ordning, om det speciellt med stöd av detta stadgande kommer att säkerställas att uppgifterna behövs för ett godtagbart syfte.

Propositionen är i vissa avseenden bristfällig, åtminstone vad gäller rättsskydds- och datasekretessynpunkter. Vidare har stadgandena om tullövervakning uppenbarligen inte utarbetats med hänsyn till att polislagstiftningen kommer att revideras utifrån regeringens proposition nr 57.

Lagstiftningen i propositionen har samband med Finlands medlemskap i EU och därför är det skäl att sätta i kraft de föreslagna lagarna så fort som möjligt, till exempel redan före den nya polislagen. Av denna orsak är det nödvändigt att den föreslagna tullagstiftningen i regeringens proposition med det snaraste ses över på ovan nämnda punkter. Grundlagsutskottet förutsätter att statsutskottet tar in ett uttalande i detta syfte i sitt betänkande.

Med stöd av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslagen kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen, det första lagförslaget dock bara förutsatt att utskottets statsförfattningsrättsliga anmärkning om 17 § blir behörigen beaktad.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Niinistö, medlemmarna Kaarilahti, Koskinen, M. Laukkanen, J. Leppänen, Moilanen,

Mölsä, Nikula, Varpasuo, Viljanen, Vistbacka, Vuoristo, Vähänäkki och Väistö samt suppleanterna Helle och Rask.