

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 37/2002 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av tullagen

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 4 september 2002 en proposition med förslag till lag om ändring av tullagen (RP 95/20002 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Marja Kartila, finansministeriet
- lagstiftningsråd Risto Eerola, justitieministeriet
- professor Olli Mäenpää
- professor Ilkka Saraviita
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att bestämmelserna om personregister i tullagen ändras. Regeringen föreslår också att lagen kompletteras med bestämmelser om teleövervakning och att förutsättningarna för teknisk observation preciseras.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft så snart som möjligt sedan den har antagits och blivit stadfäst.

I motiveringen till lagstiftningsordning tar regeringen upp förslagen till utvidgad teknisk observation, teleövervakning och tullverkets nya personregister Lipre. Regeringen menar att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning men anser trots allt det vara ändamålsenligt att utlåtande om propositionen inhämtas av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Syftet med bestämmelserna om teletvångsmedel

Ambitionen med den föreliggande lagändringen är att bestämmelserna om teknisk observation

(20 d §) och teleövervakning (20 e §) i görligaste mån skall vara identiska med bestämmelserna om dessa teletvångsmedel i polislagens 31 och 31 c §. Utgående från de allmänna förutsättningarna för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna har utskottet tidigare 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, första spalten).

Det har visat sig att skillnaderna i fullmaktsbestämmelserna inte är förnuftiga för tullens del, eftersom både polisen och tullen i praktiken sysslar med likadan brottsbekämpning, särskilt när det gäller narkotikabrottslighet. Medan polisen ansvarar för narkotikaövervakningen inom landets gränser, har tullen till uppgift att stoppa i synnerhet stora narkotikapartier redan vid landets gränser. Även om asymmetrin i befogenheterna har kunnat balanseras upp genom handräckning, anser utskottet att den föreslagna harmoniseringen av fullmaktsbestämmelserna inte utgör något problem med tanke på nödvändighetskravet.

Teknisk observation

Den föreslagna 20 d § om teknisk observation är relevant med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna i 10 § i grundlagen. Med teknisk observation avses fortlöpande eller upprepad, med hjälp av en tekniskanordning utförd avlyssning av en viss person och upptagning av ljud, iakttagande och avbildande av honom samt spårning av hur ett transportmedel eller en vara förflyttar sig (3 § 1 mom. 8 punkten i tullagen). Befogenheter av detta slag är betydelsefulla med tanke på både hemfridsskyddet och skyddet för privatlivet och möjligheten till teknisk avlyssning särskilt med hänsyn till hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden.

Enligt propositionen blir det tillåtet att utföra teknisk observation av en person som inte befinner sig i ett rum eller utrymme som används för stadigvarande boende eller av ett fordon eller en vara. Meningen är att förutsättningarna för teknisk observation innehållslikt skall vara likadana som de i polislagens 31 § vars nuvarande innehåll tillkommit genom grundlagsutskottets medverkan (GrUU 5/1999 rd, s. 4).

Tullagens nuvarande 20 d § tillåter inte teknisk observation inom ett hemfridsskyddat om-

råde i begreppets konstitutionella betydelse. Därför är det inte möjligt att bedriva teknisk observation av ett som bostad använt fordon som omfattas av hemfridsskyddet, t.ex. en husvagn eller en husbil som används som bostad (FvUB 2/1996 rd, s. 4, första spalten och GrUU 2/1996 rd, s. 3, första spalten). Här kan lämpligen nämnas att den nuvarande polislagen stiftades före revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna, visserligen genom medverkan från grundlagsutskottet (GrUU 15/1994 rd och GrUU 15a/1994 rd). Orsaken till att 31 § i polislagen ändrades var att begreppet hemfrid gavs en ny innebörd i strafflagen. Mot bakgrunden av detta bör uttrycket "ett rum eller utrymme som används för stadigvarande boende" förstås avse hemfrid i konstitutionell mening (jfr RP 34/1999 rd, s. 29—31).

Samma begrepp i början av 20 d § 1 mom. i förslaget innebär en generell regel, av vilken följer att det enligt propositionen inte blir tillåtet med teknisk observation av utrymmen som omfattas av den i grundlagen tryggade hemfriden. Därför är det heller inte tillåtet med teknisk observation av hotellrum eller andra likartade utrymmen, om de används för stadigvarande boende (utskottets praxis gällande hemfridsskyddets räckvidd se t.ex. GrUU 12/1998 rd, s. 5). Om den föreslagna 20 d § förstås på detta sätt utgör den inget problem med hänsyn till det grundlagsfästa hemfridsskyddet.

I 2 mom. utvidgas möjligheterna till teknisk observation till utrymmen som inte omfattas av hemfrid, i och med att en anordning som används för teknisk observation också får placeras i utrymmen där den observerade vistas. Detta har en viss betydelse med tanke på skyddet för privatlivet och hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden (GrUU 12/1998 rd, s. 5—6). Med tanke på förutsättningarna för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna är det viktigt att en konkret och specificerad misstanke om brott samt ett välgrundat antagande att observationen kan ge uppgifter som behövs för att avvärja eller avslöja ett tullbrott ingår bland villkoren för teknisk observation. Straffskalekravet i 3 mom. är såväl för teknisk avlyssning som optisk

övervakning och teknisk spårning kongruent med 5 a kap. 4 § i tvångsmedelslagen (jfr GrUU 5/1999 rd, s. 4, andra spalten och se RP 52/2002 rd). Följaktligen är förslaget enligt utskottets mening inte problematiskt med avseende på skyddet på privatlivet.

Teleövervakning

Bestämmelserna om teleövervakning i 20 e § bör ses mot grundlagens 10 § 2 mom., som föreskriver att hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden är okränkbar. Teleövervakning innebär att identifieringsuppgifter inhämtas om teledelanden som har sänts från en teleanslutning eller teleterminalutrustning som är kopplad till ett telenät eller som har mottagits till en sådan anslutning eller utrustning, samt stängning av en sådan anslutning eller utrustning. Enligt utskottets praxis ingår identifieringsuppgifterna inte i kärnområdet i den grundläggande fri- och rättigheten för sekretess i fråga om konfidentiella meddelanden (t.ex. GrUU 26/2001 rd, s. 3, andra spalten). Den föreslagna nya paragrafen motsvarar i allt väsentligt 31 c § 1 mom. i polislagen som stiftats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 5/1999 rd, s. 6—7).

Grundlagens 10 § 3 mom. föreskriver att det genom lag kan bestämmas om sådana begränsningar i meddelandehemligheten som är nödvändiga bl.a. vid utredning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet. Utskottet har ansett att utredning av brott i denna mening också omfattar åtgärder som vidtas med anledning av en konkret, specificerad misstanke om brott (t.ex. GrUU 5/1999 rd, s. 2—3). Lagförslaget uppfyller detta kriterium.

Till brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet räknas enligt förarbetena till revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna t.ex. narkotikabrott, grova våldsbrott samt lands- och högförräderi (RP 309/1993 rd, s. 58, andra spalten). Dessutom har utskottet ansett det möjligt att rätten att få identifieringsuppgifter inte binds till vissa typer av brott, om bestämmelserna i övrigt uppfyller de allmänna kraven på begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 26/2001 rd, s. 3, andra

spalten). Teleövervakningen är i lagförslaget kopplad dels till tullbrott med angiven straffskala, dels till narkotikabrott som bör betraktas som tullbrott. Om man dessutom beaktar att regleringen bygger på att brott skall förhindras och avslöjas, ett godtagbart och tungt vägande samhälleligt intresse, och att beslut om teleövervakning, brådskande fall undantagna, enligt 20 f § skall fattas av en domstol, kan lagförslaget utan hinder av 20 e § behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kriterier för åtgärder

Utskottet har fäst sig vid att det tillåtna syftet för teknisk observation i tullagen (och i polislagen) skiljer sig från kriterierna i tvångsmedelslagen. Enligt 5 a kap. 4 § i tvångsmedelslagen (se även RP 52/2002 rd) får teknisk avlyssning och optisk övervakning utföras, om de uppgifter som fås kan antas vara av synnerlig vikt för utredningen av brottet. Tullagen åter kräver att det finns grundad anledning att anta att observationen, alltså även avlyssning och optisk övervakning, kan ge uppgifter som behövs för att avvärja eller avslöja ett tullbrott. Samma skillnad förekommer mellan tullagen (och polislagen) och tvångsmedelslagen när det gäller förutsättningarna för teleövervakning. Det är inte logiskt att samma befogenheter, åtminstone av betydelsen att döma, lättare kan användas vid förebyggande av brott än under förundersökning. — Förvaltningsutskottet bör absolut ta detta ad notam i samband med denna proposition.

Behörig domstol

I 20 f § 1 mom. föreskrivs att beslut om teleövervakning och teknisk observation skall fattas av en domstol, om inte saken brådskar. Som behörig domstol anges i lagförslaget en i 1 kap. 9 § tvångsmedelslagen avsedd domstol eller en annan domstol där behandlingen av ärendet lämpligen kan ske. Den sista biten av bestämmelsen lämnar rum för så mycket tolkning och är såpass vag att den är problematisk med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna. Det är på sin plats med en precisering av bestämmelsen, även om den motsvarar 5 a kap. 5 § 1 mom. i

tvångsmedelslagen (se RP 52/2002 rd) och 32 b § 1 mom. i polislagen. Mot bakgrunden av principen i 1 kap. 9 § i tvångsmedelslagen är det naturliga att endast en tingsrätt kan vara behörig i frågor av detta slag (GrUU 36/2002 rd, s. 7, andra spalten).

Personregister

Allmänt. Den föreslagna 23 a § talar om undersöknings- och handräckningssystemets arkivindex medan 23 c § handlar om arkivsystemet inom tullverkets undersöknings- och handräckningssystem. I 23 d § finns regler för systemet för identifiering av registreringsskyltar och containrar, som är ett rikstäckande datasystem (Lipre). I systemet får enligt förslaget registreras de uppgifter som erhålls genom teknisk övervakning men också uppgifter om personer som skäligen kan misstänkas ha gjort sig skyldiga till eller komma att göra sig skyldiga eller har medverkat till eller medverka till brott av ett visst slag. I 3 mom. räknas upp vilka uppgifter om en person som får registreras.

Dessa bestämmelser bör bedömas utgående från det i 10 § 1 mom. i grundlagen föreskrivna skyddet för privatlivet. Grundlagsutskottet har i sin praxis (t.ex. GrUU 14/2002 rd, s. 2) slagit fast att grundlagen överlåter på lagstiftaren att bestämma om detaljerna i regleringen när det gäller skyddet för personuppgifter. Lagstiftaren bör dock trygga skyddet för personuppgifter på ett sätt som kan anses godtagbart med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna. Det som absolut bör regleras enligt utskottet är bl.a. registreringens syfte och innehållet i de registrerade personuppgifterna.

Lagförslagets 23 d §. I lagförslaget anges inte syftet med det nya Lipre-registret även om man på sätt och vis kan sluta sig till det av sammanhanget. Utskottet menar i varje fall att bestämmelserna behöver preciseras.

Det är enligt 2 mom. möjligt att samla in uppgifter om personer på grund av deras i momentet avsedda koppling till brott av vilket slag som helst. I propositionens motivering sägs att det i Lipre-systemet ingår en larmfunktion, som gör

det möjligt att kontrollera eventuella uppgifter i bl.a. polisens och gränsbevakningsväsendets system. Som utskottet ser det pekar detta på att insamlingen av uppgifter i 2 mom. bör begränsas till tullbrott inom tullens behörighetsområde på samma sätt som bestämmelserna om inhämtande av information är begränsade i 20 b och 20 c § i tullagen.

I förteckningen i 3 mom. över identifierings- och kontaktuppgifter som får registreras nämns "sådana uppgifter om personen som påverkar hans eller hennes egen säkerhet eller en tulltjänstemans säkerhet i arbetet". Utan någon som helst motivering är detta alltför diffust uttryckt. Förslaget måste absolut preciseras, eftersom det förefaller tillåta registrering av hälsouppgifter över en bred skala.

Lagförslagets 23 a §. Av paragrafen framgår inte vilka slags uppgifter som får registreras i arkivindexet (eller själva undersöknings- och handräckningssystemet). Enligt en hänvisning i paragrafen gäller för de uppgifter som registreras i systemen vad som bestäms om datasystemet för polisärenden i lagen om polisens personregister. Där säger 1 a § 2 mom. att för databasen inom datasystemet för polisärenden får inhämtas och i den registreras personuppgifter som behövs för skötseln av de uppgifter som anges i 1 § 1 mom. polislagen; närmare bestämmelser om dessa uppgifter meddelas genom förordning. I själva verket specificeras uppgifterna först i förordning.

Denna delegering av regleringen i lagen om polisens personuppgifter har tillkommit utan grundlagsutskottets medverkan (FvUB 30/1997 rd— RP 133/1997 rd; jfr GrUU 29/1997 rd om samma ärende) efter att de reviderade grundläggande fri- och rättigheterna redan trätt i kraft. Självfallet är den gällande, i mångt och mycket på förordning byggande regleringen inte förenlig med kravet i grundlagens 10 § 1 mom. om bestämmelser i lag. Saken måste följaktligen preciseras i lagförslaget för att det skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Regeringen har lämnat till riksdagen en proposition om revidering av behandlingen av per-

sonuppgifter i polisens verksamhet (RP 93/2002 rd), som bl.a. behandlas av grundlagsutskottet. Därför kunde det enligt utskottet med fördel prövas om det är lönt att i tullagen ha kvar hänvisningar till lagen om polisens personregister, som kommer att ses över, eller om det är bättre med bestämmelser med sakinhållet utskrivet.

Utlåtande

Med stöd av det ovan anförda föreslår grundlagsutskottet

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, om utskottets konstitutionella anmärkning om 23 a § beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 16 oktober 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
vordf. Riitta Prusti /sd
medl. Tuija Brax /gröna
Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv
Jouko Jääskeläinen /kd
Jouni Lehtimäki /saml

Johannes Leppänen /cent
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Pekka Ravi /saml
Markku Rossi /cent
Ilkka Taipale /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Jarmo Vuorinen.