

Förvaltningsutskottets betänkande 2/1996 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av tullagen och om ändring av 21 § lagen om påförande av accis

Riksdagen remitterade den 9 november 1995 regeringens proposition 178/1995 rd till förvaltningsutskottet för beredning.

I enlighet med ett beslut av riksdagen har grundlagsutskottet avgett utlåtande till förvaltningsutskottet. Utlåtandet ingår som bilaga till detta betänkande (GrUU 2/1996 rd).

Utskottet har hört överinspektören Ismo Mäenpää vid finansministeriet, polisöverinspektören Erkki Hämäläinen vid inrikesministeriet, riksförlikningsmannen Jorma Reini, byråchefen Arto Lillman och överinspektören Jarmo Orola vid Tullstyrelsen, kriminalinspektören Markku Rymin vid centralkriminalpolisen, avdelningschefen Juhani Uusitalo och kommandören Timo Eckstein vid Gränsbevakningsväsendet, dataombudsmannen Jorma Kuopus, ordföranden Tauno Taipalus vid Tulltjänstemannaförbundet, kriminalöverkommisariern Tuomo Koho vid Suomen poliisijärjestöjen liitto, biträdande länsmannen Jukka Mäkilähde vid Suomen Nismiesyhdistys, ansvarige juristen Antti Rinne vid Bil- och Transportbranschens Arbetarförbund AKT, juristen Simo Zitting vid Finlands Sjömans-Union r.f., flygmekanikern Eino Karvo vid Luftfartsunionen, ordföranden Tapani Huovilainen vid Suomen Liikennealantajäliitto, ordföranden Eeva Similä vid Finlands Flygvärld och Stuertförening, sjökaptenen Kai Sarpaneva vid Finlands Skeppsbefälsförbund, ombudsmannen Ritva Lähdesmäki vid Finlands Maskinbefälsförbund, tingsdomaren Kari Lappi vid Tingsrättsdomarna r.f., advokaten Matti Nurmela vid Finlands Advokatförbund samt professorn Pekka Koskinen, biträdande professorn Matti Pellonpää och biträdande professorn Martin Scheinin vid Helsingfors universitet. Därtill har Poliisin lääninjohto ry och Tulltjänstemannaförbundet lämnat skriftliga sakkunnigutlåtanden.

Regeringens proposition

Regeringen föreslår ändringar i tullagen och lagen om påförande av accis. Tullagen skall i likhet med den nya polislagen stadga om inhämtande av information. Ändringen överensstäm-

mer med ett uttalande av riksdagen. Vidare föreslår regeringen att tullmyndigheten skall få vissa nya befogenheter inom övervakningsverksamheten, till exempel rätt att hålla kvar en vara som misstänks vara stulen. Samtidigt föreslås mindre ändringar i tull- och accisfriheten.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt sedan de har antagits och blivit stadfästa.

Utskottets ställningstaganden

1 Allmänt

I samband med behandlingen av den nya tullagen (1466/94), som trädde i kraft vid ingången av 1995, förutsatte riksdagen att tullagstiftningen med det snarast ses över för att den skall motsvara den nya polislagen. Förvaltningsutskottet noterar till denna del att propositionen bara delvis tar hänsyn till uttalandet. Denna proposition gäller nämligen enbart inhämtande av information för att förebygga och undersöka tullbrott. Regeringen föreslår att tullen skall få samma rätt att inhämta information som polisen har genom polislagen. Rent generellt sett har utskottet inga större anmärkningar mot propositionen på denna punkt, även om man i vårt moderna samhälle inte automatiskt kan utgå från att någon annan myndighet skall få samma befogenheter som polisen. Alternativa medel är samarbete och handräckning myndigheter emellan, självfallet avpassade efter den aktuella situationen.

Den nya polislagen (493/95) och lagen om polisens personregister (509/95) trädde i kraft den 1 oktober 1995. I de nya lagarna regleras polisens uppgifter, skyldigheter och rättigheter noggrannare och betydligt mer i detalj än tidigare. Detta är också nödvändigt med hänsyn till polisarbetets karaktär.

Utskottet har inte kunnat bedöma normeringen av förebyggande och förundersökning av tullbrott annat än på ett relativt generellt plan. Denna bedömning har gett vid handen att tullagstiftningen är mer allmänt utformad än den egentliga polislagstiftningen. Tullagen innefattar till exempel inga allmänna principer för tullens polisverk-

samhet i likhet med polislagen. Vidare är regleringen i lag otillräcklig när det gäller de viktigaste frågorna kring bland annat skydd för personuppgifter vid registerföring, till exempel uppgifter i register, användningsändamålet, utlämnande av uppgifter och registerföringstiden, åtkomsträtt till registeruppgifter samt de registrerades rättigheter och rättsmedel. Här bör också noteras att reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna har trätt i kraft efter att den nya tullagen infördes.

Också gränsbevakningsväsendet och försvarsmakten har polisbefogenheter. I betänkandet (FvUB 3/1995 rd) om regeringens proposition 57/1995 rd med förslag till lag om fullgörande av polisuppgifter inom försvarsmakten förde utskottet fram den principiella synpunkten att myndigheter utanför den egentliga polisorganisationen bara i begränsad omfattning och också då enbart av särskilda skäl får fullgöra polisuppgifter. Den springande punkten är vilka polisbefogenheter som kan åläggas andra myndigheter än polisen och i så fall i vilken omfattning. Det är här viktigt att ta hänsyn till medborgarnas rättskydd samt lyfta fram myndighetspersonernas utbildning, tillgängliga instrument och erfarenhet i yrket. Också den administrativa övervakningen, inklusive den interna kontrollen, och förvaltningskulturen spelar en viktig roll i sammanhanget. Den demokratiska kontrollen och anknytande ansvarsfrågor medför vissa problem för tullverket. Utskottet menar att den nuvarande organisationen och polisbefogenheterna bör ses över kritiskt och med hänsyn till omställningarna till följd av Finlands EU-medlemskap.

Den fria rörligheten inom EU ställer nya krav också på polisen som har ansvaret för kompenserande insatser inom sitt eget behörighetsområde. De kompenserande åtgärderna anknyter också till två aktuella överenskommelser, Europakonventionen och Schengenavtalen med informationssystemet Schengen. Utskottet finner det viktigt att den nya situationen inte ger upphov till problem eller överlappningar i tjänsteutövningen mellan polisen och andra myndigheter.

Kriminella aktiviteter inskränker sig sällan till bara en enda typ av brott. Samma brottslingar kan begå allt från tull-, egendoms- och narkotikabrott till förmögenhetsbrott. I sådana fall kan de brottsförebyggande insatserna och brottsutredningen bli bristfälliga, om funktionerna alltför mycket avpassas efter organisationen inom de myndigheter som utför förundersökningen. Brottsförebyggande arbete måste ses i ett helhets-

perspektiv. Målet bör vara att myndigheternas funktioner och resurser ser till helheten. Funktionerna bör omstruktureras med hänsyn till utökat förvaltningsövergripande samarbete.

Med hänvisning till den allmänna motiveringen ovan finner utskottet det nödvändigt att tullagen ytterligare revideras så snart som möjligt. Förslagen i den föreliggande propositionen kan dock enligt utskottets åsikt behandlas innan en ny revidering görs.

Utskottet förutsätter att regeringen ser till att tullagstiftningen med det snaraste totalrevideras till följd av reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna och även anpassas bättre till den nya polislagen. Regeringen bör också följa upp tillämpningen av tullagen och ge akt på hur den fungerar, detta med särskild hänsyn till frågor i anknytning till berörda parter rättskydd och datasekretess i det brottsförebyggande arbetet och brottsutredningen, typen av brott, befogenhetsutövning och eventuella överlappningar i relation till polisuppgifter. Vidare förutsätter utskottet att behövliga åtgärder vidtas om missförhållanden upp-dagas.

2 Ställningstaganden till enskilda paragrafer

2.1 Lag om ändring av tullagen

12 §. Regeringen föreslår en ändring i 12 § tullagen och 21 § lagen om påförande av accis när det gäller rätten för personalen på ett transportmedel i yrkesmässig trafik mellan Finland och tredje land att föra in tullfria och skattefria varor. Ändringen innebär att de anställda får föra in varor vid varje resa, men bara i begränsade mängder.

Ett starkt motiv för ändringen har varit att man kan slopa den så kallade förtullningsboken, som ansetts nödvändig på grund av övervakningen av den gällande lagstiftningen. Enligt vad utskottet har erfarit är den nuvarande övervakningen dock inte arbetsammare eller svårare än enligt den nya modellen.

Enligt vad utskottet har erfarit syftar propositionen också till att nettoinförseln av tullfria och skattefria varor inte skall öka.

De föreslagna restriktionerna i införseln av tullfria och skattefria varor per resa är inte lika för personalen på alla transportmedel. För en del anställda kan den totala kvantiteten öka avsevärt och för andra minska. Å andra sidan är de mark-

belopp som föreslås i propositionen per resa låga och begränsas därför varuorvalet.

Med hänvisning till det som sägs ovan och i övrigt till erhållen utredning föreslår förvaltningsutskottet att det gällande systemet bibehålls.

15 §. Enligt föreslagna nya 2 mom. kan den tullman som utför kroppsbesiktning eller någon annan granskning av personer under vissa förutsättningar låta bli att röja sin identitet. Utskottet påpekar att stadgandena om polisen inte innefattar någon sådan norm. Denna fråga har många aspekter och bör betraktas ur ett vidare perspektiv än bara utifrån tulltjänstemännens situation. Även om det är viktigt att garantera säkerheten för tjänstemän och även om utvecklingen på senare år allt mer gett anledning till oro i detta avseende anser utskottet att det inte finns någon anledning att godkänna förslaget, åtminstone inte i detta läge. Utskottet anser det tillbörligt att tullmännen har samma skyldighet att röja sin identitet som polisen. Här bör också tilläggas att skydd för åklagare, domare, verkställande myndigheter, advokater, och utomstående vittnen är nära kopplade till brottsutredningar.

20 b §. I denna paragraf stadgas om teknisk övervakning i syfte att inhämta information. Tullmyndigheten får enligt förslaget rätt att utom gränsovergångsställen övervaka annanstans på ställen och i utrymmen som tullverket får övervaka. Enligt motiveringen avses med övriga ställen och utrymmen passagerarterminaler och hamnområden eller lager avsedda för gods- trafik som tullmyndigheten har tillstånd att övervaka.

Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande att förslaget som författningstext med tanke på skyddet för de grundläggande rättigheterna är problematiskt på grund av att området inte är noggrant avgränsat. Grundlagsutskottet menar att lydelsen i 20 b § med hänsyn till skyddet för de grundläggande rättigheterna bör preciseras på denna punkt.

Med stöd av det ovan anförda föreslår förvaltningsutskottet att 20 b § ändras så att lagtexten preciseras på det sätt som anges i propositionens motivering i fråga om den regionala avgränsningen av övervakningsrätten.

Den precisering utskottet föreslår behövs främst för övervakning av lagerlokaler. Tullverkets övervakning av olika typer av lagerbyggnader bygger enligt vad utskottet erfarit främst på EG:s tullkodex, förordningen om tillämpningen av den och accislagstiftningen.

Teknisk övervakning tillämpas för att kontrollera efterlevnaden av import-, export- och tullbestämmelserna. Utskottet anser att teknisk övervakning är till utom för att förebygga tullbrott också för att identifiera personer som är misstänkta för tullbrott, och måste då tillämpas med hänsyn till 3 § 1 mom. 5 punkten tullagen. Följaktligen föreslår utskottet en precisering av paragrafen också på denna punkt.

Utskottet påpekar ytterligare att teknisk utrustning med stöd av denna paragraf inte får användas för systematiskt inhämtande av information av personer.

20 c §. Med hänvisning till utlåtandet från grundlagsutskottet föreslår förvaltningsutskottet att 1 mom. preciseras genom att det i själva lagrumstexten anges att åtgärder som ingriper i hemfriden är tillåtna bara på strängare villkor, till exempel när det på grund av de föreslagna omständigheterna finns grundad anledning att misstänka att någon gör sig skyldig till ett tullbrott.

Enligt 2 mom. får observation inte bedrivas inom ett hemfridskyddat område. Förvaltningsutskottet anser att begreppet hemfridskyddat område här måste tolkas utifrån sin betydelse enligt statsförfattningen.

Paragrafen har samma innehåll som 30 § polislagen. Med hänvisning till erhållen utredning påpekar utskottet att observation inom polisen främst utförs av polismän med förebyggande av professionell brottslighet och vaneförbrytares verksamhet som specialitet. Lagen om polisens personregister reglerar registrering av uppgifter som inhämtats vid observation, särskilt när det gäller registret över misstänkta. Också inom polisen är det bara vissa till observationsuppgifter förordnade polisanställda som får använda uppgifter i detta register.

20 d §. I 1 mom. föreskrivs de allmänna villkoren för teknisk observation. Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande att myndigheterna inte bör ges större befogenheter att ingripa i de grundläggande fri- och rättigheterna än vad som är nödvändigt. I sitt utlåtande 8/1994 rd om regeringens proposition 22/1994 rd med förslag till lagstiftning om teleavlyssning m.m. ansåg grundlagsutskottet att teknisk observation innebär ett relativt allvarligt intrång i de grundläggande rättigheterna, inte minst på grund av åtgärdernas hemlighetsfulla karaktär. Därför bör teknisk observation vara tillåten bara på mycket stränga villkor.

Grundlagsutskottet har den uppfattningen att befogenheterna för teknisk observation, i och

med att de omfattar hemfridskyddet enligt 8 § regeringsformen, inte nödvändigt kan anses höra till tullens självständiga befogenheter. För att vanlig lagstiftningsordning skall kunna tillämpas på denna punkt måste andra meningen i 1 mom. strykas och observation av ett fordon inom ett hemfridskyddat område, till exempel en husvagn som används som bostad, vara förbjuden.

För att lagförslaget utan hinder av 20 d § 1 mom. skall kunna stiftas i den ordning som 66 § riksdagsordningen föreskriver, föreslår förvaltningsutskottet att andra meningen i momentet stryks. Därtill medger första meningen i 1 mom. enligt utskottets åsikt att teknisk observation inte får bedrivas inom ett område som är hemfridskyddat enligt begreppets betydelse enligt statsförfattningen. Därför är det förbjudet att bedriva observation av ett fordon inom ett hemfridskyddat område, till exempel av en husvagn eller en husbil som används som bostad.

I 20 d § 1 mom. föreskrivs att förordnande av teknisk observation måste ges av en tullman som innehar minst tulluppsyningsmans tjänsteställning eller som har förordnats till undersökningsledare. Utskottet föreslår för tydlighetens skull att den som förordnar teknisk observation måste vara en tullman som innehar minst tulluppsyningsmans tjänsteställning. För teknisk observation i mer än tre dygn skall förordnande på samma sätt som enligt 32 § polislagen ges av den tjänsteman som fungerar som chef för tullstyrelsens bevaknings- och revisionsenhet eller förundersökningsenhet eller som chef för tulldistriktet. Också i lagen om fullgörande av polisuppgifter inom försvarsmakten (1251/95) ingår samma uttryck. Rätten att förordna om teknisk observation är således inte bunden till en person utan till en tjänsteman som innehar en bestämd tjänst.

Paragrafens 3 mom. gäller situationer där teknisk observation är nödvändig för att åtgärden skall kunna vidtas riskfritt eller sådan överhängande fara avvärijas som utgör hot mot en persons liv eller hälsa.

Samma befogenhet togs in i den nya polislagen med tanke på vissa mycket svåra och speciella situationer. I propositionen (RP 57/1994 rd) nämns pågående rån, fall där det tas gisslan, flygplanskapningar och fall av familjevåld som exempel på när befogenheterna får utövas.

I 8 § 3 mom. regeringsformen föreskrivs att det genom lag kan stadgas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna skall kunna tryggas eller för att brott skall kunna utredas.

Enligt grundlagsutskottets mening är det klart att lagförslaget på denna punkt inte uppfyller nödvändighetskravet, eftersom befogenheterna helt ospecificerat omfattar alla åtgärder som hör till en tullmans myndighetsbefogenheter. Grundlagsutskottet framhåller också att tullen bör begära handräckning av polisen, om en tullman i samband med en åtgärd som hör till hans myndighetsbefogenheter sannolikt skulle råka ut för en sådan särskilt farlig situation som avses i momentet, eftersom polisen har bättre utbildning och utrustning att klara av situationen.

Med hänvisning till utlåtandet från grundlagsutskottet föreslår förvaltningsutskottet att 20 d § 3 mom. stryks för att lagförslaget skall kunna stiftas i vanlig lagstiftningsordning.

20 e §. På grund av att 20 d § 3 mom. stryks föreslår utskottet en teknisk ändring i 20 e § 2 mom.

20 f §. Enligt 2 mom. stadgas det särskilt om hur material som tullmyndigheten insamlat genom observation och teknisk observation skall fogas till tullverkets personregister. Enligt grundlagsutskottet är det nödvändigt att precisera skyddet för personuppgifter med hänsyn till det förbehåll för regleringen av skyddet som ingår i 8 § 1 mom. regeringsformen. Förvaltningsutskottet föreslår därför att det i momentet tas in en skrivning om att det stadgas särskilt genom lag om saken.

25 §. Refererande till den detaljerade motiveringen till 35 § polislagen i betänkandet om revideringen av polislagen (FvUB 20/1994 rd) föreslår utskottet att 25 § tullagen på detta stadium godkänns enligt propositionen.

Beträffande 25 § 3 mom. framhåller utskottet att momentet har blivit 4 mom. genom en lag som trädde i kraft vid ingången av 1996 (1700/95).

47 a §. Enligt paragrafen skall det som sägs i 44 § polislagen om rätt för den som tillhör polisens personal att förtiga uppgifter också tillämpas på tullmän. Enligt polislagen gäller denna rätt också andra anställda inom polisen än bara egentliga polismän. Utskottet föreslår därför en precisering av paragrafen med att rätten att förtiga uppgifter gäller den som hör till tullverkets personal.

2.2 Lag om ändring av 21 § lagen om påförande av accis

21 §. Utskottet föreslår att sakinnehållet om accisfrihet för hemkomstgåvor bibehålls i den

gällande formen. Samtidigt föreslår utskottet att den gamla mellanrubriken bibehålls. Beträffande motiveringen hänvisar utskottet till den detaljerade motiveringen till 12 § i det första lagförslaget.

Av de orsaker som nämns i propositionen och på grundval av erhållen utredning finner utskottet lagförslagen behövliga och tillstyrker dem, men med de ändringar och synpunkter det föreslår.

3 Övriga ställningstaganden

Utskottet har på behörigt sätt tagit hänsyn till grundlagsutskottets konstitutionella anmärkningar. Lagförslaget kan därför behandlas i den ordning som 66 § riksdagsordningen föreskriver.

Utskottet föreslår vördsamt

att lagförslagen i regeringens proposition skall godkännas sålydande:

1.

Lag om ändring av tullagen

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i tullagen av den 29 december 1994 (1466/94) 3 § 1 mom. 5 punkten, 8 §, 9 § 1 mom., 12 § 1 och 3 mom., 25 § 4 mom. och 47 § 5 mom., av dessa lagrum 25 § 4 mom. sådant det lyder i lag av den 22 december 1995 (1700/95) samt

fogas till 2 § ett nytt 2 mom., till 3 § 1 mom. nya 6—8 punkter, till 14 § ett nytt 3 mom., (utesl.) till lagen nya 20 a—20 f §§ och före dem en ny mellanrubrik samt till lagen en ny 47 a § som följer:

2, 3, 8 och 9 §§

(Såsom i regeringens proposition)

12 §

Den som tillhör personalen på ett transportmedel i yrkesmässig trafik mellan Finland och tredje land *(utesl.)* får som tullfria hemkomstgåvor föra in varor *enligt vad tullfrihetsförordningen stadgar om passagerare.*

(2 mom. *utesl.*)

(3 mom. såsom i regeringens proposition)

14 §

(Såsom i regeringens proposition)

15 §

(*Utesl.*)

Inhämtande av information

20 a §

(Såsom i regeringens proposition)

20 b §

På gränsövervakningsställen *samt i passagerarterminaler, på hamnområden avsedda för gods-*

trafik, i lagerlokaler avsedda för godstrafik och på andra liknande ställen och i andra liknande utrymmen som tullverket får övervaka har tullmyndigheten rätt att, efter att på förhand ha meddelat om detta, företa teknisk övervakning för förebyggande av tullbrott och identifiering av personer misstänkta för tullbrott.

20 c §

För att förebygga eller avbryta brottslig verksamhet får en tullman bedriva observation av en person som inte befinner sig i en bostad, om det på grundval av personens uppförande eller något annat finns *grundad anledning* att misstänka att han gör sig skyldig till tullbrott.

(2 mom. såsom i regeringens proposition)

20 d §

En tullman får bedriva teknisk observation av en person som inte befinner sig på ett hemfridskyddat område samt av ett transportmedel eller en vara som denne har i sin användning, om det finns *grundad anledning* att förmoda att observationen kan ge uppgifter som behövs för avvärijande och avslöjande av tullbrott. (*Utesl.*) Avlyssnings- eller övervakningsanordningar får dock inte placeras i det rum där personen vistas eller i ett transportmedel som han använder.

Förordnande för en åtgärd skall ges av en tullman som innehar minst tulluppsyningsmans tjänsteställning (*utesl.*) samt för teknisk avlyssning i mer än tre dygn av *den tjänsteman som fungerar som chef* för tullstyrelsens bevaknings- och revisionsenhet eller förundersökningsenhet eller för tulldistriktet.

(2 mom. såsom i regeringens proposition)

(3 mom. *utesl.*)

20 e §

(1 mom. såsom i regeringens proposition)

Meddelande behöver inte lämnas om observation eller *om (utesl.)* vad en dylik åtgärd grundar sig på.

(3 mom. såsom i regeringens proposition)

20 f §

(1 mom. såsom i regeringens proposition)

Det stadgas särskilt *genom lag* om hur material som avses i 1 mom. skall fogas till tullverkets personregister. Om en uppgift som har erhållits genom teknisk avlyssning hänför sig till något

annat tullbrott än det för vars förhindrande eller avbrytande avlyssningen sker, får uppgiften införas i ett personregister bara om den gäller ett tullbrott för vars förhindrande eller avbrytande avlyssning får ske.

(3 mom. såsom i regeringens proposition)

25 §

(Såsom i regeringens proposition)

Tullbrott och utredning av dem

47 §

(Såsom i regeringens proposition)

47 a §

Vad som i 44 § polislagen (493/95) stadgas om rätt för den som tillhör polisens personal att förtiga uppgifter tillämpas på motsvarande sätt även på *den som tillhör tullverkets personal.*

Ikraftträdelsestadgandet

(Såsom i regeringens proposition)

2.

Lag

om ändring av 21 § lagen om påförande av accis

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen den 29 december 1994 om påförande av accis (1469/94) (*utesl.*) 21 § som följer:

Personalens hemkomstgåvor

21 §

Utöver vad som stadgas i 19 § 1 mom. tillämpas i fråga om accisfrihet för hemkomstgåvor som medförs av en person som hör till personalen på ett transportmedel i yrkesmässig trafik mellan

Finland och ett land utanför gemenskapen (*utesl.*) vad som stadgas i 12 § tullagen.

(2 mom. *utesl.*)

Ikraftträdelsestadgandet

(Såsom i regeringens proposition)

Helsingfors den 26 mars 1996

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Matti Väistö /cent, vice ordföranden Kaarina Dromberg /saml, medlemmarna Ulla Juurola /sd, Toimi Kankaanniemi /kfk, Juha Karpio /saml, Valto Koski /sd, Osmo Kurola /saml, Pehr Löfv /sv, Hannes Manninen /cent, Tuija Pohjola /sd, Iivo Polvi /vänst, Veijo Puhjo /vgr, Erkki Pulliainen /gröna och Aulis Rantamuotio /cent samt suppleanten Raimo Holopainen /sd.

GRUNDLAGSUTSKOTTET

Bilaga

Utlåtande 2/1996 rd

Regeringens proposition 178/1995 rd

Till Förvaltningsutskottet

När riksdagen den 7 november 1995 remitterade regeringens proposition 178/1995 rd med förslag till lagar om ändring av tullagen och om ändring av 21 § lagen om påförande av accis till förvaltningsutskottet för beredning bestämde den samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande i saken till förvaltningsutskottet.

Utskottet har hört överinspektören Ismo Mäenpää vid finansministeriet, polisdirektören Reijo Naulapää vid inrikesministeriet, byråchefen Lauri Ervola vid tullstyrelsen, professorn Mikael Hidén, professorn Antero Jyränki, professorn Ilkka Saraviita, biträdande professorn Martin Scheinin och juris licentiaten Veli-Pekka Viljanen.

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

Regeringens proposition

Regeringen föreslår en ändring av tullagen och lagen om påförande av accis. Det huvudsakliga syftet är att i tullagen ta in liknande stadganden som stadgandena om inhämtande av information i den nya polislagen.

Lagarna avses träda i kraft så fort som möjligt sedan de blivit antagna och stadfästa.

Lagstiftningsordningen motiveras inte särskilt i propositionen.

Utskottets ställningstaganden

De befogenheter för att inhämta information som föreslås i propositionen, dvs. teknisk övervakning (20 b §), observation (20 c §) och teknisk observation (20 d §), är viktiga med tanke på principen i 8 § 1 mom. regeringsformen att vars och ens privatliv och hemfrid är tryggade samt principen i 8 § 2 mom. att hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden är okränkbar. Saken bör bedömas utifrån de specificerade lagförbehåll i 8 § 3 mom. som anger när det är möjligt att ingripa i hemfriden och meddelandehemligheten.

Teknisk övervakning (20 b §)

I statsförfattningsrättsligt hänseende är det som stadgas om teknisk övervakning viktigt med tanke på skyddet för privatlivet. Teknisk övervakning innebär summarisk kontroll av person- och varutransport som inte specificerats på förhand. Tullmyndighetens övervakningsrätt omfattar gränsövergångsställen samt andra ställen och lokaler "som tullverket får övervaka". Enligt motiveringen avser detta uttryck lagerlokaler, t.ex. terminaler, som tullmyndigheten i enlighet med tillståndsvillkoren har rätt att övervaka.

Med tanke på skyddet för de grundläggande rättigheterna är förslaget som författningstext problematiskt på grund av att området inte är noggrant avgränsat. Inskränkningar i de grundläggande rättigheterna bör vara tillräckligt noggrant avgränsade. I det aktuella fallet kan det dock noteras att det skall meddelas om teknisk övervakning på förhand. Det oaktat anser utskottet det lämpligt att lydelsen i 20 b § med hänsyn till skyddet för de grundläggande rättigheterna preciseras på denna punkt, till exempel på det sätt som framgår av motiveringen.

Teknisk övervakning föreslås vara tillåten för förebyggande av tullbrott och identifiering av misstänkta (bör vara identifiering av misstänkta för tullbrott). Ingrepp i privatlivet kan således göras när viktiga samhälleliga skäl talar för det. Därför menar utskottet att det finns en acceptabel grund för att inskränka denna grundläggande rättighet. Kravet på meddelande på förhand lindrar denna stränga åtgärd i betydande grad. Befogenheten att ingripa i denna grundläggande rättighet kan således inte anses vara överdimensionerad. Förslaget ger inte anledning till några konstitutionella anmärkningar.

Observation (20 c §)

Befogenheterna att fortsatt eller upprepat bedriva observation av en viss person eller hans verksamhet i syfte att inhämta information är ett ingrepp i skyddet för privatlivet. Vad gäller föreslagna 1 mom. är det vidare fråga om skyddet för

hemfriden, eftersom möjligheten att bedriva observation bara utesluter bostäder, trots att begreppet hemfrid enligt statsförfattningen sträcker sig betydligt längre, t.ex. till en husvagn som används som bostad och långvarigare inkvartering på hotell eller resehem, trots att man då rör sig inom ett slags gränsområde vad skyddet för hemfriden beträffar (GrUU 8/1994 rd).

Observation föreslås vara möjlig för att förebygga eller avbryta brottslig verksamhet. Enligt 1 mom. får observation bedrivas på det villkor att det på grundval av en persons uppförande eller något annat finns skäl att misstänka att han gör sig skyldig till tullbrott. Till denna del kan en inskränkning av skyddet för privatlivet motiveras på goda grunder med hänsyn till de grundläggande rättigheterna.

I 8 § 3 mom. regeringsformen stadgas att det "genom lag kan stadgas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna skall kunna tryggas eller för att brott skall kunna utredas". För en statsförfattningsrättslig bedömning av de föreslagna observationsbefogenheterna är det viktigt vad som förstås med "för att brott skall kunna utredas" i grundlagen. På rent språkliga grunder kan uttrycket förstås så att det endast avser redan begångna brott. I praktiken är det dock inte möjligt att dra en exakt gräns enligt gärningsögonblicket. Många brott är av sådan typ att det inte är möjligt att utreda dem, om det över huvud taget inte uppdagas att ett brott har begåtts, vilket i sin tur kan kräva att man på förhand bereder sig för att ett brott kommer att begås. Utskottet anser i själva verket att utredning av ett brott på de sätt som avses i 8 § 3 mom. regeringsformen också omfattar åtgärder som vidtas på grund av en konkret och specificerad misstanke om brott, även om brottet ännu inte har hunnit begås. Således kan 20 c § 1 mom. även med tanke på det konstitutionella skyddet för hemfriden stiftas i vanlig lagstiftningsordning. Det är dock lämpligt att ange i själva lagrumstexten att åtgärder som sträcker sig ända till hemfriden är tillåtna bara på strängare villkor, till exempel att det på grund av de föreslagna omständigheterna finns *grundad* anledning att misstänka att en person gör sig skyldig till tullbrott.

Enligt 2 mom. får observation inte bedrivas inom ett hemfridsskyddat område. Förslaget bereder inga konstitutionella problem, om begreppet hemfridsskyddat område tolkas utifrån sin betydelse enligt statsförfattningen.

För en inskränkning av skyddet för privatlivet är det på denna punkt precis som i 1 mom. fråga

om en godtagbar grund med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. Med beaktande dessutom av att kravet i fråga om det strängaste straffet i lagrummet innebär ett ytterligare villkor för utövning av de aktuella befogenheterna kan 2 mom. stiftas i vanlig lagstiftningsordning.

Teknisk observation (20 d §)

Med teknisk observation avses fortlöpande eller upprepad avlyssning, iakttagande och avbildande av en viss person med tekniska hjälpmedel samt spårning av ett fordon eller en varas rörelser. Dessa befogenheter ingriper både i skyddet för privatlivet och, vad gäller 3 mom., i skyddet för hemfriden. Det är fråga om hemfridsskydd också i den mån 1 mom. medger rätt till observation i en husvagn, som omfattas av hemfridsskyddet, eller i ett hotellrum eller något annat liknande rum. Teknisk avlyssning innebär också en inskränkning av förtroliga meddelandens okränkbarhet, som tryggas i 8 § 2 mom. regeringsformen.

Ett generellt villkor för teknisk observation är enligt 1 mom. att det finns grundad anledning att förmoda att observationen kan ge uppgifter som behövs för avvärijande och avslöjande av tullbrott. Kravet i fråga om straffskalan i 2 mom. är en ytterligare förutsättning för att olika former av observation. Utskottet anser att kraven på att grunderna för ingrepp i skyddet för privatlivet och hemfriden skall vara acceptabla uppfylls till denna del.

Vidare bör förutsättningarna för teknisk avlyssning bedömas med tanke på 8 § 3 mom. regeringsformen i första hand till den del lagrummet tillåter att det stadgas genom lag om sådana inskränkningar i meddelandehemligheten som är nödvändiga vid utredning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden. Utskottet framhåller i överensstämmelse med vad det anför ovan om brottsutredningskriteriet i detta lagrum i grundlagen att det kan vara fråga om utredning av brott i den mening grundlagen avser också i det fall att det föreligger en konkret och specificerad misstanke om brott. I motiveringen till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 58/II) nämndes på denna punkt just till exempel narkotikabrott, som förutsättningarna för teknisk avlyssning i centrala delar kopplats upp till i lagförslaget. Utskottet menar att förslaget uppfyller kravet på att inskränkningen sker på acceptabla grunder.

Betydelsen av förslagen om teknisk observation med tanke på statsförfattningen bör bedömas också med hänsyn till hur nödvändigt det anses vara att inskränka de grundläggande fri- och rättigheterna. Myndigheterna bör inte ges större befogenheter att ingripa i de grundläggande fri- och rättigheterna än vad som är nödvändigt. I propositionens motivering nämns att tullverket inte behöver likadana metoder för att inhämta uppgifter som polisen. Men tullens befogenheter har formulerats i största möjliga överensstämmelse med polislagen.

Grundlagsutskottet har tidigare (GrUU 8/1994 rd) ansett att teknisk observation innebär ett relativt allvarligt intrång i de grundläggande rättigheterna inte minst på grund av åtgärdernas hemlighetsfulla karaktär. Därför bör teknisk observation vara tillåten bara på mycket stränga villkor.

Utskottet har den uppfattningen att dessa befogenheter, i och med att de omfattar hemfridskyddet enligt 8 § regeringsformen, inte nödvändigt kan anses höra till tullens självständiga befogenheter. Därför bör lagförslaget på grund av 20 d § 1 mom. behandlas i grundlagsordning. För att vanlig lagstiftningsordning skall kunna tillämpas på denna punkt måste andra meningens i momentet strykas och observation av ett fordon inom ett hemfridskyddat område, t.ex. en husvagn som används som bostad, vara förbjuden.

Paragrafens 3 mom. gäller situationer där teknisk observation är nödvändig för att åtgärden tryggt skall kunna vidtas eller sådan överhängande fara avvägras som utgör hot mot en persons liv eller hälsa. Det är här fråga om ett sådant skäl att värna de övriga grundläggande fri- och rättigheterna i 8 § 3 mom. regeringsformen som innebär att kravet på att en inskränkning sker på acceptabla grunder uppfylls.

Med hänsyn till nödvändighetskravet är det viktigt att motsvarande befogenhet togs in i polislagen för vissa särskilt svåra situationsfall. I den behöriga propositionen (RP 57/1994 rd, s. 67/1) nämns pågående rån, fall där det tas gisslan, flygplanskapningar eller fall av familjevåld som exempel på när dessa befogenheter får utövas. Enligt utskottets mening är det klart att lagförslaget på denna punkt inte uppfyller nödvändighetskravet, eftersom befogenheterna helt ospecificerat skulle omfatta alla åtgärder som hör till en tulltjänstemans myndighetsbefogenheter. Om en tulltjänsteman i samband med en åtgärd som hör

till hans myndighetsbefogenheter sannolikt skulle råka ut för en sådan särskilt farlig situation som avses i momentet, bör tullen be polisen om handräckning, eftersom polisen har bättre utbildning och utrustning att klara av en sådan situation. På grund av 20 d § 3 mom. måste lagförslaget därför behandlas i grundlagsordning. Om momentet stryks, kan lagförslaget till denna del behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Andra omständigheter

Enligt det 2 mom. som föreslås bli fogat till 15 § får en tullman som utför kroppsbesiktning av person och annan granskning av person på vissa villkor låta bli att röja sin identitet. Utskottet uppmärksammar att det inte finns några liknande stadganden i regelverket om polisen och föreslår därför att detta slag av reglering bedöms och bereds på enhetliga grunder och mera allsidigt än vad som här är fallet.

Enligt föreslagna 20 e § 3 mom. skall ett protokoll över teknisk avlyssning tillställas tullstyrelsen och inrikesministeriet. Utskottet uppmärksammar att detta är mycket speciellt i administrativt hänseende.

Enligt föreslagna 20 f § 2 mom. "stadgas det särskilt" om hur material som insamlats genom observation och teknisk observation skall fogas till tullverkets personregister. Med hänsyn till det förbehåll för reglering av skyddet för personuppgifter som ingår i 8 § 1 mom. regeringsformen bör hänvisningen nödvändigtvis preciseras, framför allt genom att där konstateras att det stadgas särskilt "genom lag" om saken.

Hänvisande till sitt utlåtande 8/1995 rd påpekar utskottet att 25 § bör preciseras så att uppgifter om affärsverksamhet får yppas bara för sådana parter som har lagstadgad rätt till uppgift om dem.

Med stöd av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att det andra lagförslaget kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen och

att det första lagförslaget kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen, om utskottets statsförfattningsrättsliga anmärkningar om 20 d § 1 och 3 mom. behörigen beaktas.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Ville Itälä /saml, vice ordföranden Johannes Koskinen /sd, medlemmarna Esko Helle /vänst, Gunnar Jansson /sv, Ulla Juurola /sd,

Marjut Kaarilahti /saml, Juha Korkeaoja /cent, Heikki Koskinen /saml, Osmo Kurola /saml, Paavo Nikula /gröna och Veijo Puhjo /vgr samt suppleanten Reijo Kallio /sd.
