

GRUNDLAGSUTSKOTTET

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 värdsamt 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 uppdragas 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 avväjande 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 avvärjas 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.
