

YTTRANDEDatum
2020-12-14
Ert datum
2020-10-16Dnr
STY 2020-590
Er referens
Fi2020/04169Regeringskansliet
Finansdepartementet

Ändringar i smugglingslagen – Tullverket ges en utökad möjlighet att ingripa mot brott

Tullverkets ställningstagande

Allmänt

Tullverket välkomnar promemorians förslag i sak. Det är positivt att det i promemorian föreslås en utökad möjlighet att ingripa mot brott som Tullverket inte annars har befogenhet att utreda och en utökad möjlighet för tjänstemän vid Tullverket att under vissa förutsättningar använda sig av fängsel och kroppsvisitera personer.

Som skäl för förslaget att ge Tullverket utökade möjligheter att ingripa mot brott anges bl.a. att det finns ett påtagligt behov av att vidta ytterligare åtgärder för att försvåra för kriminella nätverk att bedriva och fördjupa sin organiserade brottslighet i Sverige och att en utökad möjlighet för Tullverket att ingripa mot brott innebär bättre förutsättningar för en effektiv brottsbekämpning och ett bättre nyttjande av samhällets resurser. Tullverket delar den bedömningen. Samtidigt vill Tullverket uppmärksamma att det nu lagda förslaget inte bedöms medföra några ekonomiska konsekvenser för myndigheten. Förslaget innebär inte heller någon ändring av myndighetens uppdrag och föranleder därför inte i sig Tullverket att utöka sina utförselkontroller. De situationer då Tullverket kan komma att ingripa med stöd av förslaget är därmed sådana där myndigheten enligt ordinarie verksamhet utför kontroller.

Tullverket anser att det bör lagregleras uttryckligen att Polismyndigheten, efter ett ingripande av Tullverket enligt förslaget, ska ta över ärendet och eventuellt beslagttaget gods skyndsamt. Ett skyndsamt övertagande är nödvändig om förslaget, som det bedöms, inte ska medföra några ekonomiska konsekvenser för Tullverket.

Lagstiftningstekniken

Tullverket vill också uppmärksamma att förslaget än en gång visar på utmaningen att göra ändringar i bestämmelserna om Tullverkets befogenheter. Dessa regleras i dag i bl.a. lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen), lagen (2008:322) om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott, lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen och lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter. Samtliga dessa lagar har ändrats vid ett antal tillfällen utan att genomgå en grundlig översyn. Som Tullverket tidigare påpekat i remissvar är

många av bestämmelserna svårtolkade och svåra att förena sinsemellan. När nya befogenheter ska läggas till som i det nu aktuella förslaget tvingas man använda hänvisningar och utformningar som ytterligare kan öka denna problematik. Tullverkets verksamhet är i dag i fokus. Myndigheten har de senaste åren fått ökade anslag och utökade befogenheter diskuteras. Tullverket vill därför än en gång lyfta att det mot denna bakgrund finns starka skäl att se över regleringen av Tullverkets befogenheter med inriktningen att skapa samlade, tydliga och lättillämpade bestämmelser som speglar myndighetens uppdrag.

Med den bakgrunden ansluter sig Tullverket i huvudsak till de bedömningar och förslag som presenteras. Tullverket har dock följande synpunkter.

Utökad möjlighet att ingripa vid misstanke om brott

En tulltjänsteman ges en utökad möjlighet att ingripa vid misstanke om brott

Tullverket ser gärna att det i den fortsatta beredningen tydliggörs vad som menas med uttrycket ”i samband med” i 37 §. Är en tjänstemans befogenheter begränsade tidsmässigt eller platsmässigt till när kontrollen görs eller är uttrycket så pass vidsträckt att det ger en tjänsteman befogenheter att ingripa mot brott även till och från en plats där en kontroll ska företas?

Ingripanden när Polismyndigheten har godkänt en förfrågan

De föreslagna bestämmelserna ger inte Tullverket en rätt att fatta beslut om inledande av förundersökning även om en tjänsteman vid Tullverket ges en rätt att gripa en person och ta egendom i beslag om förutsättningar finns för det. I de föreslagna bestämmelserna hänvisas till att befogenheterna i 21 respektive 22 § smugglingslagen får användas. I smugglingslagens 21 och 22 §§ hänvisas vidare till rättegångsbalkens (RB) regler om befogenhet att gripa (24 kap. 7 §) och ta egendom i beslag (27 kap. 4 §). Bestämmelserna som reglerar användning av gripande och beslag under en förundersökning finns i 24 kap. och 27 kap. RB. Detta framgår av 23 kap 16 § RB som lyder: I fråga om användande av tvångsmedel under förundersökningen gäller 24–28 kap. Det har alltså inte ansetts tillåtet att använda rättegångsbalkens regler avseende dessa tvångsmedel utanför en förundersökning. I promemorian görs bedömningen att en uttrycklig hänvisning till 21 och 22 §§ smugglingslagen är tillräcklig. Tullverket är tveksam till den bedömningen eftersom dessa bestämmelser i sin tur hänvisar till RB:s bestämmelser.

Om det ändå anses tillräckligt att hänvisa till 21 och 22 §§ smugglingslagen ser Tullverket gärna att det i den fortsatta beredningen utvecklas hur användningen av gripande och beslag enligt smugglingslagens särskilda bestämmelser förhåller sig till 23 kap. 16 § RB. Är avsikten endast att gripande och beslag enligt de nya bestämmelserna, som hänvisar till 21 och 22 §§ smugglingslagen, ska kunna utföras utanför en förundersökning? Eller menas med detta att gripande och beslag enligt 21 och 22 §§ smugglingslagen även i andra fall kan användas utanför en förundersökning?

Ingripanden när Polismyndighetens godkännande inte kan avvaktas

Enligt den föreslagna bestämmelsen i 39 § får ett ingripande ske utan ett godkännande av polisen, om godkännandet inte kan avvaktas utan väsentlig olägenhet. I sådana fall får endast gripande och beslag ske. Tullverket instämmer i att befogenheterna i dessa

situationer av rättssäkerhetsskäl bör begränsas till situationer som kännetecknas av att åtgärderna inte kan anstå ens en kortare tid utan allvarigare men för den brottsbekämpande verksamheten. Trots det anser Tullverket att det av effektivitetsskäl bör övervägas att utöka befogenheterna till att omfatta samma befogenheter som i den föreslagna 38 §. De åtgärder som anges där är så nära förknippade med brottsplatsen att informationen som kan tillföras en brottsutredning i dessa fall kan gå förlorad om de inte tas om hand i ett inledande skede. Exempelvis kan personer som iakttagit något av värde för brottsutredningen finnas i anslutning till ett ingripande men behöva avvika innan Tullverket hunnit få kontakt med Polismyndigheten. Tullverket kan se ett stort behov av att i dessa fall vidta åtgärder som förhör eller dokumentera kontaktuppgifter.

Polismyndigheten ska kunna anlita biträde av Tullverket för att genomföra en förundersökning i vissa fall

Den föreslagna bestämmelsen i 40 § innebär att en förundersökningsledare vid Polismyndigheten, om en förundersökning har inletts av Polismyndigheten efter en förfrågan enligt 37 § eller efter återrapportering enligt 39 §, i ett inledande skede av förundersökningen får anlita biträde av Tullverket och ge i uppdrag åt en tulltjänsteman att vidta vissa åtgärder som hör till förundersökningen. En liknande bestämmelse finns för Kustbevakningens del i 4 kap. 4 § kustbevakningslagen (2019:32). Till skillnad från vad som gäller för Kustbevakningen föreslås inte att Tullverket ska kunna neka en begäran från Polismyndigheten om biträde. Även om det som anges i promemorian kan antas röra ett begränsat antal fall anser Tullverket att det är en viktig utgångspunkt att myndigheten styr över sina egna resurser. Mot den bakgrunden anser Tullverket att det bör införas en uttrycklig rätt för myndigheten att neka en begäran om biträde från Polismyndigheten.

Tullverket anser även att det bör övervägas att utsträcka bestämmelsen till sådana situationer där Tullverket ingriper enligt 37 § eller 39 § och där en förundersökning är inledd redan före ingripandet. De skäl som motiverar förslaget att Tullverket ska få ingripa gör sig gällande även i de fall det redan pågår en förundersökning. Det kan t.ex. röra sig om en situation där en tulltjänsteman vid en tullkontroll hittar stöldgods och där en förundersökning redan är inledd efter en brottsanmälan. Om bestämmelsen utsträcks på detta sätt är det dock än mer angeläget att Tullverket ges möjlighet att neka en begäran från Polismyndigheten.

I författningskommentaren till den föreslagna bestämmelsen ges gripande som förslag på vilka åtgärder som en förundersökningsledare hos Polismyndigheten får ge i uppdrag för tulltjänstemannen att vidta. Tullverket ställer sig frågande till hur detta uttalande förhåller sig till beslutsstrukturen i rättegångsbalken och att ett beslut om gripande fattas av den tjänsteman som träffar på en person som det finns skäl att anhålla och att ett befäl således inte har rätt att beordra att en annan person ska genomföra ett gripande (se Lindberg, Rättegångsbalk (1942:740) 24 kap. 7 §, avsnitt 2.7 Beslut om gripande, Lexino 2019-10-02 (JUNO)).

Hantering av beslagtagna egendom

Tullverket noterar att i författningskommentaren till 23 § anges att "I de fall Polismyndigheten inte övertar ärendet ska den beslagtagna egendomen omedelbart återlämnas till den som drabbats av beslaget." Hur handläggningen ser ut efter det att ett

beslag har gjorts styrs av bestämmelserna i 27 kap. RB. Det framgår av bestämmelsen i 27 kap. 4 § RB att ett beslag som beslutats och verkställt av någon annan än undersökningsledaren eller åklagaren, skyndsamt ska anmälas till denne, som omedelbart ska pröva om beslaget ska bestå. Tullverket utgår från att nu aktuella beslag ska hanteras enligt RB:s bestämmelser i sedvanlig ordning och att myndigheten inte i dessa fall förutsätts göra något särskild bedömning av till vem ett hävt beslag ska återlämnas.

Utökad möjlighet till kroppsvisitation under vissa förutsättningar i syfte att fastställa en persons identitet

Tullverket noterar att den föreslagna bestämmelsen om utökad möjlighet till kroppsvisitation under vissa förutsättningar i syfte att fastställa en persons identitet inte på samma sätt som för Kustbevakningen och Polismyndigheten begränsas till att gälla gripande. Detta motiveras inte särskilt i promemorian. Det är önskvärt att det i den fortsatta beredningen tydliggörs vad som menas med ingripande i den föreslagna bestämmelsen och när det kan anses vara nödvändigt att kroppsvisitera en person för att fastställa hans eller hennes identitet i andra fall än vid ett gripande. Tullverket ser som exempel ett behov av befogenheten att kunna kroppsvisitera för att fastställa en persons identitet vid ingripanden där myndigheten beslutar om beslag. Tullverkets verksamhet är i huvudsak förknippad med gränspassage. Det uppstår ofta situationer i myndighetens verksamhet där det är av stor vikt vid avgörandet om ett beslut om beslag ska tas att personens identitet är fastställd. Detta för att exempelvis avgöra om ett villkor för införseln är uppfyllt eller att personen har rätt ålder för att föra in vissa varor.

Utökad möjlighet att belägga någon med fängsel

Det är bra med ett tydligt uttalande i författningskommentaren att bestämmelsen omfattar personer som exempelvis hämtas till förhör. Andra situationer som enligt Tullverkets uppfattning träffas av bestämmelsen är omhändertagande med stöd av 10 kap. 17 § utlänningslagen och medtagande till förhör. Tullverket ser gärna att detta tydliggörs i den fortsatta beredningen. Det bör även utvecklas hur den föreslagna bestämmelsen förhåller sig till bestämmelsen i häkteslagen, 4 kap. 10 §. Det noteras även att bestämmelsen om protokollföring av användningen av fängsel till viss del skiljer sig mot motsvarande bestämmelse för Polismyndigheten som finns i 28 § polislagen.

Redaktionella ändringar

I de föreslagna bestämmelserna 21 b, 37 och 40 §§ smugglingslagen används begreppet tulltjänsteman. I nuvarande bestämmelser och i det föreslagna nya stycket i 27 § i samma lag används begreppet en tjänsteman vid Tullverket. Tullverket är av uppfattningen att samma begrepp ska användas och att begreppet tulltjänsteman därför ska bytas ut till tjänsteman vid Tullverket.

Förslaget i förhållande till lagen (2008:322) om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott

Tullverket noterar att förslaget inte innehåller några nya eller justerade bestämmelser i lagen (2008:322) om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott.

Tullverket anser dock att på samma sätt som en tjänsteman vid Tullverket får utökade möjligheter att kroppsvisitera en person för att fastställa hans eller hennes identitet i anslutning till ingripande mot någon med stöd av ingripande i smugglingslagen bör Tullverket få motsvarande befogenhet i lagen (2008:322) om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott.

Tullverket anser även att på samma sätt som det bör införas ett dokumentationskrav för ingripande enligt 21 § smugglingslagen bör det införas ett motsvarande dokumentationskrav för gripande enligt 5 § lagen (2008:322) om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott.

Tullverket vill i sammanhanget passa på att uppmärksamma ett behov av justering i 4, 4 a, 5, 6, 7 och 8 §§ samma lag. Genom ändringar i lagen som trädde i kraft den 1 november 2020 utvidgades bland annat Tullverkets befogenheter att inleda förundersökning och biträda åklagare för vissa uppräknade brott under förutsättning att misstanken uppkommit i samband med en åtgärd mot ett rattfylleribrott. Detta genom att en ny bestämmelse lades till i lagen, 3 a §, där de uppräknade brotten finns. Motsvarande ändringar gjordes i smugglingslagen. Enligt 4, 4 a, 5, 6, 7 och 8 §§ har en tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen samma befogenheter som en polisman att vidta olika åtgärder, såsom gripande och beslag, om de i lagtexterna uppgivna förutsättningarna föreligger. Detta för brott som avses i 1 §. I samband med de utvidgade befogenheterna för Tullverket ändrades inte dessa bestämmelser till att även gälla de nya brotten i 3 a §. Av det beredningsunderlag som låg till grund för lagändringarna framgår inte att frågan om att utvidga tulltjänstemäns befogenhet att t.ex. gripa eller ta föremål i beslag för sådana brott övervägdes i sammanhanget. Tullverket, som yttrade sig över det slutliga förslaget i remissvar den 15 april 2020, noterade inte heller frågeställningen.

När nu bestämmelsen i 3 a § trätt i kraft har det uppmärksammats att befogenheterna i 4, 4 a, 5, 6, 7 och 8 §§ inte gäller för dessa brott. Detta orsakar utmaningar i verksamheten. En tjänsteman vid Tullverket har enligt nu gällande bestämmelser inte en självständig befogenhet att som exempel ta narkotika i beslag enligt 6 § eller vidta primäråtgärder, såsom att hålla förhör, enligt 4 § om misstanken innehav av narkotika enligt 1 § första stycket narkotikastrafflagen uppstår i samband med att Tullverket vidtar åtgärder mot brott som avses i 1 §. Att en tjänsteman vid Tullverket inte har dessa befogenheter för brott som myndigheten har i sin brottskatalog och vid vilka myndigheten kan biträda åklagare skiljer sig påtagligt från rådande ordning i andra sammanhang. Tullverket utgår från att detta inte har varit avsikten och kan inte se några skäl emot att ge en tjänsteman vid Tullverket dessa befogenheter även avseende de i 3 a § tillagda brotten. Eftersom nu gällande ordning kan orsaka bekymmer för såväl Tullverket som Åklagarmyndigheten är det angeläget att göra denna ändring så snart som möjligt.

Ärendets handläggning

I detta ärende har generaltulldirektören Charlotte Svensson beslutat. Föredragande har varit verksjuristen Micaela Nordberg. I den slutliga handläggningen har även överdirektören Fredrik Holmberg och rättschefen Karin Erlingsson deltagit.

TULLVERKET

Charlotte Svensson

Kopia till:

Finansdepartementet, S3

Tullverket

Verksledningsstaben

Kommunikationsavdelningen

Avdelningen Brottsbekämpning