

Migrations- och asylpakten (Ds 2025:30)

Tullverket har granskat promemorian mot bakgrund av myndighetens uppdrag och hur förslaget kan komma att påverka myndighetens verksamhet. Yttrandet inriktas därför på förslagen som kompletterar den nya screeningförordningen.

Sammanfattning

Tullverket ställer sig negativt till förslaget om att utöka myndighetens roll i asyl- och migrationsprocessen på det sätt som förslaget kan komma att innebära. Det saknas närmare uppgifter i promemorian om i hur stor utsträckning Tullverkets hjälp i screeningförfarandet kommer att bli aktuell. Det finns inte heller någon analys av vad förslaget innebär för Tullverket eller vilka förutsättningar myndigheten har att utföra denna arbetsuppgift. Det som anges i konsekvensavsnittet indikerar dock att denna nya arbetsuppgift skulle kunna bli relativt omfattande för myndigheten vilket kan leda till stor påverkan på myndighetens nuvarande huvuduppdrag och stora ekonomiska konsekvenser.

Tullverkets ställningstagande

Inledning

I promemorian föreslås en helt ny arbetsuppgift för Tullverket som innebär att myndigheten ska vara skyldig att hjälpa Polismyndigheten och Migrationsverket vid vissa moment i screeningprocessen. Tullverket har inte getts möjlighet att delta i utredningens arbete med dessa förslag och tiden för att svara på remissen har varit avsevärt kortare än normalt. Det har därför inte varit möjligt att på denna korta tid överblicka alla konsekvenser förslagen kan få för myndigheten. Utifrån den genomgång av förslagen som varit möjlig vill Tullverket framföra de synpunkter som framgår nedan.

Myndigheter som bör ansvara för screeningprocessen (avsnitt 7.5.2)

Det föreslås att Tullverket ska vara skyldigt att hjälpa Polismyndigheten vid kontrollmomenten identifiering eller verifiering av identitet samt säkerhetskontroll enligt screeningförordningen, samt Migrationsverket vid identifiering eller verifiering av identitet. Det anges visserligen i övervägandena att skyldigheten att bistå Polismyndigheten och Migrationsverket förutsätter att en begäran framförs från någon av myndigheterna och att skyldigheten att bistå bör gälla under förutsättning att så kan ske utan att myndighetens egna åligganden eftersätts. Samtidigt anges i konsekvensavsnittet (18.5.7) att detta innebär att Tullverket får en ny roll i arbetet vid Sveriges yttre gränser samt att det innebär ett

utökat ansvar och en ny uppgift för myndigheten. Vidare anges att förslaget innebär att myndighetens arbete kopplas direkt till migrations- och asylprocessen.

Tullverkets uppdrag är att ta ut tullar, skatter och avgifter så att en riktig uppbörd kan säkerställas, förhindra att varor som omfattas av förbud eller villkor för införsel förs in i landet samt att bekämpa brottslighet som har samband med införsel och utförsel av varor. Tullverkets huvudfokus är att göra kontroller för att förhindra att farliga varor såsom narkotika, skjutvapen och sprängmedel kommer in i landet. Kontrollen av om personer har rätt att resa in och uppehålla sig i landet är Polismyndigheten huvudansvarig för. Tullverket är efter en begäran av Polismyndigheten skyldigt att bistå vid personkontroll. Under flyktingkrisen 2015 bistod Tullverket Polismyndigheten vid personkontroller i ytterst begränsad omfattning. Även vid kontroll av covid-intyg i samband med utlänningars inresa till Sverige under pandemin bistod Tullverket Polismyndigheten i begränsad omfattning. Tulltjänstemän saknar i dag den långa utbildning (14 veckor) som krävs samt relevant utrustning för att ta fotografier och fingeravtryck i samband med gränskontroll enligt gränskodexen. Tullverket har utifrån nuvarande resurstilldelning och uppdrag små möjligheter att bistå Polismyndigheten i arbetet med personkontroller i enlighet med den lagstiftning som redan gäller.

Det saknas närmare uppgifter i promemorian om i hur stor utsträckning Tullverkets hjälp kommer att bli aktuell, formerna för detta bistånd, vilka moment som är aktuella och hur det ska gå till. Det finns inte heller någon analys av vad förslaget innebär för Tullverket eller vilka förutsättningar myndigheten har att utföra denna arbetsuppgift. Det skulle bl.a. behöva utredas vilket utbildningsbehov som finns, vilken utrustning som krävs, vilka ytterligare databaser Tullverket skulle behöva åtkomst till och om Tullverkets lokaler är ändamålsenliga för denna uppgift. Att Tullverket även ska vara skyldigt att hjälpa Migrationsverket med vissa kontroller är vidare en nyhet i förhållande till den reglering som i dag finns i utlänningslagen. Eftersom Migrationsverket inte har befogenhet att vidta de tvångsåtgärder som bl.a. Tullverket föreslås få vidta ser Tullverket en risk att det kommer att medföra ett ökat antal biståndsförfrågningar. Inte heller i den delen finns det någon analys kring vad en skyldighet att bistå ytterligare en myndighet innebär för Tullverket.

I avsaknad av ytterligare underlag har Tullverket svårt att bedöma vad förslaget kommer att innebära och vilka konsekvenser det får myndigheten. Det som anges i konsekvensavsnittet indikerar dock att denna nya arbetsuppgift skulle kunna bli relativt omfattande för myndigheten. Tullverket har i närtid fått flera utökade befogenheter, t.ex. att bekämpa utförselhäleri, och flera lagförslag om ytterligare uppgifter är under beredning. Att ge Tullverket ytterligare omfattande arbetsuppgifter, som dessutom ligger långt ifrån myndighetens grunduppdrag, riskerar att ta tid från myndighetens arbete med att bl.a. förhindra smuggling av vapen och narkotika. En omfattande utbildning för tulltjänstemännen kommer dessutom att bli kostsamt för Tullverket (se nedan) och det kan ifrågasättas om kostnaderna står i proportion till den förväntade nyttan, särskilt mot bakgrund av att Polismyndigheten utökat den polisära närvaron i gränsnära områden sedan de nya polisiära befogenheterna i gränsnära område infördes (se prop. 2022/23:109). Sammanfattningsvis gör Tullverket bedömningen att förslaget kan komma att få stora ekonomiska konsekvenser och påverkan på myndighetens huvuduppdrag. Tullverket ställer

sig därför negativt till förslaget om att utöka myndighetens roll i asyl- och migrationsprocessen på det sätt som förslaget kan komma att innebära.

Om regleringen införs bör den formuleras så att det tydligt framgår att Tullverket kan avgöra om biträde ska lämnas (jfr. t.ex. regleringarna i 8 kap. 28 § tullbefogenhetslagen och 4 kap. 1 § kustbevakningslagen). Det måste finnas ett tydligt stöd för myndigheten att neka biträde om det t.ex. inte är praktiskt möjligt med hänsyn till resurserna eller att det inte bedöms vara lämpligt att en tulltjänsteman genomför åtgärden i fråga.

Skyldigheten att kvarstanna för screening (avsnitt 7.9.3)

Om Tullverket skulle tillföras den nya arbetsuppgift som förslås i promemorian är det rimligt att myndigheten även får befogenhet att hålla kvar en person för genomförande av screening.

Kvarhållandet bör dock, som anges på s. 509, endast avse kortare perioder och Polismyndigheten bör så snart det är möjligt överta ansvaret för den kvarhållna personen. Tullverkets lokaler är inte utformade för detta syfte (jfr. vad som anges i Tullverkets remissyttrande över promemorian Tillfällig användning av häkten och polisarrester [Ju2022/03729]) och Tullverket bör därför exempelvis inte kvarhålla en person i väntan på hälsokontroll, ett kontrollmoment som Tullverket inte föreslås vara skyldigt att hjälpa till med. Tullverkets uppfattning är att det bör regleras att Polismyndigheten snarast ska överta ansvaret för den kvarhållna personen och inte bara framgå av motivtexten.

Det bör vidare klargöras vilka befogenheter Tullverket har att ta med en person till den plats där screeningen ska utföras om personen påträffas på en annan plats. Det anges i promemorian att det kan bli aktuellt att transportera personen till den plats där screeningen äger rum och att det ska anses innefattas i den föreslagna bestämmelsen om skyldighet att kvarstanna. Eftersom det är fråga om tvångsmedel bör detta tydliggöras i regleringen.

Kroppsvisitation vid identifiering eller verifiering av identitet och säkerhetskontroll (avsnitt 7.10.4 och 7.10.5)

Om skyldigheten för Tullverket att hjälpa till vid screening skulle införas instämmer Tullverket i bedömningen att myndigheten även bör få befogenhet att kroppsvisitera en person som ska genomgå screening och undersöka hans eller hennes bagage, handresgods, handväskor och liknande.

Personuppgiftsbehandling och informationsöverföring (avsnitt 7.13)

I avsnittet analyseras den personuppgiftsbehandling och det utbyte av information som är aktuellt för Polismyndigheten och Migrationsverket. De moment i screeningförfarandet som Tullverket föreslås hjälpa till med förutsätter att slagningar görs i olika system (se t.ex. s. 548 och 557). Tullverket nämns inte alls i avsnittet. Det saknas därmed en analys av den personuppgiftsbehandling och det utbyte av information som kan komma att bli aktuellt för Tullverkets del. Det framgår inte heller någonstans hur en eventuell informationsöverföring till eller från Tullverket är tänkt att gå till.

Konsekvenser (avsnitt 18.5.7)

Det är, som framgått ovan, svårt att på grundval av promemorian bedöma omfattningen av den nya uppgift som föreslås för Tullverket. I hur stor utsträckning Tullverkets hjälp kommer att efterfrågas kan också påverkas av ett förändrat omvärldsläge som gör att antalet sökande av internationellt skydd ökar kraftigt. Om Tullverket tillförs omfattande arbetsuppgifter kommer myndigheten att behöva en resursförstärkning för att inte myndighetens grunduppdrag ska påverkas. Kostnaderna för detta är mycket svårbedömda.

Eftersom Tullverkets bistånd inte efterfrågas när det gäller de kontroller Tullverket i dag kan hjälpa till med enligt utlänningslagen saknar befintlig personal utbildning inom asyl- och migrationsområdet. Ytterligare uppgifter inom detta område medför därför ett behov av omfattande utbildningsinsatser för de tulltjänstemän som kommer att utföra den nya arbetsuppgiften. Det är oklart hur stor andel av tulltjänstemännen som skulle behöva genomgå utbildning till följd av den nya arbetsuppgift som föreslås. Om all kontrollpersonal i yttre tjänst ska genomföra den utbildning på 14 veckor som Polismyndighetens tjänstemän genomgår kommer kostnaden för utbildning att motsvara ca 114 miljoner kronor baserat på grundlönekostnaden för tulltjänstemännen. För att bibehålla kompetensen behövs fortbildning över tid. Därutöver kan det tillkomma kostnader för eventuella resor, boende och traktamente som kan komma att bli betydande. Det produktionsbortfall som en sådan omfattande utbildningsinsats skulle medföra kommer även att få betydande effekter i form av minskad samhällsnytta till följd av den minskade operativa förmågan. Det är inte heller realistiskt att hinna utbilda all personal med hänsyn till andra stora utbildningsbehov som myndigheten står inför.

Det är vidare avgörande för Tullverkets möjligheter att hjälpa till med screeningförfarandet att Tullverket har tillgång till de olika system och den utrustning som behövs för att kunna utföra de olika kontrollerna. Det finns inte någon beskrivning i promemorian av vad som menas med relevanta databaser i vilka olika sökningar ska göras. Det kan dock konstateras att Tullverket i dag har begränsad tillgång till polisiära register. Det behöver därför säkerställas att Tullverket har tillgång till samtliga de system som krävs för screeningförfarandet. Förslaget kan därför komma att även medföra kostnader för IT-utveckling. Det går dock inte att i nuläget bedöma omfattningen av dessa.

Ärendets handläggning

I detta ärende har generaltulldirektören Johan Norrman beslutat. Föredragande har varit verksjuristen Jonna Wiborn. I den slutliga handläggningen har även överdirektören Bodil Taylor och tf. rättschefen Rikard Bergman deltagit.

TULLVERKET

Johan Norrman

Kopia till:

Finansdepartementet, S3

Tullverket

Verksledningsstaben
Kommunikationsavdelningen
Kontrollavdelningen
Ekonomiavdelningen