



Kommittédirektiv

En samlad lagstiftning om Tullverkets befogenheter

Beslut vid regeringssammanträde den 29 april 2021

Sammanfattning

En särskild utredare ska genomföra en samlad översyn av reglerna om Tullverkets befogenheter inom kontrollverksamheten och den brottsbekämpande verksamheten. Syftet med översynen är att skapa en överskådlig, ändamålsenlig och enhetlig reglering av Tullverkets befogenheter. En sådan reglering skulle ge bättre förutsättningar för Tullverket att utföra sitt uppdrag på ett effektivt sätt.

Utredaren ska bl.a.

- redogöra för och analysera Tullverkets befintliga befogenheter och överväga om myndigheten bör ges ytterligare befogenheter samt, i så fall, föreslå sådana,
- föreslå en ny sammanhållen författningsreglering som innehåller de bestämmelser som bedöms nödvändiga och lämpliga för att reglera Tullverkets befogenheter inom kontrollverksamheten och den brottsbekämpande verksamheten, och
- i övrigt lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 16 maj 2022.

Gällande reglering av Tullverkets uppdrag och befogenheter

Allmänt om Tullverkets uppdrag

Tullverket har, enligt förordningen (2016:1332) med instruktion för Tullverket, bl.a. till uppgift att fastställa och ta ut tullar, skatter och avgifter så att en riktig uppbörd kan säkerställas. Tullverket ska också övervaka och kontrollera trafiken till och från Sverige så att bestämmelser om in- och utförsel av varor följs.

Tullverket ska vidare förebygga och motverka brottslighet i samband med in- och utförsel av varor samt delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten. Tullverket ska också bedriva viss utrednings- och åklagarverksamhet i fråga om brott mot bestämmelser om in- och utförsel av varor samt bedriva viss verksamhet i fråga om rattfylleribrott.

Tullverkets befogenheter när det gäller kontrollverksamheten och den brottsbekämpande verksamheten regleras i flera olika författningar. Dessa författningar innehåller till stor del även reglering av annat än befogenheter.

Kontrollverksamheten

När det gäller Tullverkets kontrollverksamhet avseende varor som förs in i eller ut ur unionens tullområde finns regler om kontroll av varor i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen (unionstullkodexen) och tullagen (2016:253). I 4 kap. tullagen finns bestämmelser som reglerar tullkontroll. Tullverket har enligt denna reglering bl.a. rätt att inom det s.k. gränsnära området uppmana en person att stanna för kontroll under vissa förutsättningar (11 och 12 §§). Tullverket får, i syfte att kontrollera om deklarationsskyldigheten har fullgjorts, undersöka bl.a. transportmedel, containrar, tullager, anläggningar för tillfällig lagring samt områden i hamnar, på flygplatser och bangårdar där varor som står under tullövervakning förvaras. Undersökning får även ske av bagage, handväskor och liknande som medförs av en resande (16 §). Post- och kurirförsändelser får undersökas enligt 19 §. Kapitlet innehåller också bestämmelser om tullkontroll i form av revision samt beträffande intrång i immateriella rättigheter och tullkontroll av kontanta medel. Här finns också bestämmelser om bl.a. våldsanvändning, Polismyndighetens och Kustbevakningens medverkan vid tullkontroller samt transportföretags skyldighet att lämna uppgifter om transporter och passagerare till Tullverket.

I lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (inregränslagen) finns bestämmelser om Tullverkets befogenheter vid införsel eller utförsel över Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (EU-land). Tullverket har även vid inre gräns rätt att uppmana en person att stanna för kontroll inom gränsnära område (5 §). Kontrollen vid inre gräns är dock begränsad till att avse någon av de varor som är uppräknade i 3 §. Det rör sig om varor för vilka det finns förbud mot eller villkor för in- eller utförsel. För in- och utförsel av sådana varor gäller anmälningsskyldighet enligt 4 §. För att kontrollera att dessa förbud eller villkor samt anmälningsskyldigheten har iakttagits får Tullverket undersöka bl.a. transportmedel och containrar. Även bagage, handväskor och liknande som medförs av en resande får undersökas (7 §). Post- och kurirförsändelser får undersökas enligt 8 §. Inregränslagen innehåller också bestämmelser om bl.a. Polismyndighetens och Kustbevakningens medverkan i kontrollverksamheten samt transportföretags skyldighet att lämna uppgifter till Tullverket.

Tullverket får vidare utföra transportkontroll enligt lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter. Transportkontroll sker enligt 2 kap. 1 § i syfte att undersöka om varorna transporteras i enlighet med de administrativa krav som lagstiftningen uppställer.

Tullverket är således den myndighet som kontrollerar att regler för in- eller utförsel av varor till eller från Sverige efterföljs och de huvudsakliga kontrollbefogenheterna framgår ovan. Det är ofta andra myndigheter som ansvarar för de olika införsel- och utförselreglerna. Tullverket utför kontroller inom en mängd områden, exempelvis kontroll av införsel och utförsel av djur, handel med utrotningshotade djur och växter, livsmedel, kulturföremål, avfallstransporter samt utförsel av krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden. Tullverket har vidare vissa befogenheter i fråga om kontroller av yrkesmässig trafik. Enligt lagen (2014:1437) om åtgärder vid hindrande av fortsatt färd får en tulltjänsteman dessutom i vissa fall, på samma sätt som en polisman, omhänderta fordonsnycklar, frakthandlingar och registreringsskyltar. För att söka efter sådan egendom får tulltjänstemannen kroppsvisitera fordonets förare och genomsöka fordonet. I vissa fall, om det finns synnerliga skäl, får även passagerare kroppsvisiteras.

Gemensamt för de flesta av dessa regelverk är att kontrollen sker i syfte att undersöka om lagstiftningen på de olika områdena följs. Det kan t.ex. handla om att kontrollera att deklaraions-, uppgifts- eller anmälningsskyldighet fullgjorts eller att villkor för införsel och utförsel iakttagits såsom att nödvändiga tillstånd finns eller att korrekt dokumentation medförs. Överträdelser kan avse både administrativa bestämmelser och straffbestämmelser. En avvikelse som upptäcks vid kontrollen kan därför leda antingen till administrativa åtgärder, såsom påförande av tull eller avgift, eller till att det uppstår en misstanke om brott som leder till åtgärder inom Tullverkets brottsbekämpande verksamhet, se nedan.

Den brottsbekämpande verksamheten

Utöver den kontrollverksamhet som Tullverket bedriver har Tullverket också befogenhet att bedriva viss brottsbekämpande verksamhet. Dessa befogenheter regleras främst i lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen) och lagen (2008:322) om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott.

Tullverket får enligt 19 § första stycket smugglingslagen fatta beslut om att inleda förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken. De befogenheter och skyldigheter som en undersökningsledare har enligt rättegångsbalken gäller då Tullverket. Om saken inte är av enkel beskaffenhet ska ledningen av förundersökningen enligt 19 § andra stycket smugglingslagen övertas av åklagaren så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet eller om det är påkallat av särskilda skäl. Åklagaren får enligt 19 § tredje stycket anlita biträde av Tullverket.

Innan en förundersökning har hunnit inledas får, enligt 20 § första stycket smugglingslagen, en tjänsteman vid Tullverket hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder som är av betydelse för utredningen. I smugglingslagen finns även bestämmelser om befogenheter för tjänstemän vid Tullverket att använda tvångsmedel, som att efter tillsägelse tillfälligt omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning från den som ska höras (20 a §), gripa den som misstänks för brott (21 §), ta egendom i beslag (22 §) eller i förvar (25 a §), göra husrannsakan (26 §) och besluta om kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller urinprovstagning (27 §).

Förundersökningsrätten gäller i första hand vid brott enligt smugglingslagen. Tullverket har också förundersökningsrätt gällande vissa andra brott som

anges i 1 § andra stycket smugglingslagen. Det är brott som rör införsel till eller utförsel från landet av varor enligt inregränslagen, lagen om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter, lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd, tullagen och lagen (2006:1329) om handel med vissa varor som kan användas till dödsstraff eller tortyr, m.m. Tullverket kan även inleda förundersökning gällande vissa brott i narkotikastrafflagen (1968:64). Det handlar om brott som avser överlåtelse av narkotika, förvärv av narkotika i överlåtelssyfte samt om någon anskaffar, bearbetar, förpackar, transporterar, förvarar eller tar annan sådan befattningsmedel med narkotika som inte är avsedd för eget bruk. Förundersökning får också inledas avseende vapenbrott enligt 9 kap. 1 eller 1 a § vapenlagen (1996:67) eller brott mot tillståndsplikten för explosiva varor enligt 29 § andra stycket 2 eller 29 a § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor. De nu nämnda förfarandena i narkotikastrafflagen, vapenlagen och lagen om brandfarliga och explosiva varor motsvarar i flera avseenden brottet olovlig befattningsmedel med smuggelgods i 12 § första och andra styckena smugglingslagen. Tullverkets befogenheter gäller vidare vid vissa terroristbrott.

Tullverket har därtill vissa kompletterande befogenheter som endast gäller för brott som upptäcks i samband med att Tullverket agerar enligt sina ordinarie befogenheter såsom t ex. vid en utredning av smugglingsbrott. Förundersökning får enligt 34 och 35 §§ smugglingslagen inledas avseende innehav eller bruk av narkotika, dopningsbrott och innehav av hälsofarliga varor. Rätten att inleda förundersökning avseende dessa brott gäller endast om det finns anledning att anta att något av dessa brott har begåtts och misstanken uppkommit i samband med att Tullverket utreder ett brott som omfattas av smugglingslagen eller de andra brott som avses i 1 § andra stycket eller när en tjänsteman vid Tullverket ingriper mot ett brott som omfattas av smugglingslagen. Åklagaren har vidare möjlighet att anlita biträde av Tullverket vid en förundersökning angående brott som avser innehav av en vara som inte får innehas utan tillstånd och som omfattas av ett särskilt föreskrivet förbud mot eller villkor för införsel eller utförsel (36 § smugglingslagen). Rätten att anlita biträde gäller bara om varan har påträffats i samband med att Tullverket utför en kontroll enligt myndighetens befogenheter eller utreder ett brott som omfattas av smugglingslagen eller de andra brott som avses i 1 § andra stycket.

Tullverket får föra talan i mål om vissa brott enligt smugglingslagen. Det gäller om det är uppenbart att brottets straffvärde motsvarar böter och att brottet inte ska föranleda någon annan påföljd (32 §).

Tullverket har enligt 3 § första stycket lagen om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott rätt att inleda förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken om rattfylleri och grovt rattfylleri. De befogenheter och skyldigheter som undersökningsledaren har enligt rättegångsbalken gäller då Tullverket. När förundersökningen leds av en åklagare, får åklagaren enligt 3 § tredje stycket anlita biträde av Tullverket. I lagen om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott finns också bestämmelser om de åtgärder och tvångsmedel som Tullverket har rätt att använda sig av.

Tullverket har även enligt 3 a § första stycket lagen om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott rätt att inleda förundersökning avseende brott som består i innehav eller bruk av narkotika, dopningsbrott och innehav av hälsofarliga varor, om det i samband med att Tullverket vidtar åtgärder mot ett rattfylleribrott uppstår anledning att anta att ett sådant brott begåtts. Tullverket får föra talan i mål om sådana brott, om det är uppenbart att brottets straffvärde svarar mot böter och att brottet inte föranleder någon annan påföljd (3 a § andra stycket).

Tullverket har i fråga om våldsanvändning vissa befogenheter som regleras i polislagen (1984:387).

Uppdraget

Problem med den gällande lagstiftningen

Tullverkets befogenheter regleras i ett flertal olika författningar som tillkommit vid olika tidpunkter utan att en grundlig översyn har gjorts. Lagstiftningen är därför splittrad och svåröverskådlig och de aktuella författningarna reglerar dessutom till stor del även andra frågor, t.ex. straffbestämmelser eller regler om uppbörd av tull och skatt. Detta skiljer sig från regleringen för andra brottsbekämpande myndigheter.

Polismyndigheten har merparten av sina befogenheter samlade i polislagen och rättegångsbalken. Även Kustbevakningen har numera sina befogenheter samlade i en ny lag, kustbevakningslagen (2019:32). Under de år lagstiftningen som styr Tullverkets verksamhet har varit i kraft har dessutom samhället och den aktuella brottslighetens karaktär förändrats. Den

organiserade brottsligheten rör sig över landgränser och omfattar allt fler former av kriminella aktiviteter. Regleringen är inte heller i alla delar anpassad till de EU-rättsliga bestämmelserna om kontroll i unionstullkodexen.

Befogenheterna inom kontrollverksamhet och brottsbekämpande verksamhet behöver ses över

Tullverkets kontrollbefogenheter skiljer sig delvis åt beroende på om det rör sig om inre eller yttre gräns på ett sätt som inte framstår som motiverat. Ett exempel är befogenheten att använda våld. Tullverket har i dag rätt att använda våld vid en kontroll enligt tullagen men inte enligt inregränslagen eller lagen om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter och det kan ifrågasättas om dessa skillnader är ändamålsenliga. I vissa avseenden saknar Tullverket de befogenheter som andra brottsbekämpande myndigheter har i motsvarande situationer. Detta gäller t.ex. befogenheten att avlägsna personer, stoppa fordon och att använda våld. Det finns anledning att se över dessa bestämmelser i syfte att skapa en enhetlighet i de fall det inte är motiverat att befogenheterna skiljer sig åt.

Tullverket deltar i det myndighetsgemensamma arbetet mot den organiserade brottsligheten och samverkar även i andra fall med bl.a. Polismyndigheten. Vid myndighetsgemensamma insatser deltar Tullverket utifrån sitt uppdrag och inom ramen för sina befogenheter. Smugglingslagen och lagen om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott ger Tullverket motsvarande befogenhet som Polismyndigheten att inleda förundersökning och besluta om tvångsåtgärder för de brott som regleras där. Tullverket har också möjlighet att i vissa fall biträda en åklagare som leder en förundersökning avseende brott enligt smugglingslagen och lagen om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott. Tullverket har däremot inte möjlighet att lämna biträde i förundersökningar som leds av Polismyndigheten eller andra myndigheter. I jämförelse med vad som gäller för Kustbevakningen är Tullverkets möjligheter att biträda andra myndigheter små. Att brottsbekämpande myndigheter kan samarbeta effektivt är viktigt i kampen mot den organiserade brottsligheten. I syfte att skapa bättre förutsättningar för nyttjande av samhällets gemensamma resurser för brottsbekämpningen bör det övervägas att ge Tullverket möjlighet att biträda Polismyndigheten, även i andra fall än de som föreslås i

lagrådsremissen Tullverket ges en utökad möjlighet att ingripa mot brott som beslutades den 15 april 2021 (Fi2021/01653). Det bör dessutom övervägas att ge åklagaren möjlighet att i fler fall än i dag begära Tullverkets biträde, t.ex. i de fall Tullverket påträffar stora mängder kontanter och misstänker penningtvättsbrott.

En samlad lagstiftning anpassad för dagens behov och samhälle

Tullverket har ett angeläget och samhällsviktigt uppdrag och har de senaste åren fått ökade anslag och utökade befogenheter. Den lagstiftning som reglerar Tullverkets befogenheter har dock blivit komplex och omodern. Detta innebär stora utmaningar för verksamheten och försämrar möjligheterna för Tullverket att utföra sitt uppdrag. Det finns mot denna bakgrund skäl att samlat se över Tullverkets befogenheter, både inom kontrollverksamheten och den brottsbekämpande verksamheten, i syfte att skapa en överskådlig, ändamålsenlig och enhetlig reglering som speglar myndighetens uppdrag och säkerställer att myndigheten har de befogenheter som krävs. En samlad och mer modern lagstiftning skulle innebära bättre förutsättningar för Tullverket att utföra sitt uppdrag på ett effektivt sätt.

Utredaren ska därför

- redogöra för och analysera Tullverkets befintliga befogenheter och överväga om myndigheten bör ges ytterligare befogenheter samt, i så fall, föreslå sådana,
- föreslå en ny sammanhållen författningsreglering som innehåller de bestämmelser som bedöms nödvändiga och lämpliga för att reglera Tullverkets befogenheter inom kontrollverksamheten och den brottsbekämpande verksamheten, och
- i övrigt lämna nödvändiga författningsförslag.

Arbetet ska bedrivas med utgångspunkten att Tullverket ska ha nödvändiga, lämpliga och proportionerliga verktyg för att kunna bedriva sin verksamhet effektivt. I de fall utredaren lämnar förslag på nya befogenheter för myndigheten ska den enskildes berättigade krav på rättssäkerhet och integritet beaktas.

Utredaren får även ta upp andra närliggande frågor i samband med de frågeställningar som ska utredas och lägga fram de förslag som behövs.

Konsekvensbeskrivningar

Utöver vad som anges i kommittéförförordningen (1998:1474) ska utredaren ange om förslagen får konsekvenser för Tullverkets uppgifter under höjd beredskap eller för totalförsvaret i övrigt. Föreslagna finansieringslösningar ska vara utgiftsminskningar på statens budget.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska, i den utsträckning som bedöms lämplig, samråda med och inhämta upplysningar från Tullverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten och Kustbevakningen samt andra myndigheter som berörs av frågorna. Utredaren ska hålla sig informerad och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, kommittéväsendet och EU. Förslagen som utredaren lämnar ska vara förenliga med EU-rätten och Sveriges övriga internationella åtaganden.

Uppdraget ska redovisas senast den 16 maj 2022.

(Finansdepartementet)