

Prop. 1995/96:166

# Regeringens proposition 1995/96:166

Tullens befogenheter vid den inre  
gränsen

Prop.  
1995/96:166

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 28 mars 1996

*Göran Persson*

*Thomas Östros*  
(Finansdepartementet)

## Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen läggs fram förslag till en lag om Tullverkets befogenheter vid införsel eller utförsel över Sveriges gräns mot ett annat EU-land. Tullens kontrollbefogenheter regleras för närvarande i tullagen (1994:1550, TL), såvitt avser trafik med tredje land, dvs. land som inte är medlem i EU, och i övergångsbestämmelserna till TL när det är fråga om EU-intern trafik. Den föreslagna lagen, som endast skall gälla i förhållande till trafik mellan Sverige och annat EU-land, reglerar tullens befogenheter i samband med kontrollen av vissa särskilt uppräknade varor.

Lagen innehåller bl.a. vissa åtgärder för att bekämpa i första hand narkotikabrottsligheten. Sålunda föreslås att tullen i den brottsbekämpande verksamheten skall få tillgång till bokningsuppgifter om passagerare m.m. från transportföretagen. Vidare ges tullen en lagstadgad möjlighet att undersöka och öppna brev och andra postförsändelser samt att lägga s.k. postspärr.

Den föreslagna lagen och därav följande ändringar i andra författningar föreslås träda i kraft den 1 juli 1996.

## Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	5
2	Lagtext	6
2.1	Förslag till lag om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen	6
2.2	Förslag till lag om ändring i tullagen (1994:1550)	11
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1565) om beskattning av privatinförsel av alkohol- drycker och tobaksvaror från land som är medlem i Europeiska unionen	16
2.4	Förslag till lag om ändring i postlagen (1993:1684)	19
2.5	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1551) om frihet från skatt vid import, m.m.	20
3	Ärendet och dess beredning	21
4	Bakgrund	23
4.1	Allmänt om tullagstiftningen	23
4.2	Tullagstiftningen efter EU-medlemskapet	25
4.3	Relevanta artiklar i EG-fördraget	25
4.3.1	Artikel 7a	25
4.3.2	Artiklarna 30, 34 och 36	26
5	Allmänna överväganden	26
5.1	Behovet av en permanent lagreglering	26
5.2	Skyddsnivån vid den inre gränsen	27
6	Varuslag som omfattas av TL:s övergångsbestämmelser	28
6.1	Krigsmateriel	28
6.1.1	Gällande rätt i Sverige	28
6.1.2	Regleringen inom EU	29
6.2	Andra strategiska produkter (s.k. dual use)	29
6.2.1	Gällande rätt i Sverige	29
6.2.2	Regleringen inom EU	30
6.3	Narkotika	30
6.3.1	Gällande rätt i Sverige	30
6.3.2	Regleringen inom EU	31
6.4	Vapen m.m.	32
6.4.1	Gällande rätt i Sverige	32
6.5	Kulturföremål	35

6.5.1	Gällande rätt i Sverige	35
6.5.2	Regleringen inom EU	36
6.6	Alkoholhaltiga drycker och tobak	37
6.6.1	Gällande rätt i Sverige	37
6.6.2	Regleringen inom EU	38
6.7	Djur	39
6.7.1	Gällande rätt i Sverige	39
6.7.2	Regleringen inom EU	39
7	Den lagtekniska lösningen	40
8	Varuslag som bör omfattas av den nya lagen	45
9	Tullens kontrollbefogenheter	55
9.1	Kontrollnivån vid inre gräns	55
9.2	Kontroll av postförsändelser	62
9.3	Postspärr	67
9.4	Särskilt om vissa tjänstemäns befogenheter	70
10	Kompensatoriska åtgärder	72
10.1	Allmänna överväganden	72
10.2	Samarbete tull och polis	75
10.3	Tillgång till uppgifter ur transportföretagens register	76
10.3.1	Tullens hantering av bokningsuppgifter	81
11	Trafikanternas skyldigheter vid den inre gränsen	85
12	Ekonomiska konsekvenser	86
13	Författningskommentar	88
13.1	Förslaget till lag om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen	88
13.2	Förslaget till lag om ändring i tullagen (1994:1550)	103
13.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1565) om beskattning av privatinförsel av alkoholdrycker och tobaksvaror från land som är medlem i Europeiska unionen	107
13.4	Förslaget till lag om ändring i postlagen (1993:1684)	111
13.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1551) om frihet från skatt vid import, m.m.	112

Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Skyddet vid den inre gränsen (SOU 1994:131)	113	Prop. 1995/96:166
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanser som yttrat sig över betänkandet i bilaga 1	124	
Bilaga 3	Sammanfattning av betänkandet Kontrollfrågor i tulldatoriseringen m.m. (SOU 1992:23)	125	
Bilaga 4	Förteckning över remissinstanser som yttrat sig över betänkandet i bilaga 3	130	
Bilaga 5	Promemoria om förslag till reglering av tullens tillgång till uppgifter om last och passagerare ur transportföretags bokningsregister	131	
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanser som yttrat sig över promemorian i bilaga 5	142	
Bilaga 7	Lagrådsremissens lagförslag	143	
Bilaga 8	Lagrådets yttrande	156	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 28 mars 1996	163	
	Rättsdatablad	164	

## 1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 1995/96:166

Regeringen föreslår att riksdagen  
antar regeringens förslag till

1. lag om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen,
2. lag om ändring i tullagen (1994:1550),
3. lag om ändring i lagen (1994:1565) om beskattning av privatinförsel av alkoholdrycker och tobaksvaror från land som är medlem i Europeiska unionen,
4. lag om ändring i postlagen (1993:1684),
5. lag om ändring i lagen (1994:1551) om frihet från skatt vid import, m.m.

## 2 Lagtext

Prop. 1995/96:166

Regeringen har följande förslag till lagtext

### 2.1 Förslag till lag om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen

Härigenom föreskrivs följande.

#### *Inledande bestämmelser*

**1 §** Denna lag innehåller bestämmelser om Tullverkets befogenheter vid införsel eller utförsel över Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (EU-land).

**2 §** Kontroller enligt denna lag får inte utformas på sådant sätt att urvalet av vad och vem som kontrolleras sker slumpmässigt.

**3 §** Lagen är tillämplig endast beträffande följande varor:

1. krigsmateriel som avses i lagen (1992:1300) om krigsmateriel, och produkter som avses i lagen (1991:341) om strategiska produkter,
2. varor som skall beskattas enligt lagen (1994:1565) om beskattning av privatinförsel av alkoholdrycker och tobaksvaror från land som är medlem i Europeiska unionen,
3. narkotika som avses i narkotikastrafflagen (1968:64),
4. vapen och ammunition som avses i vapenlagen (1996:67),
5. injektionssprutor och kanyler,
6. dopningsmedel som avses i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel,
7. springstiletter, springknivar, knogjärn, kaststjärnor, riv- eller nithandskar, batonger, karatepinnar, blydaggar, spikklubbor och liknande,
8. kulturföremål som avses i 5 kap. 4-6 §§ lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.,
9. hundar och katter för annat ändamål än handel,
10. spritdrycker, vin och starköl enligt alkohollagen (1994:1738),
11. nötkreatur, svin, får, getter, fjäderfän, fisk och reptiler,
12. andra djur än sådana som anges ovan och produkter av djur, om det finns särskild anledning att misstänka att smittsam sjukdom förekommer, att djuret eller djurprodukten på annat sätt utgör en allvarlig hälsorisk för människor eller djur, att medföljande dokument är ofullständiga eller felaktiga, att erforderliga dokument saknas eller att de villkor som i övrigt gäller för införseln inte är uppfyllda.

#### 4 § Anmälningsskyldighet föreligger

1. för den som utan erforderligt tillstånd, eller med stöd av tillstånd som föranletts av vilseledande uppgift, från ett annat EU-land till Sverige inför eller från Sverige till ett sådant land utför en vara som avses i 3 § 3, 5-8 och 10,

2. för den som från ett annat EU-land till Sverige inför eller från Sverige till ett sådant land utför en vara som avses i 3 § 1, 4, 9, 11 och 12.

Regeringen eller efter regeringens bemyndigande Generaltullstyrelsen får meddela närmare föreskrifter om anmälningsskyldigheten.

#### *Tullverkets kontrollverksamhet*

5 § Var och en är skyldig att stanna på en tulltjänstemans anmaning. Sådan anmaning får ges

1. den som i omedelbart samband med inresa till Sverige från ett annat EU-land eller vid utresa från Sverige till ett sådant land befinner sig i omedelbar närhet av gränspassage, om det behövs för att möjliggöra sådan kontroll som avses i 7 §,

2. den som anträffas i trakterna invid Sveriges landgräns mot ett annat EU-land, eller kuster, eller i närheten av eller inom flygplats eller annat område som har direkt trafikförbindelse med ett annat EU-land, om det finns anledning anta att han medför en vara som avses i 3 §, och att han inte fullgjort sin anmälningsskyldighet enligt 4 §.

En anmaning enligt första stycket 2 får ges endast om det behövs för att möjliggöra kontroll enligt 7 § och får inte gå utöver vad som är nödvändigt för detta ändamål.

6 § Den som enligt 5 § är skyldig att stanna, skall på en tulltjänstemans begäran lämna de uppgifter och visa upp de handlingar som behövs för kontroll enligt 7 §.

7 § För kontroll av att anmälningsskyldigheten enligt denna lag, eller enligt lagen (1994:1565) om beskattning av privatinförsel av alkoholdrycker och tobaksvaror från ett land som är medlem i Europeiska unionen, fullgjorts riktigt och fullständigt, samt för kontroll av att gällande villkor för in- eller utförsel av sådana varor som anges i 3 § 1 och 3-12 uppfyllts, får en tulltjänsteman undersöka

1. transportmedel, containrar, lådor och andra utrymmen där varor kan förvaras vid införsel från eller utförsel till ett annat EU-land,

2. handresgods, såsom resväskor och portföljer, samt handväskor och liknande som medförs av en resande vid inresa från eller utresa till ett annat EU-land, eller av den som kan anmanas att stanna enligt 5 § första stycket 2.

Ytterligare bestämmelser om befogenheter bl.a. avseende kroppsvisitation och kroppsbesiktning finns i lagen (1960:418) om straff för varusmuggling.

**8 §** För kontroll av att anmälningsskyldigheten enligt denna lag fullgjorts riktigt och fullständigt får en tulltjänsteman undersöka postförsändelser, såsom paket, brev och liknande försändelser. En sådan försändelse får öppnas, om det finns anledning anta att den innehåller en vara som avses i 3 §, och att denna vara kan tas i beslag enligt lagen (1960:418) om straff för varusmuggling samt försändelsen finns hos tullmyndigheten eller på utväxlingspostkontoret.

**9 §** Beslut om öppnande med stöd av 8 § av brev och andra sådana försändelser som kan antas innehålla förtroliga meddelanden får fattas endast av tullmyndighetens chef eller efter dennes förordnande av någon annan tjänsteman vid myndigheten.

**10 §** En försändelse som öppnas med stöd av 8 och 9 §§ får inte undersökas närmare än vad som behövs med hänsyn till ändamålet med undersökningen.

Protokoll skall föras över undersökningen. Av protokollet skall framgå ändamålet med undersökningen och vad som har kommit fram vid denna.

Har en försändelse öppnats skall adressaten och, om det är möjligt, avsändaren underrättas så snart som möjligt, om inte särskilda skäl talar emot det.

**11 §** Under de förutsättningar som anges i andra stycket får chefen för en tullmyndighet besluta att postförsändelse som väntas till viss postanstalt, och som kommer från ett annat EU-land, skall hållas kvar av postbefordringsföretaget när försändelsen kommer in till postanstalten. Ett beslut skall meddelas att gälla viss angiven, kortare tidsrymd.

Förutsättningarna för ett beslut om kvarhållande är

1. att det finns anledning anta att sådan postförsändelse innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt lagen (1960:418) om straff för varusmuggling, samt

2. att ett sådant beslut är nödvändigt för att det avsedda resultatet skall uppnås.

Ett beslut om kvarhållande får verkställas omedelbart men skall snarast prövas av Generaltullstyrelsen.

**12 §** Polisen och Kustbevakningen är skyldiga att medverka i kontrollverksamheten enligt denna lag. Vad som sägs i 5-7 och 13 §§ om en tullmyndighet och en tulltjänsteman gäller vid sådan medverkan också polismyndigheten och Kustbevakningen samt en polisman och en tjänsteman vid Kustbevakningen.

Ett postbefordringsföretag som regeringen bestämmer är skyldigt att, på begäran av tullmyndigheten, till denna myndighet överlämna en försändelse som kvarhållits enligt 11 §.

Ett befordringsföretag är skyldigt att göra anmälan till Tullverket om det i företagets verksamhet uppkommer misstanke om att en försändelse innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt lagen (1960:418) om straff för varusmuggling.

**13 §** Vid kontroll enligt denna lag skall den vars uppgifter skall kontrolleras, eller för vars räkning varan införs eller utförs, ge den som verkställer kontrollen tillfälle att undersöka varan och transportmedlet och utan kostnad tillhandahålla de varuprov som behövs. Den som utför kontrollen skall också lämnas tillträde till de lokaler och andra utrymmen som används för den transport, förvaring eller verksamhet som kontrollen avser.

Den vars uppgifter skall kontrolleras eller för vars räkning varan införs eller utförs skall svara för den transport av varan som behövs samt för uppäckning och återinpackning. Han skall även tillhandahålla någon som hjälper till vid provtagning och vägning. Den som åsidosätter dessa skyldigheter skall enligt beslut av en tullmyndighet ersätta staten för dess kostnader för åtgärderna i fråga. Vad som sägs i 37 § tullagen (1994:1550) om indrivning av tull skall gälla även sådan ersättning. Tullmyndigheten får besluta om befrielse helt eller delvis från ersättningsskyldigheten.

**14 §** Transportföretag, som befordrar resande från ett annat EU-land, skall utan kostnad för staten ställa de lokaler och anordningar till Tullverkets förfogande som enligt vad Generaltullstyrelsen bedömer behövs för undersökning av resgods och fordon som resande för med sig, för förhör och kroppsvisitation av resande samt för tullpersonal under uppehåll i tjänstgöringen.

**15 §** Transportföretag som befordrar varor, passagerare eller fordon till eller från Sverige skall på begäran av en tullmyndighet skyndsamt lämna de aktuella uppgifter om ankommande och avgående transporter, som företaget har tillgång till. Transportföretag har endast skyldighet att lämna de uppgifter om passagerare som avser namn, resrutt, bagage och medpassagerare samt sättet för betalning och bokning.

Tullmyndigheten får begära uppgifter enligt första stycket endast om uppgifterna kan antas ha betydelse för Tullverkets brottsbekämpande verksamhet.

**16 §** Transportföretag får lämna uppgifter enligt 15 § på så sätt att de görs läsbara för tullmyndigheten genom terminalåtkomst.

Tullmyndigheten får ta del av uppgifter genom terminalåtkomst endast i den omfattning och under den tid som behövs för att kontrollera aktuella transporter. Tullmyndigheten får inte ändra eller på annat sätt bearbeta eller lagra uppgifter som hålls tillgängliga på detta sätt.

Uppgifter om enskilda personer som lämnats på annat sätt än genom terminalåtkomst, skall omedelbart förstöras, om de visar sig sakna betydelse för utredning och lagföring av brott.

**17 §** Om det behövs för att genomföra en kontroll enligt denna lag, får en tullmyndighet ta hand om en vara. Varan får därvid läggas upp på lager för tillfällig förvaring. De kostnader som Tullverket haft för varans uppläggning och förvaring skall ersättas av den som för in eller för ut varan.

Tullmyndigheten kan besluta att varan inte får tas ut från lagret förrän kostnaderna ersatts eller säkerhet ställts för dem.

Tullmyndigheten får besluta om befrielse helt eller delvis från ersättningskyldigheten, om det finns särskilda skäl.

**18 §** En tullmyndighet har rätt att göra kontrollbesök och revisioner hos den som för ut sådana varor som nämns i 3 § 1 och 8. Vad som sägs i 68-80 §§ tullagen (1994:1550) om revision m.m. gäller därvid, liksom bestämmelsen i 99 § samma lag om vite vid revision.

#### *Straff och vite*

**19 §** Till böter döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet låter bli att

1. stanna på en tulltjänstemans anmaning enligt 5 §,
2. lämna uppgifter och visa upp handlingar för en tulltjänsteman enligt 6 §.

I ringa fall skall inte dömas till ansvar.

**20 §** Ansvar enligt 19 § inträder inte om gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller i lagen (1960:418) om straff för varusmuggling.

**21 §** Vite får av en tullmyndighet föreläggas

1. ett transportföretag som inte fullgör sina skyldigheter enligt 15 §,
2. den vars uppgifter skall kontrolleras eller för vars räkning en vara införs eller utförs enligt 13 § och som inte fullgör sina skyldigheter enligt samma paragraf.

#### *Överklagande*

**22 §** Beslut enligt 13-15 och 17 §§ får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs för överklagande till kammarrätten.

Övriga beslut enligt denna lag får inte överklagas.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1996.

## 2.2 Förslag till lag om ändring i tullagen (1994:1550)

Prop. 1995/96:166

Härigenom föreskrivs i fråga om tullagen (1994:1550)

*dels* att punkterna 4, 6 och 7 i övergångsbestämmelserna till lagen skall upphöra att gälla,

*dels* att 6, 9 a, 66 och 107 §§ skall ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen skall införas sju nya paragrafer, 57 a, 57 b, 57 c, 57 d, 67 a och 67 b §§, 99 a § av följande lydelse

*Nuvarande lydelse Föreslagen lydelse*

### 6 §

Oförtullade oljeprodukter får tillföras sådana märkämnerna som avses i 2 kap. 7 § lagen (1994:1776) om skatt på energi.	Oförtullade oljeprodukter får tillföras sådana märkämnerna som avses i 2 kap. 8 § lagen (1994:1776) om skatt på energi.
---	---

### 9 a §<sup>1</sup>

Den som från en plats utanför det svenska tullområdet, men inom EG:s tullområde, till det svenska tullområdet inför eller låter införa en icke-gemenskapsvara, som inte är underkastad ett tullförfarande, är skyldig att anmäla införseln till tullmyndigheten vid gränspasseringen.

Tullmyndigheten uppbär därvid tull för varan och övervakar att handelspolitiska åtgärder vidtas och andra villkor för övergång till fri omsättning iakttas.

För kontroll av anmälningsskyldigheten har tullmyndigheten rätt att utföra de kontroller som framgår av punkt 4 andra stycket i övergångsbestämmelserna.

För kontroll av anmälningsskyldigheten har tullmyndigheten rätt att utföra de kontroller som framgår av lagen (1996:000) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen.

### 57 a §

*För sådan kontroll som avses i 57 § får en tulltjänsteman undersöka postförsändelser, såsom paket, brev och liknande försändelser. En sådan försändelse får öppnas om det finns anledning anta att den innehåller en vara, och att anmälnings- och uppgiftsskyldigheten inte fullgjorts samt försändelsen finns hos tullmyndigheten eller på utväxlingspostkontoret.*

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1995:1531.

57 b §

*Beslut om öppnande med stöd av 57 a § av brev och andra sådana försändelser som kan antas innehålla förtroliga meddelanden får fattas endast av tullmyndighetens chef eller efter dennes förordnande av någon annan tjänsteman vid myndigheten.*

57 c §

*En försändelse som öppnas med stöd av 57 a och 57 b §§ får inte undersökas närmare än vad som behövs med hänsyn till ändamålet med undersökningen.*

*Protokoll skall föras över undersökningen. Av protokollet skall framgå ändamålet med undersökningen och vad som har kommit fram vid denna.*

*Har en försändelse öppnats skall adressaten och, om det är möjligt, avsändaren underrättas så snart som möjligt, om inte särskilda skäl talar emot det.*

57 d §

*Under de förutsättningar som anges i andra stycket får chefen för en tullmyndighet besluta att postförsändelse som väntas till viss postanstalt, och som kommer från tredje land, skall hållas kvar av postbefordringsföretaget när försändelsen kommer in till postanstalten. Ett beslut skall meddelas att gälla viss angiven, kortare tidsrymd.*

*Förutsättningarna för ett beslut om kvarhållande är*

*1. att det finns anledning anta att sådan postförsändelse innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt lagen (1960:418) om straff för varusmuggling, samt*

*2. att ett sådant beslut är nödvändigt för att det avsedda resultatet skall uppnås.*

*Ett beslut om kvarhållande får verkställas omedelbart men skall snarast prövas av Generaltull-*

styrelsen.

66 §

Polisen och Kustbevakningen är skyldiga att medverka i kontrollverksamheten enligt denna lag. Vad som sägs i 57-63 §§ om tullmyndighet och tulltjänsteman gäller vid sådan medverkan också polismyndighet och Kustbevakningen samt polisman och tjänsteman vid Kustbevakningen.

Polisen och Kustbevakningen är skyldiga att medverka i kontrollverksamheten enligt denna lag. Vad som sägs i 57, 58-63 §§ om en tullmyndighet och en tulltjänsteman gäller vid sådan medverkan också en polismyndighet och Kustbevakningen samt en polisman och en tjänsteman vid Kustbevakningen.

*Ett postbefordringsföretag som regeringen bestämmer är skyldigt att på begäran av tullmyndigheten till denna myndighet överlämna en försändelse som kvarhållits enligt 57 d §.*

Även postbefordringsföretag som regeringen bestämmer och järnvägsföretag är skyldiga att medverka i kontrollverksamheten enligt denna lag i fråga om varor som befordras med post eller på järnväg. I fråga om sådan medverkan gäller inte 57-63 §§.

*Ett befordringsföretag är skyldigt att göra anmälan till Tullverket om det i företagets verksamhet uppkommer en misstanke om att en försändelse innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt lagen (1960:418) om straff för varusmuggling, och att även i övrigt medverka i kontrollverksamheten enligt denna lag i fråga om varor som befordras med post, på järnväg eller med luftfartyg. I fråga om sådan medverkan gäller inte*

*57-63 §.*

Regeringen får meddela närmare föreskrifter om medverkan som avses i första och *andra* styckena.

Regeringen får meddela närmare föreskrifter om medverkan som avses i första och *tredje* styckena.

67 a §

*Transportföretag som befordrar varor, passagerare eller fordon till eller från Sverige skall på begäran av en tullmyndighet skyndsamt lämna de aktuella uppgifter om ankommande och avgående transporter, som företaget har tillgång till. Transportföretag har endast skyldighet att lämna de uppgifter om passagerare som avser namn, resrutt, bagage och medpassagerare samt sättet för betalning och bokning.*

*Tullmyndigheten får begära upp-*

*gifter enligt första stycket endast om uppgifterna kan antas ha betydelse för Tullverkets brottsbekämpande verksamhet.*

67 b §

*Transportföretag får lämna uppgifter enligt 67 a § på så sätt att de görs läsbara för tullmyndigheten genom terminalåtkomst.*

*Tullmyndigheten får ta del av uppgifter genom terminalåtkomst endast i den omfattning och under den tid som behövs för att kontrollera aktuella transporter. Tullmyndigheten får inte ändra eller på annat sätt bearbeta eller lagra uppgifter som hålls tillgängliga på detta sätt.*

*Uppgifter om enskilda personer som lämnats på annat sätt än genom terminalåtkomst, skall omedelbart förstöras, om de visar sig sakna betydelse för utredning och lagföring av brott.*

99 a §

*Vite får av en tullmyndighet föreläggas ett transportföretag som inte fullgör sina skyldigheter enligt 67 a §.*

107 §

Generaltullstyrelsens beslut enligt denna lag eller enligt bestämmelser som meddelats med stöd av lagen eller enligt tullagstiftningen i övrigt får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, när det är fråga om

1. fastställelse av tull och prövningen inte gäller sådant beslut om befrielse från eller nedsättning eller återbetalning av tull som meddelats med stöd av regeringens bemyndigande,
2. uttag av tull ur en vara enligt gemenskapsregler eller 37 § denna lag,
3. temporär import,
4. restitution av tull,
5. ursprungsintyg som krävs för erhållande av förmånsbehandling,
6. inskränkning i rätten att förfoga över en vara,
7. bindande klassificeringsbesked,
8. ränta eller dröjsmålsavgift,
9. tulltillägg eller förseningsavgift,
10. ersättning som avses i 62 § andra stycket eller 64 § eller ersättning för särskilda kostnader för bindande klassificeringsbesked,

11. beslut om föreläggande som meddelats enligt tullagstiftningen,  
eller  
12. utdömande av vite.
12. utdömande av vite *enligt 99 §*,  
eller  
13. *begäran om att lämna uppgifter enligt 67 a §.*

Prop. 1995/96:166

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

I övrigt överklagas Generaltullstyrelsens beslut enligt denna lag eller enligt bestämmelser som meddelats med stöd av lagen eller enligt tullagstiftningen i övrigt hos regeringen, om inte annat är särskilt föreskrivet.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1996.

## 2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1565) om beskattning av privatinförsel av alkoholdrycker och tobaksvaror från land som är medlem i Europeiska unionen

Prop. 1995/96:166

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:1565) om beskattning av privatinförsel av alkoholdrycker och tobaksvaror från land som är medlem i Europeiska unionen

*dels* att 4-6 §§ skall ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen skall införas sju nya paragrafer, 7-13 §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 4 §

Den som för in en vara för vilken skatt skall betalas enligt 2 § skall vid införseln anmäla detta till Skattemyndigheten i Kopparbergs län (beskattningsmyndigheten). Beskattningsmyndigheten beslutar *med stöd av anmälan* den skatt som skall betalas. Skatten skall betalas senast två veckor efter dagen för detta beslut. Skatten betalas genom insättning på ett särskilt konto. Betalningen anses ha skett den dag då den har bokförts på det särskilda kontot.

Den som för in en vara för vilken skatt skall betalas enligt *denna lag* skall vid införseln anmäla detta till Skattemyndigheten i Kopparbergs län (beskattningsmyndigheten). Beskattningsmyndigheten beslutar *om* den skatt som skall betalas *för varje skattepliktig införsel*. Skatten skall betalas senast två veckor efter dagen för detta beslut. Skatten betalas genom insättning på ett särskilt konto. Betalningen anses ha skett den dag då den har bokförts på det särskilda kontot.

*Tullverket skall för beskattningsmyndighetens räkning ta emot anmälan som avses i första stycket när införseln sker där bemannad tullplats finns.*

*På annan plats skall Tullverket där det är möjligt se till att anmälan kan lämnas på annat sätt. Tullverket skall i sådana fall vidarebefordra anmälan till beskattningsmyndigheten.*

*Har anmälan skett enligt andra stycket skall Tullverket för beskattningsmyndighetens räkning besluta om skatten och får i samband därmed uppbära skatten, samt vidta nödvändig skattekontroll.*

### 5 §

*Regeringen får föreskriva att annan myndighet för beskattningsmyndighetens räkning får ta emot anmälan enligt 4 §, besluta och i samband därmed uppbära skatten*

*Den som för in en vara för vilken skatt skall betalas enligt denna lag skall, när inresan sker där bemannad tullplats finns, anmäla detta till Tullverket vid införseln.*

samt vidta nödvändig skattekontroll. *Sker införseln på annan plats skall anmälan ändå lämnas till Tullverket om sådan möjlighet tillhandahålls av verket. I annat fall skall anmälan om införseln lämnas till beskattningsmyndigheten senast tre dagar efter införseln.*

6 §

*Bestämmelserna om dröjsmålsavgift och indrivning i lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter skall även gälla för skatt enligt denna lag.*

*Dröjsmålsavgift skall tas ut om skatt inte betalas inom den tid som anges i 4 §. Därvid tillämpas bestämmelserna om dröjsmålsavgift i lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter.*

*I fråga om indrivning av skatt och avgift enligt denna lag gäller bestämmelserna i 5 kap. 16 och 18 §§ lagen om punktskatter och prisregleringsavgifter.*

7 §

*Har resande vid fullgörande av anmälningskyldighet enligt denna lag lämnat uppgift som befinns oriktig, skall en särskild avgift påföras honom. Avgiften är femtio procent av det skattebelopp som inte skulle ha påförts honom om den oriktiga uppgiften hade godtagits.*

*Har resande fört in vara för vilken skatt skall betalas enligt denna lag utan att anmäla detta, skall en särskild avgift påföras honom. Avgiften är femtio procent av den skatt som påförs honom.*

8 §

*Beskattningsmyndigheten skall påföra särskild avgift enligt 7 §. I fall där den oriktiga uppgiften lämnats i anmälan direkt till Tullverket eller det vid kontroll som Tullverket företagit framkommit att anmälan inte lämnats skall Tullverket påföra särskild avgift.*

9 §

*Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet lämnar uppgift som be-*

*finns oriktig eller underlåter att anmäla skattepliktig införsel enligt denna lag döms till böter. I ringa fall skall inte dömas till ansvar.*

*Lagen (1960:418) om straff för varusmuggling och skattebrottslagen (1971:69) skall inte tillämpas på införsel som avses i denna lag.*

**10 §**

*Beslut enligt denna lag av beskattningsmyndigheten eller tullmyndighet får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.*

**11 §**

*Ändras ett beskattningsbeslut i en fråga som föranlett särskild avgift skall domstolen vidta den ändring av beslutet om särskild avgift som föranleds av beskattningsbeslutet.*

**12 §**

*Särskild avgift tas inte ut vid rättelse av en uppenbar felräkning eller misskrivning eller vid frivillig rättelse av en oriktig uppgift.*

*Särskild avgift får efterges, om den oriktiga uppgiften eller den underlåtna anmälningsskyldigheten framstår som ursäktlig eller det med hänsyn till omständigheterna framstår som uppenbart oskäligt att ta ut avgiften.*

**13 §**

*Bestämmelserna om eftergift av särskild avgift skall beaktas även om yrkande om detta inte framställts.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1996. Föreskriften i 10 § om krav på prövningstillstånd tillämpas inte i de fall där det första beslutet i ärendet om skatt fattas före ikraftträdandet.

## 2.4 Förslag till lag om ändring i postlagen (1993:1684)

Prop. 1995/96:166

Härigenom föreskrivs att det i postlagen (1993:1684) skall införas en ny paragraf, 20 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*20 a §*

*Den som bedriver postverksamhet enligt denna lag skall utan hinder av 19 § bistå en tullmyndighet vid kontroll avseende postförsändelse enligt tullagen (1994:1550) eller lagen (1996:000) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen. Detta gäller dock endast kontroll som rör misstanke om narkotikabrott.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1996.

2.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1551) om frihet från skatt vid import, m.m.

Prop. 1995/96:166

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 2 § lagen (1994:1551) om frihet från skatt vid import, m.m. skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse Föreslagen lydelse*

2 kap.  
2 §

Frihet från skatt skall, om inte annat följer av 3 eller 4 §§ eller av 3 kap., medges för en vara som övergår till fri omsättning under sådana omständigheter som för en tullpliktig vara medför tullbefrielse enligt rådets förordning (EEG) nr 918/83, lagen (1994:1547) om tullfrihet m.m. eller föreskrifter som har meddelats med stöd av förordningen eller lagen.

Frihet från skatt skall, om inte annat följer av 3 eller 4 §§ eller av 3 kap., medges för en vara som övergår till fri omsättning under sådana omständigheter som för en tullpliktig vara medför tullbefrielse enligt rådets förordning (EEG) nr 918/83, lagen (1994:1547) om tullfrihet m.m., *lagen (1972:114) med anledning av konventionen den 9 februari 1972 mellan Sverige och Norge om renbetning*, eller föreskrifter som meddelats med stöd av förordningen eller *lagarna*.

Frihet från skatt vid import skall medges även i de fall som anges i 5-9 §§.

Frihet från skatt skall medges även när förutsättningar för hel frihet från tull vid temporär import föreligger.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1996.

### 3 Ärendet och dess beredning

Prop. 1995/96:166

Genom beslut den 2 december 1993 bemyndigade regeringen chefen för Justitiedepartementet att tillkalla en kommitté med uppdrag att utreda nya former för narkotikabekämpning m.m. i ett EU-perspektiv. Utredningen, som antog namnet EU-gränskontrollutredningen, skulle enligt direktiven utreda vissa frågor om hur Sverige, vid ett EU-medlemskap, skulle kunna förhindra att den fria rörligheten av personer och varor inom EU skulle medföra ett ökat inflöde av narkotika och illegala vapen i landet. Utredningen skulle bl.a. överväga i vad mån lagstiftningen om varu-smuggling behövde ändras för att Sverige skulle kunna behålla straffsanktionerade förbud mot in- eller utförsel av vissa varor i förhållande till andra EU-länder.

Vidare skulle utredningen överväga formerna för att inom ramen för vad som är tillåtet enligt det internationella regelverket, upprätthålla en kontroll när det gäller varor som förs över en gräns mot ett annat EU-land i strid mot ett straffsanktionerat förbud. Enligt direktiven borde kontrollen i första hand avse narkotika och vapen, och det borde vidare vara en uppgift för polisen och tullen att tillsammans svara för kontrollen. Utredningen överlämnade i december 1994 betänkandet Skyddet vid den inre gränsen (SOU 1994:131). Utredningens sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanfattning av remissyttrandena finns tillgänglig i Finansdepartementet (dnr Fi 94/4103).

Utredningens betänkande lämnades alltför sent för att det skulle hinna läggas till grund för lagstiftning i samband med EU-inträdet den 1 januari 1995. Därför kom tullens befogenheter att tills vidare regleras i övergångsbestämmelserna till tullagen (1994:1550, TL). Lagrådet hördes inte i ärendet med hänsyn till att ett hörande av Lagrådet skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men skulle uppkomma. Det framhölls att ett sådant yttrande skulle ha varit värdefullt, men att det skulle kräva en genomgång inte enbart av ett omfattande förslag till nationell lagstiftning, utan även en genomgång av en ännu mer omfattande samling bestämmelser i EG-förordningar. Den tid som stod till förfogande gav alltså inte utrymme för detta.

Enligt övergångsbestämmelserna behåller Tullverket sina befogenheter att vid inre gräns ingripa mot bl.a. illegal införsel av t.ex. narkotika och vapen. Kontrollbefogenheterna avser vissa uppräknade varuslag för vilka tillstånd krävs för införsel eller utförsel. Förutom narkotika och vapen är det fråga om injektionssprutor och kanyler, dopningsmedel, ammunition, springstiletter och andra s.k. gatustridsvapen, vissa kulturföremål, hundar och katter samt spritdrycker, vin och starköl. Även alkohol och tobak som inte får införas skattefritt vid inresa till Sverige omfattas. Enligt övergångsbestämmelserna skall i de nämnda fallen bestämmelserna om anmälnings- och uppgiftsskyldighet i den upphävda tullagen (1987:1065) fortfarande gälla liksom kontrollbefogenheterna i 63 §, 64 § (till den del den avser skyldighet att stanna på tullmyndighets anmaning) och 65 § samma lag. I

fråga om krigsmateriel och s.k. strategiska produkter gäller samtliga bestämmelser i den upphävda lagen om Tullverkets kontrollverksamhet.

Efter förslag av regeringen (prop. 1994/95:173) genomförde riksdagen en komplettering av övergångsbestämmelserna dels genom att utöka listan över de varugrupper som får kontrolleras med nötkreatur, svin, får, getter, fjäderfän, fisk och reptiler, dels genom att ge tullmyndigheterna rätt att kontrollera djurtransporter vid misstanke om smittsam sjukdom. Det gjordes dessutom ett tillägg avseende trafikanternas skyldigheter och Tullverkets befogenheter vid den inre gränsen. Sålunda kompletterades bestämmelserna i fråga om rätt att i administrativ ordning omhänderta sådana varor som avses i övergångsbestämmelserna, och som inte får införas i landet. Vidare lades det till föreskrifter om transportföretagens skyldigheter att utan kostnad för staten tillhandahålla vissa lokaler m.m. på vissa ankomstplatser och beträffande skyldigheten för den kontrollerade att svara för lossning och uppackning m.m. Dessa bestämmelser har granskats av Lagrådet.

I mars 1992 avlämnade utredningen om lagstiftningsbehovet vid tulldatoriseringen (TDL-utredningen) sitt slutbetänkande Kontrollfrågor i tulldatoriseringen m.m. (SOU 1992:23). Denna utredning, som skulle lämna förslag om de författningsändringar som behövdes inför tullens datorisering, tog bl.a. upp frågan om Tullverkets befogenhet att undersöka brev och andra postförsändelser. Utredningens sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 3*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 4*. Utredningen ledde emellertid inte till något lagförslag i denna del.

Inom Finansdepartementet har en promemoria upprättats med förslag till reglering av tullens befogenheter att ta del av uppgifter ur transportföretagens bokningsregister. Promemorian återfinns i *bilaga 5*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*.

### *Lagrådet*

Regeringen beslutade den 7 mars 1996 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 7*.

Förslagen om ändring i 6 § TL och i 2 kap. 2 § lagen (1994:1551) om frihet från skatt vid import, m.m. har inte granskats av Lagrådet.

Ändringen i 6 § TL innebär endast en rättelse av ett förbiseendefel. I 2 kap. 2 § lagen om frihet från skatt vid import, m.m. har endast ett tillägg gjorts för att göra tydligt att den tull- och avgiftsfrihet som gäller enligt i paragrafen angiven konvention även skall innefatta en skattefrihet. Dessa ändringar är av så enkel beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse.

Lagrådets yttrande finns i *bilaga 8*.

Regeringen har i propositionen i huvudsak följt Lagrådets förslag.

I förhållande till lagrådsremissen har, förutom vissa redaktionella ändringar, en ändring gjorts avseende vite som föreläggs enligt 99 § TL. Sålunda skall frågor om utdömande av vite enligt nämnda paragraf även i fortsättningen prövas av Generaltullstyrelsen.

Vi återkommer till Lagrådets synpunkter i avsnitt 7 och i författningskommentaren.

## 4 Bakgrund

### 4.1 Allmänt om tullagstiftningen

Tullverkets reguljära kontrollverksamhet i förhållande till tredje land regleras i främst tullagen (1994:1550, TL) och tullförordningen (1994:1558). Detaljföreskrifter om tullproceduren finns i Generaltullstyrelsens tullordning. Tullagstiftningen innehåller en del regler om kontrollbefogenheter. Några av dessa befogenheter är till sin karaktär tvångsmedel. Gemensamt för dessa regler är att de kan tillämpas utan att det finns någon misstanke om brott. Uppkommer vid reguljär tullkontroll misstanke om brott tillämpas i stället bestämmelserna i lagen (1960:418) om straff för varusmuggling (VSL). Den lagen innehåller i princip också alla straffbestämmelser angående smugglingsbrottsligheten.

Den svenska tullagstiftningen är uppbyggd kring en skyldighet att anmäla införsel och utförsel av varor till en tullmyndighet. Varor som införs till tullområdet, dvs. Sveriges landområde och sjöterritorium samt luftrummet däröver, skall förtullas eller underkastas annan tullklarering. Vid förtullning kontrollerar tullmyndigheten att varan får införas och fastställer tull och annan skatt samt avgifter enligt tulldeklaration och andra uppgifter. Den som anmält varan till förtullning är tullskyldig. I princip får ingen förfoga över en införd vara innan den förtullats. Uppgifter till tullen får även lämnas genom elektronisk överföring till tulldatasystemet (TDS) av den som fått tillstånd till detta.

Varor som är oförtullade och varor som anmälts till utförsel står under Tullverkets överinseende (tullkontroll). Att en vara står under tullkontroll innebär att tullmyndigheten och tulltjänstemannen har befogenhet att utöva kontroll över den aktuella varan eller transportmedlet.

Enligt äldre tullagstiftning skulle alla varor och transportmedel som infördes till landet underkastas en fysisk kontroll. Denna kontrollmetodik tillämpas inte längre. Numera används helt andra kontrollmetoder. Dessa är inte närmare definierade i tullagstiftningen. Inom tullen brukar man tala om stickprovskontroll, selektiv kontroll, misstankebaserad kontroll och pådragskontroll.

Stickprovskontroll avser en sådan kontroll där objektet väljs ut helt slumpmässigt. Det kan t.ex. göras på så sätt att var femte eller var tionde resenär tas ut för kontroll. Saken brukar också uttryckas så att det saknas varje form av misstanke eller annat särskilt skäl för urvalet till kontroll.

Selektiv kontroll innebär, till skillnad från den slumpmässigt präglade stickprovskontrollen, att ett objekt väljs ut för kontroll på grund av ett eller flera skäl. En selektiv kontroll kan vara antingen misstankebaserad eller icke-misstankebaserad. En selektiv kontroll är – om den inte baseras på en brottsmisstanke – en förfinad form av tullkontroll där inte enbart slumpen är utslagsgivande. Urvalet av kontrollobjekt görs i stället med utgångspunkt i tullpersonalens allmänna erfarenheter och kunskaper om smuggling. Det kan grundas enbart på sådana omständigheter som en persons beteende eller det sällskap vederbörande befinner sig i. Det kontrollerade objektet kan också tillhöra en särskild riskprofil, dvs. tillhöra en kategori personer, varor eller transportmedel som erfarenhetsmässigt är förknippade med risker för smuggling.

Misstankebaserad kontroll är, som namnet ger vid handen, en kontroll som sker på grund av misstanke om brott. Det kan finnas någon form av underrättelse om misstänkt smugglingsförsök. Man kan också ha tillämpat s.k. riktad spaning före kontrolltillfället. Detta innebär att man genom att göra förberedande iakttagelser, t.ex. vid utresa eller i anslutning till någon tidigare eller den aktuella inresan, funnit ett avvikande beteende eller liknande som ger anledning till misstanke om någon form av smuggling.

Pådragskontroll är en särskild typ av stickprovskontroll. Ett beslut om pådragskontroll innebär att var och en som ankommer eller avreser med ett visst transportmedel eller till eller från en viss gränsort under en angiven tid får underkastas kroppsvsitation. Pådragskontroll används huvudsakligen i två olika syften; dels för att kontrollera laglydnaden vid ett specifikt tillfälle på ett visst gränssnitt eller med ett visst transportmedel, dels för att genomföra kontroll när tullen genom underrättelseförfarande har en välgrundad misstanke om ett allvarligt smugglingsbrott men där uppgifterna är ofullständiga på det sättet att det misstänkta objektet inte är känt annat än till tidpunkt, transportmedel och/eller plats.

## 4.2 Tullagstiftningen efter EU-medlemskapet

Vid Sveriges inträde i EU blev de gemenskapsförordningar som reglerar handeln gentemot tredje land direkt gällande rätt här i landet. De bestämmelser i tullagstiftningen som reglerade förhållanden som även regleras i gemenskapsförordningarna upphävdes. Samtidigt infördes en ny lagstiftning som komplement till gemenskapsförordningarna eller för att genomföra gällande EG-direktiv på tullområdet. Sålunda ersattes 1987 års tullag med TL som trädde i kraft den 1 januari 1995 och som utgör ett komplement till rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (tullkodexen) och kommissionens förordning (EEG) nr 2454/93 av den 2 juli 1993 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (tillämpningskodexen). Den nya tullagen gäller endast tredjelandsstrafik och skall sålunda inte tillämpas i handeln med gemenskapsvaror mellan Sverige och annan medlemsstat.

Vidare infördes – i avvaktan på en permanent lösning – övergångsbestämmelser till TL. I dessa ges en tulltjänsteman befogenhet att göra kontroller vid den inre gränsen för vissa uppräknade skyddsändamål. Befogenheternas omfattning bestäms genom en hänvisning till den gamla tullagens bestämmelser i vissa närmare angivna paragrafer. Av dessa är 63 § av störst intresse. Enligt denna får tullen kontrollera att transportörer och resande uppfyllt sina anmälnings- och uppgiftsskyldigheter rörande medförda varor genom att undersöka bl.a. dels transportmedel, containrar, lådor och andra utrymmen där varor kan förvaras vid införsel eller utförsel, dels hamnar, flygplatser, bangårdar och godsterminaler där varor som står under tullkontroll förvaras liksom lokaler inom sådana områden. Några krav på en viss grad av misstanke ställs inte vare sig i övergångsbestämmelserna till TL eller i den gamla tullagen. Både den gamla och den nya lagen ger sålunda utrymme för helt slumpmässiga kontroller. I propositionen om den svenska tullagstiftningen vid ett EU-medlemskap (prop. 1994/95:34 s.110 ff) sägs emellertid att bestämmelserna inte bör tillämpas på så sätt att objekten tas ut slumpmässigt, vilket inte anses vara tillåtet mellan EU-länder, men att de ger stöd för en sådan selektiv kontroll som inte grundar sig på brottsmisstanke. Vidare anförs att det bör vara en uppgift för Generaltullstyrelsen att se till att kontrollen utövas på ett sätt som inte står i strid med EG:s bestämmelser.

## 4.3 Relevanta artiklar i EG-fördraget

### 4.3.1 Artikel 7a

Termen inre marknad infördes i EG-fördraget genom enhetsaktens artiklar 13-19. Maastrichtfördraget har tillfogat ytterligare bestämmelser därom.

Av grundläggande betydelse är artikel 7a i EG-fördraget. EG:s målsättning är att upprätta en inre marknad utan inre gränser med fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital. Detta finns stadfäst i artikel 7a. Denna artikel skall inte inverka på övriga bestämmelser i EG-fördraget.

### 4.3.2 Artiklarna 30, 34 och 36

I det avsnitt i EG-fördraget som behandlar fri rörlighet för varor sägs i artikel 30 att kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan är förbjudna mellan medlemsstaterna, om inte annat föreskrivs i fördraget. Enligt artikel 34 skall kvantitativa exportrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan också vara förbjudna mellan medlemsstaterna. Bestämmelserna i artiklarna 30 och 34 är emellertid inte undantagslösa. Enligt artikel 36 skall nämligen dessa bestämmelser inte hindra vissa förbud eller restriktioner för import, export eller transitering. En förutsättning är dock att förbuden eller restriktionerna grundas på hänsynen till allmän moral, allmän ordning eller allmän säkerhet eller intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv, att bevara växter, att skydda nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde eller att skydda industriell och kommersiell äganderätt. En ytterligare förutsättning är att förbuden eller restriktionerna inte utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller innefattar en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna.

## 5 Allmänna överväganden

### 5.1 Behovet av en permanent lagreglering

Som redan framgått var det av tidsskäl inte möjligt att genomföra en självständig reglering av Tullverkets befogenheter vid den inre gränsen, baserad på EU-gränskontrollutredningens förslag i direkt samband med EU-medlemskapet. En provisorisk lösning fick i stället införas. Regleringen i övergångsbestämmelserna till tullagen (1994:1550, TL) kan från författningsteknisk utgångspunkt endast godtas just som ett provisorium. Härtill kommer att avsaknaden av permanenta regler leder till tveksamhet beträffande statsmakternas intentioner när det gäller Tullverkets kontrollbefogenheter vid gränsen mot andra EU-länder. Sammantaget leder detta till slutsatsen att permanenta regler bör införas. Dessa kan i vissa delar baseras på EU-gränskontrollutredningens förslag. Slutligen bör enbart påpekas att ändringar i Tullverkets befogenheter på lång sikt inte bör uteslutas. Det är emellertid regeringens bestämda uppfattning att begränsningar i kontrollbefogenheterna enligt interna regler enbart kan genomföras i ett läge när fullgoda garantier föreligger

för att åtgärder på gemenskapsnivå ger ett minst lika gott skydd som det som följer av den reglering som vi nu föreslår.

Prop. 1995/96:166

## 5.2 Skyddsnivån vid den inre gränsen

Det svenska medlemskapet i EU innebär bl.a. att vi är skyldiga att tillämpa bestämmelserna i EG-fördraget om fri rörlighet för varor och personer m.m. I princip innebär detta att sådana kontroller som enbart grundas på att en vara passerar en gräns inte längre är tillåtna. Förbudet är dock inte undantagslöst. Enligt artikel 36 i EG-fördraget kan nämligen kontroller behållas under vissa förutsättningar. Sålunda krävs att kontrollen har sin grund i ett godtagbart samhällsintresse, där bl.a. hänsynen till allmän ordning, allmän säkerhet och intresset att skydda människors och djurs liv och hälsa nämns, och att detta samhällsintresse inte kan tillgodoses på annat, neutralt sätt. En andra förutsättning är att kontrollen är proportionell i förhållande till det hinder den innebär för den fria rörligheten. Med detta avses att det hinder som kontrollen utgör inte får gå utöver det syfte som motiverar kontrollen, eller i övrigt ha en onödigt störande inverkan på utbytet över gränsen. Dessutom gäller att om det skyddsvärda ändamålet blivit fullt tillgodosett genom gemenskapsrättsliga regler finns det inte längre någon möjlighet att nationellt föreskriva om kontroller.

EU-gränskontrollutredningen har funnit att artikel 36 ger möjlighet till fortsatta kontroller vid inre gräns, men att dessa kontroller bör utformas annorlunda än dagens. Sålunda anser utredningen att sådana kontroller, med undantag för kontroll av postförsändelser, enbart skall få förekomma vid misstanke om brott. Utredningen anser att den misstankegrad som därvid skall krävas skall vara den lägsta som förekommer i svensk rätt, dvs. "anledning anta".

Regeringen delar utredningens bedömning att kontroller för vissa särskilt skyddsvärda ändamål kan och bör behållas när det gäller vissa varugrupper. Regeringen anser dock inte att det skall krävas misstanke för att kontrollerna skall kunna utföras. Regeringens uppfattning är att EG-rättens krav kan uppfyllas även med tillämpande av s.k. selektiva kontroller, vilka innebär att kontrollobjektet tas ut med utgångspunkt i tullpersonalens allmänna erfarenheter och kunskaper om smuggling. Detta innebär dock inte att det blir någon förändring i förhållande till den kontrollnivå som för närvarande tillämpas enligt övergångsbestämmelserna till TL. För att tydligt markera att EG-rättens bestämmelser om fri rörlighet har beaktats bör i den nya lagen införas en bestämmelse om att slumpmässiga kontroller, dvs. sådana kontroller som har som enda grund att en vara förs över en gräns, inte får utföras.

Som tidigare nämnts kan det förutsättas att det kommer att ta lång tid att utveckla sådana åtgärder på gemenskapsnivå, s.k. kompensatoriska åtgärder, som ger ett minst lika gott skydd som det som följer av den reglering vi nu föreslår. Vi bör därför ta tillvara möjligheten att införa egna kompensatoriska åtgärder. En sådan åtgärd som bör införas är att tullen får

rätt att begära uppgifter från transportföretagens bokningsregister. Denna Prop. 1995/96:166  
möjlighet bör gälla både vid yttre och vid inre gräns.

## 6 Varuslag som omfattas av TL:s övergångsbestämmelser

### 6.1. Krigsmateriel

#### 6.1.1 Gällande rätt i Sverige

I Sverige råder sedan länge ett förbud mot att föra ut krigsmateriel utan regeringens tillstånd. Tidigare har detta reglerats i en särskild lag om förbud mot utförsel av krigsmateriel. I den nu gällande lagen (1992:1300) om krigsmateriel regleras krigsmaterielkontrollen när det gäller frågor om utförsel i 6 §. I anslutning till lagen har utfärdats förordningen (1992:1303) om krigsmateriel.

Vad gäller utlandssamverkan på krigsmaterielområdet baserar sig lagen på en generell förbudsprincip. För undantag från lagens förbud gäller två övergripande kriterier; dels att s.k. utlandssamverkan är nödvändig för att tillgodose det svenska försvarets behov av materiel eller kunnande eller i övrigt är säkerhetspolitiskt önskvärd, dels att samverkan inte står i strid med principerna eller målen för Sveriges utrikespolitik. Regleringen uppbärs alltså av de svenska säkerhets- och utrikespolitiska målsättningarna.

Förbudet mot utförsel av krigsmateriel finns i 6 § lagen om krigsmateriel. Där anges i första stycket att krigsmateriel inte får föras ut ur landet utan tillstånd, om inte annat följer av lagen eller annan författning. Utförsel av krigsmateriel omfattas sålunda enligt bestämmelsen av ett generellt förbud, från vilket det kan meddelas undantag. Tillstånd prövas i de flesta fall av Inspektionen för strategiska produkter (ISP).

Förbud mot införsel av krigsmateriel har övervägts, men inte funnits motiverat. Ett skäl har varit att import i allmänhet sker för försvarets resp. krigsmaterielindustrins räkning eller omfattas av bestämmelserna i vapenlagen.

Den som har rätt att tillverka eller tillhandahålla krigsmateriel har också rätt att föra in sådana vapen som omfattas av tillståndet. Detta följer av 2 kap 1 § vapenlagen (1996:67).

Med frågan om import av vapen sammanhänger frågan om transitering genom Sverige. Transitering gäller till övervägande del leveranser till och från våra nordiska grannländer. Av de riktlinjer som tillämpas för tillståndsgivning följer att hinder i dessa fall generellt inte bedöms föreligga.

Lagen innehåller i 24 § en erinran om att överträdelse av utförselförbudet och försök därtill straffas enligt bestämmelserna i lagen (1960:418) om straff för varusmuggling (VSL). Varusmuggling av vapen kan under vissa omständigheter vara att anse som grov. Även VSL:s förverkandebestämmelser är tillämpliga.

### 6.1.2 Regleringen inom EU

EG-fördraget innehåller i artikel 223 ett undantag på krigsmaterielområdet från fördragets övriga bestämmelser, inklusive dem som reglerar de fria varurörelserna på den gemensamma marknaden. Frågan om undantaget sträcker sig så långt, att medlemsländerna i tullhänseende kan föra en oberoende importpolitik har av kommissionen förts under EG-domstolens prövning.

Artikel 223 är principiellt att betrakta som ett uttryck för medlemsländernas oinskränkta rådighet över frågor som angår deras nationella säkerhet. Artikelns har inte ändrats genom Maastrichtfördraget, vilket i den s.k. andra pelaren innehåller bestämmelser om en gemensam heltäckande utrikes- och säkerhetspolitik. Inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken diskuteras inom EU de allmänna kriterierna för vapenexport. Vissa, allmänt hållna, kriterier har överenskommit.

Materiel som inte anses omfattad av artikel 223, dvs. av förteckningen över krigsmateriel, faller under de allmänna reglerna om fria varurörelser. Undantag från principen om fria varurörelser skall följaktligen ha stöd i artikel 36 i EG-fördraget. Det skyddshänsyn det där kan vara fråga om är hänsyn till allmän säkerhet.

## 6.2 Andra strategiska produkter (s.k. dual use)

### 6.2.1 Gällande rätt i Sverige

Sverige utövar, i likhet med de flesta andra industriländer, kontroll över utförelsen även av andra strategiskt känsliga produkter än krigsmateriel, s.k. dual use-produkter (strategiska produkter). Dessa kan, förutom sin etablerade civila användning, också brukas för framställning eller användning av massförstörelsevapen och annan krigsmateriel eller för andra militära syften. Strategiska produkter regleras i Sverige genom rådets förordning (EG) nr 3381/94 av den 19 december 1994 om inrättandet av en gemenskapsordning för kontroll av export av strategiska produkter, av lagen (1991:341) om strategiska produkter och av förordningen (1994:2060) om strategiska produkter. I lagen om strategiska produkter bemyndigas regeringen att föreskriva vilka produkter som skall omfattas av lagen och rådsförordningen. Detta har skett i förordningen om strategiska produkter. Lagen reglerar förutom utförelse även avtal om tillverkningsrätt och tillhandahållande, vilket är en ren svensk reglering.

Till skillnad från krigsmateriel gäller för dual use-produkter inget generellt utförelseförbud. Tillstånd skall lämnas om det inte strider mot utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen. Tillstånd enligt lagen prövas, liksom för krigsmateriel, i de flesta fall av Inspektionen för strategiska produkter (ISP). Bestämmelserna om varusmuggling i VSL tillämpas om export skulle ske utan tillstånd.

## 6.2.2 Regleringen inom EU

Med rådets förordning (EG) nr 3381/94 av den 19 december 1994 inrättades en gemenskapsordning för kontroll av export av strategiska produkter. Regleringen innebär att fri rörlighet etableras inom unionen och exportkontroll gentemot omvärlden för dual use-produkter som förtecknats i bilaga 1 till rådets beslut 94/942/GUSP av den 19 december 1994. För vissa särskilt känsliga produkter föreskrivs även tillstånd för utförsel till annan medlemsstat (bilaga 4 och 5 i den svenska förordningen). Förordningen innehåller vidare en generalklausul, artikel 4, som innebär att även produkter som inte förtecknats i bilagan kan kräva utförseltillstånd om produkterna i fråga är eller kan vara avsedda för utveckling eller användning av massförstörelsevapen.

## 6.3 Narkotika

### 6.3.1 Gällande rätt i Sverige

All befattning med narkotika kräver i princip särskilt tillstånd för att hanteringen skall anses som laglig. För illegala förfaranden med narkotika föreskrivs straff i narkotikastrafflagen (1968:64) och i VSL.

Bestämmelser om den legala hanteringen av narkotika finns i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika, narkotikakontrollagen, och i förordningen (1992:1554) i samma ämne, narkotikakontrollförordningen. Narkotikakontrollagen, som ersatt narkotikaförordningen (1962:704), trädde i kraft den 1 juli 1993. Den har anpassats till de internationella konventioner som gäller på narkotikaområdet.

Sverige har anslutit sig till de tre konventioner som FN har antagit på narkotikaområdet. Dessa är 1961 års allmänna narkotikakonvention med 1972 års tilläggsprotokoll till denna, 1971 års konvention om psykotropa substanser och 1988 års konvention mot olaglig hantering av narkotika och psykotropa ämnen.

För att undvika spridning av narkotika till annat än medicinskt och vetenskapligt bruk och därav följande missbruksproblem, har den legala hanteringen av narkotika sedan länge varit föremål för en sträng reglering i Sverige.

I 1988 års konvention finns förutom bestämmelser om den olagliga hanteringen av narkotika också bestämmelser om de ämnen som ofta ingår som beståndsdelar vid framställning av narkotika och som samtidigt i många fall har en omfattande legal användning. Det är fråga om ämnen som, utan att de själva klassificeras som narkotika, ofta används vid olaglig framställning av narkotika. De aktuella ämnena är av två slag. De utgörs dels av s.k. prekursorer, dvs. kemikalier som lätt förändras till ett narkotiskt ämne, dels av s.k. essentiella kemikalier, vilka är nödvändiga för framställning av narkotika.

### 6.3.2 Regleringen inom EU

Efter tillkomsten av 1988 års konvention inleddes arbetet med att uppfylla konventionens bestämmelser när det gäller de ämnen som används vid illegal tillverkning av narkotika, s.k. prekursorer. Vid ett möte i Houston 1990 fick den då inrättade s.k. Chemical Action Task Force (CATF) i uppdrag av den s.k. G 7-gruppen, dvs. de sju rikaste industristaterna, att utarbeta mer detaljerade regler för kontrollen av de aktuella ämnena i syfte att säkerställa att de inte kommer på avvägar (s.k. diversion) och används vid illegal narkotikaanvändning. De rekommendationer CATF utarbetade antogs av G 7-gruppen vid deras möte i London i juli 1991.

EG antog 1990 en förordning om åtgärder som skall vidtas för att motverka spridningen av vissa ämnen till olaglig narkotikatillverkning, rådets förordning (EEG) nr 3677/90 av den 13 december 1990 om åtgärder för att försvåra avledningen av vissa ämnen för olaglig framställning av narkotika och psykotropa ämnen. Förordningen trädde i kraft den 1 januari 1991 och började tillämpas i medlemsstaterna fr.o.m. den 1 juli samma år. För att tillämpa CATF-rekommendationerna antog EG den 31 mars 1992 en förordning om ändring av 1990 års förordning. Ändringsförordningen trädde i kraft den 1 januari 1993. Vidare har EG den 21 december 1992 antagit en förordning, kommissionens förordning (EEG) nr 3769/92 av den 21 december 1992 om tillämpning och ändring av rådets förordning (EEG) nr 3677/90 om åtgärder för att försvåra avledningen av vissa ämnen till olaglig framställning av narkotika och psykotropa ämnen, med tillämpningsföreskrifter till de båda tidigare antagna förordningarna. Denna förordning trädde i kraft den 1 januari 1993. Det finns vidare ett EG-direktiv om tillverkning av narkotiska droger och psykotropa ämnen, rådets direktiv (EEG) nr 92/109 av den 14 december 1992 om tillverkning och utsläppande på marknaden av vissa ämnen som används vid illegal tillverkning av narkotiska preparat och psykotropa ämnen.

Utöver vad som ovan redovisats har EG som organisation inte någon kompetens vad gäller narkotikabekämpningen utan samarbetet i sådana frågor är av mellanstatlig natur.

Genom Maastrichtfördraget har emellertid bekämpningen av narkotika tagits upp som en fråga av gemensamt intresse (artikel K1).

#### 6.4.1 Gällande rätt i Sverige

Enligt svensk rätt krävs i princip särskilt tillstånd för att inneha vapen och ammunition. Vidare gäller att det i princip också krävs särskilt tillstånd för införsel av vapen och ammunition. Bestämmelserna finns i vapenlagen (1996:67) och i vapenförordningen (1996:70). Vissa särbestämmelser om utförsel av vapen finns i lagen (1992:1300) om krigsmateriel.

Vissa vapen som vapenlagen inte är tillämplig på regleras i andra författningar, såsom lagen (1988:254) om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål samt förordningen (1990:415) om tillstånd till införsel av vissa farliga föremål. Enligt den sistnämnda förordningen krävs tillstånd för införsel av t.ex. springstiletter, springknivar, knogjärn och kaststjärnor.

Enligt 2 kap 1 § första stycket vapenlagen krävs tillstånd för att inneha skjutvapen eller ammunition, införa skjutvapen eller ammunition till Sverige eller driva handel med skjutvapen. Enligt andra stycket i lagrummet krävs dock inte tillstånd för ett kolsyre-, luft- eller fjädervapen, som är avsett för målskjutning, eller ett harpunvapen om detta har en i förhållande till andra jämförliga skjutvapen begränsad effekt. Detta undantag gäller emellertid inte för personer under 18 år.

Frågan om tillstånd enligt vapenlagen prövas av en polismyndighet.

Det krävs för tillstånd att föra in skjutvapen till Sverige att samma förutsättningar som gäller för innehav av skjutvapen är uppfyllda. Ett införseltillstånd för skjutvapen eller ammunition medför enligt 2 kap. 12 § vapenlagen rätt att under den tid och för det ändamål som särskilt anges i tillståndet i Sverige inneha egendom som har förts hit med stöd av tillståndet.

Enskilda personer får enligt 2 kap 13 § vapenlagen utan särskilt tillstånd föra in de skjutvapen och den ammunition som de i Sverige har rätt att inneha för personligt bruk. Detsamma gäller skyttesammanslutningar, huvudmän för museer och bevakningsföretag. Enskilda personer som har permanent tillstånd från behörig myndighet i Danmark, Finland eller Norge att där inneha jakt- eller tävlingsskjutvapen för eget bruk, får medföra dessa vapen med tillhörande ammunition till Sverige för tillfällig användning vid jakt eller tävling i Sverige. I ett sådant fall får vapnet och ammunitionen utan tillstånd innehas i Sverige av den som har fört in egendomen under högst tre månader från dagen för införandet.

Den som är berättigad att bedriva handel med skjutvapen får enligt 2 kap 16 § vapenlagen meddelas tillstånd att till Sverige införa sådana skjutvapen som omfattas av hans handelstillstånd.

Den som har rätt att tillverka eller tillhandahålla krigsmateriel enligt 3 eller 4 § lagen (1992:1300) om krigsmateriel har också rätt att föra in sådana vapen som omfattas av tillståndet.

Rätten att föra ut skjutvapen och ammunition ur Sverige regleras huvudsakligen i krigsmaterielagen samt förordningen (1992:1303) i samma ämne.

Tillstånd enligt vapenlagen kan återkallas. Ett sådant tillstånd återkallas, om en innehavare av ett skjutvapen genom missbruk av vapnet eller oaktsamhet med vapnet eller på något annat sätt visat att han är olämplig att inneha vapen, eller att det annars finns skälig anledning till det. När det gäller vapenhandlare kan ett tillstånd för en sådan återkallas om tillståndshavaren har åsidosatt en bestämmelse i vapenlagen eller en föreskrift eller ett villkor som meddelats med stöd av lagen, om tillståndshavaren inte längre driver yrkesmässig handel, om förutsättningarna för tillståndet inte längre finns, eller om det annars finns skälig anledning (6 kap 1-3 §§).

Om det finns risk för missbruk av skjutvapen, eller om det är sannolikt att ett tillstånd att inneha vapnet kommer att återkallas, och det finns särskilda skäl att omhänderta det, får polismyndighet besluta att vapnet med tillhörande ammunition skall omhändertas. Är risken för missbruk överhängande, får en polisman även utan sådant förordnande omhänderta skjutvapnet och ammunitionen. I ett sådant fall skall polismannen skyndsamt anmäla åtgärden hos polismyndigheten, som omedelbart skall pröva om omhändertagandet skall bestå. Samma rätt som tillkommer en polisman har enligt andra stycket även en jakttillsynsman som förordnas av länsstyrelsen samt personal vid Kustbevakningen och Tullverket eller särskilt förordnade tjänstemän vid länsstyrelsen.

Olovlig införsel av vapen och ammunition och försök till sådant brott straffas enligt VSL.

Som inledningsvis angetts finns vissa vapen som vapenlagen inte är tillämplig på men som regleras i andra författningar, såsom lagen (1988:254) om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål, knivförbudslagen, samt förordningen (1990:415) om tillstånd till införsel av vissa farliga föremål.

Enligt 1 § i förordningen får inte springstiletter, springknivar, knogjärn, kaststjärnor, riv- eller nithandskar och batonger samt karatepinnar, blydaggar, spikkclubbor eller liknande föras in i landet utan tillstånd. För olovlig införsel av föremål som omfattas av förordningen och försök till sådant brott finns bestämmelser om påföljd i VSL (5 § förordningen).

#### *EG:s vapendirektiv*

Det s.k. vapendirektivet, rådets direktiv av den 18 juni 1991 om kontroll av förvärv och innehav av vapen (91/477/EEG) utfärdades för att kompensera att systematiska kontroller mellan medlemsländerna kom att upphöra när den inre marknaden genomfördes.

Enligt inledningen till vapendirektivet skall införas effektiva regler för kontroll inom respektive stat av innehav och förvärv av skjutvapen och beträffande överföring av sådana vapen mellan medlemsstaterna. Direktivet innehåller de lägsta krav som ställs på respektive medlemsstats lagstiftning i dessa hänseenden. Det framgår dock klart att medlemsländerna beträffande sin kontroll av vapen får anta eller behålla regler som är strängare än de som direktivet anger.

Enligt vapendirektivet skall medlemsstaterna utöva viss kontroll över handeln med skjutvapen inom respektive stat. Vidare skall vissa krav vara uppfyllda för att en person skall tillåtas förvärva skjutvapen av de angivna kategorierna. Om förvärvaren inte är bosatt i det medlemsland där förvärvet äger rum skall särskilda villkor vara uppfyllda. Bestämmelserna om förvärv och innehav av ammunition skall vara desamma som för innehav av det skjutvapen för vilket ammunitionen är avsedd.

Oavsett vilken kategori ett vapen tillhör får det överföras mellan medlemsstaterna endast på något av följande sätt.

Den som vill överföra ett vapen till en annan medlemsstat kan ansöka om licens för detta i den medlemsstat där vapnet finns. En sådan ansökan prövas av ifrågavarande medlemsstat ensam. Detta förutsätter dock att den medlemsstat till vilken överföringen skall ske har tagit upp den ifrågavarande vapentypen på en lista över vapen som får överföras till medlemsstaten utan dess föregående samtycke.

En medlemsstat kan undanta vapenhandlare från skyldigheten att för varje inbördes förflyttning av skjutvapen söka tillstånd genom att utfärda ett generellt tillstånd med högst tre års giltighet. Ett sådant skall följa respektive skjutvapen till destinationsorten och på begäran visas för medlemsstaternas myndigheter. Senast vid tidpunkten för förflyttningen skall vapenhandlaren lämna förflyttningsuppgifterna till den behöriga myndigheten i den medlemsstat som vapnet lämnar.

Den andra alternativa proceduren är följande. För att skjutvapen skall få medföras under en resa genom två eller flera medlemsstater krävs som huvudregel godkännande från respektive medlemsstat.

Jägare och sportskyttar får emellertid under vissa förutsättningar utan godkännande från berörda stater vid resor mellan olika medlemsländer medföra vissa slags skjutvapen som finns upptagna i ett europeiskt vapenpass. Det europeiska vapenpasset är ett personligt dokument som på begäran skall utfärdas av medlemsstaterna åt personer som legalt förvärvat och använder skjutvapen. I passet skall de vapen innehavaren förvärvat och använder föras in liksom förändringar i vapeninnehavet eller i vapnets egenskaper samt förlust och stöld av vapen. Passet skall ha en giltighetstid på högst 5 år men tiden skall kunna förlängas. För vissa vapen är den längsta giltighetstiden 10 år. Den som använder vapnet skall alltid medföra passet. Vapenpasset grundar inte någon rätt att medföra ett vapen till en medlemsstat som förbjuder förvärv och innehav av ett sådant vapen eller som kräver tillstånd för detta. I ett sådant fall skall vapenpasset innehålla en uttrycklig uppgift därom.

Direktivet föreskriver också att varje medlemsstat skall delge annan berörd medlemsstat information om bl.a. överföring av skjutvapen. Medlemsstaterna skall upprätta ett nätverk för utbyte av sådan information.

Vapendirektivet har genomförts i svensk rätt genom införande av nu vapenlagen och vapenförordningen. Såsom framgår av det ovanstående utgör ett europeiskt skjutvapenpass dock inte tillräcklig grund för att få föra in skjutvapen i Sverige. Eftersom tillstånd krävs för innehav av i princip samtliga typer av skjutvapen i Sverige har i vapenlagstiftningen behållits kravet på tillstånd för införsel av skjutvapen och ammunition från övriga

medlemsländer, med undantag i vissa fall för skjutvapen för vilka tillstånd till innehav beviljats i Danmark, Finland eller Norge. Prop. 1995/96:166

## 6.5 Kulturföremål

### 6.5.1 Gällande rätt i Sverige

Bestämmelser om skydd mot utförelse av vissa äldre kulturföremål från Sverige finns i 5 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. Bestämmelserna innebär att det i princip krävs tillstånd för utförelse av vissa kategorier av föremål som bedömts som kulturhistoriskt värdefulla. Olovlig utförelse och försök till ett sådant brott är straffbelagd i VSL.

Av 5 kap. 1 § kulturminneslagen framgår att äldre svenska och utländska föremål, som är av stor betydelse för det svenska kulturarvet, inte får föras ut ur landet utan särskilt tillstånd. Med svenska kulturföremål avses föremål som är eller kan antas vara framställda i Sverige eller i ett annat land av en svensk och med utländska föremål avses föremål som är framställda i ett annat land av annan än en svensk.

Tillstånd till utförelse av kulturföremål skall enligt 5 kap. 8 § kulturminneslagen ges om kulturföremålet inte är av stor betydelse för det nationella kulturarvet. Även om kulturföremålet är av stor betydelse för det nationella kulturarvet får utförelsetillstånd ges om föremålet förvärfvas av en institution i utlandet.

Utän tillstånd får enligt 5 kap. 7 § kulturminneslagen kulturföremål föras ut ur landet, om

- 1.föremålets ägare flyttar från Sverige för att bosätta sig i ett annat land,
- 2.föremålet genom arv, testamente eller bodelning har förvärfvats av en enskild person som är bosatt i ett annat land,
- 3.föremålet förs ut av en offentlig institution här i landet eller en institution som får bidrag av stat, kommun eller landstingskommun och det skall föras tillbaka till Sverige,
- 4.föremålet förs ut av en enskild person för att användas i samband med offentlig kulturverksamhet och det skall föras tillbaka till Sverige, eller
- 5.föremålet är tillfälligt inlånat från utlandet.

En ansökan om utförelse av kulturföremål skall ges in till Riksantikvarieämbetet, som har en samordnande funktion. Frågor om tillstånd till utförelse av kulturföremål prövas – beroende på föremålets art – av Kungliga biblioteket, Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet, Statens konstmuseer eller Nordiska museet.

Enligt 5 kap. 17 § kulturminneslagen är olovlig utförelse av kulturföremål och försök till ett sådant brott straffbelagt enligt VSL.

### 6.5.2 Regleringen inom EU

EG har fattat beslut om två åtgärder vad gäller kulturföremål som är av kompensatorisk art. Reglerna om kulturföremål består av dels en förordning, rådets förordning (EEG) nr 3911/92 av den 9 december 1992 om export av kulturföremål, dels ett direktiv 93/7/EEG av den 15 mars 1993 om återlämnande av kulturföremål som olagligen har förts bort från en medlemsstats territorium.

Enligt förordningen krävs det exportlicens för att få föra ut vissa i en bilaga till förordningen angivna kategorier av kulturföremål från EU. Tillstånden utfärdas av respektive EU-land men kan vägras med stöd av landets interna lagstiftning till skydd för kulturskatter. Om ett kulturföremål kan anses vara en nationalskatt för någon av medlemsstaterna bör enligt förordningen exporttillstånd också vägras av den stat där föremålet befinner sig. En utfärdad exportlicens skall gälla inom hela EU samtidigt som länderna gemensamt skall kontrollera exporten av kulturföremål vid gemenskapens yttre gräns.

Enligt direktivet om återlämnande av kulturföremål skall ett kulturföremål som olagligt förts bort från en medlemsstats territorium under vissa förutsättningar återlämnas till den staten. Det behöver inte vara fråga om stulna eller på annat sätt olovligt åtkomna föremål. Det avgörande är att det skett en olaglig utförelse av kulturföremålet.

Med kulturföremål skall enligt direktivet förstås sådana föremål som klassas som en nationell skatt enligt lagstiftning eller administrativa förfaranden som är förenliga med artikel 36 i EG-fördraget. Vidare skall föremålet tillhöra någon av de kategorier av föremål och falla inom de värdegränser som framgår av en bilaga till direktivet. Även föremål som inte framgår av bilagan är kulturföremål i direktivets mening om de utgör en integrerad del av offentliga samlingar som framgår av museers, arkivs eller bibliotekssamlingars inventarieförteckningar eller är inventarier i kyrkliga institutioner.

Ett kulturföremål skall enligt direktivet anses ha olagligt förts bort om det förts från en stats territorium i strid mot dess regler om skydd för nationella skatter eller i strid mot EG-förordningen om export av kulturföremål. Vidare skall föremålet anses som olagligt bortfört om detta inte återlämnas efter en tidsbegränsad laglig bortförelse eller någon annan överträdelse skett av ett villkor som ställts för tillstånd till sådan bortförelse.

Direktivet omfattas av EES-avtalet enligt ett särskilt beslut den 8 mars 1994. Direktivet har införlivats med svensk rätt genom ett nytt 6 kap. i kulturminneslagen.

Avslutningsvis kan nämnas att regeringen har tillkallat en särskild utredare för att se över bl.a. kulturminneslagens regler om utförelse av kulturföremål (Dir. 1994:57). Utredningen lämnade i december 1995 ett delbetänkande, Kulturegendomar och kulturföremål (SOU 1995:128), om bl.a. utförelse av kulturföremål.

## 6.6 Alkoholhaltiga drycker och tobak

### 6.6.1 Gällande rätt i Sverige

VSL är som tidigare har nämnts i princip tillämplig på alla brott vid införsel och utförsel av varor som innebär att staten undandras pålagor eller att varor införs eller utförs i strid mot förbud. VSL:s straffbestämmelser omfattar således såväl gärningar som går ut på att tull, andra skatter eller avgifter undandras eller kan komma att undandras staten i samband med in- och utförsel av varor (undandragandebrott) som gärningar som innebär att in- och utförsel av varor sker i strid mot förbud (rena smugglingsbrott).

När en vara skall anses införd till eller utförd ur landet framgår inte av VSL. Sådana frågor avgörs med ledning av olika uttalanden i lagförarbeten och av praxis.

En vanlig grupp av undandragandebrott utgörs av de brott som enskilda resenärer gör sig skyldiga till. Förhållandevis ofta rör dessa brott införsel av för stora kvantiteter alkoholdrycker eller tobaksvaror.

Av lagen (1994:1565) om beskattning av privatinförsel av alkoholdrycker och tobaksvaror från land som är medlem i Europeiska unionen framgår närmare vilka kvantiteter alkohol och tobak en resande kan införa skattefritt. När det gäller alkoholdrycker får den som reser in till Sverige med luftfartyg i yrkesmässig trafik eller den som har varit utomlands i mer än 24 timmar eller den som medför alkohol som beskattats i annat EU-land skattefritt från sådant land föra med sig en liter sprit eller tre liter starkvin, fem liter vin samt femton liter starköl. Om större kvantiteter förs in, skall skatt betalas för överskjutande kvantiteter. Det följer av alkohollagen (1994:1738) att endast den som fyllt 20 år får införa spritdrycker, vin och starköl. I samband med EU-inträdet avskaffades import-, export-, tillverknings- och partihandelsmonopolen när det gäller de nämnda dryckerna. En ny myndighet, Alkoholinspektionen, inrättades för tillståndsgivning, kontroll och tillsyn. Enligt 4 kap. 2 § alkohollagen får spritdrycker, vin och starköl för kommersiellt bruk föras in till landet endast av den som har tillverknings- eller partihandelstillstånd avseende sådana varor.

## 6.6.2 Regleringen inom EU

Prop. 1995/96:166

Som tidigare har beskrivits får i princip inom EU, efter införandet av den inre marknaden den 1 januari 1993, någon kontroll av varor i anledning av att varorna passerar en gräns mellan två medlemsländer inte ske. Reglerna om den fria rörligheten anses innebära bl.a. att systematiska kontroller vid de inre gränserna är uteslutna. Med systematiska kontroller avses då åtgärder som inte har någon annan grund än att en vara förs över en gräns.

Kontroller i anslutning till en gräns kan under vissa villkor godtas, om de görs för att skydda något av de ändamål som anges i artikel 36 i Romfördraget.

I detta sammanhang bör framhållas att sådana ingripanden som kan göras i hela landet inom det egna territoriet givevis även kan göras vid en gräns, även om varan kommer från ett annat EU-land. Föreligger beträffande t.ex. en inresande en misstanke om smuglingsbrott som kan föranleda att förundersökning skall inledas eller straffprocessuella tvångsmedel vidtas kan således ett ingripande göras vid gränsen.

När det gäller just alkohol och tobak följer av rådets direktiv 92/12/EEG av den 25 februari 1992 om den generella ordningen för punktskattepliktiga produkter och om lagring, omsättning och kontroll över dessa produkter (det s.k. cirkulationsdirektivet) att privatpersoner har frihet att köpa beskattade varor i vilket EU-land som helst. Varorna kan sedan fritt medtas till ett annat EU-land. Skatt tas således ut endast i det medlemsland där varorna inköps och inget annat EU-land har rätt att beskatta varorna. Denna princip slås fast i artikel 8. Direktivet anses ge uttryck för de allmänna principer om fria varurörelser som nu gäller inom EU.

Sverige har dock, liksom Danmark och Finland, övergångsvis fått rätt att tillämpa skatteregler som avviker från den princip som har slagits fast i artikel 8. Detta undantag, som gäller införsel för privat bruk, innebär således en rätt för Sverige att ta ut punktskatt på alkoholdrycker och tobaksvaror, som har inköpts i ett annat EU-land, om införseln överstiger vissa angivna kvantiteter. De kvantitativa gränserna för rätten att ta ut punktskatt är för tobaksvaror 300 cigaretter, 150 cigariller, 75 cigarrer eller 400 gram tobak samt för alkoholdrycker 1 liter sprit eller 3 liter starkvin, 5 liter vin och 15 liter öl. Det spelar ingen roll om varorna redan är punktbekattade i det EU-land där de är inköpta, eller om införseln avser skattefria varor som har inhandlats i taxfree-systemet. Överstiger den sammanlagda kvantiteten som tas in till Sverige angivna gränser, har Sverige således rätt att ta ut punktskatt på de överstigande kvantiteterna. Någon högsta gräns för vad som över huvud taget får tas in för privat bruk finns inte. En annan sak är att införseln kan avse så stora kvantiteter att den måste anses som en yrkesmässig import.

I cirkulationsdirektivet har Danmark uttryckligen medgivits rätt att företa kontroller av att skattereglerna följs. I ingressen till direktivet sägs att Danmark har rätt att utföra den kontroll som erfordras för bestämmelsernas efterlevnad.

Skyldigheten att över huvud taget deklarerera sprit och tobak finns intagen i 12 § i den danska tullagen. Av 23 § samma lag framgår att den som reser in

från ett annat EU-land bl.a. är skyldig att på begäran av tullpersonalen visa och även packa upp bagage etc. Det förutsätts inte att någon misstanke om brott föreligger och någon begränsning i geografiskt hänseende föreligger inte.

Kontrollen synes i praktiken gå till på det sättet att vissa stickprovsmässiga kontroller görs av resande som har kommit in över landgränsen. Denna kontroll görs normalt inte i anslutning till gränsen. Kontrollen avser då medförda kvantiteter och om den inresande med kopia av inresedeclarationen kan styrka att han på föreskrivet sätt har lämnat deklARATION. Vid flygplatser och färjehamnar lär i viss utsträckning förekomma stickprovskontroller.

## 6.7 Djur

### 6.7.1 Gällande rätt i Sverige

Bestämmelser om införsel av djur, djurprodukter, sjukdomsalstrande organismer och material som används vid hantering av djur finns i förordningen (1994:1830) om införsel av levande djur m.m. Syftet med förordningen är främst att förebygga att smittsamma eller ärftliga djursjukdomar kommer in i landet och får ytterligare spridning här. Enligt förordningen får Statens jordbruksverk (SJV) meddela föreskrifter om krav på införseltillstånd och om andra villkor för införsel av djur och varor. SJV får också meddela föreskrifter om hur kontrollen skall genomföras vid sådan införsel. Olovlig införsel av djur eller djurprodukter och försök därtill straffas enligt VSL. I förordningen finns straffbestämmelser avseende brott mot föreskrifter som meddelats med stöd av förordningen. Motsvarande bestämmelser finns beträffande utförsel i förordningen (1994:542) om utförsel av levande djur m.m. Förordningarna har kompletterats av Jordbruksverket som har meddelat detaljerade föreskrifter för de flesta djurslag. Införselbestämmelserna innehåller normalt bl.a. krav på karantänsvistelse och förutsätter en gränskontroll beträffande samtliga införda djur och djurprodukter.

### 6.7.2 Regleringen inom EU

EU har sedan år 1964 utvecklat enhetliga djurhälsokrav och djursjukdoms-riskbedömningar för handel med nötkreatur, svin, hästdjur, får, getter, fjäderfän, odlad fisk samt produkter av dessa djurarter. Reglerna avser enbart varor för handel över nationella gränser inom EU.

För handeln med tredje land har EU sedan år 1972 ett s.k. tredjelandsdirektiv. Enligt detta medges tillstånd för två klasser av varor som får föras in till EU. Varor, som är föremål för reglering i särskilda EU-direktiv, s.k. harmoniserade varor, får försälas inom hela EU. Importkontrollen av dessa varor sker vid den yttre gränsen vid särskilda av Kommissionen godkända gränskontrollanläggningar. Icke harmoniserade

varor som förs in från ett tredje land får enbart föras in till destinationslandet.

Handeln med djur och djurprodukter inom EU regleras i bl.a. olika veterinärkontrolldirektiven. Enligt dessa är det inte längre tillåtet att vid den inre gränsen kontrollera djur och djurprodukter, som kan överföra smitta. De veterinära gränskontrollerna har ersatts av en kontroll i ursprungsbesättningen i nära anslutning till transporten till ett annat land. Stickprovskontroller får också göras vid destinationsplatsen och, vid stark misstanke om felaktigheter, även under transporten.

Länder eller områden som är fria från vissa smittsamma sjukdomar eller har kontrollprogram för dessa kan av kommissionen beviljas tillstånd att kräva tilläggsgarantier för dessa sjukdomar. Detta innebär att utöver de krav på frihet från sjukdom som uppställts i direktiven kan ett land kräva att ett djur som införs i landet även är fritt från den sjukdom tilläggsgarantin avser.

Enligt det direktiv som reglerar handeln med hund och katt måste hundar och katter äldre än tre månader vaccineras mot rabies för att bli föremål för handel. Vaccinationen måste certifieras och djuren skall åtföljas av ett pass. Något krav på blodprov som utvisar att djuret utvecklat antikroppar mot rabies föreligger inte.

Något EU-direktiv som reglerar sällskapsdjur som medföljer djurägare utan att vara föremål för handel föreligger inte. Eftersom detta område inte är harmoniserat regleras det fortfarande av nationell lagstiftning.

## 7 Den lagtekniska lösningen

**Regeringens förslag:** En lag om tullens kontrollbefogenheter vid gränsen mot annat EU-land införs. Lagen kommer att ersätta den nuvarande regleringen i övergångsbestämmelserna till tullagen (1994:1550, TL). Den nya lagen kommer att i stort sett överensstämma med övergångsbestämmelserna. Emellertid kommer skyldigheten att anmäla alkohol- och tobaksvaror som skall beskattas enligt lagen (1994:1565) om beskattning av privatinförsel av alkoholdrycker och tobaksvaror från land som är medlem i Europeiska unionen i fortsättningen att regleras i sistnämnda lag.

Lagen (1960:418) om straff för varusmuggling (VSL) kommer tills vidare att fortsätta att reglera förhållanden vid såväl yttre som inre gräns.

**Utredningens förslag:** EU-gränskontrollutredningen föreslog att det vid sidan av lagen (1960:418) om straff för varusmuggling (VSL) skulle finnas en författning som reglerade frågor om införsel- och utförselrestriktioner vid den inre gränsen. Enligt förslaget skulle det inte föreligga någon anmälningsskyldighet vid inre gräns. Vid sidan av denna författning föreslogs att det skulle införas en lag med regler om straff för införsel i strid mot föreskrifter av alkohol och tobak.

**Remissinstanserna:** Ingen av remissinstanserna har direkt uttalat sig om hur den nya lagen bör utformas. De har i stället framfört synpunkter på enskilda frågor av stor betydelse, såsom vilken typ av kontroller som skall tillåtas, vilka varuslag lagen bör omfatta, lagens förenlighet med EG-rätten etc. Dessa synpunkter tas upp i separata avsnitt i propositionen.

**Skälen för regeringens förslag:** Den av EU-gränskontrollutredningen föreslagna författningen skulle kallas lagen om straff för olovlig införsel eller utförsel över EU-gräns. Denna lag skulle bara ta sikte på införsel eller utförsel i strid mot förbud och inte, som VSL, även fall av undandragande av skatt eller avgift. Någon anmälningsskyldighet skulle i princip inte finnas vid de inre gränserna. Vidare skulle det vid sidan av den föreslagna lagen och VSL, som bara skulle reglera trafik med land som inte är medlem i EU (tredje land), finnas en lag med regler om straff för införsel från annat EU-land av alkohol och tobak i strid mot föreskrifter. Denna lag skulle endast avse icke yrkesmässig olovlig införsel av alkohol och tobak.

Regeringen har inledningsvis haft att ta ställning till om förslaget till ny lagstiftning enbart skulle avse Tullverkets kontrollbefogenheter vid inre gräns, eller om det även skulle innehålla bestämmelser om straff för varusmuggningsbrott, och om sådana tvångsmedel som exempelvis beslag, husrannsakan och kroppsvisitation. Redan 1991 lämnade den s.k. varusmuggningsutredningen betänkandet Smuggling och tullbedrägeri (SOU 1991:84). I detta betänkande gjordes en översyn av VSL. De lagförslag som utredningen lämnade har ännu inte lett till någon lagstiftning, mycket beroende på de stora förändringar som sedan dess inträffat till följd av den ansökan om medlemskap i Europeiska unionen som lämnades in till kommissionen i juli 1991, och det därav följande medlemskapet den 1 januari 1995.

Det är otvivelaktigt så att VSL, som är en relativt gammal lag och därför i vissa avseenden föråldrad, behöver ses över och moderniseras. Regeringen har emellertid kommit fram till att en sådan översyn bör ske efter ytterligare utredning och i ett annat sammanhang. Det primära nu är att få en permanent reglering av Tullverkets befogenheter vid den inre gränsen. Den nya lagen kommer inte att innehålla några straffbestämmelser för den som gjort sig skyldig till varusmuggling. Inte heller kommer den att innehålla bestämmelser om sådana tvångsåtgärder som beslag, husrannsakan och kroppsvisitation etc. Dessa förfaranden kommer liksom i dag att regleras i VSL som tills vidare kommer att gälla såväl vid inre som vid yttre gräns.

Regeringens förslag begränsas sålunda till att avse en lag om Tullverkets befogenheter vid den inre gränsen. Som tidigare framgått regleras verkets befogenheter vid den yttre gränsen av TL.

Den nya lagen, som kommer att ersätta den nuvarande regleringen i TL:s övergångsbestämmelser, innebär att Tullverket behåller sina befogenheter vid den inre gränsen. Tullen kommer således även i fortsättningen att ha rätt att utföra selektiva kontroller och därvid undersöka bl.a. transportmedel, lokaler och handresgods utan att det finns misstanke om brott. Inte heller blir det någon skillnad beträffande en tulltjänstemans möjlighet att ställa frågor, begära in uppgifter och handlingar etc.

När det gäller frågan om anmälningsskyldighet skall finnas eller ej finner regeringen att en sådan skyldighet visserligen rent generellt kan synas tveksam ur ett EG-rättsligt perspektiv, men att detta knappast kan gälla beträffande de i den nya lagen nämnda varorna. Inskränkningar i den fria rörligheten får ju ske med stöd av artikel 36, om det inte finns tillräckliga kompensatoriska åtgärder, eller grundas på de undantag som Sverige fått i medlemskapsförhandlingarna. En anmälningsskyldighet utgör därvid ett relativt litet hinder för den fria rörligheten. I motsats till den generella tullkontrollen, i form av exempelvis stickprovskontroller, träffar anmälningsskyldigheten endast de aktuella varorna. Den anmälningsskyldighet som gäller i dag enligt övergångsbestämmelserna till TL bör sålunda finnas kvar i de fall tillstånd till införsel saknas.

När det gäller vissa varor, såsom krigsmateriel och strategiska produkter, skjutvapen och ammunition samt sådana djur och djurprodukter som avses i 3 § 9, 11 och 12 finner regeringen att det är nödvändigt med en generell anmälningsskyldighet. Enligt 15 § förordningen (1992:1303) om krigsmateriel skall utförsel av krigsmateriel anmälas till en tullmyndighet senast en vecka före den tidpunkt vid vilken utförsel avses ske. Detsamma gäller vid utförsel av strategiska produkter enligt förordningen (1994:2060) om strategiska produkter. Dessa regler om en generell förhandsanmälan bör åtminstone tills vidare behållas. I enlighet härmed gäller en generell anmälningsskyldighet för de nämnda varorna enligt övergångsbestämmelserna till TL. Skäl att ändra denna ordning föreligger inte för närvarande.

Med hänsyn till att den svenska vapenlagstiftningen i många delar är strängare än den som gäller i övriga medlemsländer är risken stor att avsaknaden av en anmälningsskyldighet för vapen och ammunition skulle kunna leda till en ökning av antalet fall av olovlig införsel av sådana varor. En jägare från ett annat EU-land skulle således helt omedvetet kunna göra sig skyldig till varusmuggling. Dessutom skulle en sådan ordning medföra att den som verkligen vill skaffa sig ett tillstånd får det betydligt svårare. Utan en anmälningsskyldighet skulle det nämligen inte vara möjligt att, som gäller i dag, låta ett vapen förvaras hos tullen medan innehavaren vänder sig till polismyndigheten för att skaffa ett tillstånd. Eventuella tillstånd måste således alltid sökas från ett annat land, vilket innebär att man måste avvakta postgång, överföra betalning för ansökningsavgift via bank etc. Detta kan knappast vara ägnat att öka den fria rörligheten.

När det gäller nötkreatur, svin, får, getter, fjäderfän och fisk har Sverige vid medlemskapsförhandlingarna ansökt om s.k. tilläggsgarantier för en rad sjukdomar som kan drabba dessa djur. Kommissionen kommer att i en snar framtid definitivt avgöra om sådana garantier skall medges. I avvaktan på att kommissionen prövar ansökningarna har Sverige enligt anslutningsavtalet rätt att tillämpa de införselbestämmelser som gällde före Sveriges anslutning till EU. Innan något definitivt beslut är fattat bör Sverige behålla de kontroller som finns i dag. Risken är annars stor att den försämring i kontrollen som exempelvis ett borttagande av anmälningsskyldigheten skulle innebära, skulle kunna försvåra våra möjligheter att beviljas de sökta garantierna.

Precis som när det gäller vapen är risken stor att den omedvetna smugglingen av framför allt hundar och katter skulle kunna öka väsentligt om anmälningsskyldigheten togs bort. Enligt gällande regler är en förutsättning för att få införa en hund eller en katt att den inresande, förutom införseltillstånd för djuret, medför vaccinationsintyg och friskintyg. Om något av dessa intyg inte skulle vara giltigt, exempelvis på grund av att det är för gammalt, eller saknas helt kommer detta att upptäckas i samband med att djuret anmäls. Om anmälningsskyldigheten tas bort ökar riskerna väsentligt för att sjuka hundar och katter förs in i landet. Detta skulle kunna medföra att Sverige, som varit fritt från rabies i över 100 år, åter skulle kunna få in denna allvarliga sjukdom som kan drabba både människor och djur.

En generell anmälningsskyldighet skall även gälla andra djur och djurprodukter, bl.a. om det finns särskild anledning att misstänka förekomsten av smittsam sjukdom. Ett borttagande av anmälningsskyldigheten i dessa fall skulle kunna få oacceptabla konsekvenser, inte bara ur smittskyddssynpunkt utan även från ett ekonomiskt perspektiv. Sverige skulle sålunda riskera att få in djursjukdomar som skulle kunna medföra kostnader för samhället på miljontals kronor.

Beträffande privatinförsel av alkohol och tobak finns efter EU-inträdet i princip inga kvantitativa restriktioner, så länge de införda alkoholdryckerna är avsedda för privat konsumtion. Däremot föreligger skatteplikt när den införda kvantiteten överstiger vissa gränser som anges i 2 § lagen (1994:1565) om beskattning av privatinförsel av alkoholdrycker och tobaksvaror från land som är medlem i Europeiska unionen. Enligt sistnämnda lag skall den som för in de skattepliktiga varorna anmäla detta till beskattningsmyndigheten. Enligt regeringens mening är det lämpligast att anmälningsskyldigheten i dessa fall även i fortsättningen regleras i nyssnämnda lag, bl.a. med hänsyn till att den bör utformas speciellt för sådan införsel och på ett relativt detaljerat sätt. Vidare bör VSL inte vara tillämplig om någon för privatbruk för in alkohol eller tobak i kvantiteter som överskrider de skattefria kvantiteterna utan att anmäla detta. Införseln som sådan är inte otillåten och anmälningsskyldigheten kan i vissa situationer inte fullgöras vid själva gränspassagen utan först i efterhand. Den bristande anmälningsskyldigheten har därför karaktär av en förseelse av samma slag som att exempelvis någon lämnar felaktiga uppgifter i en punktskattedeklaration. Anmälningsskyldigheten bör därför straffsanktioneras särskilt i den lag som reglerar privatinförseln. I lagrådsremissen har regeringen vidare föreslagit att straffsanktionen kombineras med regler om särskilda avgifter av skattetilläggsliknande karaktär för att göra de ekonomiska sanktionerna mot den som inte fullgör sin anmälningsskyldighet mer kännbara. *Lagrådet* anser i sitt yttrande att det inte finns egentliga skäl för en ordning enligt vilken två ekonomiska sanktioner för samma förfarande skall fastställas i två skilda procedurer och att det därför bör övervägas att antingen bötesstraffet eller den särskilda avgiften utgår. Regeringen har i och för sig förståelse för denna synpunkt. Med hänsyn till att det i de aktuella fallen normalt kommer att röra sig om skatteundrandragande av förhållandevis begränsad storleksordning skulle det

ligga närmast till hands att enbart ha en särskild avgift. Enligt regeringens mening är det emellertid inte lämpligt att helt avkriminalisera underlåtenhet att anmäla skattepliktig införsel. En straffsanktion bör därför finnas. Om å andra sidan bötesstraff skulle vara den enda sanktionen skulle i vissa fall för exempelvis personer med låga inkomster bötesstraffet i kronor räknat bli lågt i förhållande till den undandragna skatten. De två olika sanktionerna kompletterar således i viss mån varandra. Regeringen är därför inte beredd att följa lagrådets rekommendation i denna fråga.

*Lagrådet* har också berört frågan om när ett brott mot den aktuella straffbestämmelsen skall anses fullbordat och påpekat att bestämmelsen innebär att om någon blir ertappad vid kontroll innan kontrollstället har passerats det inte kommer att finnas förutsättningar att påföra vare sig särskild avgift eller böter. Regeringen vill med anledning härav anföra att införseln för privat bruk i och för sig är tillåten. Vad som är straffbelagt är att underlåta att på föreskrivet sätt anmäla skattepliktig införsel till beskattningsmyndigheten eller att lämna oriktiga uppgifter. I praktiken går det knappast att avgöra om någon haft för avsikt att inte fullgöra sin anmälningsskyldighet förrän han haft en faktisk möjlighet att göra en anmälan, exempelvis genom att han passerat kontrollstället utan att lämna anmälan. En straffbeläggning även av försök förefaller därför inte meningsfull.

I den nya lagen förslås vissa åtgärder för att öka möjligheterna för tullen att bekämpa i första hand narkotikabrottsligheten. Sålunda förslås att tullen i den brottsbekämpande verksamheten skall få tillgång till bokningsuppgifter om passagerare m.m. från transportföretagen. Denna bestämmelse går längre än den av utredningen, som inte lämnade något lagförslag i den delen, förordade lösningen och kommer sålunda att avse uppgifter som har betydelse för bekämpning inte bara av narkotikabrott utan även av ekonomiska brott.

Vidare ges tullen en möjlighet att undersöka och öppna brev och andra postförsändelser samt att lägga s.k. postspärr.

Slutligen kommer bl.a. polisen, Kustbevakningen och Posten AB förpliktas att, till skillnad mot vad som gäller i dag, också vid den inre gränsen medverka i Tullverkets kontrollverksamhet.

## 8 Varuslag som bör omfattas av den nya lagen

**Regeringens förslag:** Den nya lagen skall omfatta samma varuslag som för närvarande omfattas av övergångsbestämmelserna till tullagen (1994:1550,TL).

**Utredningens förslag:** Utredningen har kommit fram till att följande varugrupper skall vara föremål för restriktioner och kunna kontrolleras vid den inre gränsen: narkotika, injektionssprutor och kanyler, dopningsmedel, skjutvapen och ammunition, vissa vapen som vapenlagen inte är tillämplig på som t.ex. springstiletter och springknivar, krigsmateriel, kulturföremål samt hundar och katter för annat ändamål än handel. Vidare skall kontroll kunna företas vid införsel till Sverige av alkohol- och tobaksvaror för privat bruk för vilka skatt skall erläggas med hänsyn till det undantag avseende införselbeskattnings av alkohol och tobak som Sverige fått i anslutningsfördraget med EU.

**Remissinstanserna:** *Åklagarmyndigheten i Malmö, Rikspolisstyrelsen, Kustbevakningen och Generaltullstyrelsen* anser att det utöver de i utredningens förslag angivna varuslagen bör tillfogas sådana varor som omfattas av handeln med utrotningshotade djur. *Rikspolisstyrelsen* anför därvid att den illegala handeln i strid mot den s.k. CITES-konventionen under senare år har fått en sådan omfattning att det endast torde vara narkotikahandeln som värdemässigt omsätter större belopp. Handeln utgör, enligt styrelsen, ett hot mot framför allt vissa svenska fågelarter, såsom kungsörn och falk. Den svarta marknaden finns till stor del inom EU-länder. *Rikspolisstyrelsen* anser vidare, i likhet med *Åklagarmyndigheten i Stockholm* och *General-tullstyrelsen* att radioaktiva ämnen och strålkällor bör läggas till. *General-tullstyrelsen* anser att även farligt avfall och mineraloljor bör omfattas.

**Skälen för regeringens förslag:** I artikel 7a i EG-fördraget sägs att den inre marknaden skall omfatta ett område utan inre gränser med fri rörlighet för bl.a. varor. I artiklarna 30 och 34 anges att kvantitativa import- och exportportrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan är förbjudna mellan medlemsstaterna om inte annat föreskrivs i fördraget. Bestämmelserna är emellertid inte undantagslösa. Enligt artikel 36 skall nämligen dessa bestämmelser inte hindra vissa förbud eller restriktioner för import, export eller transitering. En förutsättning är dock att förbuden eller restriktionerna grundas på hänsynen till allmän moral, allmän ordning, allmän säkerhet eller intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv, att bevara växter, att skydda nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde eller att skydda industriell eller kommersiell äganderätt. Inga andra skyddshänsyn än de uppräknade kan berättiga till undantag. Artikel 36 ger utrymme för införande av såväl kvantitativa restriktioner som åtgärder med motsvarande verkan. Avgörande för om en

åtgärd är berättigad enligt artikeln är att den är nödvändig för att tillgodose det skyddshänsyn som åberopas, dvs. skyddsintresset skall inte kunna tillgodose på något annat sätt. Vidare får åtgärden inte gå utöver det syfte som motiverar kontrollen eller annars ha onödigt störande inverkan på utbytet över gränsen. Den måste med andra ord vara proportionell.

Proportionalitetsprincipen har en avgörande betydelse för medgivande av undantag enligt artikel 36. Tillämpningen av denna princip gäller sättet att tillgodose ett skyddshänsyn. En handelshindrande åtgärd, vilken i och för sig kan berättigas, får inte ha mer restriktiva effekter på handeln mellan medlemsstaterna än vad som erfordras för att tillgodose det skyddsvärda syftet.

Artikel 36 kan normalt inte åberopas på områden som är harmoniserade, dvs. i sådana fall då en rättsakt som harmoniserar de åtgärder som är nödvändiga för att säkra skyddsintresset antagits med stöd av artikel 100 eller 100a i EG-fördraget. I sådana fall skall denna rättsakts bestämmelser tillämpas, och artikel 36 kan sålunda inte åberopas. Det betyder inte att varje rättsakt ger så uttömmande garantier att artikel 36 trängs undan. I de fall gemenskapsreglerna inte täcker en hel sektor kan medlemsstaterna fortfarande åberopa artikel 36 men med de begränsningar som framgår av rättsakten. I frånvaro av harmoniserande EG-lagstiftning har i princip varje medlemsstat rätt att avgöra enligt sina egna värderingar i vilka former och i vilken utsträckning man vill tillgodose skyddsintressena i artikeln.

Medlemsstaternas handlingsfrihet begränsas emellertid av att en eventuell diskriminering mellan importerade och inhemska produkter inte får vara godtycklig, men också av att den nationella åtgärden inte får innebära en förtäckt restriktion.

Utöver den möjlighet till undantag som följer av artikel 36 har Sverige vid medlemskapsförhandlingarna erhållit undantag som möjliggör kontroll av alkohol- och tobaksvaror samt av vissa djur. Dessutom har varje medlemsland rätt att vidta nödvändiga åtgärder för att skydda väsentliga säkerhetsintressen och för att förhindra att smittsamma djursjukdomar kommer in i landet.

De varugrupper som ursprungligen togs med i övergångsbestämmelserna till TL överensstämmer med dem som avses i utredningens förslag. Regeringen finner att samtliga dessa varuslag bör tas med i den nya lagen, liksom de djurslag som riksdagen på regeringens förslag (prop. 1994/95:173) beslutade att lägga till på den ursprungliga listan över varugrupper.

Skälen för att ta med de föreslagna varugrupperna framgår av det följande.

*a) Narkotika*

Problemen med missbruk och kriminalitet som har samband med narkotika är väl kända. Den svenska narkotikapolitikens mål är att skapa ett narkotikafritt samhälle. All befattning med narkotika kräver i princip särskilt tillstånd. Olovlig införsel eller utförsel av narkotika straffas enligt VSL. Regleringen med ett tillståndsförfarande för införsel till landet innebär en begränsning i den fria rörligheten av varor inom EU.

Förbud eller restriktioner för import från ett annat EU-land är emellertid möjliga enligt artikel 36 i EG-fördraget om förbudet eller restriktionerna grundas på intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv, allt under förutsättning att detta intresse inte har tillgodosetts genom gemenskapsrättsliga regler.

Det kan knappast råda något tvivel om att kontrollen över illegal narkotikahantering omfattas av artikel 36. Den får i hög grad anses angå såväl allmän ordning och säkerhet som liv och hälsa, vilka hänsyn legitimerar hinder för den fria rörligheten enligt EG-fördraget. Med hänsyn härtill och då någon gemenskapsrätlig kompetens i huvudsak inte finns på området bör kravet på import- och exportlicenser behållas, och narkotika vara en av de varugrupper som kan bli föremål för särskild kontroll vid inre gräns.

*b) Injektionssprutor och kanyler*

Kontroll av injektionssprutor och kanyler är en viktig del av den svenska narkotikapolitiken. Det nära sambandet med kontrollen av själva narkotikan motiverar att också sprutor och kanyler hänförs till de varor för vilka krävs importlicens och som kan bli föremål för särskild kontroll vid inre gräns.

*c) Dopningsmedel*

Import av dopningsmedel kan endast ske genom godkänd partihandel och läkemedlen kan inte säljas utan att vara godkända i Sverige. Lagregleringen när det gäller dopningsmedel har utformats på i huvudsak samma sätt som beträffande narkotika. Största delen av de dopningsmedel som finns i landet smugglas hit. Det finns många skäl som talar för att de aktuella dopningsmedlen bör jämföras med narkotika såvitt gäller kontroll vid de inre gränserna.

Enligt den svenska vapenlagen (1996:67) krävs särskilt tillstånd för införsel av skjutvapen eller ammunition. Det principiella tillståndskravet stämmer överens med vad som enligt huvudregeln i artikel 12 i vapendirektivet skall gälla för förflyttning av vapen inom EU.

Frågan om den svenska vapenregleringen till någon del kan antas gå utöver vad som enligt artikel 36 utgör godtagbara skäl att inskränka den fria rörligheten har undersökts av Vapenlagsutredningen som haft till uppgift att se över vapenlagstiftningen, och då bl.a. undersöka vilka ändringar som behövs för att de krav som ställs vid ett medlemskap i EU skall uppfyllas. Utredningen konstaterar i betänkandet Vapenlagen och EG (SOU 1994:4) att förflyttning av skjutvapen mellan Sverige och andra medlemsländer bör kunna ske så säkert och smidigt som möjligt utifrån de krav som ställs i vapendirektivet. Medborgare i EU-länder bör som huvudregel få ta med sig skjutvapen till Sverige först efter tillstånd av en svensk myndighet.

I inledningen till vapendirektivet nämns bl.a. att avvecklingen av den systematiska gränskontrollen mellan medlemsländerna nödvändiggör att effektiva regler införs för att inom länderna kunna kontrollera t.ex. överföring av vapen mellan medlemsländerna. Det deklarerats att det i princip inte bör vara tillåtet att ta med skjutvapen mellan medlemsländerna, men att detta kan medges om ett förfarande antas som ger staterna möjlighet att få underrättelse om att ett skjutvapen förs in i respektive land. Smidigare regler bör dock antas för jakt- eller tävlingsskytte för att inte inskränka den fria rörligheten mer än nödvändigt.

Sammanfattningsvis gör utredningen bedömningen att den svenska vapenlagstiftningen inte till någon del går utöver vad som enligt artikel 36 i EG-fördraget utgör godtagbara skäl för att inskränka den fria rörligheten för varor. I propositionen En ny vapenlag (prop. 1995/96:52 s. 52f) instämmer regeringen i denna bedömning, både såvitt avser skjutvapen och ammunition som när det gäller föremål som omfattas av lagen (1988:254) om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål och förordningen (1990:415) om tillstånd till införsel av vissa farliga föremål. Regeringen konstaterar att restriktionerna får anses motiverade med hänsyn till allmän ordning och säkerhet, och att bestämmelserna varken utgör medel för godtycklig diskriminering eller innefattar en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsländerna. Den nyssnämnda propositionen lämnades i oktober 1995 och riksdagen biföll förslagen den 31 januari 1996. Det har inte sedan dess inträffat något som gör att det finns skäl att frånga den bedömning som regeringen och riksdagen gjort.

*e) Vissa vapen som vapenlagen inte är tillämplig på*

Prop. 1995/96:166

Enligt förordningen om tillstånd till införsel av vissa farliga föremål får springstiletter, springknivar, knogjärn, kaststjärnor, riv- eller nithandskar, batonger, karatepinnar, blydaggar, spikklubbor och liknande inte, med vissa undantag, föras in i landet utan tillstånd.

Som nämndes ovan har regeringen och riksdagen funnit att en kontroll av de uppräknade vapnen kan anses motiverad med stöd av artikel 36 i EG-fördraget.

*f) Kulturföremål*

För att förhindra att äldre kulturföremål, som är av betydelse för det nationella kulturarvet, förs ut ur landet gäller enligt 5 kap lagen om kulturminnen m.m. att utförsel av föremål av vissa kategorier, som bedömts som kulturhistoriskt värdefulla och i behov av skydd, i princip kräver särskilt tillstånd. Av artikel 36 framgår att den fria rörligheten av varor, under de förutsättningar som i övrigt anges i artikeln, inte hindrar förbud eller restriktioner beträffande utförsel av bl.a. föremål som utgör nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde. Flertalet av EU:s medlemsländer har också i likhet med Sverige en nationell lagstiftning om utförsel av kulturföremål. Kravet på exportlicens bör därför behållas och berörda kulturföremål vara en sådan varugrupp som kan bli föremål för kontroll vid inre gräns.

*g) Spritdrycker, vin och starköl*

För införsel av alkoholdrycker i kommersiellt syfte fordras partihandels- eller tillverkningsstillstånd enligt 4 kap. 2 § alkohollagen (1994:1738). Den som saknar tillstånd, eller har ett felaktigt sådant, är sålunda skyldig att anmäla detta till tullen enligt TL:s övergångsbestämmelser. Om han inte gör det gör han sig skyldig till brott mot VSL. Detta följer av såväl TL:s övergångsbestämmelser som av den nya lagen. En tulltjänsteman har alltså befogenhet att efter ett selektivt urval hejda transportmedel och personer och kontrollera varor, transportmedel m.m. Om han upptäcker brott mot införselrestriktionerna har man rätt att göra beslag, inleda förundersökning etc. När det gäller frågan om denna begränsning i rörligheten av alkohol är förenlig med artikel 36 i EG-fördraget gör regeringen följande bedömning. Avsikten med den införda restriktionen är dels att hindra att den som är under 20 år inför alkoholdrycker till Sverige, dels att så långt som möjligt begränsa den omfattande illegala, kommersiella införseln av alkoholvaror över inre gräns.

Målet för den svenska alkoholpolitiken skall vara att begränsa alkoholens skadeverkningar genom att minska den totala, alltför höga alkoholkonsumtionen. Denna strategi bygger på kunskaper och beprövade erfarenheter av tillgänglighetens betydelse för utvecklingen av total-

konsumtionen och alkoholskadorna. En ökad tillgänglighet av alkohol medför en ökad konsumtion. Ju mer alkohol det dricks i ett samhälle desto fler människor går över från måttlighetsdrickande till missbruk. Omvänt gäller att ju svårare det är att få tag i alkohol, desto mindre dricks det totalt sett och desto färre människor skadas på grund av alkoholen. Detta synsätt har också anammats av Världshälsoorganisationen (WHO) och ligger till grund för europaregionens handlingsplan (European Alcoholic Action Plan) för att minska alkoholskadorna i Europa.

Viktiga medel för att minska tillgängligheten i Sverige är att begränsa den privata införseln (se nedan), åldersgränser vid försäljning av alkoholdrycker och att hindra den kommersiella införseln av smuggelsprit.

Skyddet för ungdomen går som en röd tråd genom den svenska alkohollagstiftningen. Förbudet mot att överlåta alkoholdrycker till ungdomar, åldersgränser för inköp liksom för servering av alkoholdrycker på restauranger är exempel på detta. Alkoholmissbruket bland ungdomar är ett stort socialt problem i Sverige. Om tullen skulle förlora befogenheten att selektivt kontrollera ungdomar vid gränskontrollen skulle detta kunna få allvarliga följder för det svenska samhället.

Problemen med spritsmuggling har under de senaste åren ökat i Sverige, och den svenska tullen har gjort stora spritbeslag. Det är sannolikt att en begränsning av möjligheten att på låg indikation kontrollera transporter av alkohol skulle medföra att spritsmugglingen till Sverige skulle öka än mer, vilket skulle kunna medföra risk för omfattande sociala, samhällsekonomiska och medicinska problem.

Med anledning av det anförda finner regeringen att det hinder i den fria rörligheten som en gränskontroll av alkoholvaror innebär kan motiveras av samhällets intresse av att skydda människors liv och hälsa. Artikel 36 är sålunda tillämplig.

### **Kontroll motiverad av erhållna undantag i medlemskapsförhandlingarna**

#### *a) Alkohol och tobak.*

Sverige fick i medlemskapsförhandlingarna med EU rätt att punktbeskatta privatinförsel av alkohol och tobak över en viss mängd. Sverige har i anslutning härtill medgetts rätt att företa kontroller av att skattereglerna följs.

#### *b) Reptiler*

Vidare fick Sverige vid förhandlingarna rätt att behålla sina nationella bestämmelser om kontroll vid införsel av ormar och andra reptiler tills EG har reglerat området. Detta undantag gäller alltså i avvaktan på gemenskapsbestämmelser om dessa djurslag. Sveriges nationella

bestämmelser innebär att tillstånd krävs för införsel, och att en artbestämning görs, samt att kontroll sker vid införseln. Prop. 1995/96:166

*c) Hundar och katter för annat ändamål än handel*

För införsel av sällskapsdjur fordras det införseltillstånd samt att uppställda villkor för införseln är uppfyllda. Regleringen med ett tillståndsförfarande för införsel till landet innebär, som tidigare nämnts, en begränsning i den fria rörligheten av varor inom EU.

I medlemskapsförhandlingarna fick emellertid Sverige en möjlighet att tillämpa strängare regler för att skydda landet mot rabies. Eftersom införsel för privat bruk av sällskapsdjur inte heller har blivit föremål för någon gemenskapsrättslig reglering är den reglering som i dag finns i Sverige, och som avser privat införsel av hundar och katter, tillåten.

*d) Nötkreatur, svin, får, getter, fjäderfän och fisk.*

Vid förhandlingarna ansökte Sverige om tilläggsgarantier för en rad sjukdomar som kan drabba nötkreatur, svin, får, getter, fjäderfän och fisk. Kommissionen kommer att i en snar framtid definitivt avgöra om sådana garantier skall medges. I avvaktan på att kommissionen prövar ansökningarna har Sverige enligt anslutningsavtalet rätt att tillämpa de införselbestämmelser som gällde före Sveriges anslutning till EU. Dessa bestämmelser innebär att kontroll skall ske vid gränsen, och att ett villkor för införseln är att samtliga berörda djurslag förvaras i karantän. Enligt anslutningsavtalet förutsattes att ansökningarna om tilläggsgarantier skulle komma att prövas under en ettårig övergångstid under vilken, som nämnts, tidigare gällande införselbestämmelser skulle få tillämpas. Enligt avtalet kan emellertid övergångstiden vid behov förlängas. Med hänsyn till att kommissionen inte prövade alla Sveriges ansökningar under det första medlemskapsåret har Sverige begärt att övergångstiden skall förlängas till dess att samtliga är slutligt prövade.

Hittills har Sverige beviljats tilläggsgarantier för vissa sjukdomar och djur medan frågan om sådana garantier skall lämnas, beträffande exempelvis nötkreatur och får, ännu inte har avgjorts.

I avvaktan på kommissionens prövning tillämpar Sverige i enlighet med anslutningsavtalet, tidigare gällande införselbestämmelser.

## **Kontroll motiverad av andra skäl**

*a) Krigsmateriel och strategiska produkter*

Krigsmateriel omfattas inte av artikel 36 i Romfördraget. Av art. 223.1.b i fördraget följer emellertid att medlemsstaterna har rätt att vidta de åtgärder som de anser nödvändiga för att skydda sina egna väsentliga

säkerhetsintressen och som rör tillverkning av eller handel med bl.a. krigsmateriel. Prop. 1995/96:166

*b) Misstanke om bl.a. smittsam djursjukdom*

Rådsdirektivet 90/425/EEG av den 26 juni 1990 om veterinära och avelstekniska kontroller i handeln med vissa levande djur och varor inom gemenskapen med sikte på att förverkliga den inre marknaden, ger utrymme för nationella bestämmelser om kontroll av transporter av djur. Sådana kontroller får göras om den behöriga myndigheten i den medlemsstat som är transit- eller mottagarland har information som gör att förekomst av smittsam sjukdom kan misstänkas, eller att djuret på annat sätt utgör en allvarlig hälsorisk.

**Bör lagen omfatta även andra varor?**

Vissa remissinstanser har ansett att ytterligare varukategorier, utöver de i TL:s övergångsbestämmelser uppräknade, bör läggas till i den nya lagen. Således har föreslagits att den s.k. listan bör utökas med varor som omfattas av handeln med utrotningshotade djur och växter, farligt avfall, mineralolja och moderna sällskapsdjur som illrar och möss m.m.

När det gäller moderna sällskapsdjur har vi inte vid medlemskapsförhandlingarna fått ett undantag motsvarande det som gäller för hundar och katter. Beträffande övriga varugrupper gör regeringen följande bedömning.

*a) Farligt avfall*

Frågan om transporter av farligt avfall regleras i rådets förordning (EEG) nr 259/93 av den 1 februari 1993 om övervakning och kontroll av avfallsprodukter inom, till och från EU.

Naturvårdsverket har fått regeringens uppdrag att kartlägga omfattningen av illegala transporter av farligt avfall. Uppdraget skall redovisas i augusti 1996. Skulle utredningen visa att det förekommer omfattande illegala transporter av farligt avfall, eller att det i övrigt finns behov att ge Tullverket ökade befogenheter vid den inre gränsen avser regeringen att återkomma i denna fråga.

*b) Utrotningshotade växter och djur*

Regeringen anser inte att varor som omfattas av konventionen om internationell handel med vissa utrotningshotade djur och växter (CITES) bör tas med i den föreslagna lagen. Bakgrunden till detta ställningstagande är följande. Det förekommer en omfattande internationell handel med vilda

djur och växter. Den nämnda konventionen innebär bl.a. att den internationella handeln med utrotningshotade arter är mycket hårt reglerad och i praktiken nästan totalförbjuden. För att kunna avskaffa CITES-kontrollerna vid de inre gränserna antog rådet år 1982 förordningen (EEG) nr 3626/82 om tillämpning inom gemenskapen av CITES. Enligt förordningen införs bl.a. en för EG-länderna gemensam kontrollgräns avseende CITES vid EG-ländernas gränser mot tredje land. Vidare infördes genom förordningen s.k kompensatoriska åtgärder i form av en hård reglering av handel med och transporter av utrotningshotade djur och växter inom EU. Denna reglering av handel och transport gäller bl.a. alla rovfåglar (med undantag för vissa gamar).

Vidare har EG reglerat handel och transporter inom EU i rådets direktiv 79/409/EEG om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet) och rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet). Direktivbestämmelserna innebär bl.a. en skyldighet för medlemsstaterna att reglera handel och transport inom EU av hotade europeiska arter av vilda djur och växter.

EU:s gränskontroll av CITES-reglerade varor vid unionens gräns mot tredje land har utsatts för både internationell och intern kritik för bristande effektivitet. Sedan början av 1990-talet har EG därför engagerat sig i utarbetande av en ny och bättre förordning på CITES-området. Sommaren 1995 kom EU:s miljöministrar överens (gemensam ståndpunkt) om en rådsförordning om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem. Förordningen, som kommer att förbättra tillämpningen i EU av CITES, skärper även de nu gällande reglerna om handel och transport inom EU av utrotningshotade vilda djur och växter. Förordningen beräknas kunna träda i kraft den 1 januari 1997.

Lagen (1994:1818) om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter trädde i kraft den 1 januari 1995. Genom lagen bemyndigas regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela de föreskrifter angående in- och utförsel, transport, handel, preparering och förevisning avseende djur och växter som behövs för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden på området eller av andra skäl. I lagen straffbeläggs, förutom befattning med djur och växter i strid mot föreskrift m.m. som meddelats med stöd av lagen, även sådan befattning i strid mot bestämmelserna i EG:s förordning 3626/82.

I januari 1995 gav regeringen Statens naturvårdsverk i uppdrag att utreda och lämna förslag till den reglering av befattning med djur och växter samt av handel, förevisning och preparering av djur och växter som behövs för att skydda vilt levande djur- och växtarter. I december 1995 redovisade Naturvårdsverket uppdraget till regeringen och föreslog därvid bl.a. tillståndskrav för försäljning, förevisning och preparering av vilda djur. I redovisningen föreslog Naturvårdsverket också att tulltjänstemän och tjänstemän vid Kustbevakningen skulle få vissa polisiära befogenheter vad gäller brott mot EG:s förordning 3626/82 eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter.

Inom Miljödepartementet utarbetas för närvarande en departementspromemoria som skall handla om nödvändig anpassning av den nyssnämnda lagen till EG:s nya CITES-förordning. Vidare skall i promemorian behandlas de förslag till lagstiftning på området som redovisats av Naturvårdsverket. Regeringen kan i nuläget inte uttala sig om det framtida behovet av att särskilt kontrollera de transporter av vilda djur och växter som sker över gräns mot annat EU-land. Om det visar sig att behov finns av en förstärkning av kontrollen i detta avseende avser regeringen att återkomma även i denna fråga.

*c) Mineralolja*

När det gäller införseln av mineraloljor, vilket över huvud taget inte är en tullfråga utan en angelägenhet för skattemyndigheterna, vill regeringen erinra om att denna fråga är föremål för utredning inom Skatteflyktskommittén (Fi 1995:04) som fått tilläggsdirektiv (Dir. 1995:165) om att lämna förslag till förbättring av punktskattekontrollen.

*d) Radioaktiva ämnen*

Övervakning och kontroll av gränsöverskridande transporter av radioaktivt material är tillfredsställande reglerat i rådets förordning nr 1493/93 (Euratom) av den 8 juni 1993 om transport av radioaktiva ämnen mellan medlemsstater samt rådets direktiv 92/3/Euratom om övervakning och kontroll av transporter av avfall mellan medlemsstater samt till och från gemenskapen. Det nämnda rådsdirektivet har införts som svensk rätt dels genom ändring i strålskyddslagen (1988:220) och lagen (1994:3) om kärnteknisk verksamhet, dels genom Statens strålskyddsinstituts föreskrifter (SSI FS nr 1995:4) om kontroll vid in- och utförsel av radioaktivt avfall. Detta ger tillsammans med bestämmelsen i 3 § 1 i den nya lagen sådana möjligheter att kontrollera gränsöverskridande transporter av radioaktivt material att någon ytterligare reglering inte behövs.

## 9 Tullens kontrollbefogenheter

Prop. 1995/96:166

### 9.1 Kontrollnivån vid inre gräns

**Regeringens förslag:** Tullverket behåller sina befogenheter att utföra s.k. selektiva kontroller vid gräns mot ett annat EU-land. I lagen införs en bestämmelse som anger nivån för denna kontroll. Sålunda är slumpmässiga kontroller, dvs. kontroller som enbart har sin grund i att någon passerar en gräns, inte tillåtna vid inre gräns.

Rätten att hejda transportmedel och personer efter ett selektivt urval begränsas till ett område som är såväl tidsmässigt som geografiskt knutet till själva gränspasserandet. Utanför detta område kan, om det finns misstanke om att anmälningsskyldigheten för en vara som anges i 3 § inte fullgjorts, ett ingripande ske mot den som befinner sig i trakterna invid Sveriges landgräns mot ett annat EU-land, eller kuster, eller i närheten av eller inom flygplats eller annat område som har direkt trafikförbindelse med ett annat EU-land.

**Utredningens förslag:** Utredningen har förslagit att kontroller vid den inre gränsen – med undantag för kontroll av postförsändelser – enbart skall få förekomma vid misstanke om brott. Graden av misstanke skall därvid vara den lägsta som förekommer i svensk rätt, dvs. ingripande skall få ske om det finns "anledning anta". Utredningen har inte lämnat något eget förslag till hur en regel om rätt att hejda transportmedel skall utformas mot bakgrund av att frågan om huruvida en sådan regel skall införas för polisverksamheten är föremål för överväganden i Justitiedepartementet. Utredningen finner dock att rätten att hejda transportmedel bör begränsas genom en särskild proportionalitetsregel.

**Remissinstanserna:** Några remissinstanser har, i likhet med utredningen, funnit att EG:s regelsystem omöjliggör en slumpmässig, icke misstankebaserad kontroll vid de inre gränserna. Vanligare är dock att kritik riktas mot utredningens uppfattning att kontroll vid den inre gränsen endast skall få förekomma vid misstanke om brott. *Stockholms Handelskammare, Sydsvenska Handelskammaren, Industriförbundet, Göteborgs kommunstyrelse* och *Sveriges speditörförbund* avvisar användandet av stickprovskontroller. *Åklagarmyndigheterna i Stockholm, Malmö och Karlstad, Rikspolisstyrelsen, Kustbevakningen, Socialstyrelsen, Generaltullstyrelsen, Länspolismästaren i Stockholms län, Tull-Kust, Internationella Institutet för Alkoholfrågor, Nykterhetsrörelsens landsförbund, Malmö kommunstyrelse* och *Norrköpings kommunstyrelse* anser att tullens befogenheter enligt övergångsbestämmelserna till tullagen bör finnas kvar, åtminstone tills det finns effektiva kompensatoriska åtgärder. *Riksåklagaren* och *Åklagarmyndigheten i Stockholm* anser att kontrollnivån bör kunna sättas högre utan att komma i konflikt med

gällande regler. *Riksåklagaren* hänvisar därvid till att den danska tullagen tillåter stickprovskontroller samtidigt som den ger tullmyndigheterna möjlighet att utan misstanke stoppa vilket fordon som helst och kontrollera det. *Rikspolisstyrelsen* anser i sitt yttrande att EG:s regelverk inte hindrar användningen av stickprovskontroller (spot checks) utan att metoden tvärtom direkt anvisats som en kompensatorisk åtgärd. *Generaltullstyrelsen* har föreslagit att tullen skall kunna anmana förare av transportmedel och annan att stanna om det uppenbart behövs för att tullen skall kunna utöva sina befogenheter när det gäller att ta egendom i beslag och för att utföra kroppsvisitation eller kroppsbesiktning.

*Tull-Kust* anser att utredningen måste göras om eller kompletteras bl.a. eftersom de lämnade förslagen inte ger tullen rätt att stoppa trafikanter och fordon vid den inre gränsen. Avgörande för en effektiv narkotikabekämpning är, enligt förbundet, möjligheterna för en tulltjänsteman att inleda samtal och ställa frågor, inleda begränsad kontroll samt trafikantens skyldighet att stanna och upplysa om resrutt och biljetter m.m. Misstankegraden byggs sålunda oftast successivt upp eller avtar i samband med tulltjänstemannens samtal med och inledande ytliga kontroll av en resandes bagage eller transportmedel.

**Skälen för regeringens förslag:** Principerna om fria varurörelser inom EU anses bl.a. innebära att systematiska kontroller (åtgärder som inte har någon annan grund än att en vara förs över en gräns) vid de inre gränserna är uteslutna. Det krävs alltså att ett ingripande skall grundas på något annat, t.ex. den enskildes uppträdande, färdväg eller färd sätt.

De begränsningar i form av kontroller som är tillåtna enligt EG-rätten skall dels kunna motiveras av behovet av legitima skyddsaspekter i form av viktiga samhällsintressen, dels ges en sådan utformning att de inte går utöver syftet med kontrollen eller inverkar onödigt störande på den fria rörligheten. Om kontroller vid den inre gränsen sker med stöd av misstanke om brott strider de inte mot kravet på fri rörlighet.

Stickprovskontroller får anses utgöra sådana systematiska kontroller som enbart har sin grund i passerandet av en gräns och som inte får förekomma inom EU. Ett land har emellertid rätt att ha samma typ av kontroller vid den inre gränsen som inne i landet. Detta skulle alltså innebära en möjlighet för ett land att ha stickprovskontroller vid den inre gränsen om man inför ett motsvarande system med kontroller inne i landet. Det kan i detta sammanhang nämnas att den danska tullagen ger tulltjänstemännen samma kontrollbefogenheter i hela landet. Befogenheterna är således inte inskränkta till gränsen eller det gränsnära området utan kan utövas på samma sätt inom hela det danska territoriet. Den danska tullen kan således, utan att det finns någon som helst misstanke, var som helst i Danmark stoppa vilken person eller vilket fordon som helst för kontroll. Av motiven till denna lagstiftning framgår emellertid att avsikten inte är att kontrollen skall utövas på detta sätt. Sålunda skulle en kontroll inne i landet endast bli aktuell i undantagsfall, och då nästan undantagslöst mycket nära gränsen. Av förarbetena framgår vidare att den stickprovsvisa kontrollen bara skall kunna ske i förbindelse med införsel av sprit och tobak och mineralolja samt, vid särskilda tillfällen, andra varor som införs olovligt.

Regeringen finner att en sådan utvidgning av kontrollmöjligheterna som kontroller över hela territoriet skulle innebära skulle leda till drastiskt ökade skyldigheter för den enskilde att bl.a. underkasta sig genomsökning av sina tillhörigheter, vilket inte kan anses rimligt ur rättssäkerhetsynpunkt. Det är sålunda inte ett system som kan accepteras i det svenska samhället. I likhet med utredningen finner regeringen sålunda att det inte finns förutsättningar för att tillämpa stickprovskontroller vid den inre gränsen. Slumpmässiga kontroller är dessutom inte särskilt effektiva och har i praktiken inte använts av den svenska tullen på flera år.

Regeringen anser att tullen även i fortsättningen skall kunna utföra sådana selektiva, icke misstankebaserade, kontroller som i dag tillämpas vid den inre gränsen. Sålunda skall ett objekt kunna väljas ut för kontroll utan att det föreligger misstanke om visst smugglingsbrott om det kontrollerade objektet t.ex. kan hänföras till en särskild riskprofil, eller om en tulltjänsteman genom att använda sin intuition eller erfarenhet finner att objektet bör kontrolleras. Sådana kontroller riktar sig visserligen mot vissa utvalda objekt, men underlaget är alltför vagt, motsägelsefullt eller ofullständigt för att ge upphov till en brottsmisstanke. Utredningen har funnit att kontrollmetoder som bygger på subjektiva uppfattningar eller intuition och som inte stöds av någon konkret omständighet kan uppfattas som godtyckliga, och att de därigenom kan strida mot de principer som tillämpas inom EU om förbud mot diskriminering. Utredningen föreslår därför att selektiva kontroller, som inte är misstankebaserade, inte skall få användas vid den inre gränsen. När det gäller definitionen av den misstankegrad, "anledning anta", som skall krävas för ett ingripande har utredningen konstaterat (betänkandet s. 16f) att misstanken inte behöver vara särskilt påtaglig för att denna misstankegrad skall anses föreligga och anför vidare följande. "Det kan räcka med att en tulltjänsteman på grund av en persons särskilda beteende får uppfattningen att vederbörande medför något som han inte får föra med sig. Misstanken måste dock vara konkret i den meningen att den som vidtar åtgärden i efterhand skall kunna ange vilka faktiska omständigheter som låg till grund för beslutet om kontroll. En misstanke om brott enligt lagen får aldrig bygga enbart på att vederbörande har ett visst utseende, färdas i en speciell typ av bil eller liknande. Vad som däremot kan vara av intresse är hur personen uppträder, t.ex. om han förefaller vara omotiverat nervös."

Det kan konstateras att den selektiva kontroll som regeringen förordar inte nämnvärt skiljer sig från den misstankebaserade kontroll som utredningen anser vara den enda tillåtna enligt EG-rätten. Det är lätt att få intrycket att skillnaden mellan utredningens förslag och regeringens i själva verket är semantisk. Vad skiljer exempelvis en selektiv kontroll, där tulltjänstemannen med stöd av sin erfarenhet och intuition tar ut en person som han uppfattar som "omotiverat nervös", från en misstankebaserad kontroll som bygger på att personen i fråga verkat "omotiverat nervös"?

Det selektiva urvalet sker alltså på grundval av gjorda iakttagelser, underrättelser, tips, riskprofiler och dylikt. Det kan grunda sig på en relativt trivial omständighet men har lika ofta sin grund i riskprofiler eller i information som finns tillgänglig hos tullen. Med riskprofiler avses

sammanställningar av olika kriterier eller förhållanden och metoder som har noterats vid den brottslighet som har upptäckts.

En kontroll får aldrig gå utöver det syfte som motiverar kontrollen eller annars ha en onödigt störande inverkan på utbytet över gränsen. Detta är ett uttryck för den s.k. proportionalitetsprincip som gäller vid tullkontroll, dvs. minsta möjliga tvångsingripande skall göras och ingripandet skall till art och varaktighet stå i rimlig proportion till det mål som myndigheterna avser att uppnå. Proportionalitetsprincipen innefattar alltid en intresseavvägning från EG-domstolens sida där hänsyn till nationella politiska intressen vägs in.

Ett beslut av JO den 26 september 1995 (dnr 798-1995) belyser närmare frågan om vilken rätt tullen har att utföra kontroll av den som passerar gränsen från annat EU-land. Omständigheterna i ärendet var följande. En person, DL, anlände till Sverige med färja från Tyskland och togs ut för kontroll av tullen sedan en narkotikahund enligt tulltjänstemannen markerat. DL förnekade detta. Vid den därpå följande diskussionen uppgav tjänstemannen att hon enbart på intuitiva grunder hade rätt att både söka igenom hans bagage och företa kroppsvisitation av honom. I sin anmälan till JO ifrågasatte DL om en enskild tulltjänstemans intuition kan utgöra tillräcklig grund för bl.a. bagagekontroll.

JO ansåg att den ifrågavarande tullkontrollen inte kunde anses ha företagits i strid mot gällande regler och anförde därvid bl.a. att det inte framkommit annat än att fråga varit om en kontroll som baserat sig på ett selektivt urval av viss resande och således inte på något slumpmässigt urval.

I sitt beslut hänvisade JO till ett tidigare beslut av myndigheten den 19 mars 1986 (JO:s ämbetsberättelse 1987/88 s. 242f) där JO behandlade frågan om vilken grad av misstanke som behövs för att kroppsvisitation skall få utföras. JO uttalade därvid att en tulltjänstemans subjektiva bedömning att en resande i samband med tullkontroll "ser nervös ut" utgör tillräcklig grund för att verkställa en kroppsvisitation och ytlig kroppsbesiktning.

Enbart det förhållandet att den resande verkade nervös ansågs således vara tillräckligt för att misstankegraden "anledning anta" skulle ha uppnåtts.

De båda besluten förstärker intrycket av att det inte går att dra någon klar skiljelinje mellan en selektiv och en misstankebaserad kontroll. Under alla omständigheter kan den skillnaden inte anses vara så stor att den skulle motivera ett införande av en kontrollnivå som kan uppfattas som mindre restriktiv än den i själva verket är. En allmänt utbredd uppfattning om att en misstanke krävs för att ett ingripande skall kunna göras kan därför innebära en ökad risk för smuggling av narkotika. Det kan nämligen inte uteslutas att själva ordet misstanke kan tolkas som att konkreta bevis skulle krävas innan tullen kan göra ett ingripande. Som tidigare framgått anser regeringen det vara av yttersta vikt att tullens möjligheter till effektiv kontroll av narkotikasmuggling och annan brottslighet inte på något sätt försämras. Detta talar också för att tullen måste kunna fortsätta att arbeta som tidigare och med samma typ av kontroller. Regeringens uppfattning är att kontroller som bygger på ett selektivt urval inte strider mot EG-rätten under

förutsättning att proportionalitets- och nödvändighetskriterierna uppfyllts. Regeringen föreslår mot den redovisade bakgrunden att Tullverket även i fortsättningen skall tillämpa selektiva kontroller vid gränsen mot annat EU-land. För att tydliggöra att slumpmässiga kontroller inte skall tillämpas har det i lagen införts en särskild bestämmelse om detta. Kontrollnivån vid inre gräns kommer härigenom att regleras i den nya lagen.

En grundläggande förutsättning för att tullen skall kunna genomföra en fysisk undersökning av exempelvis ett fordon eller av något som medförs i detta, eller av handresgods och liknande som medförs av en resande, är självfallet att fordonet eller personen i fråga, om det behövs, kan hejdas och kvarhållas till dess undersökningen har genomförts. Befogenheten att hejda transportmedel och personer har därför stor betydelse i tullarbetet.

Enligt 2 kap. 8 § RF har emellertid varje medborgare en grundlags-skyddad rörelsefrihet. Begränsningar i denna får inte göras annat än genom lag. För begränsningar av de fri- och rättigheter som anges i 2 kap. regeringsformen krävs lagstöd. Enligt 12 § andra stycket i samma kapitel får en begränsning göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle, och vidare får en rättighets-inskränkning aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Behovet av ett uttryckligt lagstöd blir särskilt tydligt om man tänker sig att tullen måste stoppa en buss för att kunna gripa en person som misstänks för ett allvarligt brott. Ett ingripande av det slaget innebär ju en inskränkning i rörelsefriheten för alla passagerare i bussen. Detta talar för att en så betydande begränsning i rörelsefriheten inte bör få förekomma utan uttryckligt stöd i lag.

Hänsyn måste också tas till de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter. Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) är sedan den 1 januari 1995 gällande rätt i Sverige. Konventionen innehåller bestämmelser som bl.a. tar sikte på olika former av inskränkningar i den personliga rörelsefriheten. Enligt artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet till konventionen får rätten att röra sig fritt "...inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är angivna i lag och i ett demokratiskt samhälle nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, för upprätthållande av den allmänna ordningen och förhindrande av brott, för hälsovården samt för skyddande av sedligheten eller av annans fri- och rättigheter."

Konventionen har således gett staterna förhållandevis stor frihet att bedöma när det är nödvändigt att företa inskränkningar i rörelsefriheten. En faktor som har betydelse vid bedömningen av om det är fråga om ett frihetsberövande, där skyddet är betydligt starkare än skyddet mot andra frihetsinskränkningar, eller en inskränkning i rörelsefriheten är varaktigheten av ett ingripande. Att en kortare stund hålla kvar någon på en plats utgör i sig sannolikt inte mer än en mindre inskränkning i rörelsefriheten. Ju längre den mot vilken ingripandet riktar sig är tvungen att stanna kvar, desto mer kommer ingripandet emellertid att närma sig ett frihetsberövande. Utsträckningen i tiden torde dock knappast ensamt vara avgörande för frågan om ingripandet utgör ett frihetsberövande eller ej.

Dessutom måste man ta hänsyn till vilket slag av åtgärd det är fråga om, mot vem åtgärden riktar sig och i vilket syfte den företas.

För att tullen även fortsättningsvis skall kunna utföra en effektiv kontroll vid den inre gränsen finner regeringen att det är nödvändigt att man också i framtiden skall kunna hejda fordon och personer utan att det föreligger misstanke om brott och sålunda efter ett selektivt urval.

Med hänsyn till vad som ovan nämnts bl.a. om varje medborgares grundlagsskyddade rörelsefrihet, och att en inskränkning i denna aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den, är det betydelsefullt att rätten att stoppa personer, utan att det föreligger misstanke, begränsas såväl tidsmässigt som geografiskt. De angivna befogenheterna får således utövas endast mot person som i omedelbart samband med inresa till Sverige från annat EU-land eller utresa från Sverige till ett sådant land uppehåller sig inom en tämligen snävt avgränsad zon från territorialgränsen. Den som hejdas enligt 5 § första stycket 1 måste således en relativt kort tid dessförinnan ha anlänt till landet eller stå i begrepp att tämligen omgående lämna det. Att bedöma om och när någon inrest till landet torde sällan vålla några problem. Däremot kan det av naturliga skäl ibland vara svårare att avgöra om någon avser att lämna landet och när avresa i så fall skall ske. Sistnämnda bedömning får ske med ledning av bl.a. hur vederbörande uppträder och är utrustad.

Det valda uttrycket innebär beträffande den som inreser till landet att kontrollåtgärden i princip skall inledas i nära nog direkt anslutning till inresan. Det skall alltså finnas ett direkt samband mellan inresan och den senare företagna kontrollåtgärden.

En ytterligare territoriell begränsning framgår av 5 § första stycket 2. Enligt denna bestämmelse får en person eller ett fordon stoppas av en tulltjänsteman inom ett vidare geografiskt område under förutsättning att det föreligger viss misstanke, "anledning anta", om att personen i fråga medför en vara som avses i 3 §, och att han inte fullgjort sin anmälningsskyldighet enligt 4 §. Tulltjänstemannen har då rätt att genomföra en sådan undersökning som framgår av 7 §.

För att underlätta tillämpningen av bestämmelsen har den geografiska begränsningen av dess räckvidd utformats efter mönster av bestämmelserna om hejdande av transportmedel i 61 § tullförordningen (1994:1558).

Vidare måste proportionalitetskravet iakttas, dvs. ingripandet får inte bli mer omfattande än vad som är nödvändigt.

Med hänsyn till de skyddsregler som införts för att hindra en otillbörlig integritetskränkning finner regeringen att de aktuella bestämmelserna inte kan anses vara av sådan art att de skulle strida mot den grundlags- skyddade rörelsefriheten. Inte heller finner regeringen att en tulltjänstemans hejdande av en person kan anses innefatta en sådan inskränkning i rörelsefriheten som skulle vara i strid med bestämmelserna i Europakonventionen.

Enligt övergångsbestämmelserna till TL skall den som är skyldig att stanna på begäran även lämna de uppgifter som behövs för kontrollen. I motiven (prop. 1986/87:166 s. 97) till denna bestämmelse som återfanns i 64 § i den gamla tullagen sägs bl.a. följande. Skyldigheten avser även andra uppgifter och handlingar än dem som rutinmässigt skall lämnas angående

transportmedel och medförda varor enligt föreskrifter i tullagen eller med stöd av tullagen meddelade föreskrifter. Exempelvis är en resenär enligt denna bestämmelse skyldig att på tulltjänstemans begäran uppge varifrån han kommer och visa upp sitt pass. En motsvarighet till TL:s bestämmelser om uppgiftsskyldighet m.m. finns i 6 § i den nya lagen.

Som tidigare nämnts måste kontrollen av såväl resande som transportmedel vara selektiv redan från början. Detta innebär, när det gäller skyldigheten att lämna uppgifter, att resande inte får tillfrågas slumpmässigt. Tulltjänstemannen måste sålunda genom en selektiv kontroll ha valt ut kontrollobjektet, innan han har möjlighet att ställa frågor.

Slutligen bör det av Rikspolisstyrelsen återgivna uttalandet från Vitboken kommenteras. Styrelsen har sålunda tolkat ett uttalande i Vitboken så att stickprovskontroller skall vara tillåtna vid gränsen.

Denna tolkning måste härröra från en tveksam översättning av den engelska grundtexten. Denna tar sålunda upp exempel på kompensatoriska åtgärder och lyder som följer: "Obvious examples are improving controls at the external frontiers of the Community using spot-checks at the internal frontiers and inland". Det som torde avses med uttalandet är att stickprovskontroller kan användas vid den inre gränsen, om de också är tillåtna i landet i övrigt (inland). Som tidigare nämnts är stickprovskontroller vid den inre gränsen tillåtna om man har samma typ av kontroller inne i landet.

**Regeringens förslag:** Tullverkets nuvarande befogenheter att undersöka och öppna brev och andra postförsändelser ges ett klarare stöd i tullagstiftningen. En regel som uttryckligen ger Tullverket en sådan befogenhet införs därför i 8 § i den nya lagen när det gäller EU-trafik, och i 57 a § TL såvitt gäller trafik med tredje land. Samtidigt införs de begränsningar i kontrollbefogenheterna som skyddet av brevhemligheten påkallar. Vidare får en postförsändelse öppnas endast hos tullmyndigheten eller på utväxlingspostkontoret.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Rikspolisstyrelsen* anser att det av utredningen lämnade förslaget innebär att brottsbekämpningen i alltför stor utsträckning skulle hindras, eftersom försändelser endast får undersökas och således inte öppnas, och då sådan undersökning endast får ske vid sådant postkontor till vilken post från utlandet ankommer, dvs. vid de särskilda utväxlingspostkontoren. Postförsändelser måste kunna kontrolleras även när försändelsen finns på mottagarens postkontor dvs. vid adresspostkontoret och således inte endast vid gränsen. *Generaltullstyrelsen* har följande invändningar mot utredningens förslag.

1. Tillämpningen av förslaget kommer att bli problematisk, eftersom man i fortsättningen måste räkna med att postförsändelser som inkommer från ett annat EU-land över huvud taget inte kommer att föras till de särskilda posttullanstalterna, och att det därför blir svårt att genomföra någon undersökning.

2. Utredningens förslag om att en tulltjänsteman endast skall få göra en yttre undersökning av postförsändelser, och alltså inte få öppna dessa, innebär att reglerna i rättegångsbalken (RB) kommer att gälla och att sålunda endast rätten, undersökningsledaren eller åklagaren kommer att få öppna beslagtagna postförsändelser. *Statens invandrarverk* anför att det inte är ovanligt att postbefordran används för att skicka pass och andra handlingar som ett led i människosmuggling. *Posten AB* anser att utredningens förslag att endast postförsändelser skall omfattas av bestämmelsen om kontroll (och sålunda inte brev och paket som förs över gränsen med budbilar och liknande) är omotiverat, eftersom traditionell post numera inte så sällan förs in i och ut ur landet av just sådana kurir- och budföretag m.m. som undantas i lagen. *Posten AB* vänder sig vidare mot den av utredningen framförda åsikten att en posttjänsteman som fattar misstankar om att en försändelse innehåller narkotika skall vidarebefordra denna misstanke till Tullverket för vidare kontroll. Enligt *Posten AB* skulle ett sådant förfarande innebära ett brott mot postlagens (1993:1684) bestämmelser om tystnadsplikt. Slutligen anser *Posten AB*, med anledning av utredningens påstående att en försändelse inte kan öppnas på grund av att detta skulle hindra rörligheten, att allt som i någon omfattning stör postbefordringen,

således även den av utredningen föreslagna kontrollen, fördröjer en enskild försändelses befordran till dess adressat.

**Skälen för regeringens förslag:** Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen åtnjuter varje medborgare skydd mot bl.a. undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse. För begränsningar av de fri- och rättigheter som anges i 2 kap. regeringsformen krävs lagstöd. Enligt 12 § andra stycket i samma kapitel får begränsning göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den, och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Begränsning kan t.ex. ske med hänsyn till beivrandet av brott.

I detta sammanhang kan också nämnas Europakonventionens bestämmelser om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Artikel 6 i konventionen innehåller sålunda regler om rätt till domstolsprövning och om rättssäkerhet. Var och en har, när det gäller att pröva hans civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse mot honom för brott, rätt till en opartisk och offentlig rättegång. Europadomstolen har emellertid i ett mål (fallet Ashingdane) uttalat att rätten till tillträde till domstol inte är absolut utan att inskränkningar i denna rätt kan föreligga. En inskränkning måste emellertid ha ett legitimt syfte, och det måste finnas en rimlig proportionalitet mellan medel och syfte.

Hänsyn bör också tas till artikel 8 i konventionen. I denna artikel föreskrivs att var och en har rätt till skydd för bl.a. sin korrespondens. Av artikelns andra stycke framgår dock att rättigheten får underkastas inskränkningar. Stycket har följande lydelse.

"Offentlig myndighet må inte störa åtnjutandet av denna rättighet med undantag från vad som är stadgat i lag och i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till landets yttre säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd, förebyggande av oordning eller brott, hälsovården, skyddandet av sedligheten eller av andra personers fri- och rättigheter".

Frågor om ingrepp i rätten till korrespondens har ofta uppkommit när det gäller personer som avtjänar frihetsstraff eller av annan anledning varit berövade friheten. Grundläggande principer läggs fast i målet Silver mot Storbritannien, som rör stoppande av brev till och från fängelse- intagna. Redan stoppandet av ett brev ansågs som ett intrång i denna rättighet. För att ett sådant intrång skall vara tillåtet krävs att det har stöd i lag, att det har ett legitimt syfte på sätt som anges i artikeln samt att stoppandet får anses nödvändigt för att tillgodose det syftet. Vid bedömningen tillämpas proportionalitetsprincipen i det att myndigheternas intresse av att stoppa eller granska en försändelse vägs mot den enskildes intresse av att ha sin korrespondens skyddad. Kravet på nödvändighet upprätthålls tämligen strängt även då det är fråga om försändelser till och från fängelseintagna där syftet är att förhindra brott eller oordning på anstalten. I fråga om omhändertagande av lösdrivare har den europeiska kommissionen uttalat sig mot kontroll av deras korrespondens, men Europadomstolen accepterade inte detta synsätt utan ansåg att sådan

kontroll kunde motiveras med nödvändigheten att förebygga oordning eller brott samt att skydda hälsa och moral och andras fri- och rättigheter.

Tullens rätt att med stöd av 57 § TL undersöka bl.a. lådor och andra utrymmen har ansetts omfatta även paket, brev och andra försändelser (prop. 1986/87:166 s. 93 f). Lagrådet anmärkte vid sin granskning av bestämmelsen i den gamla tullagen att det var fråga om kontrollbefogenheter av så långtgående art, att de borde ges ett klarare stöd i tullagen. Departementschefen påpekade, med anledning av Lagrådets yttrande, att tullens befogenheter endast fick användas för att kontrollera anmälnings- och uppgiftsskyldigheten. Han framhöll vidare det nödvändiga i att tullens kontrollbefogenheter omfattade även brev och liknande försändelser, men att kontrollen inte får vara mer långtgående än vad som behövs för att uppnå syftet med den. Detta innebär, enligt departementschefen, att tullmyndigheterna inte får ta del av innehållet i förtroliga meddelanden och liknande som finns i brev eller andra försändelser.

Före 1987 års lagstiftning meddelades förordnande om öppning av brev försändelser undantagslöst med stöd av beslagsbestämmelsen i 27 kap. 12 § RB. Numera har tullen möjlighet att öppna brev och liknande försändelser med stöd av 57 § TL. Urvalet sker emellertid inte slumpmässigt. Med hänsyn till den stora mängd försändelser det rör sig om framstår slumpmetoder för övrigt som i stort sett meningslösa. En metod med ett styrt urval innebär att en försändelse öppnas för tullkontroll endast när tullen har fått en indikation, mer eller mindre stark, på att försändelsen innehåller en vara som inte får föras in i landet utan tillstånd. En sådan indikation kan fås t.ex. med hjälp av narkotikahund eller genom röntgen. Kontroll med hjälp av hund går till på så sätt att tullens hundförare och hund under en begränsad tid kontrollerar postsäckarna på en posttullavdelning. Tulltjänstemannen väljer mer eller mindre slumpmässigt ut de säckar han önskar kontrollera. Som regel görs en sådan insats med utgångspunkt från försändelseland eller region. Han tömmer sedan ut försändelserna över golvet och släpper hunden. Hunden söker och markerar. Efter markeringen vidtar manuell kontroll av aktuella försändelser, dvs. försändelserna öppnas för efterforskning av innehåll. Kontroll med röntgen innebär att försändelsen genomlysas. Ett sådant förfarande ger inte tulltjänstemannen någon möjlighet att ta del av ett eventuellt skriftligt meddelande.

EU-gränskontrollutredningen har som grund för sitt förslag att det vid undersökning av postförsändelser inte skall vara tillåtet att öppna dessa utan misstanke hänvisat till EG-fördragets bestämmelser som förbjuder sådana kontroller vid gränsen som försvårar eller fördyrar rörligheten för varor. Utredningen har funnit att de mest ingripande åtgärderna vid undersökning av postförsändelser som kan tillåtas enligt EG-rätten är de tidigare nämnda formerna för undersökning, nämligen genomlysning eller användande av narkotikahund, under förutsättning att undersökningen inte påverkar genomströmningen. Enligt utredningen är nämnda kontroller att betrakta som ett mycket litet intrång och kan därmed inte sägas hindra rörligheten. Vidare anser utredningen att en narkotikahunds markering är tillräcklig för

att ge upphov till en misstanke om brott. En postförsändelse som sålunda misstänks innehålla narkotika kan därvid öppnas och den berörda varan beslagtas med stöd av VSL:s regler.

Frågan om vilka befogenheter Tullverket skall ha när det gäller att undersöka och öppna brev och andra postförsändelser togs även upp i TDL-utredningens betänkande Kontrollfrågor i tulldatoriseringen m.m. (SOU 1992:23). Denna utredning föreslog att det skulle införas en uttrycklig bestämmelse i dåvarande tullagen vilken skulle ge tullmyndigheterna rätt att under vissa förutsättningar undersöka och öppna postförsändelser, och att det i lagen skulle införas skyddsregler för att trygga rättssäkerheten när det gäller att öppna och undersöka försändelser som kan antas innehålla förtroliga meddelanden.

Flera av remissinstanserna var kritiska till utredningens förslag i denna del. Sålunda ansåg *Riksåklagaren, Åklagarmyndigheten i Göteborg, Hovrätten för Nedre Norrland och Kammarrätten i Stockholm* att en så integritetskränkande åtgärd som brevöppning borde prövas av domstol och inte beslutas i administrativ ordning.

I likhet med TDL-utredningen har regeringen, med hänsyn till det starka skydd som rätten till förtrolig kommunikation åtnjuter, övervägt om frågan om en myndighets rätt att undersöka och öppna förtroliga försändelser i stället borde regleras genom RB:s beslagsregler, eller om den rätt som följer av TL skall få finnas kvar.

Regeringen gör därvid följande bedömning. Det får anses nödvändigt att tullen även i fortsättningen kan utöva viss kontroll över varor som befordras per post. Öppning och undersökning av brev och andra försändelser motiveras i särskilt hög grad av det starka samhällsintresset att begränsa narkotikabrottsligheten. Sålunda görs årligen ett stort antal narkotikabeslag i hanteringen av postförsändelser från utlandet. Under år 1993 uppgick beslagen av postförsändelser till närmare 20 procent av det totala antalet narkotikabeslag som tullen svarade för. Även om den mängd narkotika som beslagtas i samband med postförsändelser är förhållandevis liten är antalet beslag av sådan omfattning att denna form av smuggling måste tas på största allvar. I RB:s bestämmelser om beslag ställs det högre krav på brottsmisstanke än vad som gäller vid ett administrativt förfarande. Detta skulle kunna försvåra den mycket viktiga kampen mot narkotikabrottsligheten. Häremot står självfallet skyddet av den enskildes integritet och rätten till förtrolig kommunikation. Det är naturligtvis av vikt att en inskränkning i rättigheter som skyddas av grundlagen och internationella konventioner blir så begränsad som möjligt. Som framgått är det därvid av betydelse att syftet med inskränkningen kan anses legitimt, och att det finns en rimlig proportionalitet mellan det medel som används och syftet med åtgärden. En undersökning av en postförsändelse, i form av genomlysning eller genom användande av en narkotikahund, kan inte anses medföra ett så stort ingrepp i den enskildes integritet att det skulle strida mot de grundläggande rättigheterna. Däremot är det naturligtvis extra känsligt ur integritetssynpunkt att öppna en sådan försändelse. För att göra detta ingrepp så begränsat som möjligt föreslår regeringen att ett öppnande skall kunna ske endast om det finns viss misstanke ("anledning anta") om

att försändelsen innehåller en vara som kan tas i beslag enligt bestämmelserna i VSL. Det torde därvid vara tillräckligt att kontrollen resulterar i att en narkotikahund markerar, eller i att genomlysningen indikerar att det är fråga om ett otillåtet införande av en vara för att den nämnda misstankegraden skall anses ha uppnåtts. Däremot kan ett öppnande inte motiveras av exempelvis erfarenhetsmässigt traditionella riskflöden (försändelser från vissa länder eller orter) eller försändelser med visst utseende och form.

Under de nämnda förutsättningarna får försändelsen öppnas om den aktuella kontrollen sker vid gränsen, dvs. hos tullmyndigheten där eller på utväxlingspostkontoret.

Med anledning av det anförda föreslår regeringen att det införs en bestämmelse i 8 § i den nya lagen, där det tydligt framgår att tullen under vissa förutsättningar har rätt att undersöka och öppna postförsändelser. En paragraf med liknande innehåll införs i TL. Skyddet av brevhemligheten påkallar emellertid lagstadgade begränsningar i kontrollbefogenheterna. I såväl den nya lagen som i TL föreslås sålunda en begränsningsparagraf där det föreskrivs att en undersökning inte får vara mer ingående än som behövs med hänsyn till ändamålet med undersökningen (proportionalitetsprincipen). Vidare bör en bestämmelse om skyldighet att föra protokoll över undersökningen införas. En sådan bestämmelse överensstämmer med vad som gäller enligt RB:s regler om beslag, där det är fråga om lika ingripande regler för den enskilde. Att befogenheten att besluta i fråga om granskningen i princip ligger på myndighetschefen, även om den skall kunna delegeras till någon annan tjänsteman, framgår av 9 § i den nya lagen och i 57 b § i TL.

Som framgått är syftet med den föreslagna regleringen att så långt det är möjligt möjligt begränsa, i första hand, den mycket allvarliga narkotikabrottsligheten. Regeringen anser detta syfte vara av sådan vikt att ett eventuellt intrång i vissa grundläggande rättigheter kan anses försvarbar. Som tidigare nämnts kan skyddet för bl.a. brevhemligheten och rätten till domstolsprövning inskränkas om syftet med en sådan inskränkning anses legitimt och om det är proportionellt i förhållande till det ändamål som föranlett den. En sådan begränsning kan ske t.ex. med hänsyn till beivrandet av brott. Arbetet med att beivra narkotikabrott tillhör de högst prioriterade områdena inom tullens verksamhet. I detta arbete är det av vikt att komma tillrätta med den smuggling som sker via postförsändelser. Det är svårt att se hur denna smuggling skulle kunna begränsas utan den möjlighet till undersökning och öppning av brev som förslaget innebär. Tillsammans med den i nästa avsnitt redovisade möjligheten att lägga s.k. postspärr bör chanserna att bekämpa denna form av brottslighet öka väsentligt med de föreslagna åtgärderna. Även EG-rättsligt bör den föreslagna regleringen kunna försvaras med hänsyn till det anförda. Ett öppnande av postförsändelser måste dessutom anses som ett litet hinder i den fria rörligheten av varor.

### 9.3 Postspärr

**Regeringens förslag:** En bestämmelse om postspärr införs. Härmed avses att posten tillfälligt omhändertar enstaka försändelser till en känd adressat på adresspostanstalten. Ett beslut om ett sådant kvarhållande av en postförsändelse får fattas av chefen för en tullmyndighet om det finns anledning anta att postförsändelsen innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt lagen (1960:418) om straff för varusmuggling (VSL). Samtidigt införs en ny bestämmelse i postlagen som bryter sekretessen när det gäller möjligheten för en posttjänsteman att lämna ut uppgifter. En förutsättning härför är att det är fråga om kontroll som rör misstanke om narkotikabrott.

**Utredningens förslag:** Utredningen, som inte lämnar något förslag i denna del, anser att kontrollen av post endast skall få ske vid de särskilda posttullanstalterna, dvs. vid sådan postanstalt till vilken post från utlandet ankommer. I enlighet härmed finner utredningen att ett eventuellt ingripande endast skall få ske enligt reglerna i rättegångsbalken (RB).

**Remissinstanserna:** *General tullstyrelsen* anser att möjligheten att lägga postspärr är av stor betydelse i tullens arbete. Styrelsen anser att RB:s regler om kvarhållande av postförsändelse kan befaras bli tungrodda jämfört med möjligheten att lägga postspärr. Den fördröjning som kan väntas bli fallet av en tillämpning av RB:s regler kan medföra att en väntad narkotikasändning "slinker igenom". *Rikspolisstyrelsen* framhåller att kontrollintresset när det gäller postförsändelser är stort, och att denna kontroll måste kunna genomföras så länge försändelsen finns hos något av Posten AB:s kontor, dvs. senast när den finns på mottagarens postkontor.

**Skälen för regeringens förslag:** Som tidigare nämnts utgör antalet beslag av postförsändelser en stor del av det totala antalet narkotikabeslag som tullen svarar för, och denna form av smuggling måste därför tas på största allvar.

Bakgrunden till ett förfarande med postspärr är följande. Tullen kan genom tips eller gjorda beslag få en mer eller mindre stark indikation på att t.ex. narkotika förekommer eller kommer att förekomma i ett visst flöde av försändelser. Som tidigare framgått är det svårt att vid ett utväxlingspostkontor hitta samtliga försändelser som härrör från en viss avsändare eller som är adresserade till en viss mottagare. Andra omständigheter som försvårar eftersökningen kan vara att avsändaren i detta syfte låter försändelsen gå över en "neutral" adress i ett tredjeland innan den vidare sänds till Sverige. Det är däremot tämligen enkelt att fånga upp en sådan försändelse när den kommer till mottagarens lokala postkontor genom att lägga en s.k. postspärr.

TDL-utredningen tog i sitt betänkande även upp frågan om postspärr skulle tillåtas eller inte men lämnade inte något lagförslag i den delen. Anledningen härtill var bl.a. att utredningen ansåg att det vore en olämplig lösning att utsträcka den aktuella kontrollbefogenheten med brevöppning

utanför utväxlingspostkontoren och tullen. För förfarandet därefter ansåg utredningen att reglerna om beslag i RB skulle anses fylla föreliggande kontrollbehov.

Av remissinstanserna uttalade *Postverket* åsikten att postförsändelser inte längre borde anses stå under tullkontroll sedan de lämnat utväxlingspostkontoret, framför allt av integritetsskäl. *Generaltullstyrelsen* ansåg att tullkontroll skulle kunna utföras även på ett adresspostkontor.

Ytterligare ett skäl till att TDL-utredningen inte ville uttala sig om frågan var gränsen för tullens befogenheter skulle gå var att ett ärende rörande just denna fråga då var uppe till prövning hos regeringen. I detta ärende menade sålunda dåvarande Postverket att tullkontroll är avsedd att ske vid gränser, flygplatser och hamnar etc. medan *Generaltullstyrelsen* ansåg att en försändelse står under tullkontroll tills Posten har lämnat ut den till adressaten, och att Posten därför måste biträda i tullproceduren. Regeringen beslutade i detta ärende den 28 oktober 1993 (K91/3180/1). Enligt beslutet är Postverket enligt tullagstiftningen skyldigt att medverka i kontrollen av varor som kommer till Sverige med post genom att till Tullverket överlämna postförsändelser som begärts, också när dessa finns på ett adresspostkontor. Även i förarbetena till postlagen (1993/94:38 s. 109) tar regeringen upp frågan om Postverkets skyldighet att medverka i tullkontrollen. Regeringen anför därvid bl.a. följande. "Det skulle i och för sig vara tänkbart att Tullverket övertog allt ansvar för kontrollen av postförsändelserna. En sådan ordning skulle emellertid få negativa konsekvenser för genomströmningstiden vid posttullanstalterna. Antalet postförsändelser som passerar posttullanstalterna är mycket stort, och det finns risk för allvarliga förseningar, om postpersonal inte längre skulle medverka vid tullkontrollen. Regeringen föreslår därför att Posten AB, med en bestämmelse i tullagen, åläggs en skyldighet att medverka i tullkontrollen av försändelser som kommer in i landet som postförsändelser. Skyldigheten för Posten AB att medverka i tullkontrollen kvarstår så länge postförsändelsen finns hos något av Posten AB:s postkontor. Det innebär att Posten AB:s medverkan kan ske senast när postförsändelsen finns på mottagarens adresspostkontor."

Regeringen ser, som tidigare framgått, med stor oro på den ökade narkotikabrottsligheten. Den smuggling som sker i brevörsändelser måste tas på största allvar och den lagreglering om ett förfarande med postspärr som regeringen nu föreslår är ett medel i kampen mot denna form av brottslighet.

Kvarhållande av enstaka försändelse har länge tillämpats. Någon lagreglering som möjliggör förfarandet finns emellertid inte i tullagstiftningen, och fanns inte heller före Sveriges inträde i EU. Postspärr läggs emellertid fortfarande när det gäller försändelser från tredje land men inte såvitt avser EU-intern post. Den möjlighet som tullen i dag har att lägga postspärr vid gräns mot tredje land är av stor betydelse i kampen mot narkotikabrottsligheten. Ett utvidgande av denna möjlighet även till inre gräns skulle öka möjligheterna att beivra narkotikabrott. Precis som när det gäller öppnande av brev kan ett förfarande med postspärr naturligtvis upplevas som integritetskränkande. Förfarandet får emellertid anses

försvarbart av samma skäl som de som tidigare nämnts när det gäller undersökning och öppnande av brev. Det är emellertid inte tillfredsställande att ett så för den enskilde ingripande institut kan tillämpas utan uttryckligt lagstöd. En lagregel om postspärr bör därför införas, såväl vid yttre som vid inre gräns. Även möjligheten att lägga postspärr bör omgärdas med skyddsregler. Regeringen föreslår därför att det skall krävas misstanke för att en postförsändelse skall kunna hållas kvar. Vidare får ett beslut om kvarhållande meddelas att gälla endast under en viss angiven, kortare tidsrymd. Det innebär att en försändelse måste ha kommit in till befodringsföretaget inom den angivna tiden för att förordnandet om kvarhållande skall få tillämpas. Slutligen måste alltid den s.k proportionalitetsprincipen iakttas, dvs. beslutet måste anses nödvändigt för att syftet med åtgärden skall kunna uppnås.

Posten AB har i sitt remissvar kritiserat den av EU-gränskontrollutredningen framförda åsikten att en posttjänsteman som fattar misstankar om att en försändelse innehåller narkotika skall vidarebefordra denna misstanke till Tullverket för vidare kontroll. Enligt Posten AB innebär ett sådant förfarande ett brott mot bestämmelserna i postlagen om tystnadsplikt. Enligt 19 § i nämnda lag gäller nämligen tystnadsplikt för uppgift som rör särskild brevörsändelse eller annan uppgift som rör enskilds förbindelse med verksamheten såvitt gäller befordran av brev.

Som framgått finner regeringen det mycket angeläget att i möjligaste mån försöka förhindra att narkotika smugglas via postförsändelser. Det hinder som för närvarande finns för posten enligt postlagens bestämmelser att lämna ut uppgifter som rör postförsändelser kan på ett avgörande sätt minska möjligheterna att bekämpa denna form av smuggling. Av denna anledning föreslår regeringen att det i postlagen skall införas en bestämmelse som bryter den sekretess som följer av 19 §. I bestämmelsen föreskrivs att den som bedriver postverksamhet enligt postlagen skall, trots vad som föreskrivs i 19 §, bistå tullmyndigheten vid kontroll avseende postförsändelse enligt TL eller lagen (1996:000) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen. En förutsättning härför är att det är fråga om kontroll som rör misstanke om narkotikabrott.

**Regeringens förslag:** I likhet med vad som gäller enligt TL är tjänstemän vid polisen och Kustbevakningen enligt den nya lagen skyldiga att medverka i tullens kontrollverksamhet. De får därvid utöva de befogenheter som följer av 5-7 och 13 §§. Även Posten AB är skyldigt att medverka i kontrollverksamheten enligt lagen. Vid denna medverkan, som avser varor som befordras med post, gäller inte bestämmelserna i 5-7 och 13 §§.

**Utredningens förslag:** Utredningen anser att befogenheterna för polisen och Kustbevakningen skall vara desamma som i dag när det föreligger misstanke om brott. Däremot skall dessa myndigheter inte ha rätt att utöva de befogenheter som framgår av 63-70 §§ i den gamla tullagen (57-63 §§ i den nya) vid den inre gränsen. De skall sålunda inte ha rätt att utan misstanke undersöka transportmedel, containrar, lådor etc. och de skall inte heller ha befogenhet att hejda transportmedel och personer.

**Remissinstanserna:** *Rikspolisstyrelsen* anför att den framtida gränskontrollverksamheten kräver effektiv samverkan mellan polisen och tullen. En absolut förutsättning för att vidareutveckla en sådan samverkan är dock, enligt styrelsen, att det sker en översyn av befogenhetsfrågorna så att ett effektivt samarbete kan bedrivas fullt ut. Polisen, tullen och Kustbevakningen bör därför tilläggas ändrade och ökade befogenheter. *Kustbevakningen* tillstyrker att myndighetens tjänstemän skall ha samma kontrollbefogenheter som tulltjänstemän, och betonar att myndigheten har ett mer självständigt ansvar vid tullkontroll än vad som går att utläsa av betänkandet.

**Skälen för regeringens förslag:** Kustbevakningen skall enligt 66 § TL och 65 § tullförordningen (1994:1558) medverka i tullens kontrollverksamhet genom att utföra tullkontroll av sjötrafiken. På begäran skall Kustbevakningen även i övrigt bistå en tullmyndighet om det behövs för att en avsedd kontrollåtgärd skall kunna utföras. Kustbevakningen deltar inte vid förtullning, tulltaxering, uppbörd av skatt och avgift etc. utan uppgifterna stannar i princip vid den omedelbara fysiska kontrollen av resande- och varutrafiken. Kustbevakningen har, för att kunna utföra kontrollen, tillagts i stort sett samma kontrollbefogenheter som tullen har enligt tullagen och tullförordningen.

Polisen är enligt nämnda lagrum skyldig att bistå tullen vid kontroller på begäran av en tullmyndighet. Här föreligger en viss skillnad jämfört med Kustbevakningen, vars ansvar för tullkontroll av sjötrafiken följer direkt av författning och därmed inte förutsätter en begäran från tullen. I polisens uppgifter ingår uttryckligen att medverka vid Tullverkets kontroll av utrikes flygtrafik. Polismännen som deltar i kontrollen har i allt väsentligt samma kontrollbefogenheter enligt TL och tullförordningen som tulltjänstemännen har.

I övergångsbestämmelserna till TL har polisen och Kustbevakningen inte tillförts de befogenheter vid inre gräns som de har vid den yttre enligt TL. Detta innebär sålunda att de inte har möjlighet att exempelvis hejda personer eller att undersöka transportmedel, containrar, lådor eller handresgods etc. I propositionen Effektivare gränskontroll (1995/96:159) föreslår regeringen att polisen, tullen och Kustbevakningen skall bistå varandra vid övervakningen av Sveriges yttre gränser och att denna skyldighet skall regleras i lag. Syftet med de föreslagna lagändringarna är att stärka samverkan mellan de berörda myndigheterna samt att med nuvarande resurser så långt som möjligt effektivisera verksamheten. På flera håll i propositionen betonas vikten av samarbete mellan de olika myndigheterna. Sveriges del av EU:s yttre gränser kommer till stor del att sammanfalla med inre gränser. Detta gäller flygplatser och hamnar med blandad trafik samt vår sjögräns. Med anledning härav bör kontrollen även vid de inre gränserna utövas i samverkan mellan tullen, polisen och Kustbevakningen. Polisen och Kustbevakningen bör sålunda också vid den inre gränsen exempelvis kunna hejda personer och undersöka transportmedel. Till skillnad från vad som gäller vid yttre gräns kommer de emellertid inte ha rätt att preja och inbringa fartyg. Med tanke på vad som tidigare nämnts om att inre och yttre sjögräns till stor del sammanfaller, kan det dock inte anses föreligga något behov av en sådan möjlighet för vare sig polisen eller Kustbevakningen. De kommer inte heller ha rätt att undersöka postförsändelser eller att begära uppgifter från transportföretagen.

Även Posten AB är skyldigt att medverka i tullens kontrollverksamhet enligt den nya lagen. Postens medverkan, som kvarstår så länge försändelsen finns hos något av Posten AB:s postkontor, gäller endast varor som befordras med post och avser att möjliggöra för tullen att lägga s.k postspärr, dvs. att besluta om att viss postförsändelse skall hållas kvar av postbefordringsföretaget, när det finns anledning anta att försändelsen innehåller narkotika. Vidare skall denna medverkan bestå i en skyldighet för ett postbefordringsföretag att göra anmälan till Tullverket om det i företagets verksamhet uppkommer en misstanke om att en försändelse innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt VSL. Denna sistnämnda skyldighet skall även avse andra befordringsföretag än postbefordringsföretag.

## 10 Kompensatoriska åtgärder

Prop. 1995/96:166

### 10.1 Allmänna överväganden

**Regeringens bedömning:** Sverige bör även fortsättningsvis aktivt delta i det internationella arbetet med att utveckla effektiva metoder för att förhindra att den fria rörligheten över gränserna får negativa konsekvenser i form av t.ex. ökad narkotikahandel, terrorism eller annan internationell brottslighet. Nationellt bör vi redan nu införa en kompensatorisk åtgärd som innebär att tullen ges möjlighet att i den brottsbekämpande verksamheten inhämta bokningsuppgifter om passagerare m.m. från transportföretagen. Uppgifterna kan användas för att med mindre störning i trafiken och med ökad träffsäkerhet rikta kontroller mot varusändningar och personer som kan misstänkas för brottslighet som faller under tullens ansvarsområde.

Sveriges medlemskap i EU har bl.a. medfört att Sverige blivit en del av gemenskapens tullunion och den inre marknaden. Fri rörlighet av varor innebär att det inte längre finns någon deklarationsskyldighet vid passerandet av en inre gräns. Några gränsformaliteter mellan medlemsländerna i unionen skall således i princip inte längre förekomma. Borttagandet av gränsformaliteter får emellertid den effekten att tullens kontroll över varuflödet till Sverige minskar, vilket i sin tur innebär att det finns en ökad risk för illegal införsel av oönskade varor, såsom narkotika, vapen, dopningsmedel m.m.

För att väga upp bortfallet av kontrollen över varor, som den fria rörligheten på den inre marknaden innebär, krävs andra effektiva metoder för att förhindra illegal införsel och utförsel. För att lösa detta problem har EG fattat beslut om s.k. kompensatoriska åtgärder. EG:s förordningar och direktiv för handeln med olika varor ger många exempel på hur kontrollfrågan kan lösas utan gränskontroller.

EU-kommissionen har i sitt program för genomförandet av den inre marknaden - den s.k. vitboken - tagit upp ett flertal sådana kompensatoriska åtgärder. En av de viktigaste kompensatoriska åtgärderna är att hålla en jämn och hög kontroll- och skyddsnivå i förhållande till länder utanför EU (tredje land), för att förhindra att förbjudna varor överhuvudtaget kommer in på unionens territorium. Andra alternativ som framhålls är ett utökat samarbete mellan berörda myndigheter.

I samma takt som brottsligheten blir allt mer internationell och väl organiserad, blir tull- och polismyndigheter beroende av internationellt samarbete både i det operativa arbetet och i fråga om utbyte av information samt med utveckling av teknik och arbetsmetoder. Inom flera områden pågår arbete med att finna effektiva och rationella samarbetsformer länderna och myndigheterna emellan. Ett led i detta arbete är inrättandet av Europol och uppbyggnaden av internationella informationssystem. Sverige har i juli 1995 tillträtt en konvention för utbyte av information inom

tullväsendet - Customs Information System (CIS). Konventionen syftar till att upprätta en informationsbas i EU-kommissionens regi där tullmyndigheterna kan hämta och lämna uppgifter av betydelse för den brottsbekämpande verksamheten.

Prop. 1995/96:166

#### *Tullverkets brottsbekämpande verksamhet*

Tullens ansvarsområde är knutet till handeln med varor. Tullverket har att fastställa och uppbära tullar m.m. vid import och export. Vid gränserna svarar Tullverket för varukontrollen medan polisen ansvarar för personkontrollen. Även om tullens verksamhet är inriktad på varor får den brottsbekämpande verksamheten indirekt en viss anknytning till personer, eftersom det är personer som för varorna med sig över gränserna och kan dömas för smugglingsbrott. Tullverket svarar i stor utsträckning för utredning av brott inom sitt verksamhetsområde, exempelvis varusmuggling. I dessa fall sköts brottsutredningen av tulltjänstemän inom tullkriminalen, vilka har uppgifter och befogenheter som i stort sett motsvarar de befogenheter polisen har vid brottsutredning. Grunden för tullens brottsbekämpande verksamhet finns i VSL. Därutöver gäller RB:s regler om förundersökning.

Underrättelseverksamheten och det internationella samarbetet kommer framöver att bli ännu viktigare i tullens och polisens brottsbekämpande verksamhet. Det utvecklade internationella samarbetet kommer också att ha en stor betydelse som kompensatorisk åtgärd. I Tullverkets brottsbekämpande verksamhet har de olika verksamhetsgrenarna sin speciella funktion och uppgift. Underrättelsetjänstens viktigaste uppgift är att underlätta operativa åtgärder genom insamling, trovärdighetsbedömning, sammanställning och analys av information. Informationen inhämtas från register, andra verksamhetsgrenar inom tullen, andra myndigheter och organ både inom landet och utom landet, från allmänna källor samt tips och upplysningar från allmänheten. Underrättelsetjänstens analyser skall ge underlag till bättre urval för olika kontrollåtgärder. Spaningsverksamheten är en målinriktad verksamhet som riktar sig mot identifierade misstänkta objekt. Genom spaningen kan hypoteser förkastas eller bekräftas, gärningsmän bindas till medbrottslingar och deras huvudmän och eventuella brottsorganisationer förhoppningsvis knyts till det misstänkta brottet. Kontrollverksamheten - den operativa verksamheten - är beroende av information och bakgrundsmaterial från underrättelsetjänsten och spaningsverksamheten för sina insatser för att aktivt avslöja brottslighet. Därefter vidtar utredningsarbetet under ledning av åklagare för att se om det eventuella brottet kan leda till åtal eller inte.

I den brottsbekämpande verksamheten har tullen att motverka och beivra smugglingsbrott och därvid ge narkotikabekämpning högsta prioritet. Regering och riksdag har även ställt krav på tullen att medverka i åtgärder för att minska den ekonomiska brottsligheten. Insatserna skall inriktas mot den internationella brottsligheten särskilt vad gäller systematisk eller yrkesmässig brottslighet vilket för tullens del främst torde inbegripa bedrägerier avseende EU:s finansiella system, såsom tull- och bidragsbedrägerier.

Den svenska narkotikapolitikens mål är att skapa ett narkotikafritt samhälle med en starkt avvisande hållning till all icke-medicinsk användning av narkotika. Åtgärderna för att uppnå detta mål är inriktade på att förhindra såväl spridning som användning av narkotiska preparat. Tullens uppgift i detta sammanhang är att försöka hålla narkotikan utanför landet och på så vis hindra spridningen. Gränskontrollerna har traditionellt haft en allmänt hämmande effekt på den illegala införseln, eftersom risken för upptäckt och beslag är avskräckande och avhåller många från smugglingsförsök. I den organiserade internationella narkotikahandeln är visserligen gränskontrollerna ett av flera hinder som behöver passeras, men kontrollerna har inte samma avskräckande effekt, som i den småskaliga narkotikahandeln. I kampen mot den internationella narkotikabrottsligheten är tullens och polisens underrättelse- och spaningsverksamhet ett minst lika verksamt medel som de traditionella gränskontrollerna.

En stor del av narkotikan i Europa har sitt ursprung i länder utanför Europa. En inte oansenlig del av den narkotika som smugglas in i Sverige kommer dock från eller via andra länder inom EU. Det kan nämnas att nästan 90 procent av beslagtagna narkotika år 1994, dvs. året innan Sverige blev medlem i EU, beslagtogs i trafiken mellan Sverige och länder inom EU. Det behövs således effektiva medel för att hindra spridning och brottslighet i anknytning till narkotika såväl i förhållande till tredje land som till länder inom unionen. Under år 1995 då Sverige varit medlem i EU har de sedvanliga gränsformaliteter tagits bort i trafiken med andra EU-länder. Statistiken över narkotikabeslagen för år 1995 visar att antalet beslag har minskat men att mängden beslagtagna narkotika ligger kvar på i stort sett samma nivå som tidigare och för vissa typer av narkotika bl.a. cannabis och heroin har beslagen till och med ökat.

I takt med att människor - såväl kriminella som icke kriminella - blir allt rörligare ökar behovet av nya arbetsmetoder för att uppnå bättre träffsäkerhet i kontrollerna vid gränserna. Kontrollerna måste vidare utformas så att dessa inte stör den fria rörligheten inom EU. Kontrollerna måste därför i större utsträckning grunda sig på underrättelser, riskprofiler och riskanalyser och med ökad träffsäkerhet riktas mot sådana varusändningar och personer som kan misstänkas för brottslighet inom tullens ansvarsområde. Som ovan nämnts pågår arbetet att utveckla andra kompensatoriska åtgärder men dessa är till stor del beroende av internationella överenskommelser och tar därför tid att genomföra. Under tiden måste

arbetsmetoderna utvecklas och vidareutvecklas på nationell nivå. Innan gränskontrollerna kan ersättas, utan att skyddsnivån avseende illegal varuinförsel sänks, är det regeringens bedömning att tullen skall få behålla i stort sett samma befogenheter att ingripa och kontrollera in- och utförselrestriktioner avseende vissa varugrupper även vid gränser till andra EU-länder, som före medlemskapet i EU. På sikt är det dock tänkt att de kompensatoriska åtgärderna skall ersätta gränskontrollerna. En åtgärd som redan nu kan införas utan att internationella överenskommelser behöver inväntas och som kan få stor betydelse för arbetet med bekämpning av den internationella brottsligheten är att ge tullen möjlighet att inhämta bokningsuppgifter från transportföretagen.

## 10.2 Samarbete tull och polis

**Regeringens bedömning:** Samarbetet mellan tull och polis fungerar väl och det finns inte skäl att ändra den nuvarande fördelningen av arbetsuppgifter.

**Utredningens bedömning:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanserna har inte kommenterat frågan närmare eller anser allmänt att det är angeläget att samarbetet vidareutvecklas. *Rikspolisstyrelsen* pekar dock på att den framtida gränskontrollverksamheten kräver en effektiv samverkan mellan polisen och tullen och att en översyn av befogenhetsfrågorna är en absolut förutsättning för att samarbetet effektivt skall kunna bedrivas fullt ut.

**Skälen för regeringens bedömning:** Såsom nämnts ovan ingår det i tullens uppgifter att övervaka gränserna och beivra brott i anknytning till varuhandeln. Polisens brottsbeivrande verksamhet sker såväl inne i landet som vid våra gränser. När det gäller smuggling sammanfaller tullens och polisens uppgifter. Polisen har att beivra narkotikabrott och smuggling på samma sätt som annan brottslighet medan tullen har ett särskilt ansvar för sådan brottslighet. Tullen har delvis andra befogenheter vid gränserna än vad polisen allmänt har. I de fall polisen biträder tullen i kontrollåtgärder har polistjänstemannen emellertid samma befogenheter som en tulltjänsteman. Samarbete mellan tull och polis förekommer på alla nivåer inom organisationerna och det har inte framkommit annat än att samarbetet fungerar väl och att man samarbetar både i konkreta ärenden och i utvecklandet av nya arbetsmetoder. Detta samarbete sker både på nationell och internationell nivå. Ett fortsatt samarbete, särskilt inom underrättelse- och spaningsverksamheten, är av stort värde.

Utredningen som haft i uppgift att klarlägga hur samarbetet mellan tullen och polisen borde organiseras för att på effektivaste sätt utnyttja bägge myndigheternas resurser, har under sitt arbetet inte funnit något som tyder på att det finns några särskilda problem i gränsdragningen mellan tullens och polisens uppgifter. Utredningen fann att både tullen och polisen inom sina respektive ansvarsområden har upparbetat erfarenhet och skicklighet

samt internationella kontaktnät och informationskällor som är avgörande för en effektiv brottsbekämpning.

Regeringen delar utredningens bedömning att den nuvarande fördelningen av arbetsuppgifter mellan tull och polis är lämplig och att det främst är en fråga för Generaltullstyrelsen och Rikspolisstyrelsen att finna lämpliga former att vidareutveckla samarbetet. Regeringen lämnar därför inga förslag till förändringar i samarbetet mellan tull och polis i detta ärende.

### 10.3 Tillgång till uppgifter ur transportföretagens register

**Regeringens förslag:** Tullen ges befogenhet att i den brottsbekämpande verksamheten inhämta uppgifter från transportföretagen i fråga om passagerare, last och fordon, för att uppnå bättre träffsäkerhet i kontrollerna med mindre störning i den legala trafiken över gränserna.

**Utredningen:** Datastraffrättsutredningen lämnade i betänkande (SOU 1992:110) förslag till lag om skyldighet för lufttransportföretag att lämna vissa uppgifter, m.m. Utredningen har inte lämnat något eget lagförslag i denna del. Den har emellertid förordat att tullen ges viss tillgång till uppgifter ur transportföretagens bokningsregister i huvudsak enligt Datastraffrättsutredningens förslag.

**Remissinstanserna:** *Aklagarmyndigheten i Stockholm, Generaltullstyrelsen och Förbundet för anställda inom Tullverket och Kustbevakningen (Tull-Kust)* förordar längre gående tillgång till bokningsregistren än vad EU-gränskontrollutredningen förordar. *Riksåklagaren* och *Regionåklagarmyndigheten i Karlstad* tillstyrker förslaget men anser att beslutet inte skall underställas Riksåklagaren såsom föreslagits. *Rikspolisstyrelsen* och *SÄPO* pekar på nödvändigheten av att polisen får tillgång till uppgifter ur transportföretagens register för att undvika att terrorister och internationella brottslingar fritt kan passera in i landet. *Luftfartsverket* och *Sveriges Redareförening* tillstyrker förslaget. *Industriförbundet* förordar stor försiktighet i sammanhanget.

**En promemoria** har upprättats inom departementet med förslag till reglering som i huvudsak överensstämmer med regeringens (jfr bilaga 4). Förslaget avviker betydligt från Datastraffrättsutredningens och EU-gränskontrollutredningens förslag varför departementet fann skäl att på nytt inhämta yttrande från remissinstanserna.

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna, med undantag av *Helsingborgs tingsrätt* och *Industriförbundet*, tillstyrker i princip att tullen ges tillgång till uppgifter ur transportföretags register på det sätt som föreslagits. *Riksdagens ombudsmän, Riksåklagaren, Svea hovrätt, Generaltullstyrelsen* och *Tull-Kust* har med hänvisning till att effektivitetsvinster i brottsbekämpningen får anses väga tyngre än integritetsaspekterna, utan erinringar ställt

sig positiva till förslaget. Svea hovrätt har dock framfört några påpekanden av teknisk natur. *Justitiekanslern (JK)* har från integritetssynpunkt inte något att invända mot förslaget men är tveksam om förslaget skall genomföras utan att detta tillkommit gemensamt med övriga medlemsländer i Europeiska unionen. Vidare anser JK att det bör övervägas hur terminalåtkomst och ADB-överföring förhåller sig till bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen om allmänna handlingar. *Datainspektionen* tillstyrker att vissa uppgifter om resande bör kunna inhämtas med nyttjande av ADB, men anser att det närmare bör analyseras vilka villkor som skall gälla för Tullverkets hantering av uppgifterna och sekretesskyddet för dessa. *Rikspolisstyrelsen* tillstyrker förslaget vad gäller tullens möjligheter att ta del av nu aktuell information, men framför kravet att även polisens tillgång till uppgifter av detta slag måste övervägas i detta sammanhang. Enligt Rikspolisstyrelsen är tillgång till sådana uppgifter av helt avgörande betydelse för polisens möjligheter att fullgöra sina arbetsuppgifter när det gäller åtgärder mot t.ex. organiserad brottslighet och andra brott med internationell anknytning. *Sveriges Redareförening*, *Sveriges Speditörförbund* och *Airline Operator's Committee (AOC)* ställer sig i princip positiva till att näringslivet samarbetar med tullen i kampen mot den internationella brottsligheten men pekar på att det inte får leda till att en för stor belastning för företagen. Sveriges Redareförening anser att det måste klargöras att företagen inte måste lämna andra uppgifter än sådana som finns förvarade hos företagen eller införa särskilda rutiner för registrering, samt att Tullverket endast får begära uppgifter i undantagsfall. Sveriges Speditörförbund invänder att en begäran att löpande lämna uppgifter endast bör få göras när det finns särskilda skäl till det. Förbundet avstyrker en terminalåtkomst till register om inte en frivillig överenskommelse kan nås från fall till fall. AOC framför åsikten att frågan måste prövas av EU innan svensk lagstiftning äger rum och att det kan vara oförenligt med andra länders lagstiftning. *Helsingborgs tingsrätt* och *Sveriges Industriförbund* anser att den föreslagna regleringen inte utan ytterligare överväganden kan läggas till grund för lagstiftning.

**Skälen för regeringens förslag:**

Frågan om tullen och polisen bör få möjlighet att ta del av uppgifter om passagerare har varit aktuell tidigare. Generaltullstyrelsen och Rikspolisstyrelsen har i skrivelser 1988 respektive 1991 framställt önskemål om och förslag till författningsändringar som skulle ge myndigheterna tillgång till flygföretagens bokningsregister. Frågan har behandlats av Datastraffrättsutredningen (SOU 1992:110) som föreslog att uppgiftslämnande till polisen och tullen endast skulle få ske undantagsvis i syfte att avslöja grov brottslighet - sådan brottslighet som föranleder ett minimistraff på fängelse två år. Uppgiftsskyldigheten för flygföretagen begränsades till vissa konkreta förhållanden, såsom uppgifter om viss resande eller om visst transportmedel, samt till uppgifter om namn, resrutt, bagage, medresenärer, bokningsställe och bokningssätt. Frågan om utlämnande av uppgifter skulle prövas av domstol på ansökan av åklagare. Enligt Datastraffrättsutredningens mening medförde dessa begränsningar av tillämpningsområdet att intrånget i den enskildes integritet inte blev otillbörligt. Förslaget fick ett blandat mottagande av remissinstanserna och

har ännu inte lett till någon lagstiftning. EU-gränskontrollutredningen har i allt väsentligt anslutit sig till Datastraffrättsutredningens överväganden om hur en sådan uppgiftsskyldighet bör utformas. Utredningen anser dock att åklagare eller chef för tulldistrikt bör kunna besluta om inhämtande av uppgifter, vars beslut skall underställas Riksåklagaren respektive Generaltullstyrelsen. Vidare bör enligt utredningen inte skyldigheten att lämna uppgifter i dessa situationer enbart gälla flygföretag utan även andra transportföretag.

#### *Allmänna överväganden*

Regeringen anser att det finns skäl att ta upp frågan om en längre gående åtkomst till uppgifter från transportföretags bokningsregister än vad som hittills föreslagits av utredningarna. Ett skäl är det ökade behovet av effektiva medel att bekämpa internationell brottslighet med. Frågan om polisen bör ges tillgång till motsvarande registeruppgifter kräver, med hänsyn till polisens betydligt vidare ansvarsområde inom brottsbekämpningen, andra och närmare överväganden vilka faller utanför ramarna för detta ärende. Frågan har emellertid uppmärksammats inom regeringskansliet.

Sverige har genom medlemskapet i EU åtagit sig att både nationellt och internationellt utveckla kompensatoriska åtgärder som på sikt skall kunna ersätta gränskontrollerna. För att så effektivt som möjligt stoppa bl.a. narkotika redan vid gränsen krävs att tullen i dess brottsbekämpande verksamhet också ges reella förutsättningar att på ett tillfredställande sätt utföra sin uppgift. Traditionella arbetsmetoder behöver kompletteras och tullen ges möjlighet att följa med utvecklingen samt tillvarata de möjligheter som följer av datorisering och ökat informationsflöde.

Ett internationellt beprövat och effektivt hjälpmedel i kampen mot internationell brottslighet, framförallt vad gäller narkotikasmuggling, är att diskret och utan att det stör och hindrar trafiken skaffa sig uppgifter om vad och vilka som passerar gränsen.

#### *Vad går metoden ut på?*

En metod som redan nu används i andra europeiska länder, inklusive våra nordiska grannländer, innebär att de kommersiella datoriserade bokningssystemen för internationell trafik granskas. Poängen är att med tillgång till information i dessa register kan underrättelsetjänsten göra en förhandsgranskning och riskbedömning avseende ankommande last och passagerare innan transportmedlet ankommer. Denna granskning sker främst i flygtrafiken där stora varu- och personströmmar snabbt förflyttar sig mellan länderna. Det är vid granskningen inte i första hand namn på passagerare som är intressant. Såvitt en person inte är känd eller efterlyst säger namnet i sig inte något om smuglingsrisken. Det är heller inte säkert att personen bokar resan i sitt riktiga namn. Det är andra uppgifter såsom avreseort,

resrutt, betalningssätt, bokningsrutin och bagage som i första hand kan fånga underrättelsetjänstens uppmärksamhet och intresse. Av erfarenhet har det visat sig att narkotikasmugglare kan uppvisa ett beteendemönster inför resan som avviker från resandes i allmänhet. Det kan t.ex. röra sig om sena bokningar och ombokningar, onödiga omvägar i resrutten, kontantbetalning av resan m.m. Flera sådana omständigheter som avviker från det normala kan ge en indikation om att det kan vara fråga om smuggling. Dessa uppgifter kan i sin tur leda fram till ett intresse av att kontrollera en viss person, ett visst fordon eller en varusändning. Information av detta slag finns att hämta i de större transportföretagens register, innan transportmedlet ankommit till Sverige eller i samband därmed. När väl transportmedlet ankommit har uppgifternas värde minskat betydligt då passagerarna och fordonen snabbt passerar gränsen och försvinner ur tullens kontroll, särskilt i EU-trafiken.

Metoden används för få en bättre grund och urval för kontrollverksamheten och på så sätt kunna rikta kontrollerna mot de som kan misstänkas för brottslighet.

#### *Otillbörligt integritetsintrång?*

Det går att resa flera invändningar mot att införa en skyldighet för transportföretag att lämna ut uppgifter om sina passagerare och mot att tullen skulle ges åtkomst till bokningsregister med hjälp av ADB t.ex. genom terminalåtkomst till transportföretagens databaser. Ett tungt vägande skäl mot att lämna ut registeruppgifter av detta slag till tullen är att uppgifterna till största delen rör resenärer som inte kan misstänkas för brott, och att det därmed finns en risk för otillbörligt intrång i de resandes personliga integritet. En annan invändning är att det är fråga om tillgång till privata företags kunduppgifter, vilket innebär en användning av personregister för andra ändamål än det ändamål registret är avsett för. En avvägning mellan samhällets intresse av effektiv brottsbekämpning och skyddet för den personliga integriteten måste således ske. De begränsningar i tillgängligheten som utredningarna föreslagit innebär dels att uppgifter endast kan inhämtas efter ett särskilt beslut som skall underställas åklagare, domstol eller Generaltullstyrelsen, dels kan uppgifter endast hämtas in om tullen eftersöker en viss person, eller alternativt riktat misstankar mot ett visst transportmedel och behöver veta vilka som medföljer detta. Dessutom skulle myndigheterna enbart få hämta in uppgifterna i skriftlig eller muntlig form, alltså inte genom ADB. Dessa begränsningar gör sammantaget att någon effektivitetsvinst inte uppnås i bekämpandet av den internationella brottsligheten, av följande skäl. Uppgifterna har oftast ett värde endast under en kort tid och innan någon brottslighet kan knytas till någon viss person eller visst brott. Har väl misstankarna riktats mot en person eller transport har de oftast blivit så konkreta och starka att det redan i dag finns möjlighet att med RB:s regler om beslag inhämta dessa uppgifter. Det råder ingen tvekan om att narkotika, vapen m.m. smugglas in i landet. Vi vet dock inte var, när och av vem. Metoden att granska uppgifter i

transportföretagens bokningsregister går ut på att genom riskprofiler och profilsökning skaffa sig en uppfattning om vem eller vilka som kan misstänkas för den brottslighet som förekommer. Det är således fråga om ren förspaningsmetod som är till nytta innan misstankar om något konkret brott kan knytas till någon person. För att metoden och uppgifterna skall vara användbara måste de således vara förhållandevis lätt åtkomliga för tullens underrättelsetjänst, för att den när något misstänkt framkommer, omedelbart skall kunna vidarebefordra information till tullens operativa verksamhet så att ingripande kan ske när transporten anländer eller innan den avgår.

I dag har transportföretag i trafiken från och till tredje land en omfattande uppgiftsskyldighet avseende sin godsbefordran för kontrollen av efterlevnaden av tullbestämmelser, dvs. utan att det är fråga om något brott. Vid resandes ankomst till Sverige har tullen befogenhet att utan att någon konkret misstanke ännu uppstått t.ex. med hjälp av sin erfarenhet eller med narkotikahunds markering stoppa och kontrollera resande och deras bagage. Även om tullen redan har långt gående befogenheter som kan inkräkta på den personliga integriteten så innebär onekligen ett utlämnande av uppgifter om passagerare en ytterligare belastning i detta avseende. Å andra sidan kan nämnas att tusentals personer, med tjänst inom de större företagen inom transport- och resebranschen, använder och har tillgång till dessa uppgifter i tjänsten. Vidare är de svenska resenärerna när de reser utomlands redan i dag utsatta för denna integritetskränkning men av andra länders tullmyndigheter. Frågan är således om intrånget i de resandes integritet är otillbörligt eller försvarbart och överkomligt i förhållande till syftet.

Regeringen finner vid en samlad bedömning att i dag väger behovet av dessa uppgifter i brottsbekämpningen tyngre än det intrång i de resandes personliga integritet som ligger i att ett begränsat antal svenska tulltjänstemän får tillgång till uppgifter av detta slag. Regeringen anser av effektivitetsskäl att uppgifterna skall få göras läsbara för tullen genom terminalåtkomst.

En möjlighet att arbeta med uppgifter av detta slag i förspaningen kan ses som en kompensatorisk åtgärd vad gäller den storskaliga internationella brottsligheten, men torde ha ringa eller mycket liten effekt i den småskaliga smuglingen. Metoden kan således inte ersätta gränskontrollerna och ensamt motivera en sänkning av kontrollnivån vid gränserna. Däremot minskar störningarna i den legala trafiken och ger tullen möjlighet att rikta mer av sina resurser mot underbyggda misstankebaserade kontroller. Metoden är lika angelägen och användbar i trafiken med länder utanför EU och medverkar till att höja skyddsnivån i förhållande till dessa länder. En stärkt kontroll av trafiken vid den yttre gränsen är också en viktig kompensatorisk åtgärd. Motsvarande bestämmelser bör därför införas i TL.

### 10.3.1 Tullens hantering av bokningsuppgifter

**Regeringens förslag:** Tullen får begära in uppgifter om bokning och incheckning som är av särskild betydelse för att bekämpa brottslighet som faller under tullens ansvarsområde och i den utsträckning sådana uppgifter finns tillgängliga hos företagen. Uppgifter som visar sig sakna betydelse för vidare åtgärder skall omedelbart förstöras. Uppgifter som tullen får tillgång till genom terminalåtkomst får endast användas i den omfattning och under den tid som behövs för att ta ställning till vidare kontrollåtgärder.

**Skälen för regeringens förslag:** De personer vars bokningsuppgifter granskas har inte någon möjlighet att hindra åtgärden eller få den prövad. Inte heller kan kontroll ske från allmänhetens sida eftersom sekretess hindrar från insyn i myndighetens brottsbekämpande verksamhet. Bestämmelserna måste därför utformas på ett sådant sätt, att metoden kan accepteras som nödvändig i tullens kamp mot den internationella brottsligheten och att risken för missbruk av uppgifterna minimeras. Det är därför viktigt att framhålla att det inte är fråga om att tillåta någon systematisk kartläggning av resandeströmmarna eller något generellt insamlande av uppgifter. Syftet med metoden är att ge ett bättre underlag för de fysiska kontrollerna och minska riskerna för att resande eller varusändningar i onödan utsätts för integritetskränkande kontrollåtgärder. Enligt uppgift från tullens underrättelsetjänst finns det inte heller något behov eller intresse att kartlägga, registrera eller på annat sätt sammanställa bokningsuppgifter. Regeringen delar därför inte utredningarnas bedömning att skyddet för resenärernas personliga integritet kräver en så begränsad tillgänglighet till uppgifter som hittills föreslagits. Vissa begränsningar i inhämtandet och användningen av uppgifter behövs dock.

För det första bör uppgiftsskyldigheten endast omfatta de uppgifter som företaget rent faktiskt har tillgång till och uppgifter av det slag som kan vara av betydelse i sammanhanget. Vad gäller passagerare bör således tullen endast vara berättigad att ta del av uppgifter som kan förekomma i samband med bokning av resa såsom namn, resrutt, medpassagerare, incheckning av bagage och uppgifter om när, var och hur bokning och betalning skett. Uppgiftsskyldigheten bör således avse sådana uppgifter och endast i den utsträckning företaget har tillgång till dessa.

Ett inhämtande av uppgifter av detta slag bör heller inte få ske oavsett för vilket ändamål tullen anser sig ha behov av den begärda uppgiften. Ett sådant generellt inhämtande går enligt vår uppfattning utöver vad som erfordras för att uppnå syftet med åtgärden. För att begränsa integritetsintrånget och följa de internationella åtaganden Sverige gjort avseende behandlingen av personuppgifter till skydd för enskilda personer, bör en därför en begränsning införas i lagtexten så att uppgifter endast får inhämtas om de behövs i tullens brottsbekämpande verksamhet. Alla tulltjänstemän skall således inte slentrianmässigt, på måfå och oavsett syfte få begära in uppgifter av detta slag från transportföretagen. Metoden att utifrån

bokningsuppgifter bilda sig en uppfattning om det finns anledning att misstänka brottslighet, kräver särskild träning och kunskap i vilka uppgifter som är intressanta och hur dessa skall tolkas. Det är endast ett begränsat antal tulltjänstemän med brottsbekämpande arbetsuppgifter och nödvändig utbildning, som därför bör få befogenhet att begära in uppgifter eller ha mer direkt tillgång till bokningsregister. Tullens övriga verksamhetsområden lämnas utanför tillämpningsområdet. Den brottsbekämpande verksamheten kan dock avse även annat än narkotika. Tullen har t.ex. en viktig roll och uppgift i att bekämpa allvarlig ekonomisk brottslighet med internationell anknytning avseende EU:s finansiella system. EU:s medel utgörs till cirka 20 procent av tullintäkter. Bedrägerier i organiserad form och i stor skala förekommer gentemot EU:s medel både på inkomstsidan i samband med import, men också på utgiftssidan i samband med bidragsberättigad export. Bedrägerierna orsakar EU årliga förluster på åtskilliga miljarder kronor. Sverige och övriga medlemsstater har skyldighet att vidta alla åtgärder som står till hands för att skydda gemenskapens medel och tillse att skyddsnivån blir likvärdig i hela gemenskapen. Tullen har en viktig roll när det gäller att upptäcka sådan brottslighet.

De utländska tullmyndigheterna har hittills mest använt metoden i bekämpningen av narkotikasmuggling i flygtrafiken. Metoden är väl utvecklad i England där tekniken utvecklats och blivit en viktig komponent i det engelska gränsskyddet. Man skulle därför kunna inskränka tillgången till bokningsuppgifter till flygtrafiken och till syftet att uppdaga narkotikabrott. Även fartygstrafiken har emellertid i allt större utsträckning uppgifter om både passagerare och fordon. Utvecklingen på andra områden som rör tullens brottsbekämpande verksamhet bl.a. i anledning av att dokumentation och gränsformaliteter avseende varutransporter bortfallit i EU-trafiken, gör att det även finns behov av denna sortens uppgifter för att spåra och upptäcka varusändningar eller fordon som kan misstänkas vara inblandade i smuggling eller bedrägerier av olika slag. Eftersom det i princip skall råda fri rörlighet av varor över gränserna inom EU skall varutransporter inte stoppas bara för att de passerar en gräns. Ur kontrollsynpunkt är Sverige geografiskt gynnat på det sättet att största delen av EU-trafiken till Sverige kommer med båt eller flyg. En möjlighet för tullen att inhämta information från bokningsregister i färje- eller flygtrafik angående last av varor, fordon och passagerare skulle därför innebära en stor effektivitetsvinst i tullens brottsbekämpande arbete också inom andra områden. Eftersom metoden kan vara användbar även för att upptäcka annan allvarlig brottslighet som tullen har att bekämpa bör användningen inte begränsas endast till narkotikabekämpning.

#### *Formen för uppgiftslämnande*

Tullen är verksam vid gränserna och när väl fordon eller personer passerat gränsen försvinner de ur tullens kontroll in eller ut ur landet. För tullen är därför bokningsuppgifter "färskvaror" på det sättet att det är endast under en ytterst begränsad tidsrymd tullen har tillfälle att upptäcka brottslighet

genom fysisk kontroll. Det är därför av avgörande betydelse att uppgifterna kan nå fram till tullen snabbt, innan tillfället till kontroll gått förbi. Formerna för uppgiftslämnande kan komma att bli mycket skiftande, beroende på företagets sätt att förvara sina uppgifter och på hur frekvent tullen behöver uppgifter från företaget i fråga. Vad gäller stora flygföretag kan det finnas behov av en mer eller mindre löpande tillgång till uppgifter. För andra företag, t.ex. ett rederi med begränsad trafik kanske det endast blir aktuellt någon gång och då. Uppgifterna skall således kunna lämnas på det sätt som för situationen är det mest lämpliga, även på dataterminal. Med tanke på att det fråga om uppgifter som är intressanta under en mycket begränsad tidsrymd förutses det däremot inte bli intressant i praktiken att information på datadisketter för ADB överlämnas till tullen. Information på en diskett är ur integritetssynpunkt dessutom betydligt känsligare än uppgifter som ges via terminal eftersom möjligheterna att själv sammanställa och bearbeta materialet är större. Vid terminalåtkomst styrs bearbetningsmöjligheterna av den som handhar databasen. Mot bakgrund härav bör bestämmelsen utformas så att den endast ger behövligt stöd för att uppgifter får lämnas genom att tullen får ta del av uppgifterna på dataterminal. Av effektivitetskäl vore det praktiskt om tullen fick ta del av uppgifter på detta sätt. Det kommer dock inte på fråga att för detta syfte ålägga privata transportföretag att ställa terminaler till tullens förfogande. När det gäller t.ex. större flygbolag med datautrustning på flygplatserna är det kanske inte något större problem att komma överens om att göra uppgifterna tillgängliga för tullen genom terminalåtkomst, men för mindre företag inom transportnäringen kan det vara betydligt mer kostsamt och opraktiskt. Förslaget till reglering av uppgiftsskyldigheten innefattar därför inte en skyldighet att tillhandahålla uppgifterna på detta sätt. Däremot bör så få ske om tullen och transportföretaget i fråga finner att det är en praktisk och möjlig lösning.

#### *Närmare om hantering av uppgifter som gjorts tillgängliga för tullen*

Begränsningar avseende uppgifternas användning erfordras för att uppnå mesta möjliga integritetsskydd utan att effektivitetsvinster minskar. Det är inte avsett att uppgifter om resande skall, registreras, lagras eller bearbetas av tullen på ett sådant sätt att nya personregister med uppgifter om resande skapas.

Det är svårt att på förhand överblicka omfattningen av denna verksamhet, men det är troligt att det kan komma att röra sig om ett stort antal uppgifter vilka till allt övervägande del rör passagerare och varutransporter som inte kan misstänkas för någon brottslighet. Det kommer således att röra sig om en ansenlig mängd med överflödiga uppgifter. Den omständigheten att det kommer att röra sig om en stor andel överskottsuppgifter, mängden av uppgifter samt att de snabbt skulle kunna bearbetas med datateknik, medför att de blir särskilt integritetskänsliga. Inhämtade bokningsuppgifter måste givetvis granskas för att underrättelsetjänsten skall kunna bedöma om de kan ligga till grund för vidare åtgärder som spaning eller fysiska kontroller.

Ur integritetssynpunkt är det dock viktigt att granskningen av uppgifterna sker så snart som möjligt. Tullen har emellertid kort tid på sig innan transporten ankommer eller avgår att ta ställning till om uppgifterna föranleder några vidare åtgärder och även av det skälet faller det sig naturligt att uppgifterna granskas rätt omgående. När tulltjänstemannen gjort profilsökning och riskanalys och tagit ställning till om någon uppgift behöver följas upp med vidare åtgärder, kommer han inte ha någon ytterligare användning av uppgifter om resterande passagerare eller varusändningar.

Saknar uppgifterna betydelse för vidare åtgärder finns det ingen anledning att spara dessa. Visar det sig däremot att uppgifterna har betydelse för vidare åtgärder kan de behöva bevaras så länge de någon betydelse för den fortsatta handläggningen. Till den del uppgifterna inte kommer till användning för någon kontrollåtgärd eller brottsutredning är det regeringens bedömning att de omedelbart bör förstöras. Även i de fall uppgifterna ger upphov till en brottsutredning torde de endast undantagsvis vara av något värde för den fortsatta utredningen eller av bevisvärde i en senare process att de av den anledningen behöver sparas.

Vad gäller att inhämta uppgifter genom uppkoppling till databaser via terminal ger detta tillgång till stora uppgiftsmängder som kan vara av mer eller mindre integritetskänslig natur. För att terminalanvändning inte skall leda till onödigt integritetsintrång bör sökning endast få ske på sådant sätt, i sådan omfattning och under den tidsrymd som behövs för att tullen skall kunna ta ställning till om det finns grund för fortsatta åtgärder i form av spaning eller kontroll. Vidare är informationen endast tillgänglig för tullen på så sätt att den är läsbar. Det går därför inte att föreskriva att uppgifter som tullen tar del av via terminal skall förstöras, eftersom informationen fortfarande tillhör och förvaras av transportföretaget. Vad gäller tillgängligheten till uppgifter via terminal får det därför anses tillräckligt att tullen inte får använda bokningsregister under längre tid än vad som behövs för att få fram de relevanta uppgifterna och ta ställning till eventuella fortsatta åtgärder.

Allmänt gäller att om det framkommer uppgifter i Tullverkets brottsbekämpning om någon som misstänks för brott, och uppgiften är av särskild betydelse för brottsbekämpningen, får tullen föra in vissa uppgifter om denne i Tullverkets register för brottsbekämpning. Detsamma gäller för varor och transporter. Uppgifter om bokning torde dock sällan ha någon större betydelse sedan någon väl har stoppats för kontroll. Motsvarande uppgifter kan då dessutom inhämtas från den resande själv eller ur dennes resehandlingar. Att införa något förbud för registrering, för det fall uppgifter framkommer i denna verksamhet och anses ha denna betydelse för brottsbekämpningen, synes dock inte motiverat. Registrering av uppgifter kan således komma att ske i den utsträckning det är särskilt förskrivet, t.ex. i förordningen (1987:864) om Tullverkets register för brottsbekämpande verksamhet eller i internationell överenskommelse som Sverige ingått.

För allmänheten medför den föreslagna regleringen, att bokningsuppgifter om oss alla i egenskap av resenärer, emellanåt kan komma att granskas av tullen, något som dock inte kommer att märkas i praktiken. Konsekvenserna blir störst för transportföretagen som blir ålagda en ytterligare uppgift gentemot de svenska myndigheterna. De företrädare för transportbranschen som yttrat sig i frågan, och för vilka uppgiftslämnande onekligen kan medföra visst besvär, har i princip ställt sig positiva till att på detta sätt medverka i kampen mot den internationella brottsligheten. Tillstyrkandet har getts under förbehåll att det inte onödigt belastar företagen arbets- eller kostnadsmässigt. Det är ytterst angeläget att näringslivets goda vilja att samarbeta med tullen i dessa frågor tillvaratas och att de administrativa och praktiska arrangemangen utformas så smidigt som möjligt så att det inte onödigt belastar företagen. Därför bör de praktiska formerna för uppgiftslämnandet närmare utarbetas genom frivilliga överenskommelser mellan tullen och företagen. I den utsträckning det behövs kommer regeringen att meddela tillämpningsföreskrifter.

## 11 Trafikanternas skyldigheter vid den inre gränsen

**Regeringens förslag:** De i övergångsbestämmelserna till TL införda reglerna om omhändertagande av varor i vissa fall, om transportföretagens skyldighet att ställa lokaler och anordningar till Tullverkets förfogande samt om den kontrollerades skyldighet att biträda Tullverket vid kontrollen m.m. förs över till den nya lagen.

**Skälen för regeringens förslag:** I övergångsbestämmelserna till TL har införts regler som tidigare endast gällde mot yttre gräns. Sålunda skall Tullverkets rätt att omhänderta varor liksom bestämmelserna om transportföretagens skyldigheter att ställa lokaler och anordningar till Tullverkets förfogande även gälla vid inre gräns. Detsamma gäller för den kontrollerades skyldighet att biträda Tullverket vid kontrollen m.m. När det gäller omhändertagande av varor får en tullmyndighet ta hand om en vara för att kontrollera om den är av sådant slag som nämns i övergångsbestämmelserna och därvid lägga upp den på lager för tillfällig förvaring. Kostnaderna skall täckas av trafikanten såvida det inte föreligger särskilda skäl för befrielse från ersättningskyldighet. Denna bestämmelse kan bli tillämplig, förutom när det gäller av avgöra om en vara är av sådant slag som nämns i övergångsbestämmelserna, och som inte får föras in utan tillstånd, i avvaktan på att en fråga om tillstånd blir löst.

De bestämmelser om transportföretagens skyldigheter att utan kostnad ställa lokaler och anordningar till Tullverkets förfogande gäller numera även transportföretag som befordrar resande från annat EU-land i fråga om sådana varor som nämns i övergångsbestämmelserna. Även bestämmelserna

om den kontrollerades skyldighet att biträda Tullverket vid kontrollen m.m. beträffande varor som tagits ut för kontroll med stöd av övergångsbestämmelserna gäller numera också för trafikanter från annat land inom gemenskapen.

Prop. 1995/96:166

De nu berörda bestämmelserna bör föras över till den nya lagen.

## 12 Ekonomiska konsekvenser

För Tullverket torde den samlade effekten av förslagen inte innebära någon ökad arbetsbelastning. Kontroller vid de inre gränserna sker redan i dag i stort sett efter samma mönster som nu föreslås, även om reglerna i den nya lagen är något annorlunda utformade än de övergångsbestämmelser som gäller i dag. Den föreslagna regleringen av tullens kontrollbefogenheter vid inre gräns torde inte bli mer resurskrävande än nuvarande ordning. Detta inte minst med tanke på att det nya regelverket får anses underlätta den brottsbekämpande verksamheten genom att tullen får tillgång till uppgifter ur transportföretagens bokningsregister. Regeringen gör därmed bedömningen att förslagen ryms inom nuvarande resursramar.

Som framgår av författningskommentaren till 21 § i den nya lagen kommer de allmänna förvaltningsdomstolarna åläggas att pröva frågor om utdömmande av vite såväl enligt den nya lagen som i fråga om sådant vite som föreläggs transportföretag som underlåtit att fullgöra skyldighet som föreskrivs i 67 a § tullagen (1994:1550). Vidare kommer sådana överklaganden som kan följa av 22 § att prövas av förvaltningsdomstol.

Förvaltningsdomstolarna har redan stor vana av att hantera de aktuella måltyperna. Det lär inte bli fråga om något större antal mål som kan tänkas komma under domstol enligt den nu föreslagna regleringen.

Regeringen gör därför den bedömningen att domstolsväsendet bör kunna klara dessa uppgifter inom ramen för befintliga resurser. Prop. 1995/96:166

## 13 Författningskommentar

Prop. 1995/96:166

### 13.1 Förslaget till lag om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen

#### *Inledande bestämmelser*

#### 1 §

**Denna lag innehåller bestämmelser om Tullverkets befogenheter vid införsel eller utförsel över Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (EU-land).**

I denna paragraf anges lagens tillämpningsområde.

Den nya lagen innehåller bestämmelser om Tullverkets kontrollbefogenheter vid gräns mot annat EU-land.

Efter några inledande allmänna bestämmelser (1–4 §§) finns i lagen bestämmelser om Tullverkets kontrollverksamhet (5–18 §§). Sedan följer bestämmelser om straff och vite (19–21 §§) samt om överklagande (22 §).

#### 2 §

**Kontroller enligt denna lag får inte utformas på sådant sätt att urvalet av vad och vem som kontrolleras sker slumpmässigt.**

I paragrafen betonas att kontrollen enligt lagen inte får ske i form av slumpvisa kontroller. Som påpekats i avsnitt 9.1 är s.k. stickprovskontroller eller systematiska kontroller inte längre tillåtna vid inre gräns. Enbart det förhållandet att någon passerar en sådan gräns är sålunda inte tillräckligt för att han skall kunna kontrolleras.

#### 3 §

**Lagen är tillämplig endast beträffande följande varor:**

- 1. krigsmateriel som avses i lagen (1992:1300) om krigsmateriel, och produkter som avses i lagen (1991:341) om strategiska produkter,**
- 2. varor som skall beskattas enligt lagen (1994:1565) om beskattning av privatinförsel av alkoholdrycker och tobaksvaror från land som är medlem i Europeiska unionen,**
- 3. narkotika som avses i narkotikastrafflagen (1968:64),**
- 4. vapen och ammunition som avses i vapenlagen (1996:67),**
- 5. injektionssprutor och kanyler,**

6. dopningsmedel som avses i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel,

7. springstiletter, springknivar, knogjärn, kaststjärnor, riv- eller nithandskar, batonger, karatepinnar, blydaggar, spikklubbor och liknande,

8. kulturföremål som avses i 5 kap. 4-6 §§ lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.,

9. hundar och katter för annat ändamål än handel,

10. spritdrycker, vin och starköl enligt alkohollagen (1994:1738),

11. nötkreatur, svin, får, getter, fjäderfän, fisk och reptiler,

12. andra djur än sådana som anges ovan och produkter av djur, om det finns särskild anledning att misstänka att smittsam sjukdom förekommer, att djuret eller djurprodukten på annat sätt utgör en allvarlig hälsorisk för människor eller djur, att medföljande dokument är ofullständiga eller felaktiga, att erforderliga dokument saknas eller att de villkor som i övrigt gäller för införseln inte är uppfyllda.

Lagen gäller bara vissa närmare angivna varuslag, nämligen krigsmateriel och strategiska produkter, alkohol- och tobaksvaror som skall beskattas, narkotika, injektionssprutor och kanyler, dopningsmedel, vapen och ammunition, springstiletter, springknivar och vissa andra farliga föremål, vissa äldre kulturföremål, spritdrycker, vin och starköl, hundar och katter som förs in i landet för annat ändamål än handel, nötkreatur, svin, får, getter, fjäderfän, fisk och reptiler samt andra djur än sådana som nämnts ovan och produkter av djur om det finns särskild anledning att misstänka bl.a. att smittsam sjukdom förekommer.

Lagen är tillämplig både på införsel från och utförsel till ett land som är medlem i EU. Det är dock bara i fråga om narkotika som det råder ett principiellt förbud både mot införsel och utförsel. I övrigt gäller enbart införselrestriktioner i fråga om de varor som anges under punkterna 4-7 och 9-12 samt enbart utförselrestriktioner i fråga om krigsmateriel och strategiska produkter samt för kulturföremål (punkterna 1 och 8).

Vad som enligt *punkt 1* utgör krigsmateriel framgår av 1 § lagen om krigsmateriel. Lagen gäller vapen, ammunition och annan för militärt bruk utformad materiel som enligt regeringens föreskrifter utgör krigsmateriel. I en bilaga till förordningen (1992:1303) om krigsmateriel har regeringen angett vad som utgör krigsmateriel för strid och övrig krigsmateriel. I lagen (1991:341) om strategiska produkter bemyndigas regeringen föreskriva vilka produkter som skall omfattas av lagen och rådets förordning (EG) nr 3381/94 av den 19 december 1994 om inrättandet av en gemenskapsordning för kontroll av export av strategiska produkter. Detta har skett i förordningen (1994:2060) om strategiska produkter. Lagen reglerar förutom utförsel även avtal om tillverkningsrätt och tillhandahållande, vilket är en ren svensk reglering.

*Punkt 2* avser det undantag som Sverige har fått i förhandlingarna inför EU-medlemskapet beträffande införsel av alkoholdrycker och tobaksvaror. Sverige har sålunda medgetts rätt att ta ut punktskatt på sådana varor även

om de har inköpts i ett annat EU-land om införseln överstiger vissa angivna kvantiteter.

I *punkt 3* används begreppet narkotika och det klargörs att med detta begrepp skall i denna lag avses detsamma som i narkotikastrafflagen.

Enligt 8 § narkotikastrafflagen förstås med narkotika läkemedel eller hälsofarliga varor med starkt vanebildande egenskaper eller varor som med lätthet kan omvandlas till varor med sådana egenskaper och som

1. på sådan grund är föremål för kontroll enligt en internationell överenskommelse som Sverige har biträtt, eller
2. av regeringen har förklarats skola anses som narkotika enligt lagen. Sverige har biträtt 1961 års allmänna narkotikakonvention – den s.k. Single Convention – med tilläggsprotokoll 1972 – samt 1971 års konvention om psykotropa substanser. Vidare har Sverige biträtt Förenta Nationernas konvention 1988 mot olaglig hantering av narkotika och psykotropa ämnen. De ämnen som är föremål för kontroll enligt konventionen upptas i förteckningar som fogas till konventionerna.

I förordningen om kontroll av narkotika anges vilka ytterligare substanser som skall anses vara narkotika enligt narkotikastrafflagen. De aktuella substanserna har indelats i huvudgrupperna centralstimulerande medel, hallucinogener, smärtstillande medel samt sömnmedel och lugnande medel. Av förordningen framgår vidare dels att som narkotika skall även anses de ovanjordiska delarna av växten kat, dels att vid tillämpningen av narkotikastrafflagen skall med cannabis förstås de ovanjordiska delarna av varje växt av släktet Cannabis – med undantag av frön – från vilka hartset inte blivit extraherat och oavsett under vilken benämning de förekommer.

Vad härefter gäller vapen och ammunition enligt *punkt 4* föreskrivs i 1 kap 2 § vapenlagen att med skjutvapen förstås i vapenlagen ett vapen med vilket kulor, hagel, harpuner eller andra projektiler kan skjutas ut med hjälp av krutladdning, kolsyrebelastning, komprimerad luft eller annat liknade utskjutningsmedel. I paragrafen föreskrivs vidare att vad som sägs om skjutvapen skall gälla även vissa andra typer av vapen m.m.

I 1 kap 4 § vapenlagen anges att bl.a. vissa arbetsredskap med karaktär av vapen inte omfattas av vapenlagens bestämmelser.

Enligt 1 kap 5 § vapenlagen förstås med ammunition patroner och projektiler till handvapen som lagen tillämpas på samt tändhattar och andra tändmedel till sådana patroner och projektiler. I 1 kap 7 § finns slutligen vissa särbestämmelser beträffande hagel m.m.

Begreppen injektionssprutor och kanyler i *punkt 5* har samma innebörd som motsvarande uttryck i förordningen (1968:70) med vissa bestämmelser om injektionssprutor och kanyler. Med kanyl förstås injektionsnål som kan användas för insprutning i människokroppen.

Vad som menas med dopningsmedel enligt *punkt 6* framgår av lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel. Enligt 1 § i den lagen avses syntetiska anabola steroider, testosteron och dess derivat, tillväxthormon samt kemiska substanser som ökar produktion och frigörelse av testosteron och dess derivat eller av tillväxthormon.

De farliga föremål som räknas upp i *punkt 7* är desamma som anges i förordningen om tillstånd till införsel av vissa farliga föremål.

Vilka kulturföremål som avses i *punkt 8* framgår av 5 kap. 4–6 §§ lagen om kulturminnen m.m. I 4 § räknas de svenska kulturföremålen upp och i 5 § anges de utländska. Enligt 6 § krävs tillstånd även för utförsel av en del av ett sådant föremål.

I medlemskapsförhandlingarna fick Sverige en möjlighet att tillämpa strängare regler för att skydda landet mot rabies. Detta har medfört att hundar och katter har tagits upp i *punkt 9*. Det bör framhållas att regleringen bara omfattar dessa sällskapsdjur när de förs in i landet för annat ändamål än handel. I fråga om handeln med dessa djur har en harmonisering skett av de nationella föreskrifterna. *Punkt 10* avser den åldersgräns som gäller för införsel av alkoholvaror enligt 4 kap. 2 § alkohollagen. Sålunda får spritdrycker, vin och starköl införas endast av resande som har fyllt 20 år eller av person som utför arbete på transportmedel och som har uppnått nämnda ålder, för eget eller familjens bruk eller som gåva till närstående för dennes eller familjens personliga bruk. Vidare gäller punkten kommersiell införsel av spritdrycker, vin eller starköl. För sådan införsel krävs nämligen tillverknings- eller partihandelstillstånd enligt 4 kap. 2 § alkohollagen. Hänvisningen till alkohollagen innebär ett förtydligande i förhållande till övergångsbestämmelserna till TL.

Vid medlemskapsförhandlingarna ansökte Sverige om s.k. tilläggsgarantier för en rad sjukdomar som kan drabba nötkreatur, svin, får, getter, fjäderfän och fisk. Innan dessa ansökningar är färdigbehandlade får Sverige tills vidare tillämpa äldre bestämmelser om kontroll vid införseln i fråga om dessa djurslag vilka nämns i *punkt 11*. Även beträffande reptiler har Sverige rätt att tills vidare behålla sina nationella bestämmelser om kontroll.

Vid införsel av andra djur än sådana som nämns i punkterna 9 och 11 och av produkter av djur får enligt *punkt 12* kontroller ske av transporter av djur om det föreligger särskild anledning till misstanke om bl.a. smittsam sjukdom. Detta följer av rådsdirektivet 90/425 om veterinära och avelstekniska kontroller i handeln med vissa levande djur och varor inom gemenskapen.

#### 4 §

##### Anmälningsskyldighet föreligger

1. för den som utan erforderligt tillstånd, eller med stöd av tillstånd som föranletts av vilseledande uppgift, från ett annat EU-land till Sverige inför eller från Sverige till ett sådant land utför en vara som avses i 3 § 3, 5-8 och 10,

2. för den som från ett annat EU-land till Sverige inför eller från Sverige till ett sådant land utför en vara som avses i 3 § 1, 4, 9, 11 och 12.

**Regeringen eller efter regeringens bemyndigande Generaltullstyrelsen får meddela närmare föreskrifter om anmälningsskyldigheten.**

Prop. 1995/96:166

I första stycket 1 har en bestämmelse om anmälningsskyldighet tagits in för sådana varor som avses i 3 § 3, 5-8 och 10 och som förs in till Sverige från ett annat EU-land eller ut från Sverige till ett sådant land av den som inte har erforderligt tillstånd, eller som har ett sådant tillstånd som föranletts av vilseledande uppgift.

När det gäller krigsmateriel och strategiska varor, vapen och ammunition som avses i vapenlagen (1996:67) och djur som anges i 3 § 9, 11 och 12 gäller, enligt första stycket 2, en generell anmälningsskyldighet, dvs. samtliga sådana varor skall anmälas till tullmyndigheten.

Varor som skall beskattas enligt lagen (1994:1565) om beskattning av privatinförsel av alkoholdrycker och tobaksvaror från land som är medlem i Europeiska unionen, skall också anmälas till tullmyndigheten. Denna anmälningsskyldighet framgår emellertid av den nyssnämnda lagen.

I likhet med vad som gäller enligt TL:s övergångsbestämmelser skall ett brott anses fullbordat först när den som inför eller utför den aktuella varan underlåter att anmäla denna till tullmyndigheten.

*Tullverkets kontrollverksamhet*

5 §

**Var och en är skyldig att stanna på en tulltjänstemans anmaning. Sådan anmaning får ges**

1. den som i omedelbart samband med inresa till Sverige från ett annat EU-land eller vid utresa från Sverige till ett sådant land befinner sig i omedelbar närhet av gränspassage, om det behövs för att möjliggöra sådan kontroll som avses i 7 §,

2. den som anträffas i trakterna invid Sveriges landgräns mot ett annat EU-land, eller kuster, eller i närheten av eller inom flygplats eller annat område som har direkt trafikförbindelse med ett annat EU-land, om det finns anledning anta att han medför en vara som avses i 3 §, och att han inte fullgjort sin anmälningsskyldighet enligt 4 §.

En anmaning enligt första stycket 2 får ges endast om det behövs för att möjliggöra kontroll enligt 7 § och får inte gå utöver vad som är nödvändigt för detta ändamål.

Bestämmelsen motsvarar delvis 58 § TL och innebär att en tulltjänsteman får anmana någon att stanna efter ett selektivt urval inom ett område som är såväl tidsmässigt som geografiskt begränsat. Utanför detta område kan en tulltjänsteman anmana den som anträffas inom ett vidare område att stanna endast om det finns anledning anta att personen i fråga medför en vara som avses i 3 §, och att han inte fullgjort sin anmälningsskyldighet enligt 4 §.

Av andra stycket framgår att ett ingripande enligt första stycket andra punkten endast får ske om proportionalitetsprincipen har iakttagits. Detta innebär att tulltjänstemannen måste väga det som talar för åtgärden mot det intrång som åtgärden innebär för den enskilde. Ett hejdande innebär ju alltid en inskränkning i rörelsefriheten. Med hänsyn till det relativt vida område som ett ingripande enligt första stycket 2 får utövas inom, är det extra betydelsefullt att ett sådant ingripande kringgärdas av skyddsregler.

## 6 §

**Den som enligt 5 § är skyldig att stanna, skall på en tulltjänstemans begäran lämna de uppgifter och visa upp de handlingar som behövs för kontroll enligt 7 §.**

I paragrafen regleras uppgiftsskyldigheten för den som enligt föregående paragraf är skyldig att stanna.

## 7 §

**För kontroll av att anmälningsskyldigheten enligt denna lag, eller enligt lagen (1994:1565) om beskattning av privatinförsel av alkoholdrycker och tobaksvaror från ett land som är medlem i Europeiska unionen, fullgjorts riktigt och fullständigt, samt för kontroll av att gällande villkor för in- eller utförsel av sådana varor som anges i 3 § 1 och 3-12 uppfyllts, får en tulltjänsteman undersöka**

**1. transportmedel, containrar, lådor och andra utrymmen där varor kan förvaras vid införsel från eller utförsel till ett annat EU-land,**

**2. handresgods, såsom resväskor och portföljer, samt handväskor och liknande som medförs av en resande vid inresa från eller utresa till ett annat EU-land, eller av den som kan anmanas att stanna enligt 5 § första stycket 2.**

**Ytterligare bestämmelser om befogenheter bl.a. avseende kroppsvisitation och kroppsbesiktning finns i lagen (1960:418) om straff för varusmuggling.**

Befogenheterna enligt paragrafen, som i huvudsak motsvarar 57 § TL skall endast avse varuförsel inom gemenskapen och får användas för att kontrollera att den som hejdats enligt 5 § fullgjort sin anmälningsskyldighet. Vid denna kontroll får tulltjänstemannen även kontrollera att gällande in- eller utförselvillkor är uppfyllda för de varor som anges i 3 § 1 och 3-12.

## 8 §

**För kontroll av att anmälningsskyldigheten enligt denna lag**

**fullgjorts riktigt och fullständigt får en tulltjänsteman undersöka postförsändelser, såsom paket, brev och liknande försändelser. En sådan försändelse får öppnas, om det finns anledning anta att den innehåller en vara som avses i 3 §, och att denna vara kan tas i beslag enligt lagen (1960:418) om straff för varusmuggling samt försändelsen finns hos tullmyndigheten eller på utväxlingspostkontoret.**

I paragrafen införs en ny bestämmelse i förhållande till vad som gäller enligt TL och dess övergångsbestämmelser. Genom bestämmelsen får tullens rätt att undersöka och öppna brev, paket och andra postförsändelser ett klarare uttryck än den hittills har haft i TL. En försändelse får undersökas endast för att tulltjänstemannen skall kunna kontrollera att anmälningsskyldigheten fullgjorts enligt lagen.

Det måste föreligga misstanke, "anledning anta", om att försändelsen innehåller en sådan vara som anges i 3 §, och att denna vara kan tas i beslag enligt bestämmelserna i VSL, för att en försändelse skall kunna öppnas. Denna misstankegrad, som är den lägsta som förekommer inom svensk rätt, får anses uppnådd om en narkotikahund markerar, eller om en genomlysning med röntgenutrustning eller liknade indikerar att det är fråga om en vara som avses i 3 §. En sådan åtgärd kan ske utan att försändelsen öppnas, och eventuella meddelanden i den kontrollerade försändelsen kan inte läsas. I praktiken torde efterforskningar enligt bestämmelsen komma att inriktas på narkotika och möjligen dopningsmedel.

Den aktuella kontrollbefogenheten gäller enbart postförsändelser. Brev och paket som förs över gränsen med budbilar och liknande är inte att anse som post i den mening som avses i bestämmelsen. Dessa får därför inte underkastas någon kontroll enligt denna bestämmelse och för det fall en sådan försändelse skall undersökas får undersökningen ske – som hittills – med stöd av de regler som i den nya lagen finns i 7 § första stycket 1.

## 9 §

**Beslut om öppnande med stöd av 8 § av brev och andra sådana försändelser som kan antas innehålla förtroliga meddelanden får fattas endast av tullmyndighetens chef eller efter dennes förordnande av någon annan tjänsteman vid myndigheten.**

Bestämmelsen avser försändelser som erfarenhetsmässigt innehåller förtroliga meddelanden. Som regel befordras dessa som brevörsändelser enligt de postala bestämmelserna. Undantagsvis kan givetvis sådana meddelanden förekomma i andra typer av försändelser.

## 10 §

**En försändelse som öppnas med stöd av 8 och 9 §§ får inte undersökas närmare än vad som behövs med hänsyn till ändamålet med undersökningen.**

**Protokoll skall föras över undersökningen. Av protokollet skall framgå ändamålet med undersökningen och vad som har kommit fram vid denna.**

**Har en försändelse öppnats skall adressaten och, om det är möjligt, avsändaren underrättas så snart som möjligt, om inte särskilda skäl talar emot det.**

Första stycket i bestämmelsen avser att lyfta fram proportionalitets-principen för den som granskar en försändelse som antas innehålla ett förtroligt meddelande. Förebild för bestämmelsen är bl.a. en motsvarande bestämmelse om beslag i 27 kap. 1 § tredje stycket RB.

Enligt andra stycket skall en företagen undersökning dokumenteras för att den enskilde i efterhand skall kunna kontrollera att den inte har inneburit ett oförsvarligt ingrepp i brevhemligheten. Bestämmelsen har sin förebild i RB:s regler om beslag (jfr 27 kap. 13 §).

I paragrafens tredje stycke regleras den enskildes möjlighet att så snart som möjligt få kännedom om att ett öppnande skett. För det fall tullens undersökning av försändelsen leder till misstanke om brott bör det dock, för att brottsutredningen skall kunna genomföras effektivt, finnas möjlighet att underlåta en snar underrättelse. Förebild för bestämmelsen är motsvarande regel i 27 kap. 11 § RB.

## 11 §

**Under de förutsättningar som anges i andra stycket får chefen för en tullmyndighet besluta att postförsändelse som väntas till viss postanstalt, och som kommer från ett annat EU-land, skall hållas kvar av postbefordringsföretaget när försändelsen kommer in till postanstalten. Ett beslut skall meddelas att gälla viss angiven, kortare tidsrymd.**

**Förutsättningarna för ett beslut om kvarhållande är**

**1. att det finns anledning anta att sådan postförsändelse innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt lagen (1960:418) om straff för varusmuggling, samt**

**2. att ett sådant beslut är nödvändigt för att det avsedda resultatet skall uppnås.**

**Ett beslut om kvarhållande får verkställas omedelbart men skall snarast prövas av Generaltullstyrelsen.**

I paragrafen införs en bestämmelse om s.k postspärr. Ett förfarande med postspärr innebär att postförsändelse som väntas till en viss postanstalt kan hållas kvar av postbefordringsföretaget. För att ett sådant kvarhållande skall vara möjligt krävs att det finns anledning anta att försändelsen innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt bestämmelserna i VSL, och att

proportionalitetsprincipen iakttagits. Som ytterligare skyddsåtgärder för den enskildes integritet gäller att det endast är chefen för en tullmyndighet som kan besluta om åtgärden, och att beslutet omedelbart skall prövas av Generaltullstyrelsen.

*Lagrådet* har förordat att en regel om att ett beslut skall meddelas att gälla viss angiven kortare tidsrymd förs in i paragrafen. En sådan regel finns i 27:9 RB och innebär att en försändelse måste ha kommit in till befodringsföretaget inom den angivna tiden för att förordnandet om kvarhållande skall få tillämpas. Paragrafen har kompletterats med en sådan bestämmelse.

## 12 §

**Polisen och Kustbevakningen är skyldiga att medverka i kontrollverksamheten enligt denna lag. Vad som sägs i 5-7 och 13 §§ om en tullmyndighet och en tulltjänsteman gäller vid sådan medverkan också polismyndigheten och Kustbevakningen samt en polisman och en tjänsteman vid Kustbevakningen.**

**Ett postbefodringsföretag som regeringen bestämmer är skyldigt att, på begäran av tullmyndigheten, till denna myndighet överlämna en försändelse som kvarhållits enligt 11 §.**

**Ett befodringsföretag är skyldigt att göra anmälan till Tullverket om det i deras verksamhet uppkommer misstanke om att en försändelse innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt lagen (1960:418) om straff för varusmuggling.**

Såväl Kustbevakningen som polisen har en skyldighet att bistå vid tullens kontrollverksamhet, om detta begärs. Vid sådan medverkan har myndigheterna rätt att bl.a hejda och undersöka transportmedel samt undersöka lådor, lokaler och handresgods m.m.

Även Posten AB är skyldigt att medverka i kontrollverksamheten enligt lagen. Denna skyldighet kvarstår så länge postförsändelsen finns hos något av Posten AB:s postkontor. Detta innebär att Posten AB:s medverkan kan ske senast när postförsändelsen finns på mottagarens adresspostkontor. Postens medverkan är nödvändig för att en tullmyndighet skall kunna lägga en postspärr enligt 11 §.

Att uttrycket "postbefodringsföretag som regeringen bestämmer" används beror på att Postens nuvarande organisation som en koncern inrymmer ett flertal aktiebolag.

*Lagrådet* har föreslagit att det av paragrafen skall framgå att ett postbefodringsföretag är skyldigt att, på begäran av tullmyndigheten, till denna myndighet överlämna en försändelse som kvarhållits enligt 11 §, och att ett sådant företag, och även andra befodringsföretag, är skyldiga att anmäla till Tullverket om det i företagets verksamhet uppkommer en misstanke om att en försändelse innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt VSL. Lagrådets förslag i dessa delar har följts av regeringen.

13 §

Vid kontroll enligt denna lag skall den vars uppgifter skall kontrolleras, eller för vars räkning varan införs eller utförs, ge den som verkställer kontrollen tillfälle att undersöka varan och transportmedlet och utan kostnad tillhandahålla de varuprov som behövs. Den som utför kontrollen skall också lämnas tillträde till de lokaler och andra utrymmen som används för den transport, förvaring eller verksamhet som kontrollen avser.

Den vars uppgifter skall kontrolleras eller för vars räkning varan införs eller utförs skall svara för den transport av varan som behövs samt för uppackning och återinpackning. Han skall även tillhandahålla någon som hjälper till vid provtagning och vägning. Den som åsidosätter dessa skyldigheter skall enligt beslut av en tullmyndighet ersätta staten för dess kostnader för åtgärderna i fråga. Vad som sägs i 37 § tullagen (1994:1550) om indrivning av tull skall gälla även sådan ersättning. Tullmyndigheten får besluta om befrielse helt eller delvis från ersättningskyldigheten.

De aktuella bestämmelserna är nödvändiga för att Tullverket inte skall behöva svara för bl.a. lossning och lastning samt uppackning och återinpackning sedan ett visst kontrollobjekt har tagits ut för kontroll med stöd av 5-7 §§.

14 §

Transportföretag, som befordrar resande från ett annat EU-land, skall utan kostnad för staten ställa de lokaler och anordningar till Tullverkets förfogande som enligt vad Generaltullstyrelsen bedömer behövs för undersökning av resgods och fordon som resande för med sig, för förhör och kroppsvisitation av resande samt för tullpersonal under uppehåll i tjänstgöringen.

Denna bestämmelse föreskriver om skyldighet för transportföretag som transporterar resande och fordon från annat medlemsland att ställa vissa lokaler och anordningar till Tullverkets förfogande. Bestämmelsen tar främst sikte på trafiken med fartyg och luftfartyg.

**Transportföretag som befordrar varor, passagerare eller fordon till eller från Sverige skall på begäran av en tullmyndighet skyndsamt lämna de aktuella uppgifter om ankommande och avgående transporter, som företaget har tillgång till. Transportföretag har endast skyldighet att lämna de uppgifter om passagerare som avser namn, resrutt, bagage och medpassagerare samt sättet för betalning och bokning.**

**Tullmyndigheten får begära uppgifter enligt första stycket endast om uppgifterna kan antas ha betydelse för Tullverkets brottsbekämpande verksamhet.**

I bestämmelsen ges tullen befogenhet att i den brottsbekämpande verksamheten begära in uppgifter om last, passagerare och fordon från transportföretag. Denna reglering innefattar inte några ålägganden för transportföretag att införa nya rutiner eller föra register över passagerare, last eller fordon. Endast i den utsträckning företaget har uppgifter av detta slag, för eget behov eller på grund av föreskrifter i annan ordning, kan det således bli fråga om att lämna ut sådana uppgifter. Med tillgängliga uppgifter avses även uppgifter som fysiskt lagras någon annanstans t.ex. i databaser, men som är tillgängliga med tekniskt hjälpmedel hos företaget.

Uttrycket om att det är fråga om aktuella uppgifter understryker att regleringen är avsedd för transporter vars ankomst eller avgång tidsmässigt är nära förestående. Det är därför angeläget att transportföretaget skyndsamt efterkommer en begäran från tullen om uppgifter så att granskningen av dessa kan ske innan det blir för sent för tullen att vidta kontrollåtgärder. Bokningsuppgifter av det slag det här är fråga om, bör i efterhand ha ett begränsat värde för redan upptäckt brottslighet. Det bör endast vara i undantagsfall som historiska uppgifter är av intresse för den brottsbekämpande verksamheten. Tullen får i sådana fall, liksom hittills, vara hänvisade till rättegångsbalkens regler om beslag.

Transportföretagens skyldighet att lämna uppgifter till tullen avseende enskilda personer i egenskap av passagerare begränsas till sådana bokningsuppgifter som kan vara av betydelse i sammanhanget. Andra uppgifter om passagerare som kan tänkas finnas hos företagen behöver inte lämnas ut, utan uppgiftsskyldigheten omfattar endast uppgifter som kan förekomma i samband med platsbokning och incheckning såsom namn, resrutt, bagage, medpassagerare och uppgifter om hur bokning och betalning gått till.

Ändamålet med bestämmelsen är att ge tullen möjlighet att på ett effektivare sätt bekämpa allvarlig brottslighet inom tullens ansvarsområde. Uppgifterna ger tullen en möjlighet att innan en transport ankommer eller avgår ta ställning till om det finns några tecken på att passagerare, varusändningar eller fordon är inblandade i eller har samband med brottslighet. Framkommer det sådana uppgifter går det att med större precision rikta kontrollerna mot varusändningar eller personer som kan misstänkas för brottslighet och bespara andra från integritetskränkande

kontrollåtgärder. Denna arbetsmetod skall bara användas i tullens brottsbekämpande verksamhet och uppgifter får inte begäras in för att tillgodose något annat informationsbehov i Tullverkets övriga verksamhet.

## 16 §

**Transportföretag får lämna uppgifter enligt 15 § på så sätt att de görs läsbara för tullmyndigheten genom terminalåtkomst.**

**Tullmyndigheten får ta del av uppgifter genom terminalåtkomst endast i den omfattning och under den tid som behövs för att kontrollera aktuella transporter. Tullmyndigheten får inte ändra eller på annat sätt bearbeta eller lagra uppgifter som hålls tillgängliga på detta sätt.**

**Uppgifter om enskilda personer som lämnats på annat sätt än genom terminalåtkomst, skall omedelbart förstöras, om de visar sig sakna betydelse för utredning och lagföring av brott.**

Bestämmelsen reglerar formerna för uppgiftslämnandet samt tullens behandling av inhämtade bokningsuppgifter. Formerna för uppgiftslämnande kan förutses bli mycket skiftande, beroende på företagens sätt att förvara sina uppgifter och på hur frekvent tullen behöver uppgifter från företaget. Uppgifterna får lämnas på det sätt som för situationen är det mest lämpliga. Det kan således röra sig om allt från muntliga uppgifter, fax, brev, elektronisk post till terminalåtkomst till databaserade register. Det uppställs därför inget krav på att uppgifterna skall lämnas på visst sätt. Bestämmelsen ger dock behövligt stöd, för de företag som finner det lämpligt, att fullgöra sin uppgiftsskyldighet genom att uppgifterna görs tillgängliga för tullen genom terminalåtkomst. För att terminalåtkomsten till uppgifter inte skall leda till onödigt integritetsintrång föreskrivs att tullens informationssökning endast får ske på sådant sätt, i sådan omfattning och under den tidsrymd som behövs för att tullen skall kunna ta ställning till om det finns grund för fortsatta åtgärder i form av spaning eller kontroll (riskanalys). Det innebär att tulltjänstemannen får läsa uppgifter som tillhandahålls på terminal, men får inte ändra, sammanställa, lagra eller på annat sätt bearbeta registerinnehållet.

Uppgifter som transportföretagen lämnar till tullen blir i allmänhet inkomna allmänna handlingar hos tullmyndigheten enligt 2 kap.

3 och 6 §§ tryckfrihetsförordningen och skall till följd därav normalt registreras enligt 15 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) och, om så beslutas, arkiveras hos myndigheten enligt 3 § arkivlagen (1990:782). När tullen är färdig med profilsökning och riskanalys kommer man emellertid inte ha någon ytterligare användning av uppgifterna. Med hänsyn till mängden överskottsuppgifter som rör oskyldiga resande föreskrivs att uppgifter som rör enskilda personer, omedelbart skall förstöras om de inte behövs för fortsatt utredning av brottslighet. Det innebär att gallringen skall ske så snart det kan konstateras att uppgifterna ur spanings- eller kontrollsynpunkt saknar betydelse. Det går däremot inte att ha samma föreskrift för uppgifter

som tullen har tillgång till genom terminalåtkomst eftersom tullen endast kan förfoga över informationen på så sätt att den är läsbar för tulltjänstemannen. Uppgifter som tullen tar del av på detta sätt får dock inte ändras eller användas under längre tid än vad som är nödvändigt för att få fram de relevanta uppgifterna och ta ställning till eventuella fortsatta åtgärder. Under tiden bokningsuppgifter förvaras hos tullmyndigheten torde de omfattas av sekretesskydd enligt 5 kap. 1 § och 9 kap. 17 § sekretesslagen (1980:100).

## 17 §

**Om det behövs för att genomföra en kontroll enligt denna lag, får en tullmyndighet ta hand om en vara. Varan får därvid läggas upp på lager för tillfällig förvaring. De kostnader som Tullverket haft för varans uppläggning och förvaring skall ersättas av den som för in eller för ut varan.**

**Tullmyndigheten kan besluta att varan inte får tas ut från lagret förrän kostnaderna ersatts eller säkerhet ställts för dem.**

**Tullmyndigheten får besluta om befrielse helt eller delvis från ersättningskyldigheten, om det finns särskilda skäl.**

Paragrafen kan bli tillämplig när det gäller att avgöra om en vara är av sådant slag som nämns i 3 §, och som inte får föras in utan tillstånd. Ett omhändertagande av en vara utan tillstånd får i regel antas vara relativt kortfristigt. Så snart kontrollen av en vara har slutförts måste omhändertagandet hävas. Beslag bör alltid ske i fall då utredningen av en brottsmisstanke kräver ett längre omhändertagande av varan än som motiveras av kontrollen. I de fall varan läggs upp på lager för tillfällig förvaring skall kostnaderna härför ersättas av den som för in varan. Det bör dock finnas en möjlighet för tullmyndigheten att medge befrielse helt eller delvis från ersättningskyldigheten, t.ex. då det sedermera visar sig att den aktuella varan inte varit av sådant slag som nämns i 3 § eller att den som fört in varan inte heller på annat sätt åsidosatt sina skyldigheter enligt tullagstiftningen.

## 18 §

**En tullmyndighet har rätt att göra kontrollbesök och revisioner hos den som för ut sådana varor som anges i 3 § 1 och 8. Vad som sägs i 68-80 §§ tullagen (1994:1550) om revision m.m. gäller därvid, liksom bestämmelsen i 99 § samma lag om vite vid revision.**

I paragrafen ges tullmyndigheten även i fortsättningen befogenhet att, i fråga om krigsmateriel och andra strategiska produkter (s.k. dual use-produkter) samt kulturföremål, göra kontrollbesök och revisioner hos den som exporterar sådana varor till annat EU-land. Därvid skall

bestämmelserna i 68-80 §§ tullagen (1994:1550) om revision, samt om vite som föreläggs på grund av dessa bestämmelser, gälla. Prop. 1995/96:166

*Straff och vite*

## 19 §

**Till böter döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet låter bli att**

- 1. stanna på en tulltjänstemans anmaning enligt 5 §,**
- 2. lämna uppgifter och visa upp handlingar för en tulltjänsteman enligt 6 §.**

**I ringa fall skall inte dömas till ansvar.**

Paragrafen innehåller straffbestämmelser för överträdelse av vissa föreskrifter i den nya lagen. Bestämmelserna gäller den som uppsåtligen eller av oaktsamhet inte stannar på en tulltjänstemans anmaning, när sådan skyldighet föreligger enligt 5 §, eller som inte, trots att en tulltjänsteman begär det, lämnar uppgifter eller företer handlingar enligt 6 §.

## 20 §

**Ansvar enligt 19 § inträder inte om gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller i lagen (1960:418) om straff för varusmuggling.**

Paragrafen anger att ansvarsbestämmelserna skall tillämpas subsidiärt i förhållande till straffbestämmelserna i brottsbalken och lagen (1960:418) om straff för varusmuggling.

## 21 §

**Vite får av en tullmyndighet föreläggas**

- 1. ett transportföretag som inte fullgör sina skyldigheter enligt 15 §,**
- 2. den vars uppgifter skall kontrolleras eller för vars räkning en vara införs eller utförs enligt 13 § och som inte fullgör sina skyldigheter enligt samma paragraf.**

Tullmyndighet får förelägga vite om transportföretag inte fullgör sin uppgiftsskyldighet enligt 15 §, och om den vars uppgifter skall kontrolleras eller för vars räkning en vara införs i enlighet med 13 § inte fullgör sina skyldigheter enligt denna paragraf. Därvid skall lagen (1985:206) om viten tillämpas.

Enligt den nuvarande lydelsen av TL skall frågor om utdömande av vite alltid prövas av Generaltullstyrelsen. Detta är ett avsteg från huvudregeln i 6 § lagen (1985:206) om viten, där det stadgas att vite utdöms av länsrätten.

Annan ordning gäller endast i den mån det följer av särskilda föreskrifter, jfr 1 § andra stycket viteslagen. Frågan om vilken myndighet som skall döma ut vite på tullagstiftningens område berördes både i propositionen till viteslagen (prop. 1984/85:96 s. 52) och i propositionen till den gamla tullagen (prop. 1986/87:166 s. 112), men regeringen finner att några egentliga skäl för att ha en annan ordning än den som gäller enligt viteslagen inte har anförts i dessa propositioner. Viten som föreläggs enligt tullagstiftningen kan inte heller anses vara så särpräglade från materiell eller någon annan synpunkt att det motiverar avsteg från huvudregeln. Regeringen anser därför att vite som föreläggs enligt den nya lagen skall dömas ut av länsrätten. När det gäller vite som föreläggs enligt TL finner regeringen emellertid att det för närvarande inte finns skäl att ändra den nuvarande ordningen härvidlag. Som framgår av kommentaren till 99 a § TL bör dock vite som föreläggs ett transportföretag som inte fullgör sina skyldigheter enligt 67 a § i nyssnämnda lag dömas ut av domstol.

#### *Överklagande*

#### 22 §

**Beslut enligt 13-15 och 17 §§ får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.**

**Prövningstillstånd krävs för överklagande till kammarrätten.**

**Övriga beslut enligt denna lag får inte överklagas.**

Enligt paragrafens första stycke får sådana beslut som fattats med stöd av 13-15 och 17 §§ överklagas till länsrätten.

I enlighet med vad *Lagrådet* anført har i tredje stycket införts en bestämmelse där det framgår att inga andra beslut än de som framgår av första stycket får överklagas.

**6 §**

**Oförtullade oljeprodukter får tillföras sådana märkännen som avses i 2 kap. 8 § lagen (1994:1776) om skatt på energi.**

Ändringen i paragrafen innebär en rättelse av ett förbiseendefel. I paragrafen skall rätteligen hänvisas till 2 kap. 8 § lagen (1994:1776) om skatt på energi i stället för som i dag till 2 kap. 7 § nämnda lag.

**9 a §**

**Den som från en plats utanför det svenska tullområdet, men inom EG:s tullområde, till det svenska tullområdet inför eller låta införa en icke-gemenskapsvara, som inte är underkastad ett tullförfarande, är skyldig att anmäla införseln till tullmyndigheten vid gränspasseringen.**

**Tullmyndigheten uppbär därvid tull för varan och övervakar att handelspolitiska åtgärder vidtas och andra villkor för övergång till fri omsättning iakttas.**

**För kontroll av anmälningsskyldigheten har tullmyndigheten rätt att utföra de kontroller som framgår av lagen (1996:000) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen.**

Ändringen är en följdändring.

**57 a §**

**För sådan kontroll som avses i 57 § får en tulltjänsteman undersöka postförsändelser, såsom paket, brev och liknande försändelser. En sådan försändelse får öppnas om det finns anledning anta att den innehåller en vara, och att anmälnings- och uppgiftsskyldigheten inte fullgjorts samt försändelsen finns hos tullmyndigheten eller på utväxlingspostkontoret.**

Denna paragraf motsvarar delvis 8 § i den nya lagen som emellertid enbart möjliggör öppnande när det finns anledning anta att försändelsen innehåller en vara som anges i 3 § och som kan tas i beslag. Vid den yttre gränsen är kontrollmöjligheterna större. Sålunda är det där möjligt att öppna en försändelse om det finns misstanke om att denna innehåller en vara och att anmälnings- och uppgiftsskyldigheten inte fullgjorts.

#### 57 b §

Prop. 1995/96:166

**Beslut om öppnande med stöd av 57 a § av brev och andra sådana försändelser som kan antas innehålla förtroliga meddelanden får fattas endast av tullmyndighetens chef eller efter dennes förordnande av någon annan tjänsteman vid myndigheten.**

Denna paragraf motsvarar 9 § i den nya lagen.

#### 57 c §

**En försändelse som öppnas med stöd av 57 a och 57 b §§ får inte undersökas närmare än vad som behövs med hänsyn till ändamålet med undersökningen.**

**Protokoll skall föras över undersökningen. Av protokollet skall framgå ändamålet med undersökningen och vad som har kommit fram vid denna.**

**Har en försändelse öppnats skall adressaten och, om det är möjligt, avsändaren underrättas så snart som möjligt, om inte särskilda skäl talar emot det.**

Denna paragraf motsvarar 10 § i den nya lagen.

#### 57 d §

**Under de förutsättningar som anges i andra stycket får chefen för en tullmyndighet besluta att postförsändelse som väntas till viss postanstalt, och som kommer från tredje land, skall hållas kvar av postbefordringsföretaget när försändelsen kommer in till postanstalten. Ett beslut skall meddelas att gälla viss angiven, kortare tidsrymd.**

**Förutsättningarna för ett beslut om kvarhållande är**

**1. att det finns anledning anta att sådan postförsändelse innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt lagen (1960:418) om straff för varusmuggling, samt**

**2. att ett sådant beslut är nödvändigt för att det avsedda resultatet skall uppnås.**

**Ett beslut om kvarhållande får verkställas omedelbart men skall snarast prövas av Generaltullstyrelsen.**

Denna paragraf motsvarar 11 § i den nya lagen. Som framgår av kommentaren till nyssnämnda paragraf har *Lagrådets* förslag om att införa en regel om att ett beslut skall meddelas att gälla viss angiven, kortare tidsrymd följts av regeringen. En motsvarande bestämmelse bör därför införas i 57 d §.

## 66 §

Polisen och Kustbevakningen är skyldiga att medverka i kontrollverksamheten enligt denna lag. Vad som sägs i 57, 58-63 §§ om en tullmyndighet och en tulltjänsteman gäller vid sådan medverkan också en polismyndighet och Kustbevakningen samt en polisman och en tjänsteman vid Kustbevakningen.

Ett postbefordringsföretag som regeringen bestämmer är skyldigt att på begäran av tullmyndigheten till denna myndighet överlämna en försändelse som kvarhållits enligt 57 d §.

Ett befordringsföretag är skyldigt att göra anmälan till Tullverket om det i företagets verksamhet uppkommer en misstanke om att en försändelse innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt lagen (1960:418) om straff för varusmuggling, och att även i övrigt medverka i kontrollverksamheten enligt denna lag i fråga om varor som befordras med post, på järnväg eller med luftfartyg. I fråga om sådan medverkan gäller inte 57—63 §§.

Regeringen får meddela närmare föreskrifter om medverkan som avses i första och tredje styckena.

Denna paragraf motsvarar i stort 12 § i den nya lagen. Av kommentaren till den paragrafen framgår bl.a. att *Lagrådet* anser att, för det fall regeringen godtar förslaget till ändring i 12 §, en motsvarande ändring bör göras i 66 § andra stycket TL. *Lagrådets* förslag till ändring i 12 § har följts av regeringen. Härav följer att även 66 § TL bör innehålla en bestämmelse om att ett postbefordringsföretag till en tullmyndighet skall överlämna en försändelse som kvarhållits och ett sådant företag, och även andra befordringsföretag, skall anmäla till Tullverket om det i företagets verksamhet uppkommit en misstanke om narkotikabrott. Med anledning av att TL omfattar handel med tredjelandsvaror vilka fortfarande tullklareras kommer befordringsföretagets medverkan att omfatta även andra åtgärder än de som nämns i 12 § i den nya lagen.

## 67 a §

Transportföretag som befordrar varor, passagerare eller fordon till eller från Sverige skall på begäran av en tullmyndighet skyndsamt lämna de aktuella uppgifter om ankommande och avgående transporter, som företaget har tillgång till. Transportföretag har endast skyldighet att lämna de uppgifter om passagerare som avser namn, resrutt, bagage och medpassagerare samt sättet för betalning och bokning.

Tullmyndigheten får begära uppgifter enligt första stycket endast om uppgifterna kan antas ha betydelse för Tullverkets brottsbekämpande verksamhet.

En ny paragraf, motsvarande § 15 i den nya lagen, införs. Som ett led i tullens kamp mot den internationella brottsligheten har transportföretag motsvarande skyldighet att på begäran lämna uppgifter om ankommande och avgående transporters last, passagerare och fordon i trafiken med länder utanför EU som i EU-trafiken.

#### 67 b §

**Transportföretag får lämna uppgifter enligt 67 a § på så sätt att de görs läsbara för tullmyndigheten genom terminalåtkomst.**

**Tullmyndigheten får ta del av uppgifter genom terminalåtkomst endast i den omfattning och under den tid som behövs för att kontrollera aktuella transporter. Tullmyndigheten får inte ändra eller på annat sätt bearbeta eller lagra uppgifter som hålls tillgängliga på detta sätt.**

**Uppgifter om enskilda personer som lämnats på annat sätt än genom terminalåtkomst, skall omedelbart förstöras, om de visar sig sakna betydelse för utredning och lagföring av brott.**

Denna paragraf motsvarar 16 § i den nya lagen.

#### 99 a §

**Vite får av en tullmyndighet föreläggas ett transportföretag som inte fullgör sina skyldigheter enligt 67 a §.**

Enligt 99 § prövas frågor om utdömande av vite av Generaltullstyrelsen. Vitesbeloppet är därvid begränsat till högst 5 000 kr. Genom den nya paragrafen blir bestämmelserna i viteslagen (1985:206) tillämpliga i fråga om sådant vite som föreläggs ett transportföretag som inte fullgör sina skyldigheter enligt 67 a §. Detta innebär bl.a. att frågor om utdömande av vite skall prövas av länsrätt, och att vitet skall fastställas till ett belopp som, med hänsyn till vad som är känt om vederbörandes ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt, kan antas förmå honom att följa föreläggandet. Den begränsning av vitesbeloppets storlek som följer av 99 § kan nämligen inte anses ändamålsenlig i sådana fall som avses i 67 a §.

#### 107 §

**Generaltullstyrelsens beslut enligt denna lag eller enligt bestämmelser som meddelats med stöd av lagen eller enligt tullagstiftningen i övrigt får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, när det är fråga om**

**1. fastställelse av tull och prövningen inte gäller sådant beslut om befrielse från eller nedsättning eller återbetalning av tull som meddelats med stöd av regeringens bemyndigande,**

2. uttag av tull ur en vara enligt gemenskapsregler eller 37 § denna lag,
3. temporär import,
4. restitution av tull,
5. ursprungsintyg som krävs för erhållande av förmånsbehandling,
6. inskränkning i rätten att förfoga över en vara,
7. bindande klassificeringsbesked,
8. ränta eller dröjsmålsavgift,
9. tulltillägg eller förseningsavgift,
10. ersättning som avses i 62 § andra stycket eller 64 § eller ersättning för särskilda kostnader för bindande klassificeringsbesked,
11. beslut om föreläggande som meddelats enligt tullagstiftningen,
12. utdömande av vite enligt 99 §, eller
13. begäran om att lämna uppgifter enligt 67 a §.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

I övrigt överklagas Generaltullstyrelsens beslut enligt denna lag eller enligt bestämmelser som meddelats med stöd av lagen eller enligt tullagstiftningen i övrigt hos regeringen, om inte annat är särskilt föreskrivet.

Som framgår av kommentaren till 99 a § kommer frågor om utdömande av vite att prövas av länsrätt när det gäller sådant vite som föreläggs ett transportföretag som inte fullgör sina skyldigheter enligt 67 a §. I övriga fall kommer, liksom tidigare, sådana frågor att prövas av Generaltullstyrelsen. Detta framgår av punkt 12.

I paragrafen införs en ny punkt, 13, för att möjliggöra överklagande av en tullmyndighets beslut att inhämta bokningsuppgifter från transportföretag enligt 67 a §.

13.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1565) om beskattning av privatinförsel av alkoholdrycker och tobaksvaror från land som är medlem i Europeiska unionen.

#### 4 §

Den som för in en vara för vilken skatt skall betalas enligt denna lag skall vid införseln anmäla detta till Skattemyndigheten i Kopparbergs län (beskattningsmyndigheten). Beskattningsmyndigheten beslutar om den skatt som skall betalas för varje skattepliktig införsel. Skatten skall betalas senast två veckor efter dagen för detta beslut. Skatten betalas genom insättning på ett särskilt konto. Betalningen anses ha skett den dag då den har bokförts på det särskilda kontot.

Tullverket skall för beskattningsmyndighetens räkning ta emot anmälan som avses i första stycket när införseln sker där bemannad tullplats finns.

**På annan plats skall Tullverket där det är möjligt se till att anmälan kan lämnas på annat sätt. Tullverket skall i sådana fall vidarebefordra anmälan till beskattningsmyndigheten.**

**Har anmälan skett enligt andra stycket skall Tullverket för beskattningsmyndighetens räkning besluta om skatten och får i samband därmed uppbära skatten, samt vidta nödvändig skattekontroll.**

Syftet med ändringen i första stycket är att klargöra att beskattningsmyndigheten skall besluta om skatt även i fall där någon anmälan inte lämnats.

I paragrafens övriga stycken ges bestämmelser om att Tullverket i vissa fall för beskattningsmyndighetens räkning skall ta emot anmälningar om införsel och även besluta om skatt i sådana fall. Dessa bestämmelser har förts över från förordningen (1994:1615) om beskattning av privatinförsel av alkoholdrycker och tobaksvaror från land som är medlem i Europeiska unionen. Syftet är att skapa ökad överskådlighet genom att samtliga bestämmelser om anmälnings- och beslutsförfarandet samlas på ett ställe.

## 5 §

**Den som för in en vara för vilken skatt skall betalas enligt denna lag skall, när inresan sker där bemannad tullplats finns, anmäla detta till Tullverket vid införseln. Sker införseln på annan plats skall anmälan ändå lämnas till Tullverket om sådan möjlighet tillhandahålls av verket. I annat fall skall anmälan om införseln lämnas till beskattningsmyndigheten senast tre dagar efter införseln.**

I paragrafen regleras anmälningsskyldigheten närmare. Eftersom det skall vara straffsanktionerat att inte anmäla en skattepliktig införsel är det motiverat att samla bestämmelserna i lagen i stället för i förordningen.

## 6 §

**Dröjsmålsavgift skall tas ut om skatt inte betalas inom den tid som anges i 4 §. Därvid tillämpas bestämmelserna om dröjsmålsavgift i lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter.**

**I fråga om indrivning av skatt och avgift enligt denna lag gäller bestämmelserna i 5 kap. 16 och 18 §§ lagen om punktskatter och prisregleringsavgifter.**

Ändringarna är av redaktionellt slag och syftar till att tydliggöra kopplingen till bestämmelserna om dröjsmålsavgift och indrivning i lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter. Med anledning av *Lagrådets* synpunkter har en justering gjorts i andra stycket.

## 7 §

**Har resande vid fullgörande av anmälningsskyldighet enligt denna lag lämnat uppgift som befinns oriktig, skall en särskild avgift påföras honom. Avgiften är femtio procent av det skattebelopp som inte skulle ha påförts honom om den oriktiga uppgiften hade godtagits.**

**Har resande fört in vara för vilken skatt skall betalas enligt denna lag utan att anmäla detta, skall en särskild avgift påföras honom. Avgiften är femtio procent av den skatt som påförs honom.**

I paragrafen ges bestämmelser om särskild avgift. Syftet med bestämmelserna är att införa en sanktion mot dem som lämnar oriktiga uppgifter vid fullgörandet av sin anmälningsskyldighet eller helt underlåter att anmäla en skattepliktig införsel. Detta saknas helt i dag. Modellen för avgiften har hämtats från regler om skattetillägg.

Det torde inte förekomma att beslut om skatt enligt lagen fattas efter skälig grund. Det kan därför inte anses motiverat att införa en bestämmelse om särskild avgift i samband med skönsmässiga beslut om skatt.

## 8 §

**Beskattningsmyndigheten skall påföra särskild avgift enligt 7 §. I fall där den oriktiga uppgiften lämnats i anmälan direkt till Tullverket eller det vid kontroll som Tullverket företagit framkommit att anmälan inte lämnats skall Tullverket påföra särskild avgift.**

I bestämmelsen ges skattemyndigheten rätt att påföra särskild avgift enligt lagen. Som framgår av 4 § skall Tullverket besluta om skatt i fall där anmälan om införsel lämnats direkt till Tullverket. Om en oriktig uppgift lämnats i en sådan anmälan bör Tullverket av administrativa skäl även kunna påföra särskild avgift. På förslag av *Lagrådet* har bestämmelsen kompletterats så att det framgår att särskild avgift får påföras av Tullverket även i det fall då det vid av Tullverket företagen kontroll framkommit att anmälan inte lämnats, trots att sådan skyldighet förelegat.

## 9 §

**Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet lämnat uppgift som befinns oriktig eller underlåter att anmäla skattepliktig införsel enligt denna lag döms till böter. I ringa fall skall inte dömas till ansvar.**

**Lagen (1960:418) om straff för varusmuggling och skattebrottslagen (1971:69) skall inte tillämpas på införsel som avses i denna lag.**

Bestämmelsen är ny och innebär att en resande som inte fullgör sin anmälningsskyldighet enligt lagen döms till böter. Det är alltså

underlåtenheten att anmäla en införsel och inte själva införseln som straffbeläggs. I förhållande till lagrådsremissens förslag har bestämmelsen på *Lagrådets* inrådan ändrats på så sätt att även lämnandet av oriktig uppgift straffsanktionerats. En regel har också införts om att det inte skall dömas till ansvar i ringa fall. Därmed avses exempelvis att den oredovisade mängden är ringa eller det i övrigt framstår som en bagatellartad förseelse. Vidare har i ett nytt andra stycke enligt *Lagrådets* förslag uttryckligen angetts att skattebrottslagen och lagen om straff för varusmuggling inte skall vara tillämpliga.

## 10 §

**Beslut enligt denna lag av beskattningsmyndigheten eller tullmyndighet får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.**

I paragrafen anges att överklagande skall ske till länsrätt. I enlighet med den ordning som numera eftersträvas i förvaltningsprocessen har också föreskrivits krav på prövningstillstånd vid överklagande av länsrätts beslut till kammarrätt.

## 11 §

**Ändras ett beskattningsbeslut i en fråga som föranlett särskild avgift skall domstolen vidta den ändring av beslutet om särskild avgift som föranleds av beskattningsbeslutet.**

Eftersom en särskild avgift införs är det motiverat att även införa bestämmelser om att avgiften skall ändras om beslutet om skatt ändras.

## 12 §

**Särskild avgift tas inte ut vid rättelse av en uppenbar felräkning eller misskrivning eller vid frivillig rättelse av en oriktig uppgift.**

Särskild avgift får efterges, om den oriktiga uppgiften eller den underlåtna anmälningsskyldigheten framstår som ursäktlig eller det med hänsyn till omständigheterna framstår som uppenbart oskäligt att ta ut avgiften.

I paragrafen regleras möjligheten att efterge särskild avgift. Syftet är att bestämmelsen skall tillämpas både i fall där underlåtenheten framstår som ursäktlig och i fall där fråga är om misskrivning, frivillig rättelse etc. Vid tillämpningen av bestämmelsen kan ledning hämtas i praxis avseende liknande bestämmelser på skattetilläggsområdet. Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

### 13 §

**Bestämmelserna om eftergift av särskild avgift skall beaktas även om yrkande om detta inte framställts.**

I paragrafen anges att bestämmelsen om eftergift av särskild avgift skall beaktas ex officio.

### **Ikraftträdandebestämmelsen**

**Denna lag träder i kraft den 1 juli 1996. Föreskriften i 10 § om krav på prövningstillstånd tillämpas inte i de fall där det första beslutet i ärendet om skatt fattas före ikraftträdandet.**

Bestämmelsen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

## 13.4 Förslaget till lag om ändring i postlagen (1993:1684)

### 20 a §

**Den som bedriver postverksamhet enligt denna lag skall utan hinder av 19 § bistå en tullmyndighet vid kontroll avseende postförsändelse enligt tullagen (1994:1550) eller lagen (1996:000) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen. Detta gäller dock endast kontroll som rör misstanke om narkotikabrott.**

Denna paragraf har införts i postlagen för att möjliggöra för Tullverket att lägga en postspärr enligt 11 § i den nya lagen. 19 § i postlagen innehåller nämligen bestämmelser om tystnadsplikt för den som är eller har varit anställd i enskilt företag som sysslar med brevbefordran eller som har en liknande anknytning till ett sådant företag. Paragrafen kommer visserligen att innebära en begränsning i sekretesskyddet beträffande uppgifter som rör enskilds förbindelse med verksamheten såvitt gäller befordran av brev. Å andra sidan kommer den postanställdes medverkan endast att innebära att han håller kvar en viss försändelse på adresspostanstalten, och att han sedan överlämnar denna till tulltjänstemannen. Postförsändelsen får öppnas endast av tulltjänsteman på tullmyndigheten eller på utväxlingspostkontoret.

## 13.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1551) om frihet från skatt vid import, m.m.

### 2 kap.

2 §

**Frihet från skatt skall, om inte annat följer av 3 eller 4 §§ eller av 3 kap., medges för en vara som övergår till fri omsättning under sådana omständigheter som för en tullpliktig vara medför tullbefrielse enligt rådets förordning (EEG) nr 918/83, lagen (1994:1547) om tullfrihet m.m., lagen (1972:114) med anledning av konventionen den 9 februari 1972 mellan Sverige och Norge om renbetning, eller föreskrifter som meddelats med stöd av förordningen eller lagarna.**

**Frihet från skatt vid import skall medges även i de fall som anges i 5—9 §§.**

**Frihet från skatt skall medges även när förutsättningar för hel frihet från tull vid temporär import föreligger.**

Den föreslagna ändringen avser att i författningen göra tydligt att den tull- och avgiftsfrihet som överenskommits mellan länderna i den angivna konventionen även skall innefatta en skattefrihet.

## Sammanfattning av betänkandet Skyddet vid den inre gränsen (SOU 1994:131)

Prop. 1995/96:166

### 1 Utredningsuppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att utreda vissa frågor om hur Sverige, vid ett EU-medlemskap, skall förhindra att den fria rörligheten av varor inom EU leder till ett ökat inflöde i landet av bl.a. narkotika och illegala vapen. Uppdraget har endast avsett förhållanden som rör trafiken över Sveriges gränser mot EU:s medlemsländer (den inre gränskontrollen).

### 2 Förbud och restriktioner för införsel och utförsel över den inre gränsen

I artikel 7 a i Romfördraget anges att den inre marknaden skall omfatta ett område utan inre gränser, där fri rörlighet för bl.a. varor säkerställs i enlighet med bestämmelserna i fördraget. I det avsnitt i Romfördraget som behandlar fri rörlighet för varor sägs i artiklarna 30 och 34 att kvantitativa import- och exportrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan är förbjudna mellan medlemsstaterna, om inte annat föreskrivs i fördraget. Bestämmelserna i artiklarna 30 och 34 är emellertid inte undantagslösa. Enligt artikel 36 skall nämligen dessa bestämmelser inte hindra vissa förbud eller restriktioner för import, export eller transitering. En förutsättning är dock att förbuden eller restriktionerna grundas på hänsyn till allmän sedlighet, allmän ordning eller allmän säkerhet eller intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv, att bevara växter, att skydda nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde eller att skydda immateriell äganderätt. En ytterligare förutsättning är att förbuden eller restriktionerna inte utgör medel för godtycklig diskriminering eller innefattar en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna. (En redogörelse för principerna om fri rörlighet inom EU och de undantag som kan göras från dem lämnas i avsnitt 2.)

Den första fråga som utredningen haft att ta ställning till är vilka förbud och restriktioner som kan ställas upp som undantag från de allmänna principerna om fria varurörelser inom EU. En sådan restriktion följer redan av det resultat som Sverige har uppnått i förhandlingarna med EU. Sverige har nämligen – trots att detta annars, om man bortser från Danmark, inte är tillåtet inom EU – fått rätt att punktbeskatta privatinförsel av alkohol och tobak över en viss mängd. I övrigt ges ramen för vad som är tillåtna förbud och restriktioner i artikel 36 i Romfördraget. Frågan om förbud och restriktioner behandlas i avsnitt 13.2.

Utredningen har kommit fram till att följande varugrupper skall vara föremål för restriktioner och kunna kontrolleras vid den inre gränsen. Narkotika, injektionssprutor och kanyler, dopningsmedel, skjutvapen och

ammunition, vissa vapen som vapenlagen inte är tillämplig på - t.ex. springstiletter och springknivar-, krigsmateriel, kulturföremål, hundar och katter för annat ändamål än handel (sällskapsdjur) på grund av risken för rabies samt alkohol och tobak.

Prop. 1995/96:166

### 3 Stickprovskontroller, riskprofiler eller misstankebaserad kontroll?

#### 3.1 Allmänt om kontrollmöjligheterna

Nästa fråga som utredningen fått ta ställning till är vilka kontrollbefogenheter som behövs och som är tillåtna enligt EU-rätten för att upprätthålla efterlevnaden av de aktuella restriktionerna. Principerna om fria varurörelser inom EU anses bl.a. innebära att systematiska kontroller (åtgärder som inte har någon annan grund än att en vara förs över en gräns) vid de inre gränserna är uteslutna. Det krävs alltså att ett ingripande skall grundas på något annat, t.ex. den enskildes uppträdande, färdväg eller färd sätt. En fråga som också gäller kontrollbefogenheterna är om kontrollen skall kunna bedrivas bara vid de inre gränserna eller i anslutning till dessa eller om befogenheterna måste kunna utövas i hela landet. Frågan om kontrollbefogenheterna behandlas i avsnitt 13.3 och 13.4.

De kontrollmetoder som i dag används av tullen är, stickprovskontroller, pådragskontroller, selektiva kontroller och misstankebaserade kontroller. Det kan finnas anledning att kort försöka definiera innebörden av respektive kontrollmetod.

*Stickprovskontroll* avser en sådan kontroll där objektet väljs ut helt slumpmässigt. Det kan t.ex. göras på så sätt att var femte eller var tionde resenär tas ut för kontroll. Saken brukar också uttryckas så att det saknas varje form av misstanke eller annat särskilt skäl för urvalet till kontroll.

*Pådragskontroll* är en särskild typ av stickprovskontroll. Ett beslut om pådragskontroll innebär att var och en som ankommer eller avreser med ett visst transportmedel eller till eller från en viss gränssort under en given tid får underkastats kroppsvisitation. Pådragskontroll används huvudsakligen i två olika syften; dels för att kontrollera laglydnaden vid ett specifikt tillfälle på ett visst gränssnitt eller med ett visst transportmedel, dels för att genomföra kontroll när tullen genom underrättelseförfarande har en välgrundad misstanke om ett allvarligt smuglingsbrott men där uppgifterna är ofullständiga på det sättet att det misstänkta objektet inte är känt annat än till tidpunkt, transportmedel och/eller plats.

*Selektiv kontroll* innebär till skillnad från den slumpmässigt präglade stickprovskontrollen att ett objekt väljs ut för kontroll på grund av ett eller flera skäl. En selektiv kontroll kan vara antingen misstankebaserad eller icke-misstankebaserad. En selektiv kontroll är - om den inte baseras på en brottsmisstanke - en förfinad form av tullkontroll där inte enbart slumpen är utslagsgivande. Urvalet av kontrollobjekt görs i stället med utgångspunkt i tullpersonalens allmänna erfarenheter och kunskaper om smuggling.

Urvalet behöver emellertid inte motiveras. Det kan grundas enbart på sådana omständigheter som en persons utseende eller det sällskap vederbörande befinner sig i. Det kontrollerade objektet kan också tillhöra en särskild riskprofil, dvs. tillhöra en kategori personer, varor eller transportmedel som erfarenhetsmässigt är förknippade med risker för smuggling.

*Misstankebaserad kontroll* är, som namnet ger vid handen, en kontroll som sker på grund av misstanke om brott. Det kan föreligga någon form av underrättelse om misstänkt smugglingsförsök. Man kan också ha tillämpat s.k. riktad spaning före kontrolltillfället. Detta innebär att man genom att göra förberedande iakttagelser, t.ex. vid utresa eller i anslutning till någon tidigare eller den aktuella inresan, funnit avvikande beteende eller liknande som ger anledning till misstanke om någon form av smuggling.

### 3.2 Hur bör kontrollen inriktas i framtiden?

Som tidigare redovisats kan systematiska kontroller som enbart har sin grund i passerandet av en gräns inte godtas av hänsyn till principen om fri rörlighet för varor. De begränsningar i form av kontroller som likväl är tillåtna skall dels kunna motiveras av behovet av legitima skyddsaspekter i form av viktiga samhällsintressen, dels ges en sådan utformning att de inte går utöver syftet med kontrollen eller inverkar onödigt störande på den fria rörligheten. Detta innebär att det även i framtiden kommer att finnas utrymme för kontroller vid den inre gränsen men att dessa måste utformas annorlunda än dagens.

I den mån kontroller vid den inre gränsen sker med stöd av misstanke om brott strider de inte mot kravet på fri rörlighet. Att Sverige ansluter sig till EU kommer därför inte att innebära någon förändring när det gäller tullens och polisens möjligheter att ingripa vid misstanke om smuggling.

### 3.3 Kontroller som inte grundar sig på brottsmisstanke

En mycket liten del av de kontroller som görs vid gränsen i dag sker i form av *stickprovskontroller*. UTredningen anser att metoden strider mot den allmänna principen att systematiska kontroller som enbart har sin grund i passerandet av en gräns inte får förekomma inom EU och systemet med stickprovskontroller kan därför inte behållas såvitt avser den inre gränsen.

Om man vill bevara systemet med stickprovskontroller vid passerandet av den inre gränsen skulle en lösning kunna vara att man inför ett motsvarande system med kontroller inne i landet. Ett land har nämligen rätt att ha samma typ av kontroller vid den inre gränsen som inne i landet. Väljer man den lösningen kommer passerandet av gränsen att bli av underordnad betydelse från rättslig synpunkt. De nuvarande reglerna om tullkontroll utan att det föreligger någon brottsmisstanke innebär en omfattande skyldighet för resande att underkasta sig integritetskränkande kontroller i samband med inresa. Att en sådan kontroll sker i direkt

samband med inresa i landet efter en utlandsvistelse, och att resenären därvid har en vidsträckt skyldighet att ställa sig till förfogande för kontroll, torde vara allmänt godtaget. En helt annan sak är om man diskuterar att införa en skyldighet att genomgå motsvarande kontroller utan direkt samband med gränspassering. Att utsträcka kontrollmöjligheten i tid och rum skulle nämligen leda till en mycket omfattande utvidgning av enskildas skyldigheter att bl.a. underkasta sig genomsökning av sina tillhörigheter. Eftersom en sådan utvidgning inte framstår som rimlig från rättssäkerhetssynpunkt samtidigt som metoden med stickprovskontroller inte är särskilt effektiv, kan en sådan lösning inte accepteras. Utredningen föreslår därför att systemet med stickprovskontroller avskaffas såvitt avser överskridande av inre gräns.

När det sedan gäller *pådragskontroller* menar utredningen - av samma skäl som nyss redovisats i fråga om stickprovskontroller - att sådana kontroller som i dag görs för att kontrollera laglydnanden inte kan få förekomma vid den inre gränsen.

Den andra typen av pådragskontroller görs därför att tullen misstänker att smuglingsbrott kommer att begås vid en viss tidpunkt jpå en viss ort eller av någon som reser med ett visst transportmedel, men där det saknas tillräckligt fasta hållpunkter för att rikta misstankarna åt något bestämt håll. I fråga om dessa kontroller ter sig saken mer komplicerad. Enligt utredningens mening måste det finnas utrymme för att i undantagsfall genomföra en generell kontroll även vid den inre gränsen när särskilt stora värden står på spel. Utredningen föreslår att chefen för ett tulldistrikt skall få besluta om särskild kontroll - som innebär att kroppsvisitation skall få företas på envar och att transportmedel och handresgods får undersökas - om följande förutsättningar föreligger.

Det skall finnas anledning anta att ett brott har begåtts eller kommer att begås. Brottet skall vara av så allvarlig beskaffenhet att det inte kan antas föranleda ett lägre straff än fängelse i två år. Med en sådan avgränsning kommer bl.a. grov olovlig införsel av narkotika att omfattas. Vidare måste det finnas anledning att anta att en viss grupp av resande kan sättas i samband med brottsligheten och att man i tid och rum kan avgränsa kontrollen till ett visst transportmedel eller en viss gränsort. Det måste även framstå som oundgängligen nödvändigt med en generell kontroll för att komma till rätta med brottet i fråga. Beslutet om kontroll skall dessutom föregås av en bedömning av om mindre ingripande medel kan användas.

Med de nu angivna begränsningarna kan man enligt utredningen uppnå syftet att komma åt sådan smuggling som sätter särskilt stora värden på spel, samtidigt som tillräckliga rättssäkerhetsgarantier tillskapas. En reglering med detta innehåll torde inte heller stå i strid med principen om fri rörlighet.

När det gäller *selektiva kontroller*, som ofrta grundar sig på riskprofiler eller på information som finns tillgänglig hos tullen, måste man skilja mellan sådana kontroller som har sin grund i en brottsmisstanke och sådana som bygger på tulltjänstemannens subjektiva uppfattning att det kan vara fråga om en smuggling. Kontroller av det senare slaget riktar sig visserligen mot vissa utvalda objekt men underlaget är alltför vagt, motsägelsefullt eller

ofullständigt för att bilda en brottsmisstanke. Kontrollmetoder som bygger på subjektiva uppfattningar, eller intuition, som inte stöds av någon konkret omständighet kan, menar utredningen, uppfattas som godtyckliga. De kan därigenom strida mot de principer som tillämpas inom EU om förbud mot diskriminering. För att en kontroll vid den inre gränsen skall tillåtas enligt EU-rätten måste den kunna motiveras rationellt och dessutom uppfylla kravet på proportionalitet. En subjektiv övertygelse uppfyller inte dessa krav och en aldrig så stark "känsla" är således inte tillräcklig. Utredningen föreslår därför att selektiva kontroller som inte är misstankebaserade inte skall få användas vid den inre gränsen.

En särskild fråga är i vilken utsträckning som *postförsändelser* skall få kontrolleras vid den inre gränsen. Av tillgänglig statistik framgår att ett betydande antal narkotikabeslag görs i posthanteringen varje år. Enligt utredningens mening bör tullen även i fortsättningen få utöva viss kontroll över varor som befordras per post. Sådana kontroller som inte försvårar eller fördyrar rörligheten för varor förbjuds inte av EU-rätten. En undersökning som enbart innebär att en försändelse passerar en kontrollapparat eller att en narkotikahund får genomsöka den lokala som postförsändelsen passerar innebär ett mycket litet intrång eller dröjsmål och kan, menar utredningen, inte sägas hindra rörligheten. Utredningen anser därför att det även i fortsättningen - alltså utan brottsmisstanke - kan godtas att post eller andra försändelser som ankommer från ett EU-land genomgår viss kontroll. Att kvarhålla en försändelse i syfte att undersöka torde dock inte vara tillåtet, utom i de fall brottsmisstanke har uppstått.

Sammanfattningsvis kan sägas att utredningen alltså har stannat för att kontroller vid den inre gränsen - med undantag för kontroll av postförsändelser - enbart skall få förekomma vid *misstanke om brott*.

### 3.4 Graden av brottsmisstanke

När det sedan gäller den grad av brottsmisstanke som skall ställas upp för ett ingripande, menar utredningen att den skall vara den lägsta grad av misstanke som förekommer i svensk rätt, nämligen att det finns "anledning att anta".

Utredningen vill i detta sammanhang framhålla att den reguljära tullkontrollen aldrig har kunnat omfatta stickprovskontroller när det gäller sådant som en resenär bär på sig i sina kläder eller innanför dessa. Sådana undersökningar kan även i dag bara ske med stöd av varusmuggningslagen och rättegångsbalken och förutsätter misstanke om brott. I dessa fall innebär utredningens förslag således ingen ändring mot vad som gäller i dag. Ser man på de förbud och begränsningar som omfattas av utredningens förslag torde i många fall de aktuella varorna, t.ex. narkotika, vara just sådana som smugglas i kläderna eller fästade på kroppen.

För att misstankegraden "anledning att anta" skall föreligga behöver misstanken inte vara särskilt påtaglig. Det kan räcka med att en tulltjänsteman på grund av en persons särskilda beteende får uppfattningen att vederbörande medför något som han inte får föra med sig. Misstanken måste dock vara

konkret i den meningen att den som vidtar åtgärden i efterhand skall kunna ange vilka faktiska omständigheter som låg till grund för beslutet om kontroll. En misstanke om brott enligt lagen får aldrig bygga enbart på att vederbörande har ett visst utseende, färdas i en speciell typ av bil eller liknande. Vad som däremot kan vara av intresse är hur personen uppträder, t.ex. om han förefaller vara omotiverat nervös.

## 4 Tullens och polisens kontrollbefogenheter m.m.

### 4.1 Behovet av ändrade kontrollbefogenheter

Vid ett svenskt medlemskap i EU måste kontrollverksamheten ges en helt annan inriktning än i dag eftersom den reguljära tullkontrollen i princip upphör vid den inre gränsen. I avsnitt 13.3 har utredningen stannat för att kontroller vid den inre gränsen - med undantag för kontroll av postförändelser - enbart skall få förekomma vid misstanke om brott. Detta ställningstagande får betydelse för hur kontrollbefogenheterna närmare bör utformas.

Vid sidan av den kontrollverksamhet som riktar sig direkt mot enskilda med anledning av misstanke om brott förekommer ett omfattande arbete inom såväl tullen som polisen som ett led i myndigheternas allmänna brottsuppdagande och brottsbeivrande verksamhet.

Utredningen anser att avskaffandet av de systematiska kontrollerna vid den inre gränsen inte utgör något hinder mot att exempelvis civilklädd personal från tullen och/eller polisen finns vid gränsen och utövar en *diskret övervakning* av den trafik som förekommer. De iakttagelser som då görs kan i vissa fall leda till uppkomsten av en brottsmisstanke och således ge upphov till ett ingripande. I andra fall kan övervakningen leda till fortsatta spaningsåtgärder. Det bör också, menar utredningen, vara möjligt att få till stånd en ordning som innebär att tullen låter personal finnas ombord på transportmedel destinerade till Sverige och där utföra övervakningsuppgifter av nyssnämnda slag. Användningen av narkotikahundar bör ses som ett spaningshjälpmedel och det bör mot den bakgrunden inte föreligga något hinder mot att låta narkotikahundar ingå i den utrustning som används vid en diskret övervakning av den inre gränsen. Utredningen anser vidare att det *internationella samarbetet* mellan brottsbekämpande myndigheter kommer att bli ännu viktigare i framtiden. Inom detta område krävs det nya åtgärder för att utveckla samarbetet.

Utredningen understryker även att *tullens och polisens underrättelseverksamhet* kommer att bli ännu betydelsefullare i framtiden. I och med att det kommer att krävas brottsmisstanke för kontroll vid den inre gränsen kommer produkterna av underrättelseverksamheten i form av konkreta uppgifter att bli ett viktigt underlag för bedömningar av om det föreligger misstanke om brott. Det måste därför vara en prioriterad uppgift för tullen och polisen att vidare utveckla sina arbetsmetoder på detta område.

Enbart en utveckling av arbetsmetoderna är emellertid enligt utredningens mening inte tillräckligt. Utredningen förordar därför - utan att lägga fram ett eget lagförslag - att tullen under vissa förutsättningar skall få tillgång till *uppgifter ur transportföretagens bokningsregister* beträffande en viss transport. En förutsättning är att det skall finnas en misstanke om allvarlig smugglingsbrottslighet. Utredningen anser att det aktuella brottet skall vara av så allvarlig beskaffenhet att det inte kan antas föranleda lägre straff än två års fängelse. Även i övrigt skall för uppgiftsskyldigheten gälla de förutsättningar som gäller för särskild kontroll. De uppgifter som uppgiftsskyldigheten bör omfatta är uppgifter om namn, resrutt, bagage, medresenärer, bokningsställe och bokningssätt. Uppgifter av detta slag bör inte inhämtas på datamedium och särskilda regler för gallring av uppgifterna bör införas. Chefen för ett tulldistrikt bör kunna besluta om uppgiftslämnande. Det skall alltså inte krävas beslut av domstol. Beslutet skall dock ofördröjligen underställas Generaltullstyrelsens prövning. Om en åklagare har fattat ett sådant beslut, bör på motsvarande sätt Riksåklagaren få del av beslutet. Utredningen anser vidare det vara lämpligt att göra lagstiftningen tidsbegränsad. Generaltullstyrelsen bör åläggas en skyldighet att till regeringen redovisa en sammanställning över lagens tillämpning.

#### 4.2 Tvångsmedelsregleringen m.m.

En viktig fråga är om och i så fall i vilken utsträckning tullen i framtiden bör få *begära uppgifter* av den som passerar en inre gräns. Tullens nuvarande möjlighet att ställa frågor till den som passerar gränsen i syfte att utröna om vederbörande har fullgjort sin anmälningsskyldighet bygger på principen om generell tullplikt, en princip som överges i förhållande till EU-länderna vid ett svenskt medlemskap. Den nuvarande rätten att fråga ut den passerande ger ofta underlag för bedömning av om denne skall tas ut för en närmare kontroll eller om det rent av föreligger misstanke om brott. Utfrågningsrätten torde dock främst ha betydelse för bedömning av om den resande medför något som är tullpliktigt och för utlänningskontrollen. Enligt utredningens mening skulle det innebära ett stort ingrepp i den fria rörligheten om man införde en mot 65 § tullagen svarande uppgiftsskyldighet för den som passerar vid en inre gräns. Det kan därför inte komma i fråga. Den omständigheten att kontroll i fortsättningen skall grunda sig på misstanke om brott talar också med styrka för att man inte i den särskilda regleringen om införsel och utförsel vid den inre gränsen bör införa en skyldighet att lämna uppgifter som är mer långtgående än den som finns i rättegångsbalken.

Beslagsreglerna i varusmuggningslagen ger möjlighet att ta en vara i *beslag* om den kan antas komma att förverkas. I fråga om beslag av bevisföremål gäller de generella reglerna i rättegångsbalken. Utredningen föreslår att beslagsreglerna i den särskilda regleringen om införsel och utförsel vid den inre gränsen utformas efter mönster av beslagsreglerna i varusmuggningslagen. Misstankegraden föreslås dock bli sänkt till "anledning att anta".

Den särreglering rörande *husrannsakan* som finns i varusmugglingslagen är delvis knuten till reglerna i 28 kap. 3 § rättegångsbalken om s.k. tillhåll. Utredningen föreslår inte någon motsvarighet till reglerna i varusmugglingslagen om *husrannsakan* i tillhåll. Däremot föreslår utredningen att det i den särskilda regleringen om införsel och utförsel vid den inre gränsen införs regler om *husrannsakan* som i övrigt motsvarar dem som för närvarande finns i varusmugglingslagen. Vidare föreslår utredningen att tullmyndigheterna m.fl. skall ha kvar en möjlighet till *husrannsakan* i lokaler vars enda användningsområde är förvaring av varor. Även för *husrannsakan* föreslås misstankegraden bli sänkt till "anledning att anta".

När det gäller *kroppsvsitation och kroppsbesiktning* har utredningen föreslagit att man skall införa en regel om särskild kontroll vid den inre gränsen som endast i vissa delar motsvarar den nuvarande regeln i 19 § varusmugglingslagen om pådragskontroller. I övrigt föreslår utredningen att den särskilda regleringen om införsel och utförsel vid den inre gränsen skall innehålla regler rörade *kroppsvsitation och kroppsbesiktning* som motsvarar dem i varusmugglingslagen. En motsvarighet till reglerna i varusmugglingslagen om urinprov bör också finnas.

I fråga om *gripande och medtagande till förhör* föreslår utredningen att samma reglering som nu återfinns i varusmugglingslagen skall gälla vid den inre gränsen.

En viktig principiell frågan är om tullen bör få en särskild rätt att *hejda transportmedel* och hur i så fall en sådan regel bör utformas. Det ligger i sakens natur att användandet av tvångsmedel kan innebära ett visst intrång utöver vad som följer av själva tvångsmedlet och att detta får godtas. Lika självklart är att även utomstående kan drabbas av effekterna av ett tvångsmedel. Enligt utredningens mening kan det emellertid inre rimligen ur ett beslut om att en person skall *kroppsbesiktigas* eller *gripas* eller *underkastas* något annat tvångsmedel härledas en rätt att stanna exempelvis en båt med flera hundra passagerare. Ett sådant ingrepp måste ses som en frihetsinskränkning för alla som berörs av åtgärden. Utredningen anser därför att en särskild regel bör införas om rätt att *hejda fordon* och andra transportmedel när det föreligger misstanke om brott mot den särskilda regleringen om införsel och utförsel vid den inre gränsen. Utredningen lämnar inte något eget förslag till hur en sådan regel bör utformas mot bakgrund av att frågan om en sådan regel skall införas för polisverksamheten är föremål för överväganden i Justitiedepartementet. Utredningen anser att en bestämmelse om rätt för tullen att *hejda fordon* bör i tillämpliga delar kunna utformas efter mönster i motsvarande regler för polisen.

#### 4.3 Särskilt om vissa tjänstemäns befogenheter

Utredningen föreslår att tjänstemän vid Kustbevakningen skall ha samma befogenheter som personal inom Tullverket vid misstake om införsel eller utförsel i strid med den särskilda regleringen vid den inre gränsen.

Utredningen föreslår vidare att tjänstemän vid Statens järnvägar ges samma möjlighet som reglerna i varusmuggningslagen för närvarande erbjuder att ingripa med beslag vid misstanke om olovlig införsel eller utförsel vid den inre gränsen.

Däremot anser utredningen att någon regel om tvångsmedelsbefogenheter för personal inom Sjöfartsverket inte bör införas i den särskilda regleringen om införsel eller utförsel vid den inre gränsen.

#### 4.4 Den territoriella begränsningen

Användningen av tvångsmedel enligt rättegångsbalken är inte underkastad någon territoriell begränsning. Dessa åtgärder får - om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda - vidtas var som helst i landet. I varusmuggningslagen finns däremot en viss territoriell begränsning vad gäller tvångsmedelsanvändningen. I varusmuggningslagen föreskrivs att kroppsvisitation och yttlig kroppsbesiktning får företas om det finns anledning att anta att någon som "antyräffas vid en gräns- eller kustort eller ankommer till en plats med förbindelse till utlandet" har på sig gods som enligt varusmuggningslagen är underkastat beslag. Vidare får under samma förutsättningar urinprov tas.

Utredningen föreslår att motsvarande territoriella begränsningar i fråga om tvångsmedelsanvändning skall gälla vid den inre gränsen. Samma territoriella begränsning föreslås gälla även för undersökning av postförsändelser, vilket torde innebära att försändelser bara kan kontrolleras vid de särskilda posttullanstaleterna.

Däremot föreslår utredningen inte någon territoriell begränsning i fråga om beslag, Husrannsakan, gripande och medtagande till förhör.

För att underlätta tillämpningen av bestämmelsen har den geografiska begränsningen utformats efter mönster av en i tullagstiftningen angiven zonindelning.

#### 4.5 Förundersökningsreglerna m.m.

Prop. 1995/96:166

Det är utredningens uppfattning att tullen bör spela en viktig roll i kontrollverksamheten vid den inre gränsen. Detta beror bl.a. på att kontrollen delvis kommer att bygga på underrättelser från tullens internationellt anknutna underrättelsetjänst, att kontrollen också måste riktas mot jfordon och resgoods samt att tullen är etablerad vid sådana hamnar och flygplatser där kontroll av detta slag kan bli aktuell. Det förhållandet att yttre och inre gräns i många fall sammanfaller talar också med styrka för att tullen bör kunna utöva brottsbekämpande verksamhet vid den inre gränsen.

Utredningen föreslår därför att samma regler som i dag gäller enligt varusmuggningslagen skall gälla i fråga om tullens befogenheter att inleda och genomföra förundersökning och att i övrigt bedriva brottsbekämpande verksamhet vid den inre gränsen. Utredningen föreslår vidare tt samma regler som i dag skall gälla också i fråga om tullens befogenheter som åklagare.

#### 4.6 Samarbetet mellan tull och polis

Utredningen betonar vikten av att de resurser som står till förfogande för kontrollverksamheten utnyttjas så effektivt som möjligt. FAtt dra nytta av båda yrkesgruppernas särskilda kunskaper genom att samordna verksamheten är då en självklar lösning. Samverkan mellan tull och polis blir en viktig kompensatorisk åtgärd vid ett svenskt medlemskap i EU.

Som framgått av det föregående har utredningen stannat för att inte föreslå några förändringar när det gäller förundersökningsreglerna. Tull och polis kommer således även i framtiden att ha delvis överlappande funktioner. Utredningen menar att detta ger goda möjligheter att skapa nya samarbetsformer och nämner som ett exempel tillskapandet av grupper som består av båda tullpersonal och polismän.

Några särskilda problem som hänför sig till gränsdragningen mellan tullens respektive polisens uppgifter har utredningen inte stött på. Detta talar för att det inte heller i övrigt krävs några förändringar när det gäller fördelningen av arbetsuppgifter mellan tull och polis.

Utredningen anser att det i första hand är en fråga för Generaltullstyrelsen och RIKspolisstyrelsen att finna lämpliga former för att utveckla samarbetet. Ett av de områden som är särskilt viktigt är underrättelseverksamheten. Att ytterligare förbättra samarbetet mellan tullen och polisen när det gäller analysarbete och utbyte av informationer, generellt och i enskilda frågor, är av vital betydelse. Ett annat viktigt område är att gemensamt utveckla nya arbetsmetoder i kampen mot smugglingsbrottslighet och att delge varandra utvecklingen i andra länder på detta område. Ett exempel på vad som kan krävas är utvecklandet av samarbetet vid spaning. Ett tredje viktigt område är utbildningen. För att tullen och polisen i största möjliga utsträckning skall kunna dra nytta av varandras specialkunskaper är det nödvändigt att båda yrkeskategorierna har en god kännedom om de rättsliga och andra förutsättningar under vilka den andra kategorin arbetar. Den information

som ges genom utbildning bör också kompletteras med utökade möjligheter til utbytestjänstgöring inom det andra verksamhetsområdet. Prop. 1995/96:166

## 5 Slutsatser om skyddsnivån vid den inre gränsen

I sina slutsatser om skyddsnivån vid den inre gränsen uttalar utredningen att Sverige även vid EU-medlemskap kommer att kunna upprätthålla en hög skyddsnivå och att det är troligt att skyddsnivån på sikt - efter hand som samarbetet och de internationella kontakterna utvecklas - bör kunna ligga på en högre nivå jämfört med i dag. Utredningen erinrar därvid om att enligt dess förslag samtliga aktuella former av ingripanden inte kräver mer än en mycket låg grad av misstanke (anledning att anta) och att det i anslutning till den inre gränsen kommer att bedrivas övervakning och spaning. Utredningen pekar vidare på att den tillgång till uppgifter ur transportföretagens bokningsregister som utredningen förordar kan antas få en positiv effekt på det brottsbekämpande arbetet. Utredningen framhåller även betydelsen av de s.k. kompensatoriska åtgärderna, vilka innebär en utvecklad kriminalunderrättelsetjänst, ett utökat samarbete mellan landets egna myndigheter och att Sverige får tillgång till ytterligare internationella samarbetsformer, organ för kriminalunderrättelsetjänst, informationssystem m.m. Enligt utredningen förutsätter nämligen en effektiv bekämpning av den internationella kriminaliteten ett långtgående internationellt samarbete.

## 6 Den lagtekniska lösningen

Av skäl som redovisas i avsnitt 13.7 anser utredningen att det vid sidan av varusmuggningslagen bör finnas en författning som reglerar frågor om införsel- och utförselrestriktioner vid den inre gränsen. Lagen kan lämpligen kallas lagen om straff för olovlig införsel eller utförsel över EU-gräns.

När det sedan gäller straffbestämmelser om införsel av alkoholhaltiga drycker och tobaksvaror för privat bruk anser utredningen att det av olika skäl är olämpligt (se avsnitt 13.7) att låta den nyss nämnda författningen omfatta även sådana varor. Utredningen föreslår därför en särskild lag om straff för införsel från annat EU-land av alkoholhaltiga drycker och tobaksvaror för privat bruk.

Förteckning över remissinstanser som yttrat sig över  
betänkandet Skyddet vid den inre gränsen  
(SOU 1994:131)

Prop. 1995/96:166

Efter remiss har yttrande över betänkandet avgetts av följande instanser. Riksdagens ombudsmän (JO), Hovrätten för Nedre Norrland, Kammarrätten i Jönköping, Justitiekanslern (JK), Riksåklagaren (RÅ), Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen (SÄPO), Kommerskollegium, Svenska handelsskammarförbundet, Försvarsmakten, Kustbevakningen, Socialstyrelsen, Läkemedelsverket, Folkhälsoinstitutet, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Statskontoret, Generaltullstyrelsen, Riksrevisionsverket (RRV), Riksskatteverket (RSV), Statens jordbruksverk, Statens livsmedelsverk, Riksantikvarieämbetet, Statens invandrarverk, Konkurrensverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Malmöhus län, Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Statens naturvårdsverk, Svenska Kommunförbundet, Grossistförbundet Svensk Handel, Sveriges industriförbund, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO, Sveriges redareförening, Internationella institutet för alkoholpolitik, Nykterhetsrörelsens landsförbund, Göteborgs kommun, Haparanda kommun, Helsingborgs kommun, Malmö kommun, Norrköpings kommun, Posten AB, Statens Järnvägar, Svenska åkeriförbundet, Sveriges Speditörförbund, Systembolaget AB, IOGT-NTO, Ungdomens Nykterhetsförbund.

RÅ har bifogat yttrande från Åklagarmyndigheterna i Stockholm och Malmö samt från Regionåklagarmyndigheten i Karlstad respektive Luleå.

Krigsmaterielinspektionen, Helsingborgs kommun, Scandinavian Airlines Systems (SAS) och Vin & Sprit AB har inte yttrat sig över betänkandet.

## Sammanfattning av betänkandet Kontrollfrågor i tulldatoriseringen m.m. (SOU 1992:23)

Prop. 1995/96:166

TDL-utredningen har i ett första delbetänkande (SOU 1989:20) Tullregisterlag m.m. föreslagit de författningsändringar som var nödvändiga för att tulldatasystemet (TDS) skulle kunna börja tas i drift avseende exportverksamheten under år 1990. I betänkandet föreslogs att tulldataregistret skall regleras i en särskild registerlag samt vissa ändringar i tullagen och lagen om straff för varusmuggling i anledning av TDS och därmed sammanhängande procedurändringar, främst rörande förfarandet vid export. Betänkandet låg till grund för en proposition med förslag till tullregisterlag m.m. (prop. 1989/90:40). Riksdagen antog den nya lagstiftningen (SkU19, rskr. 188, SFS 1990:137–139). Regeringen beslutade senare om ändringar på förordningsnivå (SFS 1990:179–181). Författningarna trädde i kraft den 1 juni 1990. TDS togs därefter i bruk på exportsidan.

I ett andra delbetänkande (SOU 1990:37) Författningsreglering av nya importrutiner m.m. har vi behandlat förfarandet vid import och därmed sammanhängande frågor till följd av tulldatautredningens (TDU) förslag till nya importrutiner (SOU 1987:40). I betänkandet behandlade vi även vissa närliggande frågor såsom tullupplagens rättsliga ställning och vissa allmänna förvaltningsrättsliga frågor. Betänkandet låg till grund för en proposition med förslag till en anpassning av tullklaringsrutinerna vid import till ett datoriserat förfarande (prop. 1990/91:75). Riksdagen antog den nya lagstiftningen (SkU16, rskr. 173, SFS 1991:157). Regeringen beslutade om ändringar på förordningsnivå i anledning av den nya lagstiftningen (SFS 1991:1297). Författningarna trädde i kraft den 1 januari 1992.

I föreliggande betänkande, som är utredningens slutbetänkande, behandlar utredningen föreskrifterna om uppgiftslämnandet och vissa rättsliga frågor om kontroll. Kontrollfrågorna avser främst tullmyndigheternas tillgång till företagens ADB-baserade räkenskaper och rätt att öppna brev och andra förtroliga försändelser för tullkontroll. Vidare behandlas vissa registerfrågor, såsom utlämnande av personuppgifter ur tullregistret till utlandet.

### **Utvecklingen av den rättsliga regleringen av uppgiftslämnandet och tullkontrollen**

I avsnitt 2 redovisar utredningen bl.a. lagtekniska frågor kring tullagen och lämnar en beskrivning av den rättsliga regleringen av uppgiftslämnandet och tullkontrollen.

I avsnitt 3 lämnas en redogörelse över utvecklingen inom EG och vilka konsekvenser denna kan medföra för svenskt vidkommande. Enligt utredningen får ett svenskt EG-medlemskap konsekvenser för debitering och uppbörd av tull, mervärdesskatt och andra skatter och avgifter, insamling av uppgifter för handelsstatistiskt ändamål samt för den reguljära kontroll- och klareringsverksamheten i samband med trafiken till och från utlandet. I det arbetsprogram EG-kommissionen lagt fram den 30 januari 1991 för realiserandet av en tullunion anges som väsentliga uppgifter antagandet av en för EG gemensam tullagstiftning och avskaffandet av de interna gränserna den 1 januari 1993 samt införandet av gemensamma sanktioner vid brott mot EGs tullagstiftning.

När det gäller tulltaxeringsarbetet innebär ett svenskt medlemskap rent teoretiskt — om såväl Norge som Finland också vinner medlemskap — att detta arbete grovt räknat reduceras till 30 procent av nuvarande resursnivå. Gränsuppbörden av mervärdesskatt vid handel mellan EG-medlemmar är avsedd att tas bort efter år 1992. Skatteuppbörden och skattekontrollen för denna handel skall skötas på i princip samma sätt som i fråga om den interna handeln. Statistikinsamlingen avseende internhandeln inom EG är tänkt att kopplas till uppbörden av mervärdesskatt när ett enhetligt skattesystem införs inom EG.

Vid tidpunkten för regeringens beslut om tilläggsdirektiv för TDL-utredningen hade frågan om ett svenskt medlemskap i EG av regeringen inte förts under riksdagens prövning. Situationen har nu ändrats och mot bakgrund av de konsekvenser ett EG-medlemskap kan medföra — bl.a. antagande av en EG-tullag och ett system för statistikinsamling — anser utredningen att endast de författningsändringar som bedöms nödvändiga i ett kortare perspektiv bör genomföras.

EES-avtalet innebär inte någon skyldighet för Sverige att ändra sina tullprocedurer. Avtalet lägger inte heller något hinder i vägen för nya nationella procedurregler. EES-avtalet medför således inte några direkta konsekvenser för utredningens arbete.

### **Uppgiftslämnande**

I avsnitt 4 behandlar utredningen den rättsliga regleringen av sättet för uppgiftslämnandet, dels uppgiftsskyldighetens omfattning och hur den är rättsligt reglerad. Utredningen föreslår mot bakgrund av ett eventuellt svenskt EG-medlemskap inte några lagändringar i denna fråga. Utredningen redovisar dock i och för sig tänkbara förändringar i bilaga 4 (lagskissen) och bilaga 5 (motiv till lagskissen) till betänkandet.

## Utlämnande av personuppgifter till utlandet

Prop. 1995/96:166

Utredningen konstaterar att undantagsregeln i 1 kap. 3 § tredje stycket sekretesslagen medger att uppgifter ur tullregistret lämnas till utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation utan datainspektionens medgivande, om utlämnandet sker enligt lag eller förordning. Samtliga tullsamarbetsavtal — som innehåller regler om uppgiftsutbyte — som Sverige träffat med främmande länder har genom förordning införlivats med svensk rätt. Det innebär således att datainspektionens medgivande enligt 7 kap. 16 § andra stycket samma lag i dessa fall inte blir erforderligt. Gällande ordning behöver därför inte ändras för att möjliggöra det informationsutbyte som följer av Sveriges internationella åtaganden.

När det gäller förfarandet för informationsutbytet av uppgifter ur tullregistret föreslår vi dock två nya regler i tullregisterlagen. Den ena innehåller en allmän regel om utlämnande av uppgifter på ADB till utländsk myndighet och mellanfolklig organisation. Den andra reglerar det fallet då uppgifter som lämnats ut skall användas för automatisk databehandling i en stat som inte har anslutit sig till den europeiska dataskyddskonventionen. I sådana fall fordras enligt förslaget datainspektionens medgivande.

## Styrkande handlingar (kontrollunderlaget)

Mot bakgrund av att styrkande handlingar — enligt den ordning som förutsattes i TDUs förslag och som ligger bakom TDS — normalt inte skall behöva lämnas vid ett elektroniskt uppgiftslämnande föreslår vi efter förebild i lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter, att den för vars räkning en vara förs in i landet (importören), oavsett om han lämnar uppgifterna elektroniskt eller inte, skall vara skyldig att i skäligen omfattning genom räkenskaper, anteckningar eller på annat lämpligt sätt sörja för att underlag finns för att fullgöra tulldeklarationsskyldigheten och för kontroll av den (anteckningsskyldighet m.m.). Vi har däremot inte funnit att någon motsvarande regel behövs för exportörer.

Vi föreslår vidare att underlaget skall bevaras under fem år efter den dag varan anmäldes till förtullning. Det motsvarar den tid under vilken eftertulltaxering kan äga rum.

## Kontrollbefogenheter

### *ADB-baserade räkenskaper*

I avsnitt 7 redogör utredningen för de nuvarande bestämmelserna rörande tullens befogenhet att granska den anmälnings- och/eller uppgiftsskyldiges räkenskaper, anteckningar och andra handlingar och de problem en sådan kontroll möter när företagen datoriserar sina ekonomisystem. Någon skyldighet för den som granskas att låta tullmyndigheten använda dennes terminal eller annat tekniskt hjälpmedel för att ta del av datoriserade

räkenskaper m.m. eller att tillhandahålla myndigheten dessa på medium för ADB föreligger inte enligt dessa bestämmelser.

En jämförelse görs med motsvarande bestämmelser om räkenskapskontroll m.m. på skatteområdet i övrigt.

Utredningen föreslår, med beaktande av den jämförelsevis begränsade inriktningen vid tullkontroll till förhållanden som rör in- och utförsel av varor, att tullens befogenheter såvitt avser ADB-baserade räkenskaper begränsas till en rätt att få ut sådana räkenskaper i form av utskrift eller på ADB-medium i maskinläsbar form.

När det gäller behovet av skydd för personuppgifter konstateras att det är mindre vid tullens ADB-revision än när det gäller skattemyndigheternas taxeringsrevision. Utredningen anser dock inte att frågan om integritetsskydd bör lämnas oreglerad. Utredningen föreslår att bestämmelserna i 1-4 §§ och 6 § lagen (1987:1231) om automatisk databehandling vid taxeringsrevision, m.m. samt den särskilda förordningen (1987:1232) som ger datainspektionen rätt att utfärda föreskrifter om verkställighet av "ADB-lagen" skall omfatta även tullens verksamhet.

Utredningen föreslår vidare efter taxeringslagens förebild dels att granskning hos enskild inte utan särskilda skäl får verkställas mellan kl. 19.00 och kl. 08.00, dels att sådan granskning i bostadsutrymmen och andra utrymmen som inte hör till verksamheten får ske endast med den granskades medgivande.

### *Brev och andra postförsändelser*

I avsnitt 8 redogör vi för tullverkets nuvarande befogenhet att undersöka brev och andra postförsändelser. Vi menar att befogenheten måste ges ett klarare stöd i tullagen. Vi föreslår därför en regel som uttryckligen ger tullverket en sådan befogenhet i de fall det finns anledning anta att försändelsen innehåller en vara.

Vi föreslår samtidigt att man lagfäster de begränsningar i kontrollbefogenheterna som skyddet av brevhemligheten påkallar. Den undersökning tullmyndigheten gör av brev och andra sådana försändelser för kontroll av anmälnings- och uppgiftsskyldigheten får inte vara mer ingående än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med undersökningen. En sådan försändelse får öppnas endast hos sådan tullmyndighet där sådan försändelser tullklareras. Beslut om öppnande får fattas endast av chefen vid myndigheten eller den tjänsteman som särskilt förordnats att göra det. Över undersökningen skall föras protokoll. Av protokollet skall framgå ändamålet med undersökningen och vad som därvid förekommit. Har ett brev eller en liknande försändelse öppnats skall adressaten underrättas så snart som möjligt om inte särskilda skäl föranleder annat. Detsamma gäller avsändaren om denne är känd.

S.k. kurirpaket föreslås inte omfattade av denna särskilda ordning.

## **Straff**

Prop. 1995/96:166

Utredningen anser inte att den som underlåter att iaktta en så allmänt hållen bestämmelse om anteckningskyldighet m.m. som föreslagits skall kunna drabbas av straffansvar. En straffbestämmelse grundad på en så allmänt hållen regel skulle stå i strid mot det sanktionssystem som eljest gäller på beskattningens område.

Förteckning över remissinstanser som yttrat sig över  
betänkandet Kontrollfrågor i tuldatoriseringen m.m.  
(SOU 1992:23)

Prop. 1995/96:166

Efter remiss har yttrande över betänkandet avgetts av följande instanser. Riksdagens ombudsmän (JO), Hovrätten för Nedre Norrland, Malmö tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Riksåklagaren (RÅ), Datainspektionen, Kommerskollegium, Stockholms Handelskammare, Statskontoret, Generaltullstyrelsen, Riksrevisionsverket (RRV), Riksskatteverket (RSV), Bokföringsnämnden, Grossistförbundet Svensk Handel, Sveriges industriförbund, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Postverket, Sveriges Speditörförbund, Sveriges Stuvareförbund, Standardiseringskommissionen i Sverige, Svenska Hamnförbundet, Föreningen Auktoriserade Revisorer, Svenska Arbetsgivareföreningen, Företagens Uppgiftslämnardelegation (FUD)

RÅ har bifogat yttrande från Åklagarmyndigheterna i Göteborg och Malmö.

Brottsförebyggande rådet (BRÅ), Sveriges Redareförening, Sveriges Bokförings- och Revisionsbyråers förbund samt Swepro-Handelsprocedurrådet har inte yttrat sig över betänkandet.

Handläggare  
Kammarrättsassessor  
Eva-Lotta Pivén  
Tel 08-405 15 60  
Fax 08-10 98 41

Prop. 1995/96:166

## **PROMEMORIA**

### **Förslag till reglering av tullens tillgång till uppgifter om last och passagerare ur transportföretags bokningsregister**

#### **Inledning och sammanfattning**

Denna promemoria har tillkommit som ett led i arbetet med lagstiftningen om skyddet vid gränserna till andra EU-länder och promemorian tar endast upp frågan om uppgiftslämnande i Tullverkets verksamhet. Frågan har behandlats i EU-gränskontrollutredningens betänkande (SOU 1994:131) och tidigare i Datastraffrättsutredningens betänkande (SOU 1992:110). Efter att ha fått kompletterande uppgifter och utredning från Generaltullstyrelsen i fråga om användningsområdet och behovet av uppgifter från transportföretagens bokningsregister har det blivit aktuellt att på nytt överväga om en längre gående möjlighet att ta del av sådana uppgifter. Det förslag som ges i denna promemoria avviker betydligt från de ovan nämnda utredningarnas förslag till reglering och det finns därför skäl att på nytt inhämta synpunkter ifrån remissinstanserna i frågan.

Tullverkets uppgifter är att bl.a. att uppbära tullar och skatter vid import och export samt övervaka och kontrollera trafiken till och från tredje land (länder utanför EU) och i viss mån även trafik till och från EU-länder. Tullen har i sin brottsbekämpande verksamhet att motverka och beivra smugglingsbrott och därvid ge narkotikabekämpning högsta prioritet. Regering och riksdag har också ställt krav på bl.a. tullen att medverka i åtgärder för att minska de ekonomiska brottsligheten. Insatserna skall inriktas mot den internationella brottsligheten särskilt vad gäller systematisk eller yrkesmässig brottslighet, bedrägeri avseende EU:s finansiella system, bolagsplundring, grova skattebedrägerier och miljöbrottslighet.

Den svenska narkotikapolitikens mål är att skapa ett narkotikafritt samhälle med en starkt avvisande hållning till all icke-medicinsk användning av narkotika. Åtgärderna för att uppnå detta mål är inriktade på att förhindra såväl spridning som användning av narkotiska preparat. Polisen och andra nationella organ har ansvaret för kampen mot narkotika

inne i landet medan tullen har som viktig uppgift att hålla narkotikan utanför landets gränser och på så vis förhindra spridningen. Gränskontrollerna har traditionellt en hämmande effekt på den illegala införseln av narkotika, eftersom risken för upptäckt och beslag är avskräckande och avhåller många från illegal införsel. För den organiserade internationella narkotikahandeln är visserligen gränskontrollerna ett av många hinder som måste övervinnas, men kontrollerna har inte samma avskräckande effekt, utan tullens och polisens underrättelse- och spaningsverksamhet är minst lika verksam.

Sveriges medlemskap i EU har bl.a. medfört att Sverige blivit en del av gemenskapens tullunion och den inre marknaden. Några gränsformaliteter mellan medlemsländerna i unionen skall således i princip inte längre förekomma. Borttagandet av gränsformaliteter för emellertid med sig att tullens kontroll över varuflödet till Sverige minskar, vilket i sin tur innebär att det finns en ökad risk för illegal införsel av oönskade varor, såsom narkotika, vapen, dopingpreparat m.m. Den minskade kontrollen över varor som den fria rörligheten på den inre marknaden innebär kräver andra effektiva metoder för att förhindra illegal införsel - s.k. kompensatoriska åtgärder - för att väga upp bortfallet av kontroller. I avvaktan på utvecklingen av dessa kompensatoriska åtgärder kommer regeringen i den kommande propositionen att föreslå att tullens kontrollbefogenheter vid gränserna mot andra EU-länder i stort sett behålls oförändrade.

Ett internationellt beprövat och effektivt hjälpmedel i kampen mot narkotikasmuggling har varit att skaffa sig uppgifter om ankommande passagerare. I denna promemoria föreslås att även den svenska tullen i sin brottsbekämpande verksamhet på liknande sätt skall få tillgång till uppgifter ur transportföretagens register om last och passagerare, för att på ett mer effektivt sätt kunna rikta kontrollen mot personer och varutransporter som kan misstänkas för narkotikabrottslighet eller annan brottslighet av allvarligt slag .

### **Behovet av kompensatoriska åtgärder**

Tullens traditionella strategi har varit att inrikta brottsbekämpningen till gränserna och där försöka identifiera de personer som ligger bakom smuglingsbrott och annan tullbrottslighet. Den brottslighet tullen har att övervaka kräver en fysisk rörelse över gränserna där de kriminella blir sårbara. Behovet av nya arbetsmetoder med bättre träffsäkerhet i kontrollen vid våra gränser har blivit allt mer akut i takt med att människor - såväl kriminella som icke kriminella - blir betydligt rörligare. Varu- och resandeströmmen ökar och det är varken praktiskt möjligt eller tänkt att tullen skall kontrollera alla resande och varutransporter. Kontrollerna måste i större utsträckning grunda sig på förhandsinformation och riskanalyser för att effektivt kunna riktas mot varusändningar och personer som kan misstänkas för brott.

En av de viktigaste kompensatoriska åtgärderna är att hålla en jämn och hög kontroll- och skyddsnivå i förhållande till länder utanför EU - tredje

land - för att förhindra att illegala varor överhuvudtaget kommer in på unionens territorium. En stor del av narkotikan i Europa har sitt ursprung i länder utanför Europa. En inte oansenlig del av den narkotika som smugglas in i Sverige kommer dock från eller via andra länder inom unionen. Det kan nämnas att nästan 90 procent av beslagtagna narkotika år 1994 beslagtogs i trafiken mellan Sverige och länder inom EU. Det behövs således effektiva medel för att hindra spridning och brottslighet i anknytning till narkotika även inom unionen. I takt med att brottsligheten blir alltmer internationell och väl organiserad blir tull- och polismyndigheter beroende av internationellt samarbete både i det operativa arbetet och i fråga om utbyte av information samt med utveckling av teknik och arbetsmetoder. Inom flera områden pågår arbete med att finna effektiva och rationella samarbetsformer länderna och myndigheterna emellan. Ett led i detta arbete är uppbyggnaden av internationella informationssystem. Sverige har i juli 1995 bl.a. tillträtt en konvention för utbyte av information inom tullväsendet - Customs Information System (CIS). Konventionen syftar till att upprätta en informationsbas i Europeiska kommissionens regi där tullmyndigheterna kan hämta och lämna uppgifter av betydelse för den brottsbekämpande verksamheten.

I avvaktan på att de kompensatoriska åtgärderna kommit upp i samma skyddsnivå avseende illegal varuinförsel, föreslår regeringen att tullen skall få behålla i stort sett samma befogenheter att ingripa och kontrollera varor och resande även vid gränser till andra EU-länder, som innan medlemskapet i EU. På sikt är det dock tänkt att de kompensatoriska åtgärderna skall ersätta gränskontrollerna.

En framgångsrik metod som redan nu används i andra länder är granskning av de kommersiella bokningssystemen för internationell trafik. Poängen är att med tillgång till information i dessa register kan tullen göra en förhandsgranskning och riskbedömning innan transportmedlet och de resande ankommer. Denna granskning sker främst i flygtrafiken där stora varu- och personströmmar snabbt förflyttar sig mellan länderna. Uppgifter om resruttn, ombokningar sättet att betala resan m.m. kan ge upphov till misstänksamhet mot en resande eller en varusändning vilket i sin tur gör att det med en betydligt större säkerhet går att plocka ut misstänkta resande eller transporter för kontroll. Tullen har inte behov av eller önskemål om att lagra eller på annat sätt bearbeta uppgifter ur dessa bokningssystem utan söker endast en snabb och åtkomlig väg att få information om inkommande transportmedels last och passagerare, i syfte att snabbt kunna rikta effektiva kontroller mot den eller de som kan misstänkas för brott.

## Frågans tidigare behandling

Prop. 1995/96:166

Generaltullstyrelsen (GTS) och Rikpolisstyrelsen (RPS) har i skrivelser 1988 respektive 1991 framställt önskemål och förslag till författningsändringar som skulle ge myndigheterna tillgång till flygföretagens bokningsregister. Frågan har behandlats av Datastraffrättsutredningen.

### *Datastraffrättsutredningen (SOU 1992:110)*

Utredningen konstaterade att en sådan reglering av inhämtande av uppgifter bör ske i lag, mot bakgrund av det är fråga om en avvägning mellan skyddet av den enskildes integritet och samhällets kontrollbehov samt ett åtagande för den enskilde. Utlämnande av uppgifter ur transportföretagens kundregister medför att flygföretagens personregister används för annat än avsett ändamål. Europeiska konventionen om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter och datalagen utgör dock inget hinder mot att genom bestämmelse medge annan användning av personregister t.ex. om det sker i brottsbekämpande verksamhet.

Utredningen fann att effektiv bekämpning av grov brottslighet utgör ett starkt vägande skäl för att uppgifter skall få lämnas ut men anförde bl.a. följande. "En annan sak är om det utan misstanke om ett konkret brott bör vara möjligt att få ut uppgifter ur personregister om resandes färdvägar m.m. Det kan finnas risk för att ökade möjligheter att samla in och bearbeta data öppnar vägen för ett mer urskillningslöst insamlande av uppgifter. Förspaning innebär till sin natur ett obestämt och obegränsat uppgiftsinsamlande. Det kan finnas risk för att uppgifter samlas in bara av den anledningen att de kan vara bra att ha i framtiden, trots att sambandet med ett brott har fått släppas. Databehandlingen innebär samtidigt att informationen blir mera lättåtkomlig och därigenom mera integritetskänslig. Avgörande vid den avvägning som måste ske mellan effektivitet och integritet, är vilka risker för otillbörligt integritetsintrång som en åtkomst till flygbolagens bokningsregister kan medföra." En sammanvägning av dessa intressen ledde till att utredningen föreslog att uppgiftslämnande endast skulle få ske undantagsvis i syfte att avslöja grov brottslighet - sådan brottslighet som föranleder ett minimistraff på fängelse två år. Frågan om utlämnande av uppgifter skulle prövas av domstol på ansökan av åklagare. Enligt utredningens mening medförde denna begränsning av tillämpningsområdet att intrånget i den enskildes integritet inte blev otillbörligt. Terminalåtkomst "on line" till register ansågs däremot ge tillgång till alltför omfattande insyn i enskildas förhållanden och godtogs inte. Uppgifterna skulle inte få överföras via ADB utan på traditionell väg skriftligt eller muntligt. Några bestämmelser om uppgiftslämnande för profilsökning föreslogs inte eftersom det ur integritetssynpunkt inte kunde godtas att uppgifter om passagerare generellt hämtas in. Bearbetning och selektering av ett så omfattande underlag

skulle innebära uppenbara risker för otillbörligt intrång i den enskildes personliga integritet. Lagförslaget se [bilaga 1](#). Prop. 1995/96:166

### **Remissyttranden**

*Svea hovrätt, Stockholms tingsrätt, Riksåklagaren (RÅ), Regionåklagarmyndigheterna i Karlstad och Umeå* tillstyrkte förslaget och anförde att den restriktiva utformningen tillgodosåg kraven på rättsäkerhet. *Polismyndigheten i Göteborg* ansåg att det var väsentligt med en skyldighet att lämna ut uppgifter ur flygföretagens databaserade register, men ifrågasatte om det praktiska förfarandet var det mest lämpliga. *Luftfartsverket* som i tidigare skrivelse inte haft något att invända mot GTS ursprungliga förslag tillstyrkte lagförslaget och anförde att intrånget i passagerarnas integritet uppvägs av samhällets intresse att få ta del av uppgifterna för att bekämpa grov brottslighet. *Sveriges Domareförbund* anförde att integritetsriskerna minskade väsentligt genom förslaget att polisen och tullen inte ges teminalåtkomst eller får databehandla uppgifterna. *Riksdagens ombudsmän (JO)* ansåg att förslaget på flera sätt bryter mot den systematik som ligger till grund för rättegångsbalkens regler om den brottsutredande verksamheten. Det innebär bl.a. att man i ett visst begränsat hänseende ställer upp uttryckliga regler om förspaningsverksamhet, att en ny misstankegrad införs, och att åklagare och domstol kopplas in i förspaningsverksamheten. Förslaget kunde under inga omständigheter läggas till grund för lagstiftning. *Datainspektionen och Sveriges Advokatsamfund* avstyrkte förslaget. *Regionåklagarmyndigheten i Stockholm och Polismyndigheten i Stockholm* ställde sig i huvudsak negativa till förslaget. *GTS och Förbundet för anställda inom tullverket och kustbevakningen (Tull-Kust)* avstyrkte förslaget och förordade en längre gående uppgiftsskyddighet och framhöll bl.a. att avsikten inte var att lagra uppgifter för framtida användning eller upprätta ett förspaningsregister såsom utredningen befarat. Vidare medför den kontrollverksamhet Tullverket utövar en risk för att oförvitliga personer utsätts för ingripande åtgärder i form av tullvisitation, kroppsvisitation och kroppsbesiktning, just på grund av brister i det informationsunderlag som står till tullens förfogande. Enligt GTS uppfattning skulle ett bättre informationsunderlag minska risken för ingripanden mot oförvitliga trafikanter och rikta tullens kontroller mot varor och personer där det finns ett säkrare grund för ingripande.

### **EU-gränskontrollutredningen (SOU 1994:131)**

Utredningen delade Datastraffrättsutredningens överväganden att uppgiftsskyddigheten för transportföretagen borde begränsas till vissa konkreta förhållanden, såsom uppgifter om viss resande eller om visst transportmedel, samt till uppgifter om namn, resrutt, bagage, medresenärer, bokningsställe och bokningssätt. Utredningen ansåg dock att beslutet inte

skulle behöva tas av domstol utan borde kunna fattas av åklagare eller chef för tulldistrikt, vars beslut skulle underställas RÅ respektive GTS. Inte heller skulle uppgiftsskyldigheten i dessa situationer gälla enbart flygföretag utan även andra transportföretag.

Utredningen lämnade inte något författningsförslag.

### **Remissyttranden**

*Åklagarmyndigheten i Stockholm, GTS och Tull-Kust* förordar längre gående tillgång till bokningsregistren. *RÅ och Regionåklagarmyndigheten i Karlstad* tillstyrker förslaget men anser att beslutet inte skall underställas RÅ såsom föreslagits. *Luftfartsverket* och *Sveriges Redareförening* tillstyrker förslaget. *Industriförbundet* förordar stor försiktighet i sammanhanget.

### **Aktuella överväganden**

I samband med arbetet med ny lagstiftning om skyddet vid inre gräns kommer frågan om tullens eventuella tillgång till transportföretagens registeruppgifter åter upp. Det finns skäl till att ta upp frågan om en längre gående möjlighet till att inhämta uppgifter till förnyat övervägande. Ett av skälen är det ökade behovet av effektiva medel att bekämpa internationell brottslighet. Sverige har genom medlemskapet i EU åtagit sig bl.a. att både nationellt och internationellt utveckla kompensatoriska åtgärder som på sikt skall kunna ersätta gränskontrollerna. Att de kompensatoriska åtgärderna utvecklats och uppnått en tillfredställande skyddsnivå är också en av förutsättningarna för Sveriges deltagande i Schengen.

För att så effektivt som möjligt stoppa narkotikan redan vid gränsen krävs att tullen i dess brottsbekämpande verksamhet också ges reella förutsättningar att på ett tillfredställande sätt utföra sin uppgift. Under år 1995 då Sverige blivit medlem i EU har de sedvanliga gränsformalitetserna tagits bort i trafiken med andra EU-länder. Statistiken över narkotika-beslagen för år 1995 visar att antalet beslag har minskat men att mängden beslagtagna narkotika ligger kvar på i stort sett samma nivå som tidigare och för vissa typer av narkotika har beslagen - bl.a. cannabis och heroin - till och med ökat. Traditionella arbetsmetoder behöver emellertid kompletteras och följa med utvecklingen samt tillvarata de möjligheter som bl.a. följer av datorisering och effektivare informationsflöde. De kompensatoriska åtgärder som är under utveckling är till stor del beroende av internationella överenskommelser och som en följd härav tar de tid att genomföra.

En god underrättelsetjänst har en stor betydelse som kompensatorisk åtgärd. Underrättelsearbetet har som viktigaste uppgift att underlätta operativa åtgärder t.ex. kontroller genom insamling, trovärdighetsbedömning, sammanställning och analys av information. Dessa analyser skall ge underlag till bättre urval för olika kontrollåtgärder. Spaningsverksam-

heten är en målinriktad verksamhet som riktar sig mot identifierade misstänkta objekt. Genom spaningen kan hypoteser förkastas eller bekräftas, gärningsmän bindas till medbrottslingar och deras huvudmän och eventuella brottsorganisationer förhoppningsvis knyts till det misstänkta brottet. Kontrollverksamheten - den operativa verksamheten - är beroende av information och bakgrundsmaterial från underrättelstjänsten och spaningsverksamheten för sina insatser för att aktivt avslöja brottsligheten. Därefter vidtar utredningsarbetet för att se om det eventuella brottet kan leda till åtal eller inte.

En åtgärd som snabbt skulle ge tullen effektivare verktyg i kampen mot narkotikan och annan grövre brottslighet under tullens ansvarsområde är att låta de nuvarande kontrollbefogenheterna i trafiken över gränserna kompletteras med uppgiftsskyldighet om ankommande varor, passagerare och fordon. Transportföretagen, och kanske då främst flygföretagen, har i sina bokningsregister uppgifter om passagerare som tillsammans kan ge en indikation på brottslighet och då främst i fråga om narkotikasmuggling. Även fartygstrafiken har i ökad utsträckning uppgifter om dess passagerare men också om medföljande fordon och last.

Huvudsakligen är det tullens underrättelstjänst som i sitt arbete har behov av att få uppgifter om ankommande passagerare. Det är då inte i första hand namn på passagerare som är intressant för tullens del, utan det är andra uppgifter såsom avreseort, resrutt, betalningssätt, bokningsrutin och bagage. Av erfarenhet har det visat sig att narkotikasmugglare uppvisar ett beteendemönster inför resan som avviker från resande i allmänhet. Det kan t.ex. röra sig om sena bokningar och ombokningar, onödiga omvägar i resrutten, kontantbetalning av resan m.m. Flera sådana omständigheter som avviker från det normala kan ge underrättelstjänsten indikation om att det kan vara fråga om smuggling. Dessa uppgifter kan i sin tur leda fram till ett intresse av att kontrollera en viss passagerare eller ett visst fordon. Denna information finns att hämta i de större transportföretagens kundregister, innan transportmedlet ankommit till Sverige eller i samband därmed. När väl transportmedlet ankommit har uppgifternas värde minskat betydligt då passagerarna och fordonen - särskilt i EU-trafiken - snabbt passerar gränsen och försvinner ur tullens kontroll. Tullens avsikter är emellertid inte att lagra eller bearbeta de uppgifter som man härigenom får tillgång till i transportföretagens register. Ett aktuellt fall som belyser hur uppgifter ur bokningsregistren använts av den engelska underrättelstjänsten och lett till att flera kilo kokain beslagtogs och flera gärningsmän gripits ges i bifogade PM, [bilaga 2](#).

Tullmyndigheterna har i ett flertal länder tillgång till dessa registeruppgifter och systemet och är kanske mest utvecklat i England, där träffsäkerheten i de fysiska kontrollerna enligt de engelska tullmyndigheterna ökat betydligt. Även i de övriga nordiska länderna har tullen någon form av tillgång till registren. I Finland och Danmark har således

tullmyndigheterna terminalåtkomst till uppgifter i sådana register, jfr danska Prop. 1995/96:166  
tulloven § 17 och finska tullagen 28 § p 1, bilaga 3.

### ***Otillbörligt integritetsintrång?***

Det går att rikta flera invändningar mot att införa uppgiftsskyldighet om passagerare och mot att tullen skulle ges terminalåtkomst till bokningsregistren. Den främsta invändningen mot Tullverkets tillgång till dessa registeruppgifter är att uppgifterna till största delen rör oskyldiga passagerare, och att det därmed finns en risk för otillbörligt integritetsintrång. En annan invändning är att det är fråga om tillgång till privata företags kunduppgifter och innebär en användning av personregister för andra ändamål än det tänkta. En avvägning mellan samhällets intresse av att effektivisera de brottsbekämpande myndigheternas arbetsmetoder och intrånget i den personliga integriteten har hittills lett till att endast en mycket begränsad tillgång till de nu aktuella uppgifterna har godtagits av utredningar och ett flertal remissinstanser. Förslagen har ännu inte lett till någon lagstiftning.

De begränsningar i uppgiftsskyldigheten som Datastraffrättsutredningen och EU-gränskontrollutredningen föreslagit ger emellertid inte någon effektivitetsvinst i bekämpandet av narkotikabrottsligheten, eftersom uppgifterna oftast har ett värde endast under en kort tid och innan någon brottslighet kan knytas till någon viss person eller visst brott. Det är här en fråga om ren förspaningsmetod som i andra länder visat sig nog så effektiv i kampen mot narkotika.

I anledning av bl.a. medlemskapet i EU har det blivit allt mer angeläget att försöka åstadkomma bättre förutsättningar för tullens brottsbekämpande arbete. Det finns behov av en längre gående och snabbare åtkomst till uppgifter av detta slag än vad som tidigare föreslagits. Tullen har hittills varit beroende av att få informationen från andra länder, vars tullmyndigheter har längre gående befogenheter i detta avseende.

Tullförfattningarna rör kontrollen av varor men får genom varorna även oundvikligen en viss anknytning till individer. I dag har bl.a. transportföretag i trafiken från och till tredje land en omfattande uppgiftsskyldighet avseende sin godsbefordran för kontrollen av efterlevnaden av tullbestämmelser, d.v.s. utan att det är fråga om något brott. Vid resandes ankomst till Sverige har tullen befogenhet att utan att någon konkret misstanke ännu uppstått med t.ex. hjälp av sin erfarenhet eller narkotikahunds markering stoppa och kontrollera resande och dess bagage. Även om tullen redan har långt gående befogenheter som kan inkräkta på den personliga integriteten så innebär onekligen en uppgiftsskyldighet om passagerare ett ytterligare belastning i detta avseende. Å andra sidan kan nämnas att registeruppgifterna används av tusentals personer med tjänst inom de större företagen inom transport- och resebranschen. Vidare är de svenska resenärerna när de reser utomlands redan utsatta för denna integritetskränkning av andra länders tullmyndigheter. Det är också viktigt att framhålla att det inte är fråga om någon systematisk kartläggning av

resande från tullens sida utan syftet är att bland resandemängden i förväg hitta de som av erfarenhet kan misstänkas för brott och ge en bättre grund för kontrollen.

Frågan är om intrånget i de resandes integritet är otillbörligt eller försvarbart och överkomligt i förhållande till syftet. Vid en samlad bedömning väger i dag behovet av dessa uppgifter i brottsebekämpningen tyngre än det begränsade intrång i de resandes personliga integritet som ligger i att ett begränsat antal svenska tulltjänstemän inom företrädesvis underättelsetjänsten får tillgång till uppgifter om resande.

### Lagteknisk lösning

Bestämmelser om uppgiftsskyddighet om passagerare måste ges i lag, med hänsyn till att det innebär en förpliktelse för enskilda företag och en användning av registrerade personuppgifter för annat ändamål än det med registret avsedda.

För att i någon mån begränsa integritetsintrånget och följa de internationella åtaganden Sverige gjort avseende behandlingen av personuppgifter till skydd för enskilda personer, bör uppgifter om passagerare endast få inhämtas i tullens brottsbekämpande verksamhet. Den brottsbekämpande verksamheten kan dock avse annat än bara narkotika. Tullen har t.ex. en viktig roll och uppgift i att bekämpa allvarlig ekonomisk brottslighet med internationell anknytning bl.a avseende EUs medel.

Det mest angelägna och användbara området för uppgifter om passagerare är narkotikabrottsligheten. Man skulle därför kunna inskränka tillgången till registeruppgifterna till syftet att uppdaga allvarliga narkotikabrott. Utvecklingen på andra områden som rör tullens brottsbekämpande verksamhet bl.a. i anledning av att dokumentation och gränsformaliteter avseende varutransporter bortfallit i EU-trafiken gör att det även finns behov av registeruppgifter för att spåra och upptäcka varusändningar eller fordon som som kan misstänkas vara inblandade i smuggling eller bedrägerier. Ett aktuellt fall rör sig om en varusändning till Sverige via Tyskland som enligt dokumenten skulle vara import av salt. De anställda på rederiet fattade misstankar mot transporten och meddelade tullen sina misstankar samt gav uppgifter om med vilken färja transporten skulle komma till Sverige. Vid ankomsten till Sverige ingrep tullen och fann tusentals liter alkohol, vilka motsvarar skatteintäkter och avgifter på ca 4 miljoner kronor. Eftersom det i princip skall råda fri rörlighet av varor över gränserna inom EU skall varutransporter inte stoppas bara för att de passerar en gräns. Ur kontrollsynpunkt är Sverige geografiskt gynnat på det sättet att det mesta EU-trafiken till Sverige komma med båt eller flyg. En möjlighet för tullen till snabb information från bokningsregister i färje- eller flygtrafik angående fartygens last av varor och fordon skulle således medföra en stor effektivitetsvinst i tullens brottsbekämpande arbete och även på detta område.

Förslaget om tillgången till uppgifter bör därför inte inskränkas till enbart narkotikabrottslighet utan för det fall uppgifter om varusändningar, fordon

eller personer kan vara av betydelse för att upptäcka allvarlig brottslighet av annat slag som faller inom tullens ansvarsområde bör någon åtskillnad i åtkomsten inte göras. Det är inte emellertid inte tänkt att alla tulltjänstemän på måfå och oavsett syfte skall ha möjlighet att inhämta dessa uppgifter utan det skall röra sig om ett begränsat antal tulltjänstemän med brottsbekämpande arbetsuppgifter, vilka bör ha befogenhet att begära in uppgifter eller ha mer direkt tillgång till bokningsregister. Enligt Generaltullstyrelsen skulle det röra sig om ca 100 personer inom Tullverket.

Närmare föreskrifter om vilka grupper av tjänstemän inom Tullverket som bör få behörighet att begära in information från transportföretagen bör ges av regeringen.

Det är vidare inte tänkt att genom denna reglering tvinga transportföretag att föra register över passagerare. I den mån företaget har uppgifter om passagerare kan de däremot omfattas av uppgiftsskyldigheten. Med förvarade uppgifter avses även uppgifter som är tillgängliga med tekniskt hjälpmedel hos företaget, men som fysiskt lagras någon annanstans.

Av effektivitetskäl vore det visserligen praktiskt om tullen hade tillgång till uppgifterna via terminal eller annat ADB-medium. Det är emellertid tveksamt om privata företag i transportbranschen generellt kan åläggas att ställa terminaler till tullens förfogande eller göra ADB-överföring av uppgifterna. När det gäller t.ex. större flygbolag med terminaler på flygplatserna är det kanske inte något större problem men för mindre företag inom fartygsnäringen kan det vara betydligt mer kostsamt och opraktiskt. Förslaget till reglering av uppgiftsskyldigheten kommer således inte att innefatta en skyldighet att tillhandahålla uppgifterna på detta sätt. Däremot ger bestämmelsen behövligt lagstöd för att så får ske om tullverket och transportföretaget i fråga finner att det är en praktisk och möjlig lösning.

En ytterligare begränsning bör ske avseende uppgifternas användning. Det är inte avsett att uppgifterna om resande skall lagras eller bearbetas av Tullverket. I den mån det framkommer uppgifter om en person som misstänks för allvarligare brott och är av särskild betydelse för brottsbekämpningen kan det övervägas om inte uppgiften bör få sparas i Tullverkets brottsregister eller i register som Sverige enligt internationella överenskommelser åtagit sig att föra. Lagring och bearbetning av uppgifterna skulle därför kunna kopplas till det syfte och den omfattning som gäller enligt 2 § förordningen (1987:864) om Tullverkets register för brottsbekämpande verksamhet. Det är möjligt att frågan får tas upp till nytt övervägande i kommande arbete med registerfrågor i samband med bl.a. CIS-konventionen. Tills vidare föreslås dock att registeruppgifter från bokningssystemen om enskilda personer inte får lagras eller bearbetas.

Bestämmelsen avses att införas i den kommande lagstiftningen om olovlig införsel och utförsel över EU-gräns samt i tullagen (1994:1550).

För det fall transportföretag skulle underlåta att efterkomma en begäran att lämna ut uppgifter bör tullen få förelägga vite. I 99 § tullagen finns redan en vitesbestämmelse som kan tillämpas även i detta sammanhang, i fråga om trafiken med tredje land. Vad gäller EU-trafiken kommer en

motsvarande vitesbestämmelse införs i den kommande lagen om olovlig införsel och utförsel över EU-gräns. Prop. 1995/96:166

### **Författningsförslag**

Transportföretag som befordrar varor, resande eller fordon till eller från det svenska tullområdet, skall på begäran lämna uppgifter till Tullverket om ankommande och avgående transportmedels last och hos företaget förvarade uppgifter om passagerare och fordon. Transportföretaget är inte skyldig att lämna ut andra uppgifter rörande passagerare än namn, resrutt, bagage, medresenärer samt sättet för betalning och bokning.

Tullverket får begära uppgifter enligt första stycket endast om uppgifterna kan antas ha betydelse för Tullverkets brottsbekämpande verksamhet.

Uppgiftsskyldigheten får fullgöras genom terminalåtkomst eller annan överföring med ADB-medium av uppgifter i transportföretagens kundregister. Lämnade uppgifter om enskilda personer från transportföretagen får inte lagras eller på annat sätt bearbetas av Tullverket.

Förteckning över remissinstanser som yttrat sig över Prop. 1995/96:166  
promemorian om reglering av tullens tillgång till  
uppgifter från transportföretag

Efter remiss har yttrande avgetts av följande instanser. Riksdagens ombudsmän (JO), Svea Hovrätt, Helsingborgs tingsrätt, Justitiekanslern (JK), Riksåklagaren (RÅ), Rikspolisstyrelsen, Datainspektionen, Generaltullstyrelsen, Sveriges Redareförening, Airline Operator's Committee (AOC), Tull-Kust, Sveriges Speditörförbund, Sveriges industriförbund.

Luftfartsverket, Grossistförbundet Svensk Handel och SAS har inte yttrat sig över betänkandet.

## De till Lagrådet remitterade lagförslagen

Prop. 1995/96:166

### 1 Förslag till lag om Tullverkets befogenheter vid införsel eller utförsel över gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen

Härigenom föreskrivs följande.

#### *Inledande bestämmelser*

**1 §** Denna lag innehåller bestämmelser om Tullverkets befogenheter vid gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (EU-land).

**2 §** Kontroller enligt denna lag får inte utformas på sådant sätt att urvalet av vad och vem som kontrolleras sker slumpmässigt.

**3 §** Lagen är tillämplig endast beträffande följande varor:

1. krigsmateriel som avses i lagen (1992:1300) om krigsmateriel, och produkter som avses i lagen (1991:341) om strategiska produkter,
2. varor som skall beskattas enligt lagen (1994:1565) om beskattning av privatinförsel av alkoholdrycker och tobaksvaror från land som är medlem i Europeiska unionen,
3. narkotika som avses i narkotikastrafflagen (1968:64),
4. vapen och ammunition som avses i vapenlagen (1996:67),
5. injektionssprutor och kanyler,
6. dopningsmedel som avses i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel,
7. springstiletter, springknivar, knogjärn, kaststjärnor, riv- eller nithandskar, batonger, karatepinnar, blydaggar, spikklubbor och liknande,
8. kulturföremål som avses i 5 kap. 4-6 §§ lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.,
9. hundar och katter för annat ändamål än handel,
10. spritdrycker, vin och starköl enligt alkohollagen (1994:1738),
11. nötkreatur, svin, får, getter, fjäderfän, fisk och reptiler,
12. andra djur än sådana som anges ovan och produkter av djur om det finns särskild anledning att misstänka att smittsam sjukdom förekommer, att djuret eller djurprodukten på annat sätt utgör en allvarlig hälsorisk för människor eller djur, att medföljande dokument är ofullständiga eller felaktiga, att erforderliga dokument saknas eller att de villkor som i övrigt gäller för införseln inte är uppfyllda.

**4 §** Anmälningsskyldighet föreligger

1. för den som utan erforderligt tillstånd, eller med stöd av tillstånd som föranletts av vilseledande uppgift, från ett annat EU-land till Sverige inför

eller från Sverige till ett sådant land utför en vara som avses i 3 § 1, 3, 5-8 och 10,

2. för den som från ett annat EU-land till Sverige inför en vara som avses i 3 § 4, 9, 11 och 12.

Regeringen eller efter regeringens bemyndigande Generaltullstyrelsen får meddela närmare föreskrifter om anmälningsskyldigheten.

#### *Tullverkets kontrollverksamhet*

**5 §** Var och en är skyldig att stanna på en tulltjänstemans anmaning. Sådan anmaning får ges

1. den som i omedelbart samband med inresa till Sverige från ett annat EU-land eller vid utresa från Sverige till ett sådant land befinner sig i omedelbar närhet av gränspassage, om det behövs för att möjliggöra sådan kontroll som avses i 7 §,

2. den som anträffas i trakterna invid Sveriges landgräns mot ett annat EU-land, eller kuster, eller i närheten av eller inom flygplats eller annat område som har direkt trafikförbindelse med ett annat EU-land, om det finns anledning anta att han medför en vara som avses i 3 §, och att han inte fullgjort sin anmälningsskyldighet enligt 4 §.

En anmaning enligt första stycket 2 får ges endast om det behövs för att möjliggöra kontroll enligt 7 § och får inte gå utöver vad som är nödvändigt för detta ändamål.

**6 §** Den som enligt 5 § är skyldig att stanna, skall på en tulltjänstemans begäran lämna de uppgifter och visa upp de handlingar som behövs för kontroll enligt 7 §.

**7 §** För kontroll av att anmälningsskyldigheten enligt denna lag, eller enligt lagen (1994:1565) om beskattning av privatinförsel av alkoholdrycker och tobaksvaror från ett land som är medlem i Europeiska unionen, fullgjorts riktigt och fullständigt, samt för kontroll av att gällande villkor för in- eller utförsel av sådana varor som anges i 3 § 1, 3-12 uppfyllts, får en tulltjänsteman undersöka

1. transportmedel, containrar, lådor och andra utrymmen där varor kan förvaras vid införsel från eller utförsel till ett annat EU-land,

2. handresgods, såsom resväskor och portföljer, samt handväskor och liknande som medförs av en resande vid inresa från eller utresa till ett annat EU-land, eller av den som kan anmanas att stanna enligt 5 § första stycket 2.

Ytterligare bestämmelser om befogenheter bl.a. avseende kroppsvisitation och kroppsbesiktning finns i lagen (1960:418) om straff för varusmuggling.

**8 §** För kontroll av att anmälningsskyldigheten enligt denna lag fullgjorts riktigt och fullständigt får en tulltjänsteman undersöka postförsändelser, såsom paket, brev och liknande försändelser. En sådan försändelse får

öppnas om det finns anledning anta att den innehåller en vara som avses i 3 §, och att denna vara kan tas i beslag enligt lagen (1960:418) om straff för varusmuggling och försändelsen finns hos tullmyndigheten eller på ett utväxlingspostkontor.

**9 §** Beslut om öppnande med stöd av 8 § av brev och andra sådana försändelser som kan antas innehålla förtroliga meddelanden får fattas endast av tullmyndighetens chef eller efter dennes förordnande av någon annan tjänsteman vid myndigheten.

**10 §** En försändelse som öppnas med stöd av 8 och 9 §§ får inte undersökas närmare än vad som behövs med hänsyn till ändamålet med undersökningen.

Protokoll skall föras över undersökningen. Av protokollet skall framgå ändamålet med undersökningen, och vad som har kommit fram vid denna.

Har en försändelse öppnats skall adressaten och, om det är möjligt, avsändaren underrättas så snart som möjligt, om inte särskilda skäl talar emot det.

**11 §** Under de förutsättningar som anges i andra stycket får chefen för en tullmyndighet besluta att en postförsändelse som väntas till viss postanstalt, och som kommer från ett annat EU-land, under en viss angiven, kortare tidsrymd skall hållas kvar av postbefordringsföretaget när försändelsen kommer in till postanstalten.

Förutsättningarna för ett beslut om kvarhållande är

1. att det finns anledning anta att postförsändelsen innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt lagen (1960:418) om straff för varusmuggling, samt

2. att ett sådant beslut är nödvändigt för att det avsedda resultatet skall uppnås.

Ett beslut om kvarhållande får verkställas omedelbart men skall snarast prövas av Generaltullstyrelsen.

**12 §** Polisen och Kustbevakningen är skyldiga att medverka i kontrollverksamheten enligt denna lag. Vad som sägs i 5-7 och 13 §§ om en tullmyndighet och en tulltjänsteman gäller vid sådan medverkan också polismyndigheten och Kustbevakningen samt en polisman och en tjänsteman vid Kustbevakningen.

Även ett postbefordringsföretag som regeringen bestämmer är skyldigt att medverka i kontrollverksamheten enligt denna lag. Vid denna medverkan, som endast avser varor som befordras med post, gäller inte bestämmelserna i 5—7 och 13 §§.

**13 §** Vid kontroll enligt denna lag skall den vars uppgifter skall kontrolleras, eller för vars räkning varan införs eller utförs, ge den som verkställer kontrollen tillfälle att undersöka varan och transportmedlet och utan kostnad tillhandahålla de varuprov som behövs. Den som utför kontrollen

skall också lämnas tillträde till de lokaler och andra utrymmen som används för den transport, förvaring eller verksamhet som kontrollen avser.

Den vars uppgifter skall kontrolleras eller för vars räkning varan införs eller utförs skall svara för den transport av varan som behövs samt för upppackning och återinpackning. Han skall även tillhandahålla någon som hjälper till vid provtagning och vägning. Den som åsidosätter dessa skyldigheter skall enligt beslut av en tullmyndighet ersätta staten för dess kostnader för åtgärderna i fråga. Tullmyndigheten får besluta om befrielse helt eller delvis från ersättningsskyldigheten.

**14 §** Transportföretag, som befordrar resande från ett annat EU-land, skall utan kostnad för staten ställa de lokaler och anordningar till Tullverkets förfogande som behövs för undersökning av resgods och fordon som resande för med sig, för förhör och kroppsvisitation av resande samt för tullpersonal under uppehåll i tjänstgöringen.

**15 §** Transportföretag som befordrar varor, passagerare eller fordon till eller från Sverige, skall på begäran av en tullmyndighet skyndsamt lämna de aktuella bokningsuppgifter om ankommande och avgående transporter, som företaget har tillgång till. Transportföretag har endast skyldighet att lämna de bokningsuppgifter om passagerare som avser namn, resrutt, bagage och medpassagerare samt sättet för betalning och bokning.

Tullmyndigheten får begära uppgifter enligt första stycket endast om uppgifterna kan antas ha betydelse för Tullverkets brottsbekämpande verksamhet.

**16 §** Transportföretag får göra uppgifter enligt 15 § tillgängliga för tullmyndigheten genom att de görs läsbara på dataterminal.

Tullmyndigheten får ta del av uppgifter som tillhandahålls på dataterminal endast i den omfattning och under den tid som behövs för att kontrollera aktuella transporter. Tullmyndigheten får inte ändra eller på annat sätt bearbeta eller lagra uppgifter som hålls tillgängliga på detta sätt.

Uppgifter om enskilda personer som lämnats på annat sätt än via dataterminal, skall omedelbart förstöras, om de visar sig sakna betydelse för utredning och lagföring av brott.

**17 §** Om det behövs för att genomföra en kontroll enligt denna lag, får en tullmyndighet ta hand om en vara. Varan får därvid läggas upp på lager för tillfällig förvaring. De kostnader som Tullverket haft för varans uppläggning och förvaring skall ersättas av den som för in eller för ut varan.

Tullmyndigheten kan besluta att varan inte får tas ut från lagret förrän kostnaderna ersatts eller säkerhet ställts för dem.

Tullmyndigheten får besluta om befrielse helt eller delvis från ersättningsskyldigheten, om det finns särskilda skäl.

**18 §** En tullmyndighet har rätt att göra kontrollbesök och revisioner hos företag som för ut sådana varor som nämns i 3 § 1 och 8. Vad som sägs i

68-80 §§ tullagen (1994:1550) om revision m.m. gäller därvid, liksom Prop. 1995/96:166 bestämmelsen i 99 § samma lag om vite vid revision.

#### *Straff och vite*

**19 §** Till böter döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet låter bli att

1. stanna på en tulltjänstemans anmaning enligt 5 §,
2. lämna uppgifter och visa upp handlingar för en tulltjänsteman enligt 6 §.

I ringa fall skall inte dömas till ansvar.

**20 §** Ansvar enligt 19 § inträder inte om gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller i lagen (1960:418) om straff för varusmuggling.

**21 §** Vite får av en tullmyndighet föreläggas

1. ett transportföretag som inte fullgör sina skyldigheter enligt 15 §,
2. den vars uppgifter skall kontrolleras eller för vars räkning en vara införs eller utförs enligt 13 § och som inte fullgör sina skyldigheter enligt samma paragraf.

#### *Överklagande*

**22 §** Beslut enligt 13-15 och 17 §§ får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs för överklagande till kammarrätten.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1996.

## 2 Förslag till lag om ändring i tullagen (1994:1550)

Prop. 1995/96:166

Härigenom föreskrivs i fråga om tullagen (1994:1550)

*dels* att punkterna 4, 6 och 7 i övergångsbestämmelserna till lagen skall upphöra att gälla,

*dels* att 9 a, 99 och 107 §§ skall ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen skall införas sex nya paragrafer, 57 a, 57 b, 57 c, 57 d, 67 a och 67 b §§, av följande lydelse

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 9 a §<sup>1</sup>

Den som från en plats utanför det svenska tullområdet, men inom EG:s tullområde, till det svenska tullområdet inför eller låter införas en icke-gemenskapsvara, som inte är underkastad ett tullförfarande, är skyldig att anmäla införseln till tullmyndigheten vid gränspasseringen.

Tullmyndigheten uppbär därvid tull för varan och övervakar att handelspolitiska åtgärder vidtas och andra villkor för övergång till fri omsättning iakttas.

För kontroll av anmälningsskyldigheten har tullmyndigheten rätt att utföra de kontroller som framgår av punkt 4 andra stycket i övergångsbestämmelserna.

För kontroll av anmälningsskyldigheten har tullmyndigheten rätt att utföra de kontroller som framgår av lagen (1996:000) om Tullverkets befogenheter vid införsel eller utförsel över gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen.

### 57 a §

*För sådan kontroll som avses i 57 § får en tulltjänsteman undersöka postförsändelser, såsom paket, brev och liknande försändelser. En sådan försändelse får öppnas när det finns anledning anta att den innehåller en vara, och att denna vara kan tas i beslag enligt lagen (1960:418) om straff för varusmuggling och försändelsen finns hos tullmyndigheten eller på ett utväxlingspostkontor.*

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1995:1531.

57 b §

*Beslut om öppnande med stöd av 57 a § av brev och andra sådana försändelser som kan antas innehålla förtroliga meddelanden får fattas endast av tullmyndighetens chef eller efter dennes förordnande av någon annan tjänsteman vid myndigheten.*

57 c §

*En försändelse som öppnas med stöd av 57 a och 57 b §§ får inte undersökas närmare än vad som behövs med hänsyn till ändamålet med undersökningen.*

*Protokoll skall föras över undersökningen. Av protokollet skall framgå ändamålet med undersökningen, och vad som kommit fram vid denna.*

*Har en försändelse öppnats skall adressaten och, om det är möjligt, avsändaren underrättas så snart som möjligt, om inte särskilda skäl talar emot det.*

57 d §

*Under de förutsättningar som anges i andra stycket får chefen för en tullmyndighet besluta att en postförsändelse som väntas till viss postanstalt, och som kommer från ett land som inte är medlem i Europeiska unionen (tredje land), under en viss angiven, kortare tidsrymd skall hållas kvar av postbefordringsföretaget när försändelsen kommer in till postanstalten.*

*Förutsättningarna för ett beslut om kvarhållande är*

*1. att det finns anledning anta att postförsändelsen innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt lagen (1960:418) om straff för varusmuggling, samt*

*2. att ett sådant beslut är nödvändigt för att det avsedda resultatet skall uppnås.*

*Ett beslut om kvarhållande får verkställas omedelbart men skall snarast prövas av Generaltullstyrel-*

sen.

67 a §

*Transportföretag som befordrar varor, passagerare eller fordon till eller från Sverige, skall på begäran av en tullmyndighet skyndsamt lämna de aktuella bokningsuppgifter om ankommande och avgående transporter, som företaget har tillgång till. Transportföretag har endast skyldighet att lämna de bokningsuppgifter om passagerare som avser namn, resrutt, bagage och medpassagerare samt sättet för betaltning och bokning.*

*Tullmyndigheten får begära uppgifter enligt första stycket endast om uppgifterna kan antas ha betydelse för Tullverkets brottsbekämpande verksamhet.*

67 b §

*Transportföretag får göra uppgifter enligt 67 a § tillgängliga för tullmyndigheten genom att de görs läsbara på dataterminal.*

*Tullmyndigheten får ta del av uppgifter som tillhandahålls på dataterminal endast i den omfattning och under den tid som behövs för att kontrollera aktuella transporter. Tullmyndigheten får inte ändra eller på annat sätt bearbeta eller lagra uppgifter som hålls tillgängliga på detta sätt.*

*Uppgifter om enskilda personer som lämnats på annat sätt än via dataterminal, skall omedelbart förstöras, om de visar sig sakna betydelse för utredning och lagföring av brott.*

99 §

När en tullmyndighet med stöd av tullagstiftningen förelägger tullskyldig eller annan att vidta åtgärd som behövs för förtullning eller annan tullklarering eller för Tullverkets kontrollverksamhet, kan vite föreläggas.

*Nuvarande lydelse*

Vite kan även föreläggas, om någon underlåtit att lämna uppgift eller inge handling enligt föreskrift i tullagstiftningen eller att fullgöra skyldighet som föreskrivs i 62 § eller *med stöd av 65 §*.

*Vite får inte fastställas till lägre belopp än femhundra kronor eller högre än femtusen kronor.*

*Frågor om utdömande av vite prövas av Generaltullstyrelsen.*

*Bestämmelsen i 36 § tillämpas även i fråga om viten.*

*I övrigt gäller bestämmelserna i lagen (1985:206) om viten.*

*Föreslagen lydelse*

Vite kan även föreläggas, om någon underlåtit att lämna uppgift eller inge handling enligt föreskrift i tullagstiftningen eller att fullgöra skyldighet som föreskrivs i 62, 65 eller *67 a §§*.

Prop. 1995/96:166

107 §

Generaltullstyrelsens beslut enligt denna lag eller enligt bestämmelser som meddelats med stöd av lagen eller enligt tullagstiftningen i övrigt får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, när det är fråga om

1. fastställelse av tull och prövningen inte gäller sådant beslut om befrielse från eller nedsättning eller återbetalning av tull som meddelats med stöd av regeringens bemyndigande,

2. uttag av tull ur en vara enligt gemenskapsregler eller 37 § denna lag,

3. temporär import,

4. restitution av tull,

5. ursprungsintyg som krävs för erhållande av förmånsbehandling,

6. inskränkning i rätten att förfoga över en vara,

7. bindande klassificeringsbesked,

8. ränta eller dröjsmålsavgift,

9. tulltillägg eller förseningsavgift,

10. ersättning som avses i 62 § andra stycket eller 64 § eller ersättning för särskilda kostnader för bindande klassificeringsbesked,

11. beslut om föreläggande som meddelats enligt tullagstiftningen, eller

12. *utdömande av vite.*

12. *begäran om att lämna uppgifter enligt 67 a §.*

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

I övrigt överklagas Generaltullstyrelsens beslut enligt denna lag eller enligt bestämmelser som meddelats med stöd av lagen eller enligt tullagstiftningen i övrigt hos regeringen, om inte annat är särskilt föreskrivet.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1996.

### 3 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1565) om beskattning av privatinförsel av alkoholdrycker och tobaksvaror från land som är medlem i Europeiska unionen

Prop. 1995/96:166

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:1565) om beskattning av privatinförsel av alkoholdrycker och tobaksvaror från land som är medlem i Europeiska unionen

*dels* att 4-6 §§ skall ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen skall införas sju nya paragrafer, 7-13 §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 4 §

Den som för in en vara för vilken skatt skall betalas enligt 2 § skall vid införseln anmäla detta till Skattemyndigheten i Kopparbergs län (beskattningsmyndigheten). Beskattningsmyndigheten beslutar *med stöd av anmälan* den skatt som skall betalas. Skatten skall betalas senast två veckor efter dagen för detta beslut. Skatten betalas genom insättning på ett särskilt konto. Betalningen anses ha skett den dag då den har bokförts på det särskilda kontot.

Den som för in en vara för vilken skatt skall betalas enligt denna lag skall vid införseln anmäla detta till Skattemyndigheten i Kopparbergs län (beskattningsmyndigheten). Beskattningsmyndigheten beslutar *om* den skatt som skall betalas *för varje skattepliktig införsel*. Skatten skall betalas senast två veckor efter dagen för detta beslut. Skatten betalas genom insättning på ett särskilt konto. Betalningen anses ha skett den dag då den har bokförts på det särskilda kontot. <sup>1</sup>

*På annan plats skall Tullverket där det är möjligt se till att anmälan kan lämnas på annat sätt. Tullverket skall i sådana fall vidarebefordra anmälan till beskattningsmyndigheten.*

*Har anmälan skett direkt till Tullverket skall verket för beskattningsmyndighetens räkning besluta om skatten och får i samband därmed uppbära skatten, samt vidta nödvändig skattekontroll.*

#### 5 §

*Regeringen får föreskriva att annan myndighet för beskattningsmyndighetens räkning får ta emot anmälan enligt 4 §, besluta och i samband därmed uppbära skatten samt vidta nödvändig skattekontroll.*

Den som för in en vara för vilken skatt skall betalas enligt denna lag skall när inresan sker där bemanad tullplats finns anmäla detta till Tullverket vid införseln. Sker införseln på annan plats skall anmälan ändå lämnas till Tullverket om sådan möjlighet tillhandahålls av verket. I annat fall skall anmälan

*om införseln lämnas till beskattningsmyndigheten senast tre dagar efter införseln.*

6 §

*Bestämmelserna om dröjsmålsavgift och indrivning i lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter skall även gälla för skatt enligt denna lag.*

*Dröjsmålsavgift skall tas ut om skatt inte betalas inom den tid som anges i 4 §. Därvid tillämpas bestämmelserna om dröjsmålsavgift i lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter.*

*I fråga om indrivning av skatt enligt denna lag gäller bestämmelserna i 5 kap. 16 och 18 §§ lagen om punktskatter och prisregleringsavgifter.*

7 §

*Har resande vid fullgörande av anmälningsskyldighet enligt denna lag lämnat uppgift som befinns oriktig, skall en särskild avgift påföras honom. Avgiften är femtio procent av det skattebelopp som inte skulle ha påförts honom om den oriktiga uppgiften hade godtagits.*

*Har resande fört in vara för vilken skatt skall betalas enligt denna lag utan att anmäla detta, skall en särskild avgift påföras honom. Avgiften är femtio procent av den skatt som påförs honom.*

8 §

*Beskattningsmyndigheten skall påföra särskild avgift enligt 7 §. I fall där den oriktiga uppgiften lämnats i anmälan direkt till Tullverket skall Tullverket påföra särskild avgift.*

9 §

*Den som uppsåtligen eller av oaksamhet underlåter att anmäla skattepliktig införsel enligt denna lag döms till böter.*

10 §

*Beslut enligt denna lag av beskattningsmyndigheten eller Tullverket får överklagas hos allmän*

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Prop. 1995/96:166

*förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.*

*11 §*

*Ändras ett beskattningsbeslut i en fråga som föranlett särskild avgift skall domstolen vidta den ändring av beslutet om särskild avgift som föranleds av beskattningsbeslutet.*

*12 §*

*Särskild avgift får efterges om det med hänsyn till omständigheterna framstår som uppenbart oskäligt att ta ut avgiften.*

*13 §*

*Bestämmelserna om eftergift av särskild avgift skall beaktas även om yrkande om detta inte framställts.*

4 Förslag till lag om ändring i postlagen (1993:1684)

Prop. 1995/96:166

Härigenom föreskrivs att det i postlagen (1993:1684) skall införas en ny paragraf, 20 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*20 a §*

*Den som bedriver postverksamhet enligt denna lag skall utan hinder av 19 § bistå en tullmyndighet vid kontroll avseende postförsändelse enligt tullagen (1994:1550) eller lagen (1996:000) om Tullverkets befogenheter vid införsel eller utförsel över gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen. Detta gäller dock endast kontroll som rör misstanke om narkotikabrott.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1996.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1996-03-19

**Närvarande:** f.d. regeringsrådet Bertil Voss, justitierådet  
Johan Munck, regeringsrådet Karl-Ingvar Rundqvist.

Enligt en lagrådsremiss den 7 mars 1996 (Finansdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om Tullverkets befogenheter vid införsel eller utförsel över gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen,
2. lag om ändring i tullagen (1994:1550),
3. lag om ändring i lagen (1994:1565) om beskattning av privatinförsel av alkoholdrycker och tobaksvaror från land som är medlem i Europeiska unionen,
4. lag om ändring i postlagen (1993:1684).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kammarrättsassessorerna Johan Montelius och Eva-Lotta Pivén.

Förslagen föranleder följande yttrande av *Lagrådet*:

## **Förslaget till lag om Tullverkets befogenheter vid införsel eller utförsel över gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen**

### 4 §

I paragrafen meddelas vissa föreskrifter om anmälningsskyldighet vid införsel från eller utförsel till ett annat EU-land. I princip är paragrafen så uppbyggd att det för vissa slags varor - däribland krigsmateriel och narkotika - avses gälla en anmälningsskyldighet för den som för in eller ut en vara av angivet slag utan tillstånd eller med stöd av tillstånd som grundar sig på vilseledande uppgifter (första stycket punkt 1). För andra slags varor, däribland vapen, avses anmälningsskyldighet gälla vid införsel oberoende av om tillstånd för införseln har meddelats eller inte (första stycket punkt 2).

Föreskrifterna om anmälningsskyldighet har ingen motsvarighet i det utredningsbetänkande som ligger till grund för lagförslaget och synes inte heller ha föranletts av påpekanden vid remissbehandlingen. Föreskrifterna kan inte i alla situationer anses fylla någon beaktansvärd funktion. Den som utan att ge det till känna för vederbörlig myndighet för in eller ut en vara utan erforderligt tillstånd kan straffas för detta omedelbart på grund av bestämmelserna i lagen (1960:418) om straff för varusmuggling. För att den lagen skall bli tillämplig behövs sålunda inga särskilda föreskrifter om anmälningsskyldighet. När det gäller sådan införsel som sker med stöd av tillstånd är anmälningsskyldigheten osanktionerad och varan får införas oberoende av om anmälan görs eller ej.

Konstruktionen har också fått till följd att flera av bestämmelserna om Tullverkets befogenheter vid kontroll har fått en missvisande utformning. När det t.ex. i den på narkotikakontroll inriktade bestämmelsen i 8 § sägs att en tulltjänsteman får undersöka postförsändelser för kontroll av att anmälningsskyldigheten har fullgjorts riktigt och fullständigt, återspeglar den föreslagna lydelsen sålunda inte alls det egentliga syftet med kontrollen. Denna kontroll sker ju med syfte att undersöka om en försändelse innehåller narkotika eller något annat ämne som är belagt med införselrestriktioner och inte för att kontrollera att den som t.ex. söker föra in narkotika illegalt har gjort anmälan om sitt förfarande på ett riktigt och fullständigt sätt. Liknande invändningar kan göras mot de övriga bestämmelser om tullverkets befogenheter som tar sin utgångspunkt i den förutsatta anmälningsskyldigheten.

Med hänsyn till att konstruktionen delvis har förebild i gällande bestämmelser vill Lagrådet likväl inte avstyrka förslaget i denna del. Av remissen framgår emellertid att frågan om ändringar i varusmuggningslagstiftningen för närvarande övervägs på grundval av bl.a. betänkandet Smuggling och tullbedrägeri (SOU 1991:84). Lagrådet förordar att begreppsbildningen i förevarande lag och därmed även konstruktionen av anmälningsskyldigheten övervägs på nytt i det sammanhanget.

#### 11 §

Enligt paragrafen får chefen för en tullmyndighet under angivna förutsättningar besluta att en väntad postförsändelse under en viss angiven kortare tidsrymd skall hållas kvar av postbefordringsföretaget, när försändelsen inkommer till postanstalten. Ett beslut om kvarhållande får verkställas omedelbart men skall snarast prövas av Generaltullstyrelsen.

Beslut om att en väntad försändelse skall kvarhållas av befordringsanstalt kan meddelas också enligt 27 kap. 9 § rättegångsbalken men ankommer då alltid på domstol. Med hänsyn härtill kunde det ifrågasättas om inte även sådana beslut som avses i förevarande paragraf borde meddelas av domstol eller åtminstone underställas domstol i stället för Generaltullstyrelsen. Det är emellertid att märka att tulltjänsteman enligt gällande rätt anses ha befogenhet att undersöka postförsändelser och att det i remissens 8 och 9 §§ har upptagits uttryckliga regler om detta. Den nu aktuella möjligheten att förordna om kvarhållande av en postförsändelse kan ses som ett utflöde av denna befogenhet. Med hänsyn härtill vill Lagrådet inte motsätta sig den föreslagna ordningen.

En annan skillnad mellan 27 kap. 9 § rättegångsbalken och förevarande paragraf hänför sig till giltigheten i tiden av ett beslut om kvarhållande. Ett förordnande enligt det förra lagrummet skall meddelas att gälla under viss tid, högst en månad från den dag då det delgavs befordringsföretaget. Det innebär att en försändelse måste ha kommit in till befordringsföretaget inom den angivna tiden för att förordnandet om kvarhållande skall få tillämpas. Ett beslut enligt förevarande paragraf såsom den avfattats enligt förslaget kan däremot gälla utan någon begränsning i tiden i detta hänseende; först när en försändelse har kommit in till befordringsföretaget gäller enligt förslaget en tidsbegränsning så till vida att försändelsen får hållas kvar

endast under en viss angiven kortare tidsrymd. Detta är inte tillfredsställande. Lagrådet förordar att det i första stycket som en andra mening läggs till en regel av innehåll att ett beslut skall meddelas att gälla viss angiven kortare tidsrymd. Orden "under viss angiven kortare tidsrymd" kan då utgå ur första meningen.

Slutligen bör observeras att såväl denna paragraf som 12 § talar bara om postbefordringsföretag medan 27 kap. 9 § rättegångsbalken är tillämplig på alla befordringsföretag, t. ex. järnvägsföretag. Om avsikten är att även andra befordringsföretag än postföretag skall inbegripas i regeln, bör antingen "postbefordringsföretag" ändras till "befordringsföretag" eller också, i överensstämmelse med 66 § tullagen, järnvägsföretag nämnas vid sidan av postbefordringsföretag i såväl denna paragraf som 12 §.

#### 12 §

I andra stycket av förevarande paragraf anges enligt förslaget att ett postbefordringsföretag är skyldigt att medverka i kontrollverksamheten enligt lagen. Paragrafen ger emellertid inte någon annan upplysning om vad denna medverkan är avsedd att inbegripa än att 5-7 och 13 §§ inte är tillämpliga vid sådan medverkan. Paragrafens avfattning kan därmed möjligen ge underlag för slutsatsen att exempelvis bestämmelserna i 8 § om undersökning av postförsändelser skall kunna tillämpas av postbefordringsföretaget, vilket uppenbarligen ej är avsikten. Däremot är det tydligen avsett att postbefordringsföretaget på begäran skall till Tullverket lämna ut en försändelse som kvarhållits, något som inte utan vidare kan läsas in i bestämmelsen enligt den föreslagna avfattningen.

I författningskommentaren till förslaget till lag om ändring i postlagen anges vid 20 a § att de postanställdas medverkan endast skall bestå i att hålla kvar en viss försändelse på postanstalten och att överlämna denna till en tulltjänsteman. Enligt uttalanden i den allmänna motiveringen (avsnitt 9.3) vill det emellertid synas som om avsikten dessutom är att en posttjänsteman som fattar misstanke om att en försändelse innehåller narkotika utan hinder av gällande sekretessregler skall vidarebefordra denna misstanke till Tullverket.

Att postbefordringsföretaget är skyldigt att hålla kvar en försändelse, om beslut härom har delgetts företaget, följer av 11 § och behöver inte anges även i förevarande paragraf. Om det i övrigt är avsett att postbefordringsföretaget skall medverka genom att på begäran lämna ut en kvarhållen försändelse och genom att vidarebefordra misstankar av nyss angivet slag till Tullverket men inte genom några andra åtgärder, bör detta i klarhetens intresse uttryckligen anges. Detta har betydelse inte bara för undanröjandet av missuppfattningen att befordringsföretagets medverkan skall inbegripa även andra åtgärder utan också för tillgodoseendet av det krav på konkretion som gäller för att tystnadsplikten skall genombrytas (jfr Corell m.fl., Sekretesslagen, 2 uppl. s. 337 f).

Lagrådet förordar med hänvisning till det anförda att stycket får följande lydelse: Prop. 1995/96:166

"Ett postbefordringsföretag som regeringen bestämmer är skyldigt att, på begäran av tullmyndigheten, till denna myndighet överlämna en försändelse som kvarhållits enligt 11 §. Ett sådant postbefordringsföretag är även i annat fall skyldigt att göra anmälan till Tullverket, om det i företagets verksamhet uppkommer misstanke att en försändelse innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt lagen (1960:418) om straff för varusmuggling."

Godtas Lagrådets förslag bör motsvarande ändring göras i 66 § andra stycket tullagen.

#### 22 §

Enligt paragrafen skall vissa angivna beslut av tullmyndighet överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Beträffande övriga beslut enligt lagen har inga särskilda föreskrifter föreslagits, vilket innebär att exempelvis beslut enligt 11 och 21 §§ i enlighet med allmänna principer kommer att kunna överklagas till regeringen (jfr 30 § verksförordningen, 1987:1100). Är avsikten att överklagande skall kunna ske endast i de särskilt angivna fallen, bör i ett tredje stycke anges att andra beslut enligt lagen än sådana som avses i första stycket inte får överklagas.

Med hänsyn till föreskriften i 12 § att vad som sägs i 13 § gäller för polismyndighets eller Kustbevakningens medverkan vid kontrollverksamhet enligt lagen bör enligt Lagrådets mening första stycket utformas så att överklagandereglerna får avseende också på beslut av dessa myndigheter.

Lagrådet vill i övrigt påpeka att ordningen för överklagande enligt denna paragraf skiljer sig från den enligt tullagen, bl.a. så till vida att ett beslut av en tullmyndighet enligt paragrafen skall överklagas hos allmän förvaltningsdomstol men enligt tullagen hos Generaltullstyrelsen. Enligt Lagrådets mening är det inte tillfredsställande att ordningen för överklagande inte är likartad i de två lagarna. Lagrådet förutsätter att denna fråga tas upp i samband med en kommande översyn av tullagen.

### **Förslaget till lag om ändring i tullagen (1994:1550)**

#### 57 d §

Med hänvisning till vad Lagrådet anförts vid 11 § förslaget till lag om Tullverkets befogenheter vid införsel eller utförsel över gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen förordas att det i första stycket som en andra mening läggs till en regel av innehåll att ett beslut skall meddelas att gälla viss angiven kortare tidsrymd samt att orden "under viss angiven kortare tidsrymd" utgår ur första meningen.

**Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1565) om beskattning av  
privatinförsel av alkoholdrycker och tobaksvaror från land som är  
medlem i Europeiska unionen**

Prop. 1995/96:166

6 §

Enligt andra stycket skall bestämmelserna i 5 kap. 16 och 18 §§ lagen om punktskatter och prisregleringsavgifter gälla i fråga om indrivning av skatt enligt lagen, vilket bl.a. innebär att verkställighet enligt utsökningsbalken kan ske av skattebeslut. Uppenbarligen är avsikten att detsamma skall gälla med avseende på beslut om dröjsmålsavgift och beslut om sådan avgift som avses i 7 §. Lagrådet förordar därför att det i andra stycket i stället för enbart "skatt" anges "skatt och avgift".

7 - 9 §§

Enligt 7 § andra stycket i remissförslaget skall särskild avgift påföras en resande som har fört in en vara för vilken skatt skall betalas enligt lagen utan att anmäla detta; avgiften får dock enligt 12 § efterges om det är uppenbart oskäligt att ta ut densamma. Den som uppsåtligen eller av oakt-samhet underlåter att anmäla skattepliktig införsel enligt lagen skall enligt 9 § dessutom dömas till böter. Den särskilda avgiften drabbar alltså samma personkrets som bötesstraffet och förutsättningarna för sanktionerna är också i praktiken desamma. Med hänsyn härtill finns det inte några egentliga skäl för en ordning enligt vilken ekonomiska sanktioner för samma förfarande skall fastställas i två skilda procedurer. I den mån det finns ett önskemål att göra den ekonomiska konsekvensen särskilt kännbar kan ju detta tillgodoses inom ramen för endera av sanktionerna.

Lagrådet förordar därför att det övervägs att antingen bötesstraffet eller också den särskilda avgiften utgår. I det senare fallet måste straffbestämmelsen i 9 § göras tillämplig även på det fallet att någon lämnar oriktiga uppgifter vid fullgörande av anmälningsskyldigheten. Med hänsyn till de svårigheter som i vissa fall kan finnas att dra gränsen mellan en oriktig uppgift i en anmälan och en underlåten anmälan kan en sådan utvidgning vara motiverad även om det dubbla sanktionsystemet behålls. Det nämnda gränsdragningsproblemet kan uppkomma även vid tolkningen av begreppet "oriktig uppgift" i 8 §. Även i fråga om andra meningarna i denna paragraf bör därför övervägas en utformning som gör det klart att den omfattar såväl oriktig uppgift som underlåten anmälan.

Som 7 och 9 §§ har utformats torde särskild avgift eller bötesstraff kunna komma i fråga endast under förutsättning att införseln har fullbordats och således inte om förfarandet har stannat vid ett försök. Lagrådet har ingen invändning mot denna ordning men vill påpeka att den innebär att, om någon blir ertappad vid tullkontroll innan kontrollstället har passerats, det inte kommer att finnas förutsättningar att påföra denne vare sig särskild avgift eller böter (jfr NJA II 1960 s. 158).

Enligt författningskommentaren är avsikten att lagen (1960:418) om straff för varusmuggling inte skall tillämpas vid handlingar som omfattas av straffbestämmelsen i 9 §. Sannolikt är avsikten att varusmugglingslagen inte heller skall tillämpas på fall då någon har lämnat oriktig uppgift i en

anmälan enligt förevarande lag, något som i enlighet med vad som nyss sagts faller utanför den föreslagna straffbestämmelsen. Att varusmuggningslagen inte är tillämplig bör framgå av en uttrycklig bestämmelse. Vidare bör anmärkas att det i en nyligen avlämnad proposition (prop. 1995/96:170) föreslås att skattebrottslagen (1971:69) skall vara generellt tillämplig i fråga om skatter med undantag för fall då ett förfarande är straffbelagt i varusmuggningslagen. Avsikten är uppenbarligen att inte heller skattebrottslagen skall vara tillämplig i de nu aktuella fallen.

Lagrådet förordar med hänvisning till det anförda att lagförslaget kompletteras med en bestämmelse av följande innehåll: "Lagen (1960:418) om straff för varusmuggling och skattebrottslagen (1971:69) skall inte tillämpas vid införsel som avses i denna lag". Om 9 § skall kvarstå, kan bestämmelsen upptas i ett andra stycke av den paragrafen.

## 12 §

Paragrafen anger att särskild avgift får efterges, om det med hänsyn till omständigheterna framstår som uppenbart oskäligt att ta ut avgiften. Enligt författningskommentaren är syftet att bestämmelsen skall tillämpas både i fall där underlåtelser framstår som ursäktlig och i fall där fråga är om misskrivning, frivillig rättelse etc. Det framhålls att vid tillämpning av bestämmelsen ledning kan hämtas i praxis avseende liknande bestämmelser på skattetilläggsområdet.

Vid misskrivning och felräkning skall skattetillägg inte tas ut; se t ex.

5 kap. 4 § taxeringslagen (1990:324). Enligt 6 § samma kapitel skall eftergift av särskild avgift ske vid fall av ursäktlighet eller om det framstår som uppenbart oskäligt att ta ut avgiften. Enligt Lagrådets mening är det en fördel om förevarande paragraf, i den mån den särskilda avgiften skall kvarstå, utformas i närmare anslutning till vad som gäller enligt bl.a. taxeringslagen. Detta kan ske genom att paragrafen ges följande lydelse.

"Särskild avgift tas inte ut vid rättelse av en uppenbar felräkning eller misskrivning eller vid frivillig rättelse av en oriktig uppgift.

Särskild avgift får efterges, om den oriktiga uppgiften eller den underlåtna anmälningsskyldigheten framstår som ursäktlig eller det med hänsyn till omständigheterna framstår som uppenbart oskäligt att ta ut avgiften".

## **Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

En komplettering av lagförslaget med en bestämmelse om tidpunkten för ikraftträdandet är påkallad. Härutöver är följande att anföras.

Genom 10 § införs bestämmelser om överklagande av beslut av beskattningsmyndigheten eller Tullverket. Detta gäller inte enbart beslut avseende den nya särskilda avgiften utan också beslut i fråga om skatt enligt lagen. Eftersom remissförslaget föreskriver en nyordning i fråga om prövningstillstånd, bör enligt Lagrådets mening övervägas att med anknytning till den nya prövningstillståndsbestämmelsen införa en övergångsregel av motsvarande innehåll som beslutats i samband med

ändringen i annan lagstiftning på grundval av prop. 1995/96:22 om tvåpartsprocess m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna och bet. 1995/96: JuU 7 i samma ärende. En sådan övergångsregel kan förslagsvis ges följande lydelse: "Föreskriften i 10 § om krav på prövningstillstånd tillämpas inte i de fall där det första beslutet i ärende om skatt fattats före ikraftträdandet." Prop. 1995/96:166

**Förslaget till lag om ändring i postlagen (1993:1684)**

Förslaget lämnas utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 28 mars 1996.

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Peterson, Freivalds, Wallström, Tham, Åsbrink, Schori, Blomberg, Andersson, Winberg, Uusmann, Ulvskog, Sundström, Lindh, Johansson, von Sydow, Klingvall, Åhnberg, Pagrotsky, Östros, Messing.

Föredragande: statsrådet Östros

---

Regeringen beslutar proposition Tullens befogenheter vid den inre gränsen.

## Rättsdatablad

Prop. 1995/96:166

<b>Författningsrubrik</b>	<b>Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivningsbemyndigande</b>	<b>Celexnummer för bakomliggande EG-regler</b>
Lag om Tullverkets kontrollbefogenheter vid införsel eller utförsel över gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen	5 §	157E (Romfördraget) 394R3381 392L0109 393L0046 390R3677 391L0477 393L0015 393L0007 390L0425 mfl
Lag om ändring i tullagen (1994:1550)		377L038 392L0012
Lag om ändring i lagen (1994:1565) om beskattning av privatinförsel av alkoholdrycker och tobaksvaror från land som är medlem i Europeiska unionen		392R0012