

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2024-03-08

Närvarande: F.d. justitieråden Eskil Nord och Mari Andersson samt justitierådet Eric M. Runesson

Ny tullbefogenhetslag

Enligt en lagrådsremiss den 15 februari 2024 har regeringen (Finansdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. tullbefogenhetslag (2024:000),
2. lag om ändring i rättegångsbalken,
3. lag om ändring i brottsbalken,
4. lag om ändring i utsökningsbalken,
5. lag om ändring i lagen (1918:163) med vissa bestämmelser om sjöfynd,

6. lag om ändring i lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott,
7. lag om ändring i lagen (1962:120) om straff i vissa fall för oriktigt ursprungsintyg m.m.,
8. lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare,
9. lag om ändring i skattebrottslagen (1971:69),
10. lag om ändring i lagen (1973:980) om transport, förvaring och förstöring av införselreglerade varor, m.m.,
11. lag om ändring i lagen (1974:1066) om förfarande med förverkad egendom och hittegods m.m.,
12. lag om ändring i lagen (1976:1090) om alkoholutandningsprov,
13. lag om ändring i passlagen (1978:302),
14. lag om ändring i lagen (1979:377) om registrering av båtar,
15. lag om ändring i lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m.m.,
16. lag om ändring i polislagen (1984:387),
17. lag om ändring i lagen (1985:146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter,
18. lag om ändring i jaktlagen (1987:259),
19. lag om ändring i lagen (1990:313) om Europaråds- och OECD-konventionen om ömsesidig handräckning i skatteärenden,

20. lag om ändring i lagen (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg,
21. lag om ändring i lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering,
22. lag om ändring i sjölagen (1994:1009),
23. lag om ändring i vapenlagen (1996:67),
24. lag om ändring i lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner,
25. lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen,
26. lag om ändring i lagen (1998:189) om förhandsbesked i skattefrågor,
27. lag om ändring i lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter,
28. lag om ändring i lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder,
29. lag om ändring i lagen (1999:216) om ögonundersökning vid misstanke om vissa brott i trafiken,
30. lag om ändring i lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete,
31. lag om ändring i lagen (2000:1225) om straff för smuggling,

32. lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet,
33. lag om ändring i lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet
34. lag om ändring i lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder,
35. lag om ändring i lagen (2006:1329) om handel med vissa varor som kan användas till dödsstraff eller tortyr, m.m.,
36. lag om ändring i lagen (2006:1570) om skydd mot internationella hot mot människors hälsa,
37. lag om ändring i lagen (2008:322) om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott,
38. lag om ändring i postlagen (2010:1045),
39. lag om ändring i lagen (2011:111) om förstörande av vissa hälsofarliga missbrukssubstanser,
40. lag om ändring i lagen (2011:1165) om överlämnande från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder,
41. lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244),
42. lag om ändring i yrkestrafiklagen (2012:210),
43. lag om ändring i taxitrafiklagen (2012:211),
44. lag om ändring i tullagen (2016:253),

45. lag om ändring i lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område,
46. lag om ändring i kustbevakningslagen (2019:32),
47. lag om ändring i lagen (2022:155) om tobaksskatt,
48. lag om ändring i lagen (2022:156) om alkoholskatt.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Jessica Sjöberg och rättssakkunniga Jessica Jern.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Inledning

Grundläggande fri- och rättigheter

I lagrådsremissen föreslås att Tullverkets och tulltjänstemännens befogenheter ska samlas i en ny lag, tullbefogenhetslagen. Samtidigt föreslås att de ska få nya och utvidgade befogenheter inom kontrollverksamheten och den brottsbekämpande verksamheten. Tulltjänstemän föreslås t.ex. få använda våld i fler situationer, få en utökad rätt att stoppa fordon, få ökade möjligheter att skyddsvisitera i kontrollverksamheten, få rätt att avlägsna ordningsstörande personer från en kontrollplats, få öppna försändelser i fler fall än i dag och få stänga av områden vid den inre gränsen.

Också kustbevakningstjänstemän och poliser föreslås få vissa utökade befogenheter.

En stor del av de nya befogenheterna innebär inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter, som regleras i 2 kap. regeringsformen, RF. Det finns möjlighet att i lag begränsa dessa rättigheter (se 2 kap. 20–25 §§ RF). Remissinstanserna har i det stora hela tillstyrkt eller inte yttrat sig över utvidgningarna i befogen-

heterna och de inskränkningar som följer på dessa. Enligt Lagrådets bedömning är de ändamål som anges för att införa begränsningarna godtagbara och begränsningarna proportionerliga. Vad som är viktigt vid sådana inskränkningar är dock att det tydligt framgår vad som gäller. Lagrådet återkommer till denna fråga i några bestämmelser.

Hänvisningar till EU-förordningar/direktiv

De föreslagna lagarna innehåller ett antal hänvisningar till EU-förordningar och några till EU-direktiv. I vissa bestämmelser skrivs det in vilken lydelse som avses, normalt den ursprungliga lydelsen (s.k. statiska hänvisningar). I andra bestämmelser står det inte vilken lydelse som avses och då kommer den gällande lydelsen normalt att bli tillämplig (s.k. dynamiska hänvisningar). Det beskrivs oftast i författningskommentarerna vilken metod som har valts, men sällan varför. Det vore bra med motiveringar till varför man valt en viss metod i författningskommentaren till de olika paragraferna eller i vart fall en hänvisning till resonemangen i förarbetena när en sådan hänvisning ursprungligen infördes (de flesta hänvisningar är flyttade från tidigare lagstiftning).

Som exempel på paragrafer där det kan vara svårt att förstå varför man – avseende samma förordning – använder olika metoder kan Lagrådet peka på hänvisningarna till tullkodexen i 6 kap.

11 § (statisk hänvisning till artikel 15.1 och 48),

15 § (dynamisk hänvisning till artikel 48),

16 § (statisk hänvisning till artikel 48), och

17 § (dynamisk hänvisning till artikel 15.1).

Övergångsbestämmelser

Lagrådsremissen omfattar dels ett förslag till en ny lag, dels ett flertal förslag om ändringsförfattningar. Samtliga är avsedda att träda i kraft den 1 september 2024. Regeringen gör bedömningen att det inte

finns behov av övergångsbestämmelser, utom vad avser lagförslag 25, 27 och 44. Lagrådet instämmer i den bedömningen.

Lagrådet anser emellertid att övergångsbestämmelsen i de tre nämnda lagförslagen bör ha en annan lydelse. I förslagen anges att "Äldre bestämmelser gäller fortfarande för beslut som överklagats före ikraftträdandet." Det anges i avsnitt 26 att avsikten är att det ska regleras vad som ska gälla för pågående överklaganden vid ikraftträdandet.

Enligt Lagrådets mening vore det mera rationellt att i stället ange beslutstidpunkten som avgörande för vilka regler som ska gälla. Därigenom kommer både beslut som överklagats och beslut där överklagandetiden ännu inte löpt ut vid ikraftträdandet att behandlas lika vid ett eventuellt överklagande efter ikraftträdandet.

Lagrådet föreslår att övergångsbestämmelsen i de tre lagarna i stället ska lyda: "Äldre bestämmelser gäller fortfarande för beslut som har fattats före ikraftträdandet."

Förslag till tullbefogenhetslag

1 kap. 1 §

Paragrafen anger lagens innehåll. Lagen innehåller emellertid inte, som anges i paragrafen, bara bestämmelser angående myndigheter utan också regler som gäller för enskilda i samband med Tullverkets eller en tulltjänstemans utövande av sina befogenheter. Lagrådet föreslår att det i en tredje punkt i andra stycket läggs till att det också finns bestämmelser om skyldigheter för enskilda.

2 kap. 3 och 7 §§

I 3 § regleras i vilka situationer en tulltjänsteman får använda våld. Det är positivt att tulltjänstemännens rätt att använda våld här tydliggörs. Som Lagrådet läser lagrådsremissen har man valt att föra in alla regler om våld i denna enda paragraf (se t.ex. allmän-

motiveringen avsnitt 10.3.1). Det kan dock sättas i fråga hur bestämmelsen förhåller sig till 7 §. Där regleras en tulltjänstemans rätt att använda fängsel, men det finns inte någon uttrycklig regel om att tjänstemannen då har rätt att använda våld. Bestämmelsen om våldsanvändning i 3 § kan bli tillämplig t.ex. om tjänstemannen möts med våld eller hot om våld. Men inte alla situationer när det kan finnas behov av att tjänstemannen använder våld vid användning av fängsel verkar täckas av rätten att använda våld i 3 §.

Det kan noteras att det i polislagen under rubriken Användning av våld finns två paragrafer, dels en om våldsanvändning som till stora delar liknar bestämmelsen här i 3 §, dels en bestämmelse om handfängsel som liknar den här i 7 §. Det kan vidare noteras att det föreslås att det i lagen om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder ska föras in en bestämmelse om att den som drabbas av en person- eller sakskada genom våld har (under vissa förutsättningar) rätt till ersättning om våldet utövats med stöd av 2 kap. 3 eller 7 § tullbefogenhetslagen. Det ger intryck av att det finns bestämmelser om våldsanvändning i 7 §.

Lagrådet vill väcka frågan om det inte tydligt bör framgå i 3 § att tulltjänstemannen får använda våld också vid användning av fängsel. Eller så bör det anges i författningskommentaren att våldsanvändning är möjlig i den situationen och att det då anges med stöd av vilka punkter i 3 §. Detta för att det ska vara tydligt när våld får användas. Hur bestämmelserna i 3 § och 7 § förhåller sig till varandra bör redas ut i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Lagrådet vill lyfta ytterligare en fråga angående 3 §. I paragrafens sista stycke står det att i 7 kap. 9 § tullagen finns bestämmelser om rätt för Tullverket att använda våld eller tvång i samband med verkställighet av ett beslut om bevissäkring. I den utpekade paragrafen i tullagen finns det inga regler om våld utan där anges att vissa bestämmelser i skatteförfarandelagen ska tillämpas i ärenden och mål om tull, skatt som ska betalas till Tullverket, ränta, tulltillägg och

avgift. Vid föredragningen har det upplysts att vad som åsyftas är en hänvisning från den paragrafen till bestämmelserna i 69 kap. 11 § andra och tredje styckena skatteförfarandelagen, SFL, där det finns bestämmelser om användning av våld och tvång. Eftersom Tullverkets befogenheter att använda våld eller tvång kan innebära inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter, bör hänvisningen formuleras på ett tydligare sätt (se vad Lagrådet har anfört under rubriken Inledning.) Det är inte heller en bra ordning att läsaren ska behöva gå igenom de bestämmelser som räknas upp i 7 kap. 9 §. Hänvisningen bör därför ändras så att man får klart för sig att det i 7 kap. 9 § tullagen hänvisas till 69 kap. 11 § andra och tredje styckena SFL – som ger Tullverket rätt att använda våld eller tvång i samband med verkställighet av beslut om bevissäkring.

3 kap. 1 §, 4 kap. 1 § och 5 kap. 1 §

De tre kapitlen 3–5 inleds med en paragraf som innehåller en upplysning om kapitlets innehåll. ("I detta kapitel finns bestämmelser om Tullverkets eller en tulltjänstemans befogenheter vid...") Vissa paragrafer i kapitlen innehåller – förutom befogenheter för Tullverket eller en tulltjänsteman – bestämmelser om skyldigheter för enskilda, t.ex. att var och en eller en förare är skyldig att stanna (i stort sett likalydande bestämmelser i 3 kap. 8 §, 4 kap. 2 § och 5 kap. 4 §). Att dessa bestämmelser gäller i fråga om sådana kontroller som avses i det aktuella kapitlet anges inte i de olika paragraferna. Man kan sluta sig till det med hänsyn till placeringen i de olika kapitlen och kapitlens rubriksättning. För att det ska bli tydligare när paragraferna i kapitlet ska tillämpas förordar Lagrådet dock att de tre inledande paragraferna görs om till föreskrifter om kapitlens tillämpningsområden. (Bestämmelserna i detta kapitel ska tillämpas vid.....)

6 kap. 20 och 28 §§

I 20 § föreskrivs att om den reviderade inte samverkar får bestämmelserna om bevissäkring i 45 kap. SFL tillämpas enligt vad som

anges i 28 §. I paragrafens andra stycke föreskrivs att när bestämmelserna i 45 kap. SFL tillämpas gäller det som står i 16–19 §§ detta kapitel (dvs. 6 kap. tullbefogenhetslagen) i stället för 41 kap. 8–12 §§ SFL. Hur bestämmelserna i 45 kap. SFL ska tillämpas är inte lätt att förstå.

I 28 § punkt 2 anges att om Tullverket har beslutat om revision gäller bestämmelserna i skatteförfarandelagen om bevissäkring och betalningssäkring i 3 kap. 8 §, 45 kap. 2–16 §§, 46 kap., 68 kap. 1 och 3 §§ samt 69 och 71 kap. Här finns det således inte någon inskränkning motsvarande den i 20 § andra stycket.

Här kan det bli fråga om tvång som riktas mot enskilda och det är då viktigt att inte bara tjänstemännen utan också de enskilda kan hitta fram till de regler som ska tillämpas och förstå dessa. Lagrådet lämnar inget förslag, men anser att vad som ska gälla bör förtydligas i en kommande proposition, helst i lagtexten, eller i författningskommentaren eller åtminstone i allmänmotiveringen.

Lag om ändring i lagen om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder

8 §

Se vad Lagrådet anfört angående 2 kap. 3 och 7 §§ tullbefogenhetslagen. Det bör redas ut om hänvisningen till 7 § ska stå kvar.

Övriga lagförslag

Med reservation för vad Lagrådet har anfört beträffande övergångsbestämmelser lämnas förslagen utan erinran.